



NUEVA SOCIEDAD | 258

¿Década ganada?

El Estado y la (des)igualdad
en América Latina

COYUNTURA

Edelberto Torres Rivas
María Esperanza Casullo

TRIBUNA GLOBAL

César Rendueles / Jorge Sola

TEMA CENTRAL

Alfredo Iníguez
Inés Dussel
Karl-Dieter Hoffmann
Pierre Salama
Roberto Gargarella
Alejandra Peña López
Pablo Ospina Peralta
Ximena Soruco Sologuren
Horacio Cao / Maximiliano Rey

ENSAYO

Horacio Tarcus

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: Claudia Detsch

Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Equipo editorial: Silvina Cucchi, Florencia Grieco

Administración: María Eugenia Corriés, Juan Manuel Corriés, Karin Ohmann

NUEVA SOCIEDAD Nº 258

Diseño original de portada: Horacio Wainhaus

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

Ilustraciones: Mariana Villanueva Segovia

Fotografía de portada: 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

4124	Edelberto Torres Rivas. Guatemala: la corrupción como crisis de gobierno	4
4125	María Esperanza Casullo. Argentina: del bipartidismo a la «democracia peronista»	16

TRIBUNA GLOBAL

4126	César Rendueles / Jorge Sola. Podemos y el «populismo de izquierdas». ¿Hacia una contrahegemonía desde el sur de Europa?	29
------	---	----

TEMA CENTRAL

4127	Alfredo Iñiguez. Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes	46
4128	Inés Dussel. Deudas y desafíos de una nueva agenda en educación	65
4129	Karl-Dieter Hoffmann. Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional	77
4130	Pierre Salama. ¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión	85
4131	Roberto Gargarella. La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo	96
4132	Alejandra Peña López. ¿Hacia un Estado meritocrático? Las tensiones del cambio en el Ecuador de la Revolución Ciudadana	107
4133	Pablo Ospina Peralta. ¿Por qué protestan en Ecuador? Rafael Correa y el fracasado aumento del impuesto a las herencias	121
4134	Ximena Soruco Sologuren. La nueva burocracia plurinacional en Bolivia. Entre la democratización y la institucionalización	131
4135	Horacio Cao / Maximiliano Rey. El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina	146

ENSAYO

4136	Horacio Tarcus. Leer a Balibar. Viejos y nuevos debates sobre la emancipación	158
------	--	-----

■ Segunda página

En los últimos años, comenzó a circular en América Latina la expresión «década ganada» para retratar los avances operados en la región. Con esa formulación se busca construir la imagen de un espejo invertido respecto a la «década perdida» de 1980, marcada por diversos tipos de crisis (hiperinflación, deuda externa, recesión, pobreza, etc.). A diferencia de esos años, los gobiernos progresistas –de tonalidades socialdemócratas o nacional-populares– contaron con un contexto internacional favorable (gracias a los altos precios de las materias primas que exporta la región) que llevó a los opositores a apelar a una metáfora aérea y hablar del «viento de cola». No obstante, la llegada de gobiernos posneoliberales trajo consigo un aumento del rol del Estado y un mayor énfasis en la (des)igualdad. Las cifras muestran una reducción de la pobreza muy significativa, al tiempo que se fueron debilitando algunas desigualdades sostenidas en diversas formas de «colonialismo interno» contra los indígenas o los negros. Pero de los datos sobre reducción de la pobreza se pasa a menudo con demasiada rapidez a hablar del crecimiento de las «clases medias». Como señalan diversos análisis, muchos de quienes salieron de la situación de pobreza podrían volver a caer en ella si el ciclo económico actual cambia, y la caída de los precios de los hidrocarburos y minerales ya enciende luces amarillas.

En este marco, el Tema Central de este número de NUEVA SOCIEDAD se enfoca en el Estado y la (des)igualdad desde varios puntos de vista: sistema impositivo, administración pública, educación, concentración/distribución del poder, pobreza y desigualdad social. El artículo de Alfredo Iñiguez repasa los (poco numerosos) cambios en las políticas impositivas, lo cual lleva a la pregunta de si es posible avanzar hacia mayores niveles de igualdad sin alterar la estructura tributaria. Los intentos del presidente ecuatoriano Rafael Correa de introducir cambios en el impuesto a las herencias chocaron con una enorme resistencia social. Es cierto, como lo muestra Pablo Ospina Peralta, que las protestas articularon una serie de descontentos hacia el gobierno, pero también nos hablan de economías familiares que se sintieron amenazadas –real o imaginariamente– por esa forma de «redistribución de la riqueza». Y nos advierten que es fácil que cualquier aumento de impuestos se vuelva una bandera de las oposiciones.

Los artículos de Alejandra Peña López y Ximena Soruco Sologuren abordan la construcción del Estado en Ecuador y Bolivia. Aunque a menudo ambos países son considerados parte del mismo «bloque bolivariano», estos trabajos dejan ver que en lo que se refiere a los tipos de Estado que imaginan sus gobiernos, están en muchos aspectos en las antípodas. Es verdad que comparten la concepción de que los Estados deben ser fuertes y con amplias capacidades económicas y regulatorias, pero si en Bolivia se dio paso a un gobierno autotitulado «de los movimientos sociales»,

de rasgos plebeyos, en Ecuador se ha hecho de la «meritocracia» el principal estandarte de la refundación del país, aunque «populismo» y meritocracia suenen para muchos como un oxímoron. En ambos casos, y eso lo comparten, la llamada «plurinacionalidad» choca con visiones centralizadoras –en clave nacional-popular– de sus presidentes, pero también con las dificultades para pasar del discurso a la práctica por quienes alientan esa dispersión del poder entre naciones indígenas. Horacio Cao y Maximiliano Rey muestran, a su vez, las diferentes concepciones de Estado –especialmente de administración pública– de los países de la Alianza del Pacífico y los llamados «populistas».

Inés Dussel se enfoca en los desafíos de la educación pública y en sus dilemas: la legitimidad de la institución escolar –que en América Latina fue una gran productora de igualdad– parece cada vez menor y son múltiples los debates sobre cómo procesar la inclusión educativa, al tiempo que el trabajo docente se define en la tensión entre las vicisitudes del empleo público, la precarización de recursos, el poder sindical y los dilemas de la profesión de enseñante. Roberto Gargarella, por su parte, lleva la mirada a las ambivalencias de los cambios constitucionales en la región, en muchos de cuyos países se promulgaron nuevas constituciones, poniendo el eje en la cuestión de la igualdad respecto del poder. En este sentido, señala que «una mirada de los nuevos textos (constitucionales), desde una perspectiva basada en un ideal democrático-igualitario, encuentra que pese a los avances logrados, las transformaciones a menudo no son tan profundas y, sobre todo, que ‘lo nuevo’ se mezcla con demasiada frecuencia y sin problematización con ‘lo viejo’».

Pierre Salama y Karl-Dieter Hoffmann nos proyectan a uno de los núcleos de este Tema Central: la (des)igualdad económica, y cuestionan el uso del principal instrumento que vienen esgrimiendo diferentes organismos públicos e internacionales para sostener que en esta década se redujo la desigualdad: el coeficiente de Gini. Muestran que sí, por ejemplo, se utilizan fuentes fiscales, se llega a conclusiones menos optimistas: los pobres habrían mejorado, pero los ricos no dejaron de seguir siendo igual o más ricos. Esto funcionó mientras las economías crecían, pero ¿qué pasará a partir de ahora?

En definitiva, estas discusiones remiten a un balance de la década. A mirar el vaso medio lleno o medio vacío. A valorar los grandes avances respecto de la «larga noche neoliberal» o a poner el acento en el largo camino que falta recorrer hacia sociedades más igualitarias. Pero, al mismo tiempo, emergen acuciantes interrogantes acerca de la disposición social (no solo de los más ricos) a aceptar cambios profundos en los sistemas impositivos y a la necesidad de pensar transformaciones en los Estados que justifiquen, en términos de calidad y cantidad de servicios prestados, que los contribuyentes paguen más tributos. El éxito de libros como *El capital en el siglo XXI* de Thomas Piketty –centrado en la discusión de la desigualdad en el capitalismo– muestra que esta temática ha vuelto al diálogo público. Pero en América Latina el debate es aún insuficiente y está atravesado por miradas demasiado cortoplacistas acerca de qué sociedades y Estados queremos para el presente y el futuro.

Guatemala: la corrupción como crisis de gobierno

EDELBERTO TORRES RIVAS

Guatemala vive una coyuntura crítica que está poniendo a prueba su sistema democrático. El «descubrimiento» de gigantescas redes de corrupción que atraviesan todos los niveles del Estado –sumadas a la violencia que azota al país– ha dado lugar a movilizaciones ciudadanas inéditas en la historia reciente que ya han provocado la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti Elías y han dejado al derechista Otto Pérez Molina como una figura con escasa capacidad de juego a la cabeza del Poder Ejecutivo, a la espera de un final de mandato próximo a llegar.

Una situación de crisis potencial ha acompañado el desempeño del gobierno del Partido Patriota dirigido por el presidente Otto Pérez Molina. Tanto los votantes de la derecha hoy gobernante como mucha gente que no la votó sufren un profundo desencanto. La consigna de gobernar con mano dura no se cumplió y la tasa de homicidios, por ejemplo, ha continuado subiendo. El desorden que provoca entre la población la extendida inseguridad se agrava con las reiteradas muestras de incapacidad gubernamental. Pero los numerosos ejemplos de ineficacia en cualquiera de los espacios administrativos encolerizan

especialmente porque son acompañados por diversos delitos.

La denuncia de un extendido sistema de corrupción que funciona en los altos niveles de la élite gobernante se deslizó en los medios políticos e institucionales guatemaltecos a fines de abril pasado. La ola de denuncias comenzó con las acciones fraudulentas en la Superintendencia de la Administración Tributaria (SAT), continuó con denuncias de fraudes en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y prosiguió con denuncias de corrupción en la Policía Nacional Civil. Se trata de hechos muy graves por las

Edelberto Torres Rivas: sociólogo centroamericano nacido en Guatemala. Fue secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y actualmente se desempeña como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entre otros reconocimientos, obtuvo el Kalman Silvert Award (2010).

Palabras claves: corrupción, democracia, protestas, represión, Otto Pérez Molina, Guatemala.

escandalosas maneras de negociar la riqueza pública y porque en principio esas formas de ejercicio del poder alteran la normalidad establecida. Se consideró con razón que esta información, por los actos que involucra, inflamaría aún más el descontento que expresa la crisis y, en efecto, *pari passu* provocó el comienzo de las fuertes movilizaciones populares.

El remolino crítico afectó las estructuras institucionales en las que se articula el poder del Estado: la Presidencia de la República, el Ministerio de la Gobernación y la policía. Desde el mes de abril, una ola de manifestaciones populares y los efectos desorganizadores que estas producen debilitaron aún más al Poder Ejecutivo y volvieron incierto su funcionamiento; el ejercicio de la autoridad, en consecuencia, hizo perder legitimidad a los aparatos comprometidos con el uso del poder, mientras que la economía empezó a experimentar desequilibrios que parecen resultado de fenómenos asociados a la crisis.

El sábado 25 de abril se produjo por primera vez en muchísimos años –tal vez unas tres décadas– una irrupción de las masas en la calle, convocada casi de manera espontánea por grupos anónimos de jóvenes descontentos: una silenciosa convocatoria y una explosión de protesta, con música y gritería. Por primera vez en Guatemala se utilizan como instrumento movilizador los medios electrónicos –Facebook, Twitter y

otros–, que facilitaron la constitución de un conjunto de redes sociales movilizadoras que se agruparían bajo el lema «#RenunciaYa».

La intensa capacidad de información intergrupala que permite internet, pero sobre todo millares de teléfonos celulares y otros artilugios electrónicos orientados en la misma dirección, facilitó el inicio y luego la multiplicación de contactos informativos y acuerdos que culminaron en la decisión de marchar. ¿Quiénes se comprometerían? ¿Cuántos irían? Allí estaba también el temor íntimo de muchos frente a la posible actuación de la policía, o de las otras fuerzas del orden que en tiempos pasados disparaban, mataban, herían a la sociedad.

La ocupación de la Plaza de la Constitución, centro neurálgico de la capital guatemalteca, provocó una intensa conmoción social que fue debilitando al gobierno, no solo en la capital, sino en el conjunto del país. 30.000 personas participaron con pancartas, cartelones, letras móviles, gritos y canciones que exigían las renunciaciones, debido a las fundadas sospechas de sus niveles de corrupción, del presidente y de la vicepresidenta de la República y de un grupo de altos funcionarios, al tiempo que expresaban demandas en favor de un Estado democrático bien administrado. Finalmente, la vicepresidenta Roxana Baldetti Elías debió renunciar el 8 de mayo pasado, y varios ministros también están bajo sospecha.

En la organización no hubo preparativos previos, ni instructivos que aseguraran que este acto de masas fuera extraordinariamente ordenado y sin actos de violencia, en un país con altísimas tasas de criminalidad y en una localidad –Ciudad de Guatemala– que es uno de los núcleos urbanos más criminales de América Latina. No hubo oradores ni tribunas ni distribución de propaganda política. Las consignas convocantes fueron breves y directas: la denuncia contra formas extremas de una corrupción extendida entre las altas autoridades que ha saqueado los recursos públicos, el castigo de los responsables y la reapropiación de los bienes por el Estado. Como puede advertirse, entre las numerosas formas de protesta abundaron las demandas de orden moral y político, que son las que más vienen movilizando a la ciudadanía. Es tanto el hartazgo por el desorden y la ilegalidad social que la crisis ha sensibilizado sobre todo a la juventud, lo que explica en parte su disposición para la movilización social.

La movilización de las masas urbanas continuó en las semanas siguientes. Decenas de miles de ciudadanos marcharon hacia la Plaza de la Constitución el 16 de mayo, haciendo un total de unas 60.000 personas, a las que se suman unos 15.000 manifestantes en el interior del país¹; el 30 de mayo desfilaron más de 30.000 personas y el 11 de junio unas 20.000 en la ciudad y otras 10.000 en tres ciudades de departamentos del país.

Las movilizaciones parecieron tan organizadas a pesar de su espontaneidad y golpearon tan fuerte, que hubo al inicio la sospecha de un plan subversivo de largo aliento. Pero ¿por qué decimos que la crisis se «deslizó»? La crisis, de hecho, venía condensándose en los pliegues de la sociedad, existía como profundo malestar ciudadano que se rumiaba todos los días, un hartazgo frente al desorden de la conducta de la elite gubernamental y sus socios económicos, políticos y militares. No decimos que la crisis «estalló», porque nadie estaba emocionalmente preparado para ponerse de pie y pelear.

El régimen se encuentra enredado en numerosos escándalos y acumulación de descréditos, por lo cual se deslegitima todos los días. Desde que el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)² desarticularon el 14 de abril

1. Se pueden ver imágenes de las movilizaciones en YouTube, <www.youtube.com/watch?v=QB10ASyU4EO>.

2. Este organismo fue creado a fines de 2006 por medio del acuerdo firmado entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el gobierno de Guatemala. Tras la Opinión Consultiva favorable de la Corte de Constitucionalidad, fue ratificado por el Congreso. Se trata, tal como se lo ha definido, de «un órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos». «Acuerdo de creación de la CICIG», 12 de diciembre de 2006, disponible en <www.cicig.org/index.php?page=mandato>.

de este año la red criminal que se dedicaba a la defraudación aduanera, han pasado tres meses y varios escándalos más agudizan la crisis del gobierno. Ese día fueron capturados Carlos Muñoz y Omar Franco, jefe y ex-jefe de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), junto con 12 cómplices. El presunto cabecilla de la banda resultó ser Juan Carlos Monzón, secretario privado de la vicepresidenta Baldetti, quien por esos días se encontraba de viaje con ella en Corea del Sur, donde la funcionaria recibió un doctorado *honoris causa* en la Universidad Católica de Daegu «por su labor social». El 8 de mayo, después de ser responsabilizada de la fuga de Monzón y de mentir sobre la fecha de su regreso a Guatemala, ya en medio de un escándalo mediático, la vicepresidenta finalmente renunció, mientras en el Congreso avanzaba un antejuicio en su contra³.

La maldición del escándalo que persigue a la política en estos días estaba activa trazando un oscuro horizonte: el 20 de mayo, el Ministerio Público y la CICIG denunciaron la existencia de un contrato fraudulento firmado entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Droguería PISA, que daba servicios médicos al Instituto: las aparentes irregularidades involucran la muerte de unos 17 pacientes renales⁴. El principal encausado es el presidente de la institución, el teniente coronel Juan de Dios de la Cruz Rodríguez, estrecho amigo del presidente Pérez.

Esta estructura criminal se habría repartido 16% del contrato de 116 millones de quetzales (15,2 millones de dólares estadounidenses). Los directivos del Instituto (incluidos el presidente del Banco de Guatemala, el representante de las Cámaras Empresariales y la delegada de los sindicatos) están procesados y en la cárcel, lo que ha motivado la protesta de los medios empresariales.

Adicionalmente, el 10 de junio la Corte Suprema de Justicia dio paso a la solicitud de antejuicio planteada por el diputado Amílcar Pop, quien acusó al presidente de cometer varios delitos en el manejo de los casos anteriores. El Congreso nombró por sorteo una comisión para investigar a Pérez Molina, encabezada por el diputado Baudilio Hichos, quien a su vez fue acusado de operar una red de nepotismo en una zona oriental del país y contra quien accionó la Fiscalía, por lo que Hichos debió renunciar a la dirección de la Comisión.

El día 24 de junio, el Ministerio Público y la CICIG denunciaron la existencia de una red de jefes de la Policía Nacional Civil que desde esa institución hacían negocios con siete «empresas de cartón». En el periodo denunciado

3. V. Ximena Enríquez: «5 verdades ocultas sobre el viaje de Baldetti a Corea» en *Contrapoder*, 11/5/2015, disponible en <<http://contrapoder.com.gt/2015/05/11/5-verdades-ocultas-sobre-el-viaje-de-baldetti-a-corea/>>.

4. V. «Los detalles del caso IGSS-Pisa» en *Siglo 21*, 20/5/2005.

habrían ganado unos 65 millones de quetzales (8,5 millones de dólares). No obstante, la corrupción en la policía constituye un capítulo más en la descomposición del Estado. Noticias similares las hay todas las semanas, a punto tal que la capacidad de escándalo se va reduciendo. La corrupción es solo un síntoma de sociedades como la guatemalteca, movidas por la atracción irrefrenable del dinero fácil. Con las evidencias proporcionadas por la CICIG en el Congreso, se ha llegado al límite de la pobreza moral en la búsqueda del dinero. El presidente del Congreso en 2014, Pedro Muadi, un importante empresario, fue acusado de apropiarse de un porcentaje del salario mensual que pagaba a un grupo de trabajadores: los centavos que les robaba eran depositados en su cuenta personal y estos habrían sumado unos 630.000 quetzales (82.000 dólares) en un corto periodo. La cifra es insignificante si se la compara con las acumuladas en otros negocios ilícitos, pero su origen revela la voracidad de estos políticos-empresarios.

■ La crisis y el Estado

La nota crítica de las protestas guatemaltecas ha sido la exigencia de la renuncia de todos los delincuentes, con el Presidente de la República y su cohorte a la cabeza; y esta capacidad de exigir la defenestración de las más altas autoridades del país ya es en sí misma una situación de conflicto. En el orden previsto constitucionalmente,

esa petición altera el ciclo natural de la vida política y, por sus efectos, produciría una ruptura de la legalidad. Nos movemos en un espacio legal y constitucional que nadie quiere que se debilite, lo cual es inevitable que suceda si se produce el acto de renuncia.

El punto de arranque es considerar los sistemas sociales en términos de «equilibrio homeostático»; como tales, se mantienen cuando demandas y respuestas se producen conservando la normalidad, que puede ser la paz o la ausencia de conflictos. Pero toda sociedad está en equilibrio precario cuando sus demandas no tienen correspondencia con las respuestas desde el Estado. Los desequilibrios que se producen son disfunciones que afectan las variables fundamentales del equilibrio, es decir, los valores de la sociedad.

Los numerosos actos de corrupción ocurridos en medio de escándalos han sido parte de un proceso que se planteó en el interior de una sociedad con síntomas de anarquía, con permanente violación de sus valores y principios. A los fenómenos políticos se suman procesos de descomposición social y personal: una agenda de crímenes tales como repugnantes actos de pedofilia intrafamiliar, madres que matan a golpes a sus hijos, hijos que incineran a sus madres, mujeres destrozadas con odio misógino, 5.000 extorsiones denunciadas por mes, un promedio de 15 homicidios diarios, linchamientos y muchísimos

actos criminales que se originan desde la sociedad. Todo esto transfigura a esta sociedad contra el Estado. Tómese nota, hablamos de corrupción como acciones contra el Estado, pero en su interior. Y criminalidad desde la sociedad y contra el Estado, pero en su exterior. Lo más siniestro de este rumbo del malvivir en la ilegalidad es la criminalidad de las maras, que se han vuelto decenas de miles. ¿La juventud enemiga del Estado?

La operación intelectual mediante la cual los investigadores de las revoluciones modernas hacen de las crisis objetos de estudio consiste en considerar la realidad social dividida en dos bloques: los factores objetivos y los subjetivos. Los factores objetivos corresponden a lo que parece proceder de determinismos sociales fuertes, lo que escapa al dominio de los actores, mientras que los factores subjetivos, por el contrario, corresponden a la actividad de las organizaciones, a su orientación consciente, a los objetivos que los actores se proponen. Y en el caso guatemalteco, el desequilibrio en el interior de la estructura de poder del gobierno aumentó con la acción de los sectores populares.

El fuerte desequilibrio social que fue volviendo difícil la vida de los guatemaltecos fue la profunda sensación de un malestar peligroso que con el gobierno de Pérez Molina no hizo más que aumentar. Para la población, ha resultado irritante que el régimen

encabezado por un general contrainsurgente y un grupo de oficiales con entrenamiento en el exterior fuera incapaz de integrar y ordenar la sociedad; y por el contrario, que fuera tan fácil de corromper y se dejara tentar con el mal uso de los recursos del país.

Fue una deslegitimación de la autoridad del Estado, pero ha sido también la suma de los factores de inseguridad, de una violencia que penetra en el fuero personal de manera creciente, de la pobreza y las desigualdades, y aún peor, el saqueo de los recursos públicos por parte de las altas autoridades políticas, policíacas y militares del país. Hay fenómenos o procesos sociales que conducen o pueden conducir a rupturas en el funcionamiento de las instituciones políticas, no necesariamente legítimas, propias de un sistema social, y que parecen amenazar la persistencia de estas instituciones. Los desequilibrios políticos, si son de largo plazo, constituyen síntomas críticos mayores.

■ La muerte en la calle

El pasado reciente de la vida política guatemalteca quedó ferozmente surcado por lo que se llamó con razonada hipocresía el «conflicto armado interno», una modalidad desequilibrada de guerra civil entre una minúscula fuerza guerrillera y un ejército nacional bien entrenado para el juego de la contrainsurgencia. El conflicto armado fue más bien una política de

represión antipopular que en el transcurso de dos décadas provocó más de 100.000 muertos y desaparecidos, una cifra similar de refugiados y desplazados y otras expresiones de destrucción humana y material. En esa época, las luchas por la democracia fueron consideradas por las autoridades anticomunistas formas extremistas de organización, y el uso de la fuerza aumentó. Esos recuerdos están presentes en las movilizaciones entre las personas de mayor edad. La cultura política guatemalteca quedó marcada por las dificultades para el diálogo y la pronta escalada del conflicto para resolver diferencias. La implantación de la democracia electoral en 1986 y la Constitución correspondiente permitieron pasos sucesivos en la búsqueda de la convivencia ciudadana; otro paso decisivo fue la aprobación de los Acuerdos de Paz, que pese a las dificultades que tuvieron en su divulgación y apropiación por parte del gran público, estimularon la cultura democrática en el país.

Pero las marchas de protesta trajeron el recuerdo obligado del conflicto armado, porque las relaciones sociales de la población quedaron lastimadas por la violencia, y las redes de solidaridad y de confianza todavía no alcanzan a restañar las heridas de la vida social. En el marco de estos antecedentes históricos, las convocatorias a la movilización popular que se vienen haciendo entre abril y junio de este año inicialmente desper-

taron temor. Con toda razón, la gente recuerda que ninguna manifestación popular, independientemente de su tamaño, fue permitida en el pasado. La relativa libertad con que hoy en día se demanda al gobierno aparece como una novedosa prueba del respeto a los derechos políticos de la ciudadanía.

Durante mucho tiempo, con o sin permiso policial, no hubo desfile, manifestación o movimiento de masas que no terminara con violencia o hasta con la muerte de uno o muchos de los asistentes. Tampoco hubo reconocimiento oficial de los atropellos homicidas, y jamás se supo de algún castigo o sentencia para los numerosos victimarios. Desde entonces se practica la impunidad. Es este un capítulo olvidado de la historia del desfreno militar, del abuso permanente del monopolio de la violencia, legítima o no; es difícil que la injusticia se realice como un hecho legítimo, o que la justicia sea compatible con la violencia. Los rasgos delictuales guardan fiel relación con lo que la ley prescribe como tal.

Entonces, las protestas populares con finalidades políticas fueron dejadas de lado por un tiempo porque no eran compatibles en el clima del conflicto armado interno. Las muertes en la calle fueron sustituidas en el país de los 100.000 muertos por luchas en la montaña o por las matanzas en el medio rural con intenciones genocidas. Pero la juventud que en este 2015 libra su

propia batalla ya no tiene en su memoria lo que ocurrió en los años 80 del siglo pasado; hay una cierta ignorancia de ello entre la generación de los Acuerdos de Paz. Como se plantea en la parte final del texto, las diferencias se explican no solo por la edad, sino también por los estratos sociales de pertenencia.

Las experiencias mortales en las protestas fueron muchas. Recordemos algunas. Una manifestación pacífica de gente variada encabezada por un grupo de estudiantes universitarios, el 25 de junio de 1956, fue detenida por un destacamento militar en pleno centro urbano, en la popular esquina del Teatro Lux y la calle 11. Fueron ametrallados, con un saldo de cinco muertos y 37 heridos y más de un centenar de detenidos. A su turno, las llamadas Jornadas de Marzo y Abril (1962) fueron la materialización del rencor y del resentimiento de una generación reprimida con la caída de Jacobo Arbenz⁵. El régimen de Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963) también reaccionó con violencia frente a manifestaciones de estudiantes de secundaria y de la universidad. La movilización popular, con paros del transporte público, del sistema escolar y de algunos servicios sociales, se prolongó por varias semanas entre marzo y abril de 1962 y contó más de 40 jóvenes muertos, una centena de heridos y de detenidos. Por esos años se vivían los prolegómenos de lo que sería la guerra civil. En efecto, entre

1965 y 1967 se desarrolló en el país lo que se conoce como el primer foco guerrillero. El desfile tradicional del 1º de mayo, que reunía a organizaciones de obreros y campesinos, fue siempre reprimido, pero nunca como en el año 1980. Ese año, la concentración de los trabajadores fue salvajemente atacada, como si se tratara de una acción de guerra; nunca se supo el número exacto de muertos y heridos, pero se dice que fueron más de 30 personas que manifestaban y también del público.

Las últimas expresiones de descontento de masas reprimidas con violencia ocurrieron en el momento más represivo de la dictadura del general Romeo Lucas García (1978-1982). Casi todas ellas fueron desfiles fúnebres, en la Alameda que conduce al cementerio general, con ocasión del entierro de figuras políticas asesinadas, como Oliverio Castañeda, Alberto Fuentes Mohr, Manuel Colom Argueta y varios más. Era un pueblo que protestaba por la muerte de personalidades nacionales, ya sin objetivos políticos precisos; gente que desfilaba como expresión de dolor y de repudio, paralizada con balazos indiscriminados. Esa fue la manera contrainsurgente de poner orden en la calle, en la plaza, en el foro.

5. Presidente entre 1951 y 1954. Fue acusado de comunista por sus políticas de reformas y derrocado en un golpe apoyado por Estados Unidos y la United Fruit Company.

■ Corrupción y crisis versión 2015

Los actos de corrupción son variados, múltiples, estremecedores: médicos que venden el servicio de camas en hospitales públicos, venta de tesis académicas, contrabando de toda mercancía imaginable, venta de niños, de derechos de exploración de tierra, funcionarios que venden servicios o pagan sobrevalores para dejarse la diferencia... Como puede verse, la corrupción no solo la practican las altas autoridades, sino también las medianas, las pequeñas, casi todos. Esta es una sociedad que viene enferma después de tanta violencia de guerra. Es un síntoma de lo que le sucede a una sociedad cuando se han debilitado los recursos socializadores del orden, la moralidad, el respeto y la lealtad. Una razón anómica explica que muchos cometan actos de corrupción porque saben que es una fuente de ingresos o beneficios.

Un recuento incompleto de actores corruptos se ofreció páginas atrás; ahora agreguemos otros. A mediados de 2012, el reo acusado por la muerte de monseñor Juan Gerardi en 1998, capitán Byron Lima, condenado a 20 años de prisión, se convirtió con la ayuda de los altos funcionarios del sistema penitenciario en jefe de una estructura ilegal en las cárceles, que vendía los mejores sitios, comodidades, salidas ilegales, visitas, traslados y varios tipos de favores apreciados por los presos con recursos para pagarlos. En

la red, supuestamente estaba involucrado el titular de la Dirección General del Sistema Penitenciario, Édgar Camargo. Según la investigación, la principal actividad delictiva del grupo era la transferencia de presos de un penal a otro, y por cada uno de los traslados Camargo cobraba unos 6.000 dólares⁶.

Byron Lima ganó así muchísimo dinero durante varios años, hasta que la cadena criminal se volvió tan pública y onerosa que sus miembros fueron denunciados, los más importantes fueron destituidos, Lima perdonado y puesto en su lugar; el escándalo tuvo conexiones con el ministro de Gobernación, jueces, empresarios y la propia Presidencia de la República. ¿Fingimos sorpresa? Con tantos y tan desproporcionados delitos, a nadie pasa desapercibido que los negocios ilegales realizados a la sombra del gobierno terminan haciéndose evidentes.

Ya mencionamos la cadena criminal que existía en la SAT y el sistema de aduanas, donde hubo fraude fiscal y robo de los impuestos que los importadores pagaban, además de permitirse el paso de toneladas de estupefacientes. En este y otros actos ilegales habría estado vinculada la vicepresidenta de la República. Contra ella fue también la manifestación del 25 de

6. V. Leire Ventas: «Byron Lima, el preso más poderoso de Guatemala» en *BBC Mundo*, 17/9/2014.

abril, que reclamó su renuncia y la de su equipo, e incluso la del presidente Pérez y buena parte de su gabinete, además de que el gobierno «devuelva todo lo que se robó». Y el movimiento #RenunciaYa continuó movilizándose. Aún no se ha podido capturar a dos de los supuestos responsables de estas mencionadas corruptelas, el capitán retirado Monzón y Luis Mendiábal, un supuesto intermediario en la red de corrupción.

A este clima de efervescencia y malestar ciudadano, especialmente en las universidades, se sumaba el ánimo combativo generalizado de grupos sociales que, como los campesinos, nunca vieron satisfechas sus demandas. La complejidad de la coyuntura que vive el país queda completa si se recuerda que 2015 es un año electoral y que el 5 de mayo se abrió la campaña para los comicios presidenciales del 6 de septiembre, con todo lo que ello significa: la modalidad guatemalteca de campaña, especialmente dispendiosa, ruidosa y reiterativa, que está llegando al uso de la violencia armada para ganar espacios, resolver diferencias y, a veces, hasta para ganar votos.

Los hechos derivados del *affaire* Baldetti –conocido como el caso «La Línea»– profundizaron la ya aguda crisis del régimen con la renuncia de varios ministros, incluido el de Gobernación, coronel Mauricio Lima Bonilla. Cabe destacar también la dimi-

sión del ministro de Energía y Minas, Erick Archila, quien, como Baldetti, era investigado por una comisión del Congreso tras un supuesto caso de corrupción por la sobrevaloración de adjudicaciones hidroeléctricas. Adicionalmente, tras la denuncia de la CICIG de los hechos de corrupción ocasionados en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, fue detenida la Junta Directiva del Instituto, acusada de manejo criminal de medicinas destinadas a enfermedades renales.

De este modo, el mandatario derechista vio debilitarse su poder, a lo que se agrega una solicitud de antejuicio que, pospuesta por un amparo, se reactivará en los próximos días, lo que podría colocarlo en la condición de perseguido penal. De hecho, Pérez Molina es un presidente que ya no gobierna y mantiene una condición de aislamiento a la espera de que termine su periodo constitucional.

Estamos viviendo una profunda crisis de gobierno en paralelo a la falta de democracia. El Poder Ejecutivo ha perdido autoridad. Uno de los problemas de la crisis está vinculado a la inestabilidad, que tiene muchas fases, de las cuales la más importante son los desequilibrios que presentan los partidos políticos y el sistema electoral. El régimen de Pérez Molina se apoyó en un partido artificial –el Partido Patriota–, minoritario y obligado a transar con pequeños grupos. En el Congreso aceptó legislar con el

principal partido de la oposición. La vacancia de la Vicepresidencia tuvo un remedio falaz: fue nombrado para el cargo el abogado Alejandro Maldonado Aguirre, magistrado de la Corte de Constitucionalidad y ex-adherente del Movimiento de Liberación Nacional, un partido violentamente anticomunista y de extrema derecha.

Por todo esto, el régimen ha perdido toda legitimidad. En el caso de una democracia, la creencia en su legitimidad por parte de una mayoría de la población o una mayoría del electorado es insuficiente para su estabilidad. El apoyo popular al oficialismo ha desaparecido, el Partido Patriota sobrevive en un medio electoral que le es adverso, la simpatía por Pérez ha caído en las encuestas. La legitimidad se erosiona pero resulta difícil comprobarlo.

Un gobierno legítimo es el que se considera menos malo que otras formas de gobierno⁷. La corrupción produce mal gobierno, ya sea porque aumenta las trabas burocráticas o porque dificulta el funcionamiento estatal. La experiencia de Guatemala está a la vista: el colapso del sistema de salud y especialmente el drama de los hospitales, el retraso en la educación, el deplorable estado de las escuelas, el descuido frente a los problemas de la naturaleza, el rezago vergonzoso de la cultura. Y como sucede siempre, si el Estado funciona mal, no perjudica precisamente a los poderosos.

■ A modo de cierre

Todos los hechos descritos anteriormente sugieren la sospecha de que Guatemala puede estar dejando de ser una democracia. La crisis política afecta las estructuras de autoridad, por lo que esta es ya una crisis de Estado: el rasgo más importante son las fracturas sucesivas que erosionan el poder. Entre la gente común se viven situaciones anómicas. El presidente de la República está penalmente acusado y pendiente del antejuicio que permita el proceso. De hecho, la presidencia de Pérez es solo el ejercicio de rasgos formales suyos y de varios funcionarios; el nivel de ilegitimidad que ha acumulado le impide gobernar, salvo las firmas protocolares. El vicepresidente decidió mantener un bajo perfil, todo lo contrario de Baldetti, cuya actuación pública superlativa le ganó también envidias. El Poder Legislativo no funciona desde hace dos años; en 2014 un partido de oposición interpeló a dos ministros durante 11 meses; en 2015 solo hubo dos reuniones, una para aprobar a las carreras el proyecto de presupuesto anual de ingresos y gastos. Las finanzas colapsaron hace cuatro meses y no se conoce la capacidad de recaudación en los últimos meses de este año (2015). El sistema judicial funciona contradictoriamente, y los aciertos de investigación penal son el resultado

7. Juan J. Linz: *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, 1993, p. 41 y ss.

de la actividad de CICIG, cuya función se relata líneas arriba. El ejército se mantiene inmóvil, leal, pero con su poder de veto activo.

La campaña electoral puede estar probando los síntomas adversos de una democracia. Se desarrolla una campaña maniatada por parte de la principal fuerza política del país: el Partido Libertad Democrática Renovada (LIDER), que dirige Manuel Baldizón. Es el virtual ganador. En Guatemala gana el que tiene más dinero. El segundo lugar lo tiene Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), partido que vive una extraña paradoja: se dice que no puede ganar porque tiene 12% de votos a su favor y 25% de personas que no votarían nunca por la candidata Sandra Torres. Si se mantiene ese número de «antivotos», se podría tener una singular experiencia.

Pero hoy la oposición política adquirió algunos rasgos novedosos: no la encarnan los partidos políticos sino las movilizaciones populares que exigen la renuncia de los responsables a sus cargos de gobierno y el castigo a los corruptos. La demanda mayor es la reconstitución del Estado democrático y de sus instituciones. No se han planteado demandas antisistémicas, rupturistas; es decir, la oposición se mueve en el marco del orden «de-

mocrático burgués» y lo que unifica a los diferentes grupos es la demanda de modernización y reforma del Estado. El conjunto de reclamos sociales y políticos apunta a posiciones de clase media, conservadora o reformista. Hay moderación en la visión de lo que se combate y lo que se pide, y no se escuchan demandas antioligárquicas en la defensa de la justicia social, por la tierra, en favor de los pobres. Esa izquierda que hablaba un lenguaje radical hoy no existe en Guatemala.

El bagaje teórico o ideológico de clase, que otrora servía para elaborar las demandas revolucionarias, ha sido sustituido por demandas reformistas provenientes de sectores medios urbanos moderados, que articulan una prosa controlada. A esta clase media modosa no le gusta la corrupción; a veces se tiene la sospecha de que vive un moralismo de oportunidad; ha habido momentos en que no es con los valores éticos sino con los políticos con los que se debe combatir al gobierno. La lucha no es contra los malos sino contra fracciones de la burguesía que siempre corrompieron a la sociedad. La caída del general Pérez ocurrirá pronto. Solo buscamos que las clases medias se mantengan de pie para poder reconstruir la democracia; eso no es cuestión de moral pública sino de intereses de clase. ▣

Argentina: del bipartidismo a la «democracia peronista»

MARÍA ESPERANZA CASULLO

Luego de la crisis de 2001 se popularizó en Argentina la tesis de la «disolución del sistema de partidos». No obstante, mediante el análisis de datos electorales, puede demostrarse que la respuesta del sistema de partidos argentino a la crisis fue asimétrica: mientras que el campo no peronista nunca pudo recuperarse del impacto, el peronismo no solo se recuperó, sino que hoy aparece como hegemónico en la política nacional. Las elecciones presidenciales de 2015 parecen confirmar esta especial capacidad de sobrevida y vuelven a colocar a la fuerza fundada por Juan Perón como una de las grandes favoritas.

La democracia argentina tiene ya más de 30 años de edad (si fuera una ciudadana, no solo estaría habilitada para votar, sino que ya podría ser, por ejemplo, candidata a senadora según la legislación nacional). A los argentinos que nacimos a la conciencia política en los años de la transición, esta fecha no puede sino emocionarnos: no faltaron momentos en los que alcanzar semejante hito parecía imposible. Pero la que fuera en 1983 una

joven y dubitativa democracia ha probado ser más resiliente de lo que muchos pensaban en los años de la «primavera» alfonsinista: ha persistido a pesar de tres episodios de insubordinación militar, varias crisis económicas graves, un número incontable de graves conflictos sociales y una crisis política en 2002 que se llevó a cinco presidentes en dos semanas. Hace 30 años, hubiéramos pensado que vivir en un régimen democrático con elecciones

María Esperanza Casullo: es politóloga, doctora en Gobierno de la Universidad de Georgetown (Estados Unidos) y profesora de la Universidad Nacional de Río Negro (Argentina). Publicó artículos y capítulos sobre teoría de la democracia, populismo latinoamericano y peronismo. Colabora habitualmente en publicaciones especializadas como *El Estadista* y *Nueva Ciudad*. Correo electrónico: <mecasullo@unrn.edu.ar>.

Palabras claves: bipartidismo, democracia, peronismo, Cristina Fernández de Kirchner, Argentina. **Nota:** este artículo surgió de la conferencia «Argentina Today and Tomorrow: Prospects and Challenges», celebrada en el Center for Latin American Studies de la Brown University el 22 de febrero de este año. La autora agradece a José Itzigsohn, Richard Snyder, Andrés Malamud y Ernesto Calvo por sus aportes y comentarios.

limpias y libres y sin amenazas autoritarias era un logro en sí mismo; hoy, sin embargo, sabemos que estos criterios minimalistas no son suficientes y que podemos aspirar no solo a una democracia, sino a una democracia de buena calidad¹. La sola resiliencia democrática no es poco; pero aun así, tenemos derecho a esperar más de la democracia.

¿Qué clase de democracia tiene Argentina hoy? No existe consenso: ha sido caracterizada como delegativa², populista³, hiperpresidencialista⁴, y la lista puede seguir. La perspectiva de este artículo es más simple y no aspira a encontrar un único adjetivo que describa la totalidad de la práctica democrática nacional desde un ángulo normativo. Emplearemos aquí un enfoque más modesto e inductivo. Sean cuales fueren sus falencias, los analistas coinciden en que las elecciones argentinas han sido aceptablemente limpias, libres y representativas, con una tasa de participación electoral que supera rutinariamente el 70%. Partiendo de esa base, lo que sigue es un ejercicio estrictamente empírico que se centrará en el análisis de los datos de elecciones nacionales que son de acceso universal. Con esta perspectiva, la respuesta a la pregunta «¿qué tipo de democracia tiene la Argentina?» es simple: si miramos los números electorales agregados en el nivel nacional, la democracia argentina es, ante todo, una democracia peronista.

■ La crisis de los partidos... ¿la crisis de los partidos?

Un contraargumento posible es que la democracia argentina no puede ser peronista porque en nuestro país los partidos están en crisis y, mientras la democracia parece fortalecerse en el tiempo, sus partidos políticos se debilitan. Tal crisis en relación con los partidos fue la *vedette* analítica entre 2001 y 2002⁵; sin embargo, y habiendo ya transcurrido diez años de ese momento, podemos ver que la tan mentada «crisis de representación»⁶ no afectó ni afecta a todo el sistema de partidos, sino solo a la mitad no peronista del espectro. La mitad peronista no solo no está en crisis, sino que, en cuanto a cantidad de votos, le va mejor que nunca. Veamos los datos. En 1983 Argentina reingresó en la vida democrática con

1. Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga: *Democracia delegativa*, Prometeo, Buenos Aires, 2011.

2. *Ibíd.*

3. Ernesto Laclau: *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

4. Alberto Castells: «La institución presidencial en el sistema político argentino» en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja* año VI N° 9, 2012.

5. Juan Carlos Torre: «Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria» en *Desarrollo Económico* vol. 42 N° 42, 2003; Ernesto Calvo y Marcelo Escolar: *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.

6. Marcelo Cavarozzi y M.E. Casullo: «Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?» en M. Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina: *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario, 2002.

Cuadro 1
Argentina: resultados de las elecciones nacionales, 1983

	UCR	PJ	Otros
Presidente (porcentaje de votos)	51,75	40,16	7,92
Diputados (banca conseguida)	129	111	14

Fuente: «Atlas de elecciones» en *Blog de Andy Tow*, <www.andytow.com>.

un sistema casi perfectamente bipartidista, dominado por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ, peronista).

En la elección de 1983 compitieron los dos partidos tradicionales de Argentina (PJ y UCR), más una tercera fuerza, el Partido Intransigente (PI, nacionalista de izquierda). El claro –aunque para algunos inesperado– ganador de esas elecciones fue el radical Raúl Alfonsín, del ala «socialdemocratizada» de su partido, con más de 50% de los votos. El peronismo, aunque fue derrotado, obtuvo sin embargo un robusto 40,61% de los votos para presidente. Todas las otras fórmulas combinadas consiguieron algo menos de 9%. La Cámara de Diputados resultante de esas elecciones quedó dividida en una clara mayoría y una clara minoría, más un puñado de parlamentarios de los partidos minoritarios (en ese entonces, los senadores eran elegidos por las legislaturas provinciales y no por voto directo).

La naturaleza bipartidista del sistema político argentino parecía tan fuerte que resistió inclusive los efectos de la hiperinflación de 1989. La insatisfac-

ción con la incapacidad del gobierno de Alfonsín para resolver la crisis económica se tradujo en su renuncia y en elecciones anticipadas, pero aun en plena crisis el radicalismo pudo conservar una buena porción de los votos: Eduardo Angeloz, del ala derecha del partido, obtuvo 37% de los sufragios, mientras el peronista Carlos Menem ganaba las elecciones con 47%. La situación no parecía catastrófica para la UCR y los analistas podían esperar que, luego de cierto tiempo, el más antiguo partido argentino, fundado en 1891, pudiera renovarse y renacer de sus cenizas, como ya lo había hecho en otros momentos de su larga historia. Sin embargo, los datos electorales nos muestran que el sistema de partidos argentino cambió de forma más duradera en la década de 1990.

El quiebre del bipartidismo se produjo en 1995. En la elección presidencial de ese año, la UCR obtuvo menos votos que en el crítico 1989, cuando se votó durante una crisis hiperinflacionaria. Claramente, la decisión de Alfonsín de ser cofirmante de la propuesta de reforma constitucional de Menem en 1994 (mediante el denominado «Pacto de Olivos») tuvo efectos catastróficos

sobre el atractivo electoral del centenario partido. Un nuevo agrupamiento de centroizquierda, el Frente País Solidario (Frepaso) fue el segundo más votado en 1995, con casi 30% de los sufragios. Es decir, su buena performance puede explicarse casi completamente por los votos perdidos por la UCR más los eventuales votantes del PI y algunos peronistas desencantados (uno de los principales líderes del Frepaso, Carlos «Chacho» Álvarez, abandonó el peronismo en los años 90 en oposición al giro neoliberal del partido fundado por Juan Perón). A partir de esta elección, la UCR ya no podría nunca más ganar una elección presidencial sin aliados.

Así comenzó la no tan larga agonía de la Argentina bipartidista. En 1999 fue posible engañarse con respecto a este final, dado que Fernando de la Rúa, un candidato radical, derrotó al peronista Eduardo Duhalde. Pero aun así la UCR nunca recuperó su preeminencia. Para comenzar, quien ganó las elecciones no fue la UCR, sino una coalición entre la UCR y el Frepaso denominada Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. Pero la Alianza demostró ser extremadamente frágil. Una vez en el gobierno, creó una compleja estructura de capas partidarias para el reparto de las oficinas del Estado entre los dos partidos (si el mando de un ministerio era «dado» a un miembro de un partido, sus secretarios de Estado eran del otro, y así sucesivamente), y de esta forma, la es-

tructura burocrática resultante nunca pudo funcionar de manera unificada. Finalmente, la mayor muestra de la fragilidad de la coalición fue el conflicto entre el presidente De la Rúa y el vicepresidente «Chacho» Álvarez, que precipitó el fin de la Alianza (y poco después, del gobierno).

La renuncia anticipada de De la Rúa y la profunda crisis socioeconómica que la enmarcó tuvieron un impacto enorme en el sistema de partidos. El *Zeitgeist* dominante se resumía en la frase «que se vayan todos»: cinco presidentes se sucedieron en el tiempo récord de quince días. En la elección presidencial de 2003 compitió un número inusitado de siete aspirantes a la Presidencia. Tres de los candidatos provenían del peronismo (Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá) y tres tenían origen en la UCR (Leopoldo Moreau, que compitió con la clásica Lista 3 radical, Elisa Carrió –en ese entonces de centroizquierda– y Ricardo López Murphy –centrodecha–). El candidato que obtuvo más votos fue Menem, con 24%, a pesar de lo cual el ex-presidente decidió no participar en la segunda ronda electoral dado que las encuestas lo daban seguro perdedor por amplia diferencia. La UCR obtuvo solamente 2,35%, su menor cosecha desde 1983... y los tres postulantes peronistas sumaron casi 60%. El eventual triunfador, el peronista Néstor Kirchner, gobernador de la patagónica provincia de Santa Cruz, ganó por fuera del justicialismo

oficial, usando un nombre partidario de fantasía: Frente para la Victoria (FPV). Es cierto: en la elección de 2003 se fragmentaron todos los partidos políticos y tenía sentido hablar de una «crisis de representación». Y también es verdad que el sistema de partidos argentinos nunca recuperó su estructura bipartidista. Pero el campo peronista logró rearticularse rápidamente, lo que no fue el caso del espacio no peronista.

En las elecciones de 2005, el kirchnerismo compitió con éxito contra el duhalismo en su propio terreno, la provincia de Buenos Aires, lo derrotó y luego hegemonizó al peronismo. Se trató de un enfrentamiento intraperonista entre Kirchner y su propio «padrino» político, Eduardo Duhalde, quien desde la Presidencia lo había bendecido como candidato en 2002. Y en esa batalla por el control del peronismo se edificó el poder kirchnerista.

Ya en 2007 el PJ se presentó a las elecciones unificado detrás de la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner⁷ y ganó con 45% de los votos (en primera vuelta). Sin embargo, el espectro no peronista continuó dividido entre la candidatura de la UCR (16,91%) y la de Elisa Carrió (ex-radical, con 23%), quien resultó la segunda más votada. En 2009, el FPV presentó otra vez una lista unificada (si bien en algunos distritos sumó listas «colectoras»⁸) y una vez más la oposición se presentó dividida en varias listas. En

2011 el voto peronista se encolumnó casi totalmente detrás de la candidatura de Fernández de Kirchner, quien ganó la elección con un récord de 54% (en esos comicios, compitieron dos peronistas disidentes antikirchneristas que no tuvieron gran éxito: Alberto Rodríguez Saá logró un módico 7,9% y Eduardo Duhalde, 5%). La UCR obtuvo 12% y el Frente Amplio Progresista (FAP, hegemonizado por el Partido Socialista), 16,81%. El porcentaje de Elisa Carrió se desplomó a 1,84%.

La tesis acerca de la crisis del sistema político argentino debe ser entonces revisada. No es correcto hablar de una «crisis del sistema» sino, en todo caso, de una crisis de la mitad no peronista del sistema. Lo que está en crisis no es la totalidad, sino las identidades políticas que se identifican con

7. Esta rotación entre esposos le hubiera permitido al kirchnerismo sortear las restricciones constitucionales que solo habilitan una reelección consecutiva, lo que se frustró con el sorpresivo fallecimiento de Néstor Kirchner en 2010.

8. Las listas «colectoras» son una peculiar innovación de la Argentina poscrisis: se trata de boletas electorales de dos o más partidos políticos diferentes que llevan distintos postulantes en los cargos inferiores pero apoyan al mismo candidato en el puesto superior (presidente, gobernador, etc.). En una «colectora», por ejemplo, el partido A y el partido B presentan cada uno sus aspirantes a diputados nacionales (que por lo tanto compiten entre sí), pero estas boletas van «colgadas» del mismo candidato presidencial, para el cual «colectan» votos. Las colectoras permiten maximizar el voto a una fórmula para el Poder Ejecutivo sin necesidad de hacer una alianza formal, pero presentan el problema de fragmentar las legislaturas.

el no peronismo⁹. A pesar de la debilidad de su institucionalización partidaria (o tal vez a causa de ella misma), el peronismo es capaz de generar patrones bastante estables de prácticas políticas; como veremos, sin depender solamente de los mecanismos partidarios para generar representación y autoridad política.

■ Pero... ¿qué es el peronismo?

Si no es estrictamente un partido político, se preguntará el lector, ¿qué es el peronismo? El peronismo no es solo un partido porque es *más* que un partido. Es una desorganización organizada¹⁰ o un partido-máquina populista¹¹ que ha demostrado una sorprendente perdurabilidad y productividad política. Es una identidad política hegemónica¹² y también una cultura política¹³. Y también, sin duda, es otras cosas más. Discutiré, de manera bastante dogmática dada la extensión del artículo, cuatro de sus características que son, a mi juicio, de especial importancia.

Primero, como sostiene María Victoria Murillo, «peronismo es ganar»¹⁴. No señalo esto cínica o derogatoriamente; no me refiero aquí a que el peronismo no tenga ideología, o sea solo una manera de ascender al poder para políticos oportunistas, o que gane elecciones en virtud del clientelismo y la manipulación. Las tres cosas son falsas: el peronismo tiene ideología¹⁵, ha sobrevivido a periodos prolongados de proscripción y persecución¹⁶, y se ha mantenido vivo como identidad política aun

cuando no gobierna y no tiene recursos para distribuir clientelarmente¹⁷. Cuando digo «peronismo es ganar» me refiero a que el peronismo es la única identidad política en el país que asume

9. Uso la expresión «identidades políticas» para señalar que me refiero a algo más amplio que la organización formal de un partido político. Siguiendo a Gerardo Aboy Carlés, defino una identidad política como un conjunto de prácticas políticas que son capaces de generar, a través de un proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables capaces a su vez de generar acciones colectivas. Una identidad política puede ser institucionalizada en un partido; sin embargo, creo más adecuado usar este término más amplio para marcar que el peronismo no es estrictamente un partido político, sino una formación de tipo movimientista. G. Aboy Carlés: «Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación» en *Estudios Sociales* vol. 28 N° 1, 2005.

10. Steven Levitsky: «Una 'des-organización organizada': organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino» en *Revista de Ciencias Sociales* N° 12, 10/2001.

11. S. Levitsky y Kenneth M. Roberts: *The Resurgence of the Latin American Left*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2011.

12. G. Aboy Carlés: «De lo popular a lo populista o el incierto devenir de la plebs» en G. Aboy Carlés, Sebastián Barros y Julián Melo: *Las brechas del pueblo. Reflexiones sobre identidades populares y populismo*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2013.

13. Pierre Ostiguy: «Peronism and Anti-Peronism: Social-Cultural Bases of Political Identity in Argentina», trabajo presentado en el xx Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Guadalajara, 17 a 19 de abril de 1997.

14. «Victoria Murillo: 'El gobierno le presta atención a la opinión pública'» en *El estadista*, 12/4/2012.

15. Susan Stokes: «Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina» en *American Political Science Review* vol. 99 N° 3, 8/2005.

16. Daniel James: *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2010.

17. S. Levitsky: ob. cit.

de manera plena el carácter extremadamente competitivo del mercado electoral argentino y que, por lo tanto, entienden que la ideología, la coherencia y la trayectoria biográfica de sus dirigentes son secundarias en relación con su capacidad de ganar elecciones.

Para el peronismo, no importa quién sea o de dónde venga: quien tiene los votos se gana el derecho de llamarse peronista y competir con otros peronistas; inversamente, si no se cuenta con los votos, aunque se trate de un prócer partidario o de un ex-presidente, el candidato pasa automáticamente a ser amenazado por los nuevos competidores (para confirmarlo, están los casos de Antonio Cafiero, Carlos Menem o Eduardo Duhalde). La competencia por los votos es el primer y único vector de legitimación; como dicen que dijo Perón, «Para un peronista, lo único peor que la traición es el llano» (es decir, la pérdida del poder). Es común leer en la prensa argentina críticas hacia la orientación peronista a la victoria. Sin embargo, hay que señalar que esta «orientación a ganar» hace que el peronismo sea la única identidad política del país en la que existe un único principio de legibilidad partidaria, es decir, los votos, o como se dice coloquialmente, «cuánto medís». Esto es una gran ventaja por sobre los demás partidos, que tienen grandes problemas para reemplazar a sus líderes (a pesar de que estos acumulen malos resultados electorales) cuando estos son figuras de prestigio, o no

pueden realizar alianzas con otros partidos porque ninguno de sus referentes está dispuesto a deponer sus ambiciones personales y a aceptar que el otro o la otra «mide más».

Segundo, el peronismo es popular. Es la única identidad política argentina que, en términos de Pierre Ostiguy, no duda en «hacer ostentación antagonista de lo bajo, lo vulgar, lo indebido» en política¹⁸. En un país en el que todos los demás partidos políticos se precian de presentarse como educados, civilizados y de clase media, la autopresentación de los candidatos peronistas (siempre dispuestos a comer un *choripán* en público, a salir en las fotos con las celebridades más pulposas del día y a jugar fútbol o bailar en público) les permite establecer lazos culturales y emocionales con sectores populares que, además de estar politizados y ejercer su voto, se sienten culturalmente excluidos por los circuitos delimitados por las «esferas públicas del gusto» de clase media demarcados por la prensa y los formadores de opinión metropolitanos.

En tercer lugar, como bien lo describió Steven Levitsky, el peronismo está enraizado en las comunidades. El peronismo es «cercano» a la sociedad, como diría Ernesto Calvo¹⁹. Mientras

18. P. Ostiguy: ob. cit.

19. E. Calvo, Timothy Hellwig y Keyoung Chang: «The Eye of the Beholder: Ideological Lensing, Information Effects, and the Vote», trabajo presentado en el xxii Congreso Internacional de la International Political Science Association, Madrid, 2012.

que la UCR tiene, por historia, presencia en las universidades pero no en los sindicatos, y la izquierda tiene algunos sindicatos pero poca organización territorial, el peronismo es el único movimiento político que cuenta con presencia en todas las arenas de la vida social: tiene organizaciones en los barrios, tiene bancadas en el Congreso, tiene agrupaciones universitarias, tiene sindicatos, tiene organizaciones de jóvenes. Estas agrupaciones y corrientes son proteicas y descentralizadas y pueden entrar en tremendos conflictos entre sí, pero existen. O, como dijo Alfredo Pucciarelli en una entrevista reciente, «hay una vitalidad en el trabajo político que no es ideológica sino política y supone que hay antenitas que van captando demandas»²⁰. Este carácter enraizado del peronismo le permite canalizar demandas desde abajo hacia arriba: es decir, el peronismo genera permanentemente representación.

Y cuarto y último, el peronismo es vertical (y verticalista). El peronismo está enraizado y desorganizado, pero no descentralizado. Al mismo tiempo que cultural y organizativamente multiforme, el peronismo es un partido-máquina liderado siempre desde un centro cuyo lema máximo es «El que gana gobierna, el que pierde acompaña». Este verticalismo permite que, por ejemplo, los mismos diputados y senadores que votaron a favor de la privatización de la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)

en los años 90 lo hagan con el mismo entusiasmo por su reestatización en 2012. En las palabras de Andrés Malamud, «el peronismo es una imprecisión que es precisada por su liderazgo». Pero cuidado: este verticalismo se mantiene en tanto el (o la) líder cuenta con los votos: para seguir citando frases de la liturgia anónima peronista, «El peronismo te acompaña hasta la puerta del cementerio, no más allá».

La permanencia en el tiempo de estos cuatro principios operativos (que más que una ideología forman un *habitus*, en el sentido que da Pierre Bourdieu al término), sumada a la fragmentación de los partidos opositores, que o son verticalistas o son enraizados pero nunca las dos cosas al mismo tiempo, han generado que el peronismo no solo no haya disminuido, sino que haya aumentado su cuota del mercado electoral de 2003 a la fecha. En las elecciones de 2011, si se suman los votos del FPV con los de los demás candidatos que se autopresentaban como peronistas (Alberto Rodríguez Saá y Duhalde), se encuentra que casi 70% de los votantes optó por un postulante peronista. En cambio, si sumamos el 12% de la UCR con el casi 17% del socialista Hermes Binner y el 2% de Elisa Carrió, aún estamos lejos de reconstruir el bloque no peronista de la vieja época del bipartidismo.

20. A. Pucciarelli: «Hicieron un pésimo diagnóstico», entrevista en *Página/12*, 29/6/2014.

El crecimiento del *market-share* del peronismo se hizo más llamativo todavía en las elecciones legislativas de 2013. Es fácil ver esto solo a partir del dato de que el FPV perdió en la provincia de Buenos Aires (no así en la elección nacional) a manos de la nueva fuerza de Sergio Massa, quien se había desempeñado como jefe del Gabinete de Ministros kirchnerista (es decir, es un peronista disidente). El sorprendente dato es que la competencia entre peronistas que fungen, según la circunstancia, como oficialistas u opositores no solo no disminuye las chances electorales del peronismo, sino que parece aumentarlas.

Si miramos los resultados de la última elección en la provincia de Buenos Aires (el mayor distrito electoral del país y la «madre de todas las batallas») y sumamos otra vez los guarismos de todos los candidatos que se autorreferencian en el gelatinoso archipiélago de la identidad peronista, los resultados pueden parecer confusos. El

FPV, el Frente Renovador, Unidos por la Libertad y el Trabajo (de Francisco de Narváez) y Unión con Fe (de Gerónimo Venegas) obtuvieron un inaudito 83% de los votos. La competencia interna en el peronismo no se correlaciona con desencanto o pérdida de votos, sino con un aumento del interés social.

Todo lo dicho hasta ahora no significa que el peronismo no pueda perder elecciones: las ha perdido antes y seguramente las perderá en el futuro. Lo que significa es que el peronismo ocupa la centralidad del espacio político y que el resto de los partidos juega un rol reactivo. Ellos llenan los espacios que deja vacantes el movimiento del peronismo y desarrollan sus propias identidades en reacción frente a él.

Las razones de esta preeminencia, como ya señalé, no son la manipulación autoritaria de las instituciones políticas, ni el clientelismo, ni el personalismo, ni el hiperpresidencialismo (lo

Cuadro 2

**Argentina: Elecciones legislativas en la provincia
de Buenos Aires, 2013**

	Votos	%	Peronismo
Frente Renovador	3.776.898	43,92	
FPV	2.767.694	32,18	
Unidos por la Libertad y el Trabajo	469.336	5,46	
Unión con Fe	137.216	1,60	
Total			83,16%
Frente Progresista Cívico y Social	1.015.430	11,80	
Frente de Izquierda y los Trabajadores	433.269	5,04	

Fuente: «Atlas de elecciones», cit.

cual, por supuesto, no significa que todo esto no exista). La razón principal es la naturaleza del peronismo, que no es un partido político sino un sistema organizativo no completamente cerrado, cuya razón de ser es la creación constante de representación política, en formas múltiples, cambiantes y solapadas. Este sistema incluye cuatro elementos: las redes territoriales de los gobernadores e intendentes (alcaldes), el movimiento sindical, los movimientos y agrupaciones sociales, y las estructuras de la *intelligentsia* tecnoburocrática, expresadas, por ejemplo, en la figura de «cuadros» de larga trayectoria (como por ejemplo Miguel Ángel Pichetto, actual senador por la provincia de Río Negro y jefe del bloque de senadores del FPV).

Cada una de las partes de este sistema crea lazos representativos de diferentes tipos (*linkages*) con porciones concretas de la sociedad. Algunos de estos lazos se institucionalizan en el PJ, otros en los sindicatos, otros en las redes informales de líderes territoriales y «punteros» de barrio. La clave es que no se trata de un sistema cerrado. Primero, porque existe un alto grado de competencia entre sus elementos y surgen continuamente nuevas formas de representación; segundo, porque quien lo «sutura» y le da una dirección en cada momento histórico determinado es el liderazgo personal del jefe, típicamente, el titular del Poder Ejecutivo.

El hecho de que el peronismo sea un sistema generador de representación, que incluye al partido pero es más amplio que este, produce dos fortalezas. La primera es asegurar que el peronismo está creando continuamente múltiples y cambiantes lazos de representación; la segunda es el rol claro que le otorga al líder, única entidad autorizada para conducir los conflictos entre los elementos y darles identidad ideológica.

Pero cuidado, porque todo esto crea también dos desventajas. La primera es la turbulenta vida interna del peronismo, un movimiento siempre a punto de caer en el faccionalismo (por suerte, parece haber aprendido desde 1983 hasta aquí a no procesar sus conflictos internos mediante la violencia como ocurriera en los años 70). La segunda es el ser excesivamente sensible a las demandas sociales y a los climas de época: como dice Puciarelli en la entrevista antes citada, «la capacidad de procesar demandas del peronismo es su mayor elogio y su condena». Así, el peronismo será el más neoliberal de los neoliberales o el más estatista de los estatistas, según sienta que «se lo pide» la sociedad.

Finalmente, el núcleo del argumento que de aquí se sigue es que el adversario real de cada peronista se crea dentro del propio movimiento y generalmente es alguien cercano al líder saliente, que decidió interpretar el nuevo «clima de época». Así como el verdadero adversario de Menem fue primero

su propio vicepresidente, Duhalde, y luego el gobernador también peronista Néstor Kirchner, y el kirchnerismo vive hoy la doble amenaza del ex-vicepresidente y gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, y de Massa –como mencionamos, ex-jefe de Gabinete de Kirchner–, que a su vez compiten entre sí. Una vez más, la verdadera competencia para un peronista es otro peronista, ya sea que este elija ir «por fuera» (como Massa) o «por adentro», como Scioli. Y al votante peronista parece gustarle esta hipercompetitividad. Por caso, todas las encuestas tienen como el candidato mejor posicionado a un oficialista sui géneris como Scioli, quien ha acompañado pero también se ha diferenciado mucho de la gestión de la actual presidenta. No obstante, pese a la desconfianza del kirchnerismo «puro», finalmente la presidenta apoyó la candidatura de Scioli en detrimento del ministro del Interior y Transporte Florencio Randazzo. Y de este modo, solo habrá un candidato justicialista en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO)²¹ implementadas en la era kirchnerista.

Dada la desconfianza hacia su propio candidato, la mandataria colocó como postulante a la vicepresidencia a Carlos Zannini –quien la acompaña en su círculo íntimo desde la década de 1980, además de incluir como candidatos al Parlamento a varios integrantes de La Cámpora, su agrupación juvenil. Mientras el kirchnerismo progresista

sospecha de la escasa «dealtad» del ex-corredor de lanchas, que llegó a la política en los años 90 de la mano de Carlos Menem y hace del no conflicto su eje discursivo, la oposición lo acusa de «someterse» de manera humillante a los designios de la jefa del Estado.

■ **Novedades: las PASO y el liderazgo de Mauricio Macri**

Lo que resta de 2015 ofrecerá un serio desafío a la «organización desorganizada» peronista. Hasta fin de este año, el peronismo deberá procesar el final de uno de los ciclos más largos de hegemonía personal (en este caso matrimonial) del movimiento, el kirchnerista (que, con 12 años de gobierno, ha superado los diez años de Carlos Menem). Como en 1999, el peronismo se enfrentará al desafío de elegir un sucesor para el líder que agotó sus dos periodos constitucionales consecutivos de gobierno, en este caso, Cristina Fernández. Como ya señalé, así como el peronismo puede «verticalizarse» sin problema tanto para privatizar como para nacionalizar, históricamente ha tenido grandes dificultades para procesar la transición de un liderazgo a otro. Sin necesidad de remontarse hasta la violencia interna de la década de 1970, basta recordar las ramificaciones que tuvo el enfrentamiento entre Menem

21. En la misma fecha se eligen candidatos de todos los partidos. Estos someten sus precandidatos a la elección del conjunto de la ciudadanía, que debe decidir en qué «interna» participa al momento de votar.

y Duhalde en los tres últimos años del gobierno del primero, que van desde supuestos intentos de implicar a la Policía de la Provincia de Buenos Aires en el atentado contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994 hasta el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas en 1997.

Hoy debemos reconocer que, tras un «fin de ciclo» lleno de vicisitudes, Fernández de Kirchner es la presidenta que acaba su mandato con más poder entre quienes ocuparon la Casa Rosada en la era democrática y tiene capacidad para condicionar a su posible sucesor (lo que no fue habitual en el peronismo). Habrá que ver, empero, hasta qué punto la actual mandataria podrá conservar su liderazgo una vez fuera del poder. Scioli, a quien muchos alentaban a despegarse definitivamente del gobierno, no lo hizo, y Massa ha perdido gran parte de su apoyo territorial (o nunca pudo construirlo; en contra de las expectativas tempranas, Massa no pudo reclutar ni un solo gobernador del PJ) en los dos años que pasaron desde su victoria en las legislativas de 2013 en la estratégica provincia de Buenos Aires. Los gobernadores del PJ-FPV se mantuvieron dentro del oficialismo.

Por otra parte, otro dato novedoso es la figura de Mauricio Macri, quien se está consolidando progresivamente como el principal retador del peronismo –dado el derrumbe de la fuerza de Massa– con su partido Propuesta Republicana (PRO). Macri representa algo

nuevo por dos razones. Para comenzar, no es peronista pero tampoco aparece como antiperonista; por otro lado, Macri no es radical pero está absorbiendo lentamente ese voto. De hecho, compartirá con el postulante radical, Ernesto Sanz, en el mismo espacio, que incluye también a Carrió: Cambiemos.

Macri no es peronista, pero su identidad política no está construida a partir del gran principio articulador del anti-peronismo de 1945 en adelante: el rechazo discursivo y hasta estilístico del populismo. Macri no ha dudado en incorporar a ex-peronistas a su gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presidió el popular club de fútbol Boca Juniors, va a los programas «pop» de televisión, aparece en revistas del corazón y ha basado sus ofertas electorales provinciales en comediantes, deportistas, modelos y hasta un chef (Miguel Del Sel en Santa Fe, Carlos «Colorado» McAllister en La Pampa, Tommy Dunster y Martiniano Molina en Quilmes son algunos de ellos). Es decir, Macri también busca conectar con lo popular de maneras a las que, históricamente, la oposición radical se ha negado.

Por otra parte, Macri y PRO están captando un flujo continuo de intendentes, concejales y figuras radicales de segunda y tercera línea en las provincias argentinas. En Neuquén, en Tierra del Fuego, en Río Negro, en Chubut y en la provincia de Buenos Aires hay casos de jóvenes dirigentes antes

radicales que pasaron a PRO tentados no solo por cuestiones electorales inmediatas, sino (aventuro) por el perfil más fresco, más juvenil, más empresarial, más amigo de «los exitosos del mercado» que expresa hoy PRO²². De consolidarse este éxodo, tal vez PRO reemplace definitivamente, desde la centroderecha, a la UCR como la principal opción opositora en Argentina, y tal vez esto rearme la mitad no peronista del sistema de partidos.

Finalmente, estos dos modelos se enfrentarán en las urnas: la maleable pero vertical organización desorganizada peronista, veterana de mil batallas, y el nuevo retador: el PRO de Mauricio Macri. Este partido tiene un candidato con buena aceptación social,

muchos recursos económicos, la bendición de los principales medios de comunicación y la colaboración del ecuatoriano Jaime Durán Barba, uno de los mejores estrategas políticos del país. Pero el peronismo no solo tiene también una figura líder carismática y con llegada popular en Cristina Fernández de Kirchner, sino algo mucho más valioso: un principio operativo internalizado por todos los actores, del más grande al más pequeño: «peronismo es ganar». Cualquier apuesta a su derrota fácil será aventurada. ☒

22. Gabriel Vommaro, Sergio Morresi y Alejandro Bellotti: *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*, Planeta, Buenos Aires, 2015.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Mayo-Agosto de 2015

Santiago de Chile

Nº 181

ARTÍCULOS: **Gloria Gaete Venegas**, India: una potencia emergente y su rol en Asia Meridional. Dimensiones políticas, económicas y culturales en el siglo XXI. **Pia Riggiozzi**, Unasur: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. **Sofía Boza y Ana Fernández-Ardavín**, La Política Agrícola Común Europea en el contexto de los procesos de negociación en la OMC. **Viviana García Pinzón**, Territorios fronterizos, agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: Plan Frontera Norte. **Amalia Stuhldreher**, La migración: cambio de ciclo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. OPINIÓN: **Gema Santamaría**, Drugs, Gangs and Vigilantes: How to Tackle the New Breeds of Mexican Armed Violence. RESEÑAS.

Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <inesint@uchile.cl>. Página web: <www.iei.uchile.cl>.

Podemos y el «populismo de izquierdas»

¿Hacia una contrahegemonía desde el sur de Europa?

CÉSAR RENDUELES / JORGE SOLA

Podemos es una nueva formación política que ha aprovechado la ventana de oportunidad abierta por la crisis y ha logrado sacudir el tablero político español con efectos impredecibles. Por primera vez en décadas, una izquierda educada en la derrota encuentra un discurso para interpelar a una mayoría social. Aunque el partido de Pablo Iglesias enfrenta hoy obstáculos al crecimiento irrefrenable que manifestó en sus primeros meses, los históricos resultados logrados por candidaturas ciudadanas apoyadas por Podemos en ciudades como Barcelona y Madrid muestran que la grieta abierta por la crisis en la política española no se ha cerrado.

El 17 de enero de 2014, en un pequeño teatro del centro de Madrid, se presentó una iniciativa ciudadana dirigida a lanzar una nueva candidatura a las elecciones al Parlamento Europeo. Su cabeza visible era Pablo Iglesias, un profesor de Ciencias Políticas de 36 años, bien conocido entre los movimientos sociales madrileños, que en los meses precedentes había alcanzado cierta notoriedad por sus apariciones en programas televisivos de gran audiencia. Iglesias no presen-

tó un partido o una coalición tradicionales, sino lo que definió como «un método participativo abierto a toda la ciudadanía». Cinco meses más tarde y tras un ascenso deslumbrante, Podemos se convertía en la gran sorpresa de las elecciones europeas al obtener 8% de los votos y cinco diputados. Aun así, Iglesias declaró que no consideraba los resultados satisfactorios: «Hemos avanzado mucho y hemos sorprendido a la casta, pero la tarea que se presenta ante nosotros a partir

César Rendueles: es profesor de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: <cesar.rendueles@cps.ucm.es>.

Jorge Sola: es investigador de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de Sociología en el campus madrileño de la Universidad George Washington. Correo electrónico: <jorgesola@cps.ucm.es>.

Palabras claves: crisis, izquierdas, populismo, «régimen del 78», Podemos, Pablo Iglesias, España.

de mañana es enorme (...). Podemos no nació para jugar un papel testimonial, nacimos para ir a por todas y vamos a ir a por todas¹». No era una bravucónada. Pocos meses después, Podemos se convertía en el primer partido en intención de voto en las encuestas.

En su año y medio de vida, esta formación revolucionó la vida política española. Su principal mérito ha sido vencer el *impasse* al que parecían haber llegado las movilizaciones populares producidas al calor del 15-M y, más en general, superar las limitaciones tradicionales de la izquierda, ofreciendo una exitosa expresión electoral a la ola de cambio. El movimiento de los indignados había conseguido articular el malestar difuso provocado por la crisis político-económica con un discurso democratizador que cuestionaba los consensos sobre los que se asentaba la hegemonía de las elites económicas y sociales españolas durante las últimas décadas. Pero no fue capaz de desarrollar formas organizativas duraderas ni pudo detener los recortes impuestos por el «austericidio». Tampoco los partidos políticos, los sindicatos o los movimientos sociales parecían capaces de convertir esa indignación en una herramienta de cambio institucional. El peligro que se intuía a finales de 2013 era que ese *impasse* diera lugar a un cierre de la crisis «por arriba» que preservara el statu quo.

La irrupción de Podemos alteró completamente ese escenario empujando la

ventana de oportunidad entreabierta y obligando a todos los actores a posicionarse frente a su emergencia. Pero Podemos no solo ha transformado el paisaje político español, también ha sacado a la luz oportunidades, dilemas y peligros que afectan a toda la izquierda europea. En el mejor de los escenarios, podría anunciar, junto con Syriza, la construcción de un polo de antagonismo a la Unión Europea neoliberal desde los países del sur de Europa.

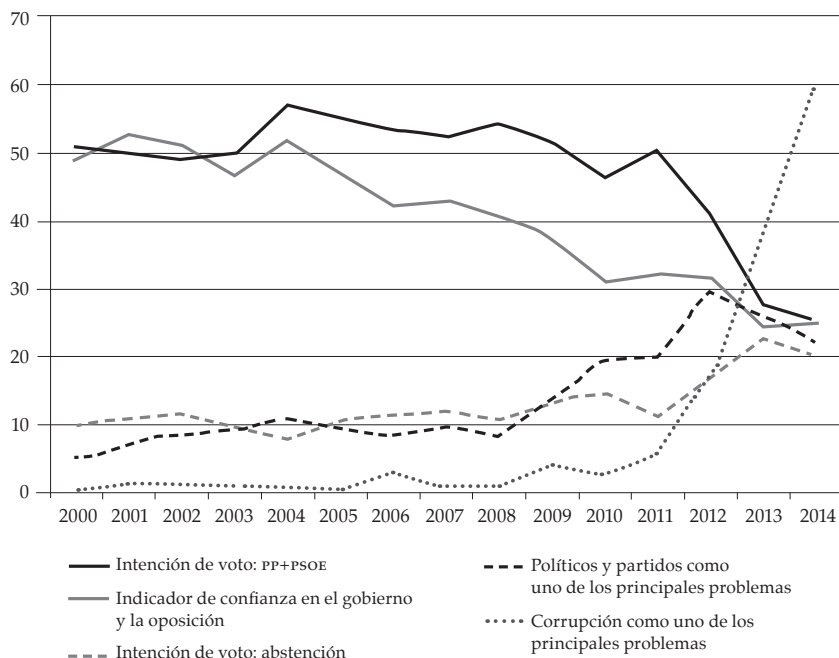
■ La crisis del «régimen del 78» y el fin del milagro español

El laberinto político español solo puede entenderse a la luz de la profunda crisis económica que atraviesa el país desde 2008. El estallido de la crisis de las hipotecas *subprime* tuvo un impacto violento en la economía española, que había experimentado una enorme burbuja inmobiliaria durante toda la década anterior. La ilusión de que se trataba de un bache temporal, tras el cual volvería la *belle époque* neoliberal, pronto se desvaneció. En los últimos cuatro años la tasa media de desempleo fue de casi 25%, más de la mitad de los desempleados son parados de larga duración y cerca de un millón vive en hogares donde todos los miembros están en paro. La desigualdad creció en mayor medida que en cualquier país de Europa, la tasa de pobreza ronda

1. Discurso disponible en <www.rtve.es/alacarta/videos/especiales-informativos/podemos-se-convierte-cuarta-fuerza-parlamentaria-elecciones-europeas/2581640/>.

Gráfico

**España: evolución de las actitudes hacia los actores
y las instituciones políticas, 2000-2014**



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas.

el 20% y se han producido casi 100.000 desahucios anuales². Si el *boom* inmobiliario arruinó el paisaje natural, la crisis arrasó el paisaje social.

Pero la crisis económica se ha convertido en una crisis política. En el último lustro, la ciudadanía ha empezado a cuestionar no ya a uno u otro de los dos grandes partidos (Partido Popular [PP] y Partido Socialista Obrero Español [PSOE]), sino al conjunto de actores e instituciones que conforman el régimen político, cuyos déficits de

mocráticos fueron subrayados por la crisis y los continuos escándalos de corrupción (el gráfico recoge algunos indicadores). De igual modo, se ha extendido un difuso sentimiento antipolítico, ideológicamente transversal, cuyo mejor ejemplo quizás sea la amplia difusión que tuvo en las redes

2. Los datos son del Instituto Nacional de Estadística (INE), salvo el referido a la desigualdad, que es del informe del Fondo Monetario Internacional (FMI): *Fiscal Policy and Income Inequality*, IMF Policy Paper, 23/1/2014, y el del número de desahucios, que es una estimación de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

sociales un bulo completamente falso: que en España había 445.568 políticos.

Lo que está en crisis es el llamado «régimen del 78» (por el año en que se aprobó la Constitución española): un conjunto de consensos políticos, económicos y culturales que nacieron con la transición a la democracia en España y que durante tres décadas permitieron a las elites económicas y políticas gestionar con relativo éxito los conflictos laborales, territoriales y culturales. Entre 1975, con la muerte del dictador Francisco Franco, y 1982, cuando se produce la primera victoria electoral del PSOE, se consolidó una estructura de poder que trazó la frontera de lo que se consideraba políticamente factible, limitó el proceso de democratización de las instituciones políticas españolas e impidió un desarrollo más igualitario. Esa estructura de poder se ha reproducido durante las décadas siguientes bajo los gobiernos del PSOE y el PP.

Los gobiernos del PSOE (1982-1996) consolidaron el modelo de la transición. Fue una larga hegemonía política que terminó de dar forma al país y que puede considerarse un ejemplo pionero de la vía socialdemócrata al neoliberalismo. Casi desde el primer día, el gobierno de Felipe González guardó en un cajón su programa keynesiano y puso la política económica en manos de dos ministros ligados a las elites bancarias –Miguel Boyer y Carlos Solchaga–. El resultado fue la aplicación de recetas ortodoxas de ajuste

y reducción de la inflación de forma mucho más decidida que en otras experiencias del sur de Europa³. Con un desempleo por encima de 20%, España se convirtió en un laboratorio neoliberal, y si bien es cierto que se introdujeron avances en el desarrollo de un incipiente Estado de Bienestar, estos fueron notablemente tímidos⁴.

El aspecto más negativo de la política económica socialista fue sin duda la desregulación del mercado de trabajo, que disparó la temporalidad laboral hasta el 30%, debilitó a los sindicatos y consolidó el modelo heredado de «baja productividad, bajos salarios»⁵. Al mismo tiempo, la liberalización de los alquileres de vivienda sentó las bases de la futura burbuja especulativa⁶. Las declaraciones que hicieron famoso al ministro Solchaga –«España es el país del mundo en el que es más fácil hacerse rico rápidamente» o «la mejor política industrial es la que no existe»– resumen el

3. Wolfgang Merkel: *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno en los partidos socialdemócratas en Europa Occidental*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1995.

4. El gasto social creció más en los siete años de gobiernos de centroderecha (de 11,7% a 17,7% del PIB, entre 1975 y 1982) que en los 14 de gobiernos socialistas (de 17,7% a 21,5%). Ver Sergio Espuelas Barroso: «La evolución del gasto social público en España (1850-2005)» en *Estudios de Historia Económica* Nº 63, 2013.

5. Albert Recio y Jordi Roca: «The Spanish Socialists in Power: Thirteen Years of Economic Policy» en Andrew Glyn (ed.): *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

6. José Manuel Naredo: *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

espíritu de celebración de la riqueza y de desconfianza hacia el Estado de lo que más tarde se conocería como la «tercera vía», que los dirigentes socialistas reivindicaron con orgullo⁷.

Cuando el PP accedió al gobierno en 1996, favorecido por los escándalos de corrupción que acosaron al PSOE y por su enfrentamiento con los sindicatos, se encontró con una coyuntura internacional favorable que le permitió mantener, sin apenas hacer cambios en la política económica, un modelo productivo basado en el turismo y la construcción. El resultado fue una inmensa burbuja inmobiliaria que alimentó la idea de un milagro económico español. Pero por más que el eslogan de aquellos años fuera «España va bien», lo cierto es que entre 1995 y 2007 los salarios reales se estancaron y cayó la participación de los trabajadores en la renta nacional. La clave del efecto riqueza que experimentó la población está en lo que se ha denominado «keynesianismo de precio de activos»⁸. La sobrevalorización de los bienes inmuebles, en un país donde 85% de la población es propietaria de su vivienda, y la posibilidad de endeudarse gracias al crédito barato crearon la ilusión colectiva de un capitalismo popular en el que la escasez había dado paso a la abundancia.

La llegada al poder de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004, provocada sobre todo por el arrogante belicismo del PP en Iraq y su gestión manipuladora

de los atentados islamistas del 11-M, supuso la culminación de esta *belle époque*. Los logros de Zapatero en materia de derechos civiles –como el matrimonio entre personas del mismo sexo– deben ser reconocidos, pero en política económica, social y laboral los cambios fueron superficiales. El estallido de la burbuja en 2008 terminó de golpe con las ilusiones. Pero hubo que esperar tres años, hasta un 15 de mayo de 2011, para que una chispa encendiera la pradera del malestar social y se empezaran a resquebrajar los consensos del «régimen del 78».

■ De los indignados a Podemos

La aparición de Podemos está inextricablemente unida al 15-M, el movimiento de los indignados de mayo de 2011⁹. No existe ninguna relación orgánica entre ambos fenómenos, pero el 15-M abrió oportunidades políticas que el partido liderado por Pablo Iglesias ha sabido interpretar y aprovechar,

7. María Antonia Iglesias: *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Aguilar, Madrid, 2004, pp. 151 y 210.

8. El concepto es de Robert Brenner: *The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, 1945-2005*, Verso, Londres, 2006, y ha sido aplicado al caso español por Isidro López y Emmanuel Rodríguez: «El modelo español» en *New Left Review* N° 69, 2011.

9. En España, el movimiento 15-M nunca se sintió identificado con el término «indignados» que, sin embargo, se ha popularizado en otros países. En particular, la obra de Stéphanie Hessel titulada *¡Indignaos!* ha tenido una influencia completamente marginal en el movimiento 15-M.

además de que muchos de sus miembros participaron activamente en esas movilizaciones.

El domingo 15 de mayo de 2011, una semana antes de las elecciones municipales y regionales, fueron convocadas una serie de manifestaciones en más de 50 ciudades de toda España, bajo el lema «No somos mercancía en manos de políticos y banqueros». La iniciativa procedía de Democracia Real Ya, una pequeña asociación con apenas unos meses de vida muy crítica con la política institucional, pero también alejada del activismo de izquierdas. La manifestación de Madrid fue la más importante, convocó a decenas de miles de personas. Cuando concluyó, unas 40 personas decidieron acampar en la Puerta del Sol, una importante plaza del centro histórico de Madrid, y pasar la noche allí.

La ocupación tuvo un espectacular efecto bola de nieve. Poco después, miles de personas se instalaban en la Puerta del Sol y se producían réplicas de las acampadas en decenas de ciudades de toda España. En ellas se constituyeron asambleas ciudadanas y se crearon numerosas comisiones y grupos de trabajo. El ideario común era el rechazo profundo del bipartidismo, una reivindicación de la participación política directa, la condena de las medidas de austeridad y la crítica de la especulación financiera. Organizativamente, el movimiento estaba marcado por la horizontali-

dad asamblearia y, de hecho, a pesar de su intensa presencia mediática, no generó líderes ni cabezas visibles. En lo que se refiere a la composición social, destacaba el protagonismo de jóvenes universitarios de clase media con expectativas frustradas, pero el movimiento despertó una intensa simpatía entre la mayoría de los ciudadanos.

Una parte de la izquierda tradicional observó el 15-M con escepticismo. El movimiento subrayaba la democracia antes que el antagonismo de clase, la participación directa y el consenso frente al partidismo, la centralidad de una noción enriquecida de ciudadanía frente a los ejes políticos convencionales de izquierda y derecha. Sin embargo, el 15-M también permitió a muchos antiguos activistas desencantados con la militancia volver a la política activa. A su vez, la presencia de estos activistas dio estabilidad al 15-M y permitió que los discursos elaborados por la izquierda alternativa a lo largo de las décadas pasadas fueran asumidos por una gran cantidad de personas que hasta entonces habían sido muy refractarias a ellos. El éxito de Podemos seguramente está relacionado con el modo en que el 15-M produjo un cambio profundo en el sentido común político, un desplazamiento de lo que la mayoría social considera necesario, deseable o, al menos, posible. Sin embargo, el éxito expresivo del movimiento, su capa-

cidad para cuestionar los consensos del «régimen del 78», contrasta con su fracaso organizativo: no cristalizó en formas capaces de producir cambios institucionales efectivos.

Pese a ello, alumbró importantes movilizaciones populares (las mareas en defensa de la educación o la sanidad pública, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca o las Marchas de la Dignidad) que, no obstante, casi siempre se topaban con el muro institucional de un sistema político poco receptivo. En este contexto de *impasse*, el ascenso electoral de Syriza en Grecia —una fuerza con aspiraciones mayoritarias que defendía explícitamente el no pago de la deuda ilegítima— se convirtió en una referencia de cara al aprovechamiento del ciclo electoral de 2014-2015 (elecciones europeas de mayo de 2014, municipales y regionales de mayo de 2015 y generales de otoño de 2015) para traducir la movilización en votos. Izquierda Unida era la organización mejor posicionada para encabezar una Syriza española, pero su ala conservadora cerró la puerta a esta posibilidad: prefería asegurar un moderado crecimiento electoral con vistas a futuros pactos con el PSOE antes que embarcarse en la refundación defendida por el sector más afín al espíritu del 15-M, encabezado por Alberto Garzón.

Estas eran las circunstancias en las que un joven profesor asiduo de las tertulias televisivas se decidió a dar un paso adelante.

■ De la televisión al populismo de izquierdas

El proyecto de Podemos comenzó a gestarse en otoño de 2013 entre Izquierda Anticapitalista y un pequeño grupo de profesores de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Izquierda Anticapitalista era un pequeño partido trotskista que había abandonado Izquierda Unida en 2008. Aportó el músculo organizativo que permitió a Podemos dar sus primeros pasos, pero pronto quedó arrinconado en favor del grupo de profesores. Muchos de ellos —como el propio Pablo Iglesias— eran antiguos militantes o colaboradores de IU, agrupación que miraba a Podemos con una mezcla de indiferencia y desprecio. Durante la última década, todos estos docentes habían asesorado a los gobiernos latinoamericanos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Las lecciones extraídas de esa experiencia representaron su principal fuente de inspiración política. Se trataba, como escribió su principal ideólogo, el joven Iñigo Errejón (de 31 años), de traducir las rupturas populistas latinoamericanas al contexto español y europeo¹⁰.

Podemos partía con un activo fundamental. A lo largo de 2013, Pablo Iglesias se había convertido en una figura televisiva muy popular. Desde el inicio de la crisis, en las televisiones

10. I. Errejón: «También en Europa: posibilidades populistas en la política europea y española» en *Viento Sur* Nº 115, 3/2011.

españolas se había producido un cierto auge de las tertulias políticas. Iglesias consiguió abrirse hueco en ellas con mucha eficacia, hasta el punto de que las mediciones de audiencia se disparaban cuando él participaba. Su secreto era un discurso crítico no demasiado original pero directo, empático y sencillo, perfecto para intervenir en espacios broncos y muy alejado de las argumentaciones académicas.

No hay nada de improvisado en esa estrategia. Es un proyecto de largo recorrido que el círculo de Iglesias elaboró durante años a contracorriente del prejuicio según el cual la televisión es un medio inaccesible o superado por internet y las redes sociales. Lo cierto es que, al menos en España, el consenso político se sigue construyendo mayoritariamente en los medios tradicionales: 60% de la población prefiere la televisión como fuente de información política¹¹. Así, en 2010 Iglesias creó un proyecto televisivo contrahegemónico de inspiración explícitamente gramsciana: *La tuerka*. Se trataba de un programa de televisión desde el cual intentó difundir las ideas de la izquierda en un lenguaje adaptado al sentido común de la mayoría social. Aunque se emitía en un pequeño canal comunitario, fue la escuela donde Iglesias aprendió algunas de las claves comunicativas que lo han convertido en una figura mediática.

Tanto la recepción del «populismo» latinoamericano como el hiperliderazgo

mediático han tenido un encaje complejo en Podemos. La centralidad de Iglesias en el proyecto ha sido controvertida y difícil de gestionar. Por ejemplo, en las elecciones europeas, Podemos optó por imprimir la cara de Iglesias en la papeleta de voto donde normalmente aparece el logotipo de los partidos. La razón era sencilla: según los estudios que manejaba la agrupación, apenas 5% de los votantes reconocía el nombre de la formación, mientras que más de 50% sabía quién era Iglesias (que tiene el mismo nombre de quien fundó, en 1879, el Partido Socialista). La decisión se demostró finalmente correcta, pero fue ridiculizada por mucha gente que lo interpretó como una muestra de narcisismo.

Igualmente, si bien el populismo es un elemento central de su estrategia, se ha eludido esa etiqueta por sus connotaciones peyorativas (no en vano ha sido la acusación con la que más se los ha atacado)¹². Podemos aplica la lógica discursiva populista consistente en dividir el espacio político en dos campos enfrentados: el pueblo *versus* una

11. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): *Barómetro de Marzo. Distribuciones marginales*, Estudio Nº 2981, 3/2013, disponible en <www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2980_2999/2981/Es2981.pdf>.

12. La naturaleza de este ataque es semejante a la que describe Marco D'Eramo en «El populismo y la nueva oligarquía» en *New Left Review* Nº 82, 9-10/2013. Puede verse un reciente e interesantísimo debate entre varios líderes de Podemos e IU en el programa televisivo *Fort Apache*, que presenta el propio Iglesias bajo el título «Podemos y el populismo», disponible en YouTube, <www.youtube.com/watch?v=-q9oxr54X_Y>.

elite que se ha apoderado de las instituciones. La impugnación general del *establishment* abre la posibilidad de articular una unidad popular amplia e inclusiva que supere las lealtades preexistentes. Pero esto puede hacerse desde perspectivas muy diferentes, según el *contenido* con el que se rellene esa *forma* discursiva. El de Podemos es, sin ninguna duda, un «populismo de izquierdas». Sus propuestas, desde la auditoría y reestructuración de la deuda externa hasta la reforma fiscal o la intervención progresista del Estado en la economía, forman parte del acervo de esa tradición política.

No obstante, la estrategia populista de Podemos ha consistido precisamente en no presentarse como «de izquierdas». Su objetivo no era ocupar el margen izquierdo del tablero político, sino limpiar el tablero y jugar con nuevas reglas: no hablar de izquierda y derecha, sino de abajo y arriba o de nueva y vieja política. En el contexto español, la imagen pública de «la izquierda» estaba asociada a menudo al *establishment* del viejo régimen (el PSOE, las cúpulas de los sindicatos Unión General de Trabajadores [UGT] y Comisiones Obreras [CCOO], e incluso una parte de IU) y, en cualquier caso, carecía de gran poder movilizador. Siguiendo de cerca las tesis de Ernesto Laclau, los promotores de Podemos han tratado de articular un sujeto lo más amplio posible a partir del malestar social amorfo y, para ello, han recurrido a los

llamados «significantes vacíos», poco connotados, que sortearan lealtades preexistentes divisoras y permitieran movilizar a una «mayoría social» por encima de ellas¹³.

■ Los nuevos sujetos políticos: «la gente» y «la casta»

A pesar del enorme descontento y la falta de legitimidad provocados por la crisis, no era sencillo forjar un «nosotros» en un contexto plurinacional como el español, en el cual conceptos como «patria» todavía conservan cierto sabor conservador. En esas circunstancias, los significantes escogidos por Podemos fueron «la gente» contra «la casta». El segundo concepto, empleado previamente por Beppe Grillo en Italia, tuvo un éxito incontestable y se incorporó al lenguaje cotidiano. Ha servido para nombrar al enemigo frente al que se define, negativamente, el proyecto de Podemos. La «casta» es una amalgama de políticos, grandes empresas, medios de comunicación, especuladores y otros grupos privilegiados. Se trata de una categoría difusa –un significativo flotante– a la que cualquiera, desde quienes poseen una cierta conciencia de clase hasta los que abrazan la antipolítica, puede recurrir para expresar su indignación con el *establishment*. Al

13. Ver E. Laclau: *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2005, y E. Laclau y Chantal Mouffe: *Hegemonía y estrategia socialista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.

mismo tiempo, Podemos ha hecho un esfuerzo sistemático por contener o eludir las referencias izquierdistas que, de un modo espontáneo, podían aparecer en su discurso, no expresándose demasiado en conflictos muy marcados ideológicamente como la cuestión monarquía-república, la regulación del aborto o el problema catalán. El objetivo era sortear elementos que dividieran al bloque social que pretendían conformar a partir del descontento generalizado.

Pero por más que el objetivo de Podemos sea conquistar la «centralidad» del tablero político rompiendo con los límites del eje izquierda-derecha, lo cierto es que su electorado es básicamente de izquierdas. Es decir, Podemos no ha recibido el apoyo electoral heterogéneo que sí obtuvo un partido como el Movimiento 5 Estrellas en Italia. Su patrón de crecimiento electoral reproduce el perfil del PSOE de estas últimas tres décadas: a lo largo del eje de autoidentificación ideológica (del 1 al 10, siendo 1 muy de izquierdas y 9 muy de derechas), 25% se sitúa en el 1-2, 48% en el 3-4 y 18% en el 5-6¹⁴.

Sin embargo, aunque sus apoyos no sean todo lo «transversales» que sugiere su discurso, Podemos ha conseguido situarse en el centro de la izquierda y arañar votos de sectores no ideologizados. Esta cuadratura del círculo ha sido posible gracias a

un discurso muy medido que, por un lado, rechaza ubicarse en la izquierda pero, por otro, evita caer en el «no somos ni de derechas ni de izquierdas» o en la antipolítica¹⁵. Una forma inmejorable de expresarlo es la frase repetida a menudo por Iglesias: «El poder no teme a la izquierda, sino a la gente»¹⁶. Hasta el momento, el resultado ha sido extraordinariamente eficaz. Podemos ha tenido un espectacular crecimiento en las encuestas electorales y llegó a igualar al PP y al PSOE, por más que se haya ralentizado en los últimos meses (en las elecciones regionales de mayo obtuvo 15% de los votos, pero se trataba de unos comicios peculiares, poco favorables para una fuerza con escasa implantación territorial y sin líderes regionales conocidos). Cabe destacar que sus apoyos electorales son notablemente interclasistas, lo cual no es tan sorprendente si consideramos que el voto de clase en España es menos relevante que en otros lugares y que ha decaído en las últimas décadas; aunque también es cierto que con el

14. CIS: *Barómetro de Julio 2014*, Estudio N° 3033, 7/2014 y *Barómetro de Octubre 2014*, Estudio N° 3041, 10/2014.

15. En palabras del propio Iglesias: «Yo nunca he dicho que no seamos ni de izquierdas ni de derechas (...) Lo que yo digo es que lo que estamos diciendo no es de derechas ni de izquierdas, y eso es de sentido común». En Ana Bernal Triviño: «Pablo Iglesias: 'La clave no es un eje derecha-izquierda, sino democracia-dictadura'» en *Andaluces.es*, 13/2/2014. En realidad, con el 15-M ocurrió algo semejante.

16. Olga Rodríguez: «Pablo Iglesias: 'El poder no teme a la izquierda, sino a la gente'» en *eldiario.es*, 25/6/2014.

tiempo Podemos ha ido ganando más apoyo entre los sectores más golpeados por la crisis¹⁷.

■ Partido-movimiento o máquina de guerra electoral

El uso estratégico de los medios de comunicación por parte de Iglesias encaja con otro aspecto ambiguo de la estrategia de Podemos. Desde el principio ha combinado un discurso horizontal y asambleísta que apela a la gente con una clara aspiración a impulsar el cambio político «por arriba», a crear una «máquina de guerra electoral» capaz de tomar las urnas por asalto.

Una de las razones por las que Podemos logró conectar con el descontento social movilizado por el 15-M fue su insistencia en la participación ciudadana como un elemento central de la reconstrucción del espacio político secuestrado por los mercados y el *establishment*. Y es cierto que Podemos ha generado una gran efervescencia social: se han creado más de 900 círculos, tuvo lugar un intenso escrutinio público de los distintos programas y proyectos de la organización, decenas de miles de personas han participado en sus votaciones a través de internet... Pero, al mismo tiempo, su éxito no se puede entender si no se advierte que, bajo la retórica del «método abierto» y la «participación», había un pequeño y cohesionado grupo dirigente con las ideas muy claras. Sin ese centralismo de tintes leninistas, tales resultados habrían sido imposibles (un

«leninismo amable», lo llamó Juan Carlos Monedero, otro de los fundadores, hoy alejado de la dirección de la formación).

El apretado calendario electoral de 2014-2015 ha acelerado esa contradicción. Podemos tuvo que construir a toda velocidad una organización y un ideario capaces de aprovechar la estructura de oportunidad electoral que se ha abierto, inmensa pero tal vez fugaz. Eso ha menoscabado el proyecto de creación de un contrapoder popular, la construcción «por abajo» de un tejido político-social capaz de empoderar directamente a la gente. El propio Errejón aclaraba en una entrevista que es iluso confiar un papel preponderante a los movimientos sociales y que lo prioritario ahora es «la batalla político-electoral» y «dar la pelea en el Estado»¹⁸.

En otoño de 2014, Podemos celebró una masiva Asamblea Ciudadana en

17. Sobre el perfil de los votantes de Podemos, v. José Fernández-Albertos: *Los votantes de Podemos. Del partido de los indignados al partido de los excluidos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2015. Sobre el complejo debate en torno del voto de clase en España y otros países, v. Paul Nieuwbeerta y Nan Dirk de Graaf: «Traditional Class Voting in Twenty Postwar Societies» en Geoffrey Evans (ed.): *The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context*, Oxford University Press, Oxford, 1999 y Lluís Orriols: «Social Class, Religiosity, and Vote Choice in Spain, 1979-2008» en G. Evans y N.D. de Graaf (eds.): *Political Choice Matters. Explaining the Strength of Class and Religious Cleavages in Cross-National Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

18. Pablo Rivas: «Estamos orgullosos de que la oligarquía española tenga miedo», entrevista a Iñigo Errejón en *Diagonal*, 7/11/2014.

la que se establecieron sus principios políticos y se eligió a las personas que iban a dirigir la organización. Las circunstancias para construir un partido desde cero no eran las más idóneas: no disponían de cuadros experimentados, su vertebración territorial era escasa y sus bases carecían de una cultura política común, por no hablar del permanente acoso de la mayor parte de los medios de comunicación. El debate organizativo, en el que participaron presencial o digitalmente miles de personas, fue intenso y transparente. Pero el modelo de partido finalmente aprobado era muy convencional –un secretario general, una ejecutiva y un comité central– y, además, utilizaba un sistema mayoritario de listas abiertas para la elección de esos órganos que daba todo el poder al ganador¹⁹.

En la Asamblea Ciudadana las tesis defendidas por el sector de Iglesias se impusieron de forma arrolladora a otras alternativas más innovadoras y horizontales, que incluían el uso del sorteo para cubrir algunos de los cargos de responsabilidad y daban un mayor protagonismo a los círculos de base. El proceso propició un debate interesante acerca de qué modelo era más democrático. Los votantes que tomaron las decisiones en la Asamblea no eran solo los militantes que participaban en los círculos, sino cualquier simpatizante que dedicara unos minutos a inscribirse a través de internet. Lo hicieron alrededor de

100.000 personas, de las cuales 81% eligió el modelo organizativo «oficialista» y 88% apoyó a Pablo Iglesias como secretario general.

La asimetría entre el intenso activismo de los miembros de los círculos, relativamente poco numerosos, y una gran masa de simpatizantes poco comprometidos en el día a día de la organización planteaba un incómodo dilema. Como sugirió uno de los firmantes del manifiesto fundacional de Podemos, en ese contexto una mayor capacidad de intervención de las bases del partido podía dar lugar a un «elitismo democrático» que busca «convertir a todos los ciudadanos en activistas permanentes y privilegia la minoritaria militancia como fuente de decisiones soberanas»²⁰. De este modo, una mayoría social carente de los recursos (tiempo, capital simbólico y militante, interés, etc.) que poseen los activistas quedaría marginada de la toma de decisiones. Sin embargo, no está nada claro que el poder del que se priva a los militantes más activos se esté trasladando realmente a una capa más amplia de simpatizantes y que no acabe, de hecho, en las manos de la dirección del partido. En cierto modo, esto segundo es lo que sugiere la literatura sobre partidos políticos, que ha

19. A este respecto, la caracterización que hace Boaventura de Sousa Santos de Podemos como un «partido-movimiento» resulta engañosa. B. de Sousa Santos: «La ola Podemos» en *Página/12*, 23/11/2014.

20. Santiago Alba Rico: «El lío de Podemos y los tres elitismos» en *Cuarto Poder*, 4/10/2014.

registrado un fenómeno similar en las dos últimas décadas: un vaciamiento de la estructura partidista, facilitado por el uso de votaciones abiertas que, bajo una apariencia democrática, concentran el poder en la dirección²¹. El uso intensivo de las nuevas tecnologías que ha hecho Podemos (como las aplicaciones Appgree o Reddit) es una innovación prometedora, pero no impide esta posible deriva plebiscitaria; por el contrario, corre el riesgo de ocultarla bajo el ciberfetichismo y reproducir políticamente la brecha digital. Votar desde el teléfono móvil o hacer un comentario en internet no implica que se tenga un poder real sobre la toma de decisiones.

■ Perspectivas de futuro

Ni siquiera sus mayores críticos niegan que Pablo Iglesias y Podemos han sabido entender particularmente bien tanto la crisis de legitimidad de las instituciones españolas como las nuevas formas de intervención política que salieron a la luz durante el 15-M. En muy poco tiempo, crearon una herramienta que desbordó las dinámicas tradicionales de la izquierda y se convirtió en el centro del debate político, navegando con éxito por las corrientes de la indignación y la desafección que sacuden a la sociedad española.

La mejor forma de medir ese éxito quizás sean las reacciones que ha provocado. Podemos se convirtió en el blanco de innumerables ataques en los últimos meses y obligó al resto de

los actores a posicionarse ante ellos y a asumir su propio lenguaje. También sembró la inquietud del poder financiero²² y forzó a actores como la Casa Real o el PSOE a acelerar su renovación. Pero la reacción más destacada desde las filas del «régimen del 78» ha sido la repentina incursión de Ciudadanos en la política nacional: una formación ideológicamente ambigua, que viene a cumplir el deseo de los grandes poderes económicos y mediáticos que la promocionaron: crear «una especie de Podemos de derechas», por usar la expresión del presidente del Banco Sabadell²³. En pocos meses, Ciudadanos, que cuenta con una trayectoria de una década en la política catalana, ha aprovechado la brecha abierta por Podemos para convertirse en la cuarta fuerza, asumiendo dos de sus activos (la ambigüedad ideológica y la bandera de la nueva política) y distinguiéndose de su adversario en su moderación, expresada en el lema del «cambio sensato y viable».

21. V., por ejemplo, Susan E. Scarrow, Paul Webb y David M. Farrell: «From Social Integration to Electoral Contestation. The Changing Distribution of Power within Political Parties» en Russell J. Dalton y Martin P. Wattemberg (eds.): *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

22. Poco antes de su muerte, en septiembre de 2014, el banquero Emilio Botín, presidente del Banco Santander, expresó en una cena privada su preocupación por el ascenso de Podemos (*El País*, 10/9/2014). Otro tanto hicieron el Bank of America, Merrill Lynch, Endesa o JP Morgan. V. *El Mundo*, 9/11/2014.

23. *El Periódico*, 25/6/2014.

Pero el efecto más importante de Ciudadanos no es haber detenido el crecimiento electoral de Podemos por el centro ideológico, sino haber volteado el tablero político, por segunda vez en muy poco tiempo, de un modo desfavorable a la estrategia populista: en lugar de un campo de batalla polarizado entre Podemos y la «casta», el nuevo escenario está atravesado por dos líneas divisorias (izquierda/derecha y nueva/vieja política) que fragmentan el sistema de partidos en cuatro fuerzas desiguales. En este escenario, el PP pierde muchos apoyos a favor de Ciudadanos, el PSOE recupera parte de su centralidad por su disponibilidad para pactar con casi todos ellos y Podemos no solo ve frustrado su plan inicial de forzar una gran coalición entre sus adversarios para simplificar la disputa política, sino que tiene que pelear en más de un frente.

Este nuevo contexto puede propiciar otro giro estratégico en Podemos, una especie de *party-in-progress* que no ha dejado de cambiar desde su fundación. En este sentido, tendrá que lidiar con algunas de las debilidades que ha heredado del 15-M y, más en general, de la democracia española –como la debilidad de la sociedad civil o el declive de la clase como eje político–, así como hacer frente a algunos dilemas que, por ahora, gracias a su rapidísimo ascenso, han tenido un impacto relativamente menor.

En primer lugar, es difícil pensar que la organización pueda sobrevivir a

mediano plazo sin una militancia vertebrada territorialmente e identificada con el proyecto, capaz de defender el partido de los crecientes ataques de los medios de comunicación y de mantener altos niveles de movilización. La estrategia de cambio «por arriba» seguida hasta ahora, así como la exclusión de los sectores críticos, pueden ser insuficientes o contraproducentes en este sentido. En segundo lugar, Podemos tendrá que replantearse su estrategia de alianzas con otras organizaciones de la izquierda –en particular, una IU en crisis– y con distintas iniciativas ciudadanas, como aquellas con las que ha logrado las alcaldías de Madrid y Barcelona en las recientes elecciones municipales.

Se trata de fuerzas menos poderosas que Podemos pero que concentran a un buen número de activistas experimentados, y cuya confluencia en candidaturas más inclusivas puede atraer un apoyo social más amplio, en especial cuando están encabezadas por personalidades carismáticas, como es el caso de la activista Ada Colau en Barcelona y la ex-jueza Manuela Carmena en Madrid. En tercer lugar, habrá de combinar su impugnación del régimen en términos populistas («la gente» contra «la casta») con la participación institucional y el desarrollo programático de sus propuestas.

Tal vez el mayor desafío al que se tiene que enfrentar Podemos es la debilidad del movimiento obrero, así como

la centralidad de los discursos de clase media en la política española. Se ha popularizado la idea de que las clases medias son las más castigadas por la crisis, por más que la realidad empírica desmienta esta creencia (los salarios de los deciles con ingresos bajos han caído el triple que los de los deciles con ingresos medios²⁴). Los propios movimientos sociales se han visto arrastrados por esta dinámica «clasemedianista». Ni el 15-M ni las grandes movilizaciones posteriores han logrado adentrarse o hacerse oír en el mundo del trabajo (además, pese a la visibilización de algunas huelgas, el número de horas no trabajadas no aumentó en estos años). Tampoco han conseguido interpelar a los trabajadores migrantes (más de 10% de la población española), seguramente el colectivo más castigado por la crisis económica y los recortes sociales²⁵. En cambio, los discursos críticos mejor recibidos han sido aquellos que denuncian la situación de los jóvenes universitarios de clase media que vieron frustradas sus expectativas y tienen que emigrar a otros países europeos. Por el momento, Podemos se ha adaptado a ese terreno. Sus portavoces casi nunca hacen referencia a la clase social y, en cambio, realizan habitualmente guiños a los autónomos y pequeños empresarios. Seguramente se trata de una estrategia electoral inteligente, pero resulta difícil imaginar que un proyecto de transformación social pueda eludir permanentemente los conflictos de clase.

La perspectiva de una posible victoria electoral de Podemos en el futuro también abre interrogantes sobre el cambio que cabe esperar. Hasta ahora Podemos se alimentó de la frustración que generaron tanto la crisis económica como la pérdida de legitimidad del marco político heredado. La coyuntura política ayudó mucho. En los últimos meses estallaron innumerables escándalos de corrupción que afectan a las más altas instancias, como la Casa Real o el partido en el gobierno. En este contexto de descomposición, un discurso que apela a la «decencia» frente a la usurpación del espacio público por una coalición espuria de intereses políticos y financieros es una baza ganadora. Pero sin duda es un programa de mínimos muy modesto.

La idea de un «proceso constituyente» resulta prometedora pero, al menos por ahora, más bien difusa. En términos generales, un horizonte razonable a corto plazo es un escenario posneoliberal con políticas públicas centradas en la redistribución de la riqueza y la regeneración de las instituciones. Sin duda, un programa como este no colma las aspiraciones de la izquierda revolucionaria, pero abre una oportunidad real de terminar con el saqueo al que fue sometido el país durante las

24. Amanda Mars: «El ajuste salarial se ceba en los estratos de trabajadores peor pagados» en *El País*, 18/12/2013.

25. La única excepción es la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, en cuyas movilizaciones participan habitualmente tanto españoles como inmigrantes.

últimas décadas y con los déficits democráticos del «régimen del 78».

Todas estas contradicciones y desafíos no deberían ocultar el hecho de que Podemos ha abierto una ventana de oportunidad política inesperada y de efectos impredecibles. Por primera vez en décadas, una izquierda educada en la derrota se ve en condiciones de interpelar a una mayoría social para protagonizar un cambio profundo. Aún más, como ocurrió en América Latina a principios de siglo, Podemos y Syriza podrían ser la semi-

lla de un cambio de hegemonía a escala continental. Usando el no pago de la deuda como palanca, los *PIIGS*²⁶ pueden convertirse en el acelerador de una reacción en cadena democratizadora que arrebate el control de la UE a las elites económicas y políticas. Aunque la deriva griega advierte sobre las dificultades de enfrentar a quienes hoy mandan en Europa. ☐

26. Acrónimo en inglés –que forma la palabra «cerdo»– utilizado para referirse despectivamente a varios países europeos (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España) que han sufrido la crisis en mayor medida que el resto.

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

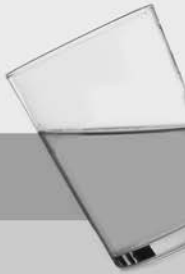
Junho de 2015

San Pablo

Vol. 30 Nº 88

ARTIGOS: Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX para o século XX no Brasil, **Marcelo Neves**. Violência e política, **Luis Felipe Miguel**. Pós-estruturalismo e a crítica como repetição, **Cristiano Mendes**. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988, **José Angelo Machado e Pedro Lucas de Moura Palotti**. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva, **Euzeneia Carlos**. O conflito social e político nas hidrelétricas da bacia do Uruguai, **Humberto José da Rocha e Hemerson Luiz Pase**. Desafios ontológicos e epistemológicos para os métodos mistos na ciência política, **Glauco Peres da Silva**. Diferenciação institucional e desigualdades no ensino superior, **Arnaldo Mont'Alvão**. Juventude, por cor e renda no acesso ao ensino superior: somando desvantagens, multiplicando desigualdades?, **Felícia Picanço**. 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, Cidade Universitária, CEP 05508-010, São Paulo, SP. Tel.: (11) 3091.4664. Fax: (011) 3091.5043. Correo electrónico: <rbc@anpocs.org.br>. Página web: <www.anpocs.org.br>.



TEMA CENTRAL

¿Década ganada?

El Estado y la (des)igualdad
en América Latina

Estado y tributos en América Latina

Avances y agendas pendientes

Las recientes experiencias de varios gobiernos de América Latina, aun con diferentes intensidades y dificultades para afirmarse, generan la expectativa de que se consolide una nueva forma de interpretar el quehacer del Estado. La crisis a escala global del régimen de acumulación imperante abre la oportunidad de la aplicación de políticas que confronten con los postulados básicos en los que este se sustenta. Sin embargo, en materia de política impositiva, si bien se observan avances con muchos matices en estos países, la transformación del sistema tributario en una herramienta para la redistribución de ingresos y riqueza sigue siendo una tarea pendiente.

ALFREDO IÑIGUEZ

Un grupo de países de América Latina se atrevió a cuestionar la cosmovisión imperante, incluso antes de que se manifestara su crisis sistémica a escala global en toda su dimensión. Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Chile, con distintos grados de articulación entre sí y con intensidades diferentes, orientaron sus políticas hacia un sendero distinto del promovido para ellos desde el poder mundial.

Alfredo Iñiguez: es licenciado en Economía, especialista en administración y finanzas públicas e investigador. Actualmente se desempeña como responsable del área fiscal del Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPyc) de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina.

Palabras claves: igualdad social, impuestos, política tributaria, América Latina.

Nota: el autor agradece los comentarios realizados por Alejandro Otero, con quien escribió *Tributos al proyecto nacional. Elementos para una reforma tributaria en la Argentina* (Universidad Nacional de Moreno, en prensa).

Para que esto sucediera, tuvieron que confluír varios factores en un plazo relativamente corto, como el fracaso de las políticas económicas que se habían instrumentado en los años previos, el surgimiento de nuevos sujetos sociales en el ámbito de la sociedad civil y un marcado retraimiento del bloque hegemónico. Estos nuevos aires trajeron consigo las políticas diferenciadoras en América Latina. En un contexto en el que la prominencia de la teoría económica sobre la política parecía indiscutible, la crisis en todos los órdenes que empezaba a avizorarse (o que ya se manifestaba con toda su intensidad en algunos países) brindó el plafón para que ganaran las elecciones dirigentes políticos con características diferentes a las predominantes en las últimas décadas del siglo xx.

Estas experiencias, que podríamos considerar como un incipiente desarrollo de proyectos latinoamericanistas, se basaron en distintas estrategias, en gran parte determinadas por el sendero histórico de los diferentes países. Consideradas en conjunto, aun con sus matices y dificultades para afirmarse, generan la expectativa de un «cambio de época». La actual crisis global, con su estallido en 2008, abrió una oportunidad al poner en evidencia el fracaso de las políticas aplicadas durante el régimen de liberalización del flujo de capitales y acumulación financiera con el que se intentó sustituir el régimen fordista, predominante hasta mediados de la década de 1970, cuando este entró en crisis.

Si de la Gran Depresión de los años 30 se salió con más Estado, quienes mantuvieron sus cotas de poder en todo este periodo aprovecharon la nueva crisis para procurar salir de ella por caminos inversos, es decir, con menos Estado. Como escribió Luiz Carlos Bresser Pereira, «en la década de 1970, la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas, la caída de las tasas de ganancia y la estanflación fueron la oportunidad perfecta para que el neoliberalismo montara su ataque al Estado social. La teoría económica neoclásica logró, tras años de keynesianismo, recuperar un papel dominante»¹.

El predominio de esta teoría se tradujo en políticas económicas que pusieron en discusión el rol del Estado, conocido como benefactor, de Bienestar o social por la diversidad de funciones y atribuciones que determinaban su quehacer. Entre los países centrales, Estados Unidos y Gran Bretaña encabezaron el

1. L.C. Bresser-Pereira: «El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica» en *Nueva Sociedad* N° 221, 5-6/2009, p. 94, disponible en <http://nuso.org/media/articles/downloads/3611_1.pdf>.

cambio de rumbo a principios de los años 80: Ronald Reagan, con su política «por el lado de la oferta» –reforma tributaria mediante–, y Margaret Thatcher, centrada en el desprendimiento de empresas públicas y la «desregulación» de la actividad privada. En los países periféricos, estas políticas se pueden sintetizar en el decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington de 1990, aunque en muchos casos se habían empezado a instrumentar varios años antes.

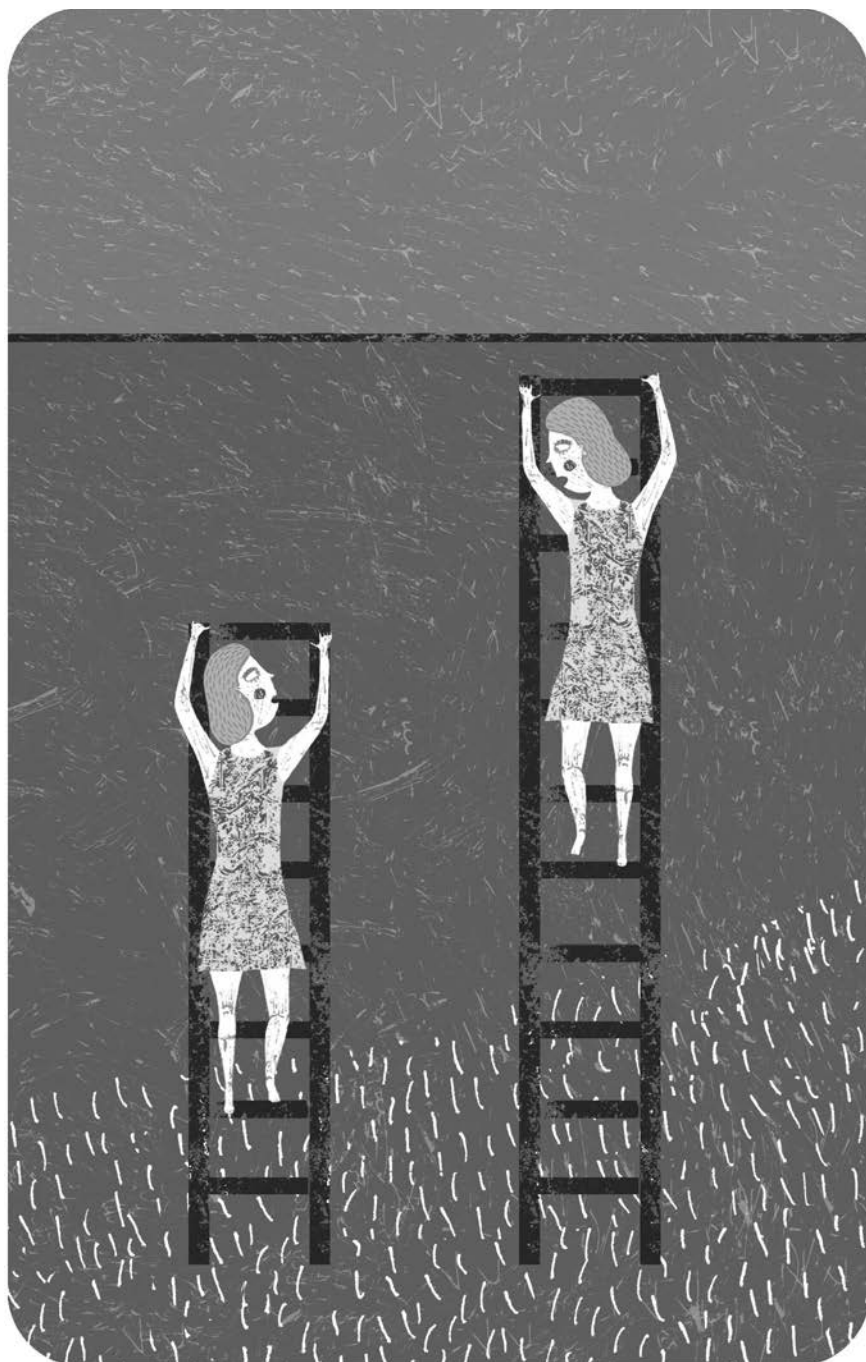
■ El Consenso impuesto

El agotamiento del régimen de acumulación fordista llegó a estas latitudes y con él, la discusión de las versiones locales de un Estado forjado a lo largo de tres décadas. El razonamiento esgrimido parece sencillo: si la crisis se debió, entre otros factores, a la existencia de un Estado omnipresente, resultaba necesario desandar el camino y volver al Estado imperante antes de la Segunda Guerra Mundial (o incluso al existente antes de la Primera). Se instaló la idea de retornar al Estado mínimo, definido por algunos como el Estado «a la Nozick»², y por otros como el «Estado gendarme». Pero como suele suceder, los argumentos sencillos esconden situaciones complejas. Pareciera que quienes propusieron achicar el Estado hubieran desconocido el proceso histórico que llevó a la conformación de ese Estado que procuraron desestructurar³.

Para lograr el objetivo del Estado mínimo en los países periféricos en general y en América Latina en particular, a principios de los años 90 se plantearon dos marcos conceptuales. Por un lado, el Consenso de Washington, que abarcó las propuestas de reorientación del accionar estatal en materia de política económica y buscó responder qué debe hacer y para qué debe intervenir el Estado. Por otro lado, la Nueva Gerencia Pública (NGP, *New Public Management*), que dio un marco teórico al proceso de reforma estatal.

La NGP incorporó la descentralización del accionar estatal, la reestructuración y reducción del aparato institucional y la disminución de las plantas de personal a las recomendaciones del Consenso de Washington. Si bien existen acciones que operan como puntos de intersección entre ambos, como las privatizaciones y, en algunos aspectos, la desregulación, se puede decir que las políticas basadas en el Consenso de Washington conforman las reformas conocidas como de primera generación (expresión acuñada por el Banco

2. Por el filósofo libertario Robert Nozick, autor de *Anarquía, Estado y utopía* [1974], Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1988.
 3. Oscar Oszlak: «Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego» en *Enoikos* N° 19, 11/2001.



Mundial), lo que Oscar Oszlak llamó «reformas hacia fuera»⁴, y que la NGR dio el soporte a las reformas de segunda generación o «hacia dentro»⁵.

La expresión «Consenso de Washington» fue acuñada por el neoinstitucionalista John Williamson para referirse a un decálogo de recetas de política. Si bien estas propuestas alcanzaron su plenitud en la década de 1990, forman parte de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito impulsadas como consecuencia de las crisis de la deuda de principios de los

La expresión «Consenso de Washington» fue acuñada por el neoinstitucionalista John Williamson para referirse a un decálogo de recetas de política ■

años 1980 en la mayoría de los países periféricos, y se conocen con el nombre genérico de «ajuste estructural»⁶.

En definitiva, el Consenso de Washington propuso como principales y casi exclusivos objetivos de política económica alcanzar la estabilidad macroeconómica a partir del equilibrio de las cuentas

públicas y el control de la inflación, y procurar una menor participación e intervención del Estado mediante una política de privatizaciones, la desregulación de la economía, la apertura comercial, la liberalización de los sistemas financieros y una reforma tributaria dirigida a eliminar los impuestos considerados distorsivos.

La generalización de las críticas a estas políticas, debido a las evidencias de los malos resultados alcanzados en los países periféricos, se tradujo en propuestas que intentaron ser «superadoras», por lo general catalogadas como posneoliberales. El entonces vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz (1997-2000), realizó una fuerte crítica y comenzó a delinear un relato alternativo en el cual se distanciaba del Consenso de Washington en su definición del rol del Estado:

Es verdad que los Estados se implican a menudo en demasiadas cosas y de manera poco focalizada. Esta falta de focalización reduce la eficiencia. Conseguir que el gobierno se centre en las cuestiones fundamentales –políticas económicas, educación básica, salud, carreteras, ley y orden, protección medioambiental– es un paso crítico.

4. *Ibíd.*

5. La distinción de Oszlak es más precisa que la del Banco Mundial: las reformas hacia fuera están dirigidas a minimizar el accionar del Estado, y las reformas hacia dentro, a redefinir su forma de funcionamiento.

6. En realidad, se encuentran antecedentes en la década de 1970, en particular, las políticas implementadas por los gobiernos dictatoriales de Chile (a partir del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, conducido por Augusto Pinochet) y Argentina (a partir del golpe del 24 de marzo de 1976, encabezado por Jorge Rafael Videla).

Pero focalizarse en lo fundamental en absoluto equivale a recetar un gobierno minimalista. El Estado tiene un rol importante que jugar en la producción de regulaciones apropiadas, la protección y el bienestar social. La discusión no debería ser si el Estado debe implicarse, sino cómo debe implicarse. La cuestión central no sería así el tamaño del gobierno, sino las actividades y métodos del gobierno. Los países con economías exitosas tienen gobiernos implicados en una amplia gama de actividades.⁷

Una de las voces más disonantes provino de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), incluso cuando el Consenso de Washington parecía un dogma indiscutible. Más cerca en el tiempo, este organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (onu) produjo, entre otros trabajos, lo que se dio en llamar la «trilogía de la igualdad»: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (2012) y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (2014). Según Alicia Bárcena, estos documentos «plantentan una visión del desarrollo en la cual la igualdad es el principio ético normativo primordial y el objetivo último, el cambio estructural es el camino y la política, el instrumento»⁸.

Las visiones heterodoxas aportaron un marco teórico alternativo a los gobiernos latinoamericanos que iniciaron un cambio de rumbo y obtuvieron logros muy significativos en el patrón distributivo y la captación de los excedentes. Como plantean Verónica Amarante y Juan Pablo Jiménez, «[l]a década de 2000 ha traído importantes cambios en las tendencias distributivas a nivel mundial. Los países de Europa, Estados Unidos y China continuaron con su tendencia creciente respecto de la desigualdad, mientras que los de América Latina y el sudeste de Asia revirtieron la tendencia anterior al crecimiento y comienzan a mostrar descensos en los índices de Gini»⁹.

Los mismos autores demuestran un cauto optimismo al afirmar que «para América Latina, se configura al fin un escenario promisorio tras el empeoramiento en los indicadores de distribución de la década anterior, aun cuando en términos internacionales se mantiene la posición de América Latina y el Caribe como la región más desigual del mundo».

7. J. Stiglitz: «Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso post-Washington» en *Reforma y Democracia* N° 12, 10/1998.

8. A. Bárcena: «Prólogo» en A. Bárcena y Antonio Prado (eds.): *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Cepal, Santiago de Chile, 2015.

9. V. Amarante y J.P. Jiménez: «Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina» en J.P. Jiménez (ed.): *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 2015.

■ El sistema tributario en América Latina

En lo que se refiere estrictamente al sistema tributario, el principio orientador de las recomendaciones del Consenso de Washington fue privilegiar impuestos que no distorsionaran los precios relativos que determina el mercado, en desmedro de aquellos que inciden progresivamente sobre la distribución de los ingresos. Así, entre otras cuestiones, se extendieron las bases imponibles y se elevaron las tasas de los impuestos que gravan el consumo, y se redujeron las alícuotas de los que alcanzan a las ganancias, en particular, de las personas jurídicas. La orientación de estos cambios se basó en la reforma impositiva que encabezó Reagan en EEUU y se propagó a los demás países centrales.

Sin embargo, en esos países las reformas que redujeron la progresividad del sistema impositivo lo hicieron desde un punto de partida en el cual la equidad era uno de los objetivos principales –convalidado por los resultados–. Así, después de las modificaciones efectuadas, estos regímenes siguieron actuando como un mecanismo morigerador de las desigualdades sociales. La composición del sistema tributario en América Latina, en cambio, nunca garantizó

Los sistemas tributarios siguen conformados en consonancia con el régimen de valorización financiera ■

la redistribución progresiva del ingreso. De esta forma, seguir el mismo camino que el de los países hegemónicos no implicó llegar a igual destino.

Aunque hoy el cambio de época es palpable, los sistemas tributarios siguen en esencia conformados en consonancia con el régimen de valorización financiera. Los escasos avances en este campo demuestran que el influjo del anterior paradigma sigue vigente. En América Latina, con la excepción de Uruguay y Ecuador¹⁰, no se observan cambios significativos en la política impositiva. Como apunta la Cepal, «suele afirmarse que el exceso de impuestos directos y de contribuciones sociales puede ser apropiado para la redistribución del ingreso pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso; no se ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo y, por tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento»¹¹.

10. Y recientemente Chile, aunque es discutible que la reforma de 2014 esté en sintonía con el cambio de orientación al que nos estamos refiriendo.

11. Cepal: *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, Cepal, Santiago de Chile, 2011.

En el mismo trabajo, un par de páginas después, se sintetiza lo sucedido hasta aquí en materia tributaria: en términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), que sigue siendo una tarea pendiente en la región¹².

Sin embargo, de los siete países mencionados al inicio (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Chile), cinco lograron un crecimiento significativo de la presión tributaria total, definida como la relación entre la recaudación de los impuestos y el PIB. Los saltos más relevantes fueron los de Argentina y Bolivia, con cerca de 13 puntos porcentuales adicionales entre 2000 y 2013; en un segundo escalón está Ecuador, que aumentó su presión tributaria en más de nueve puntos porcentuales entre esos años, y le siguen Brasil y Uruguay, con un alza de aproximadamente cinco puntos porcentuales del PIB.

El desempeño de estos países contrasta con lo acontecido en la materia tanto en la mayoría de los restantes países de América Latina como en el conjunto de los que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en términos generales mantuvieron una presión tributaria similar a la observada a principios de siglo.

El análisis de la evolución de la presión tributaria brinda un primer indicio de lo sucedido en la materia, pero para comprender más cabalmente el desempeño del sistema tributario se debe contemplar el desenvolvimiento de los distintos impuestos que lo conforman. Para simplificar este abordaje, utilizaremos la información consolidada por la OCDE¹³. La clasificación allí empleada, estructurada a partir de las bases imponibles, tiene muchas limitaciones, en especial para el estudio de los sistemas tributarios latinoamericanos caracterizados por lo que Darío González llama «impuestos heterodoxos»¹⁴. La mayor dificultad para una correcta clasificación de los impuestos en América Latina se origina en la necesidad de los países de la región de recurrir a formas alternativas de imposición para captar las rentas extraordinarias originadas en estructuras productivas desequilibradas, en un contexto de alta evasión y elusión. Así, funcionan como complementos de la imposición a la

12. *Ibíd.*

13. OCDE: *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. 1990-2013*, OCDE, 2015.

14. D. González: «La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina», Serie Gestión Pública N° 70, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Cepal, Santiago de Chile, enero de 2009.

Cuadro 1

Total de ingresos tributarios en porcentaje del PIB, 1990-2013

	1990	2000	2008	2013
Brasil	28,2	30,1	33,8	35,7
Argentina	12,4	18,0	24,7	31,2
Bolivia	7,0	14,7	20,1	27,6
Uruguay	19,6	21,6	26,1	27,1
Chile	17,0	18,8	21,4	20,2
Ecuador	7,1	10,1	14,0	19,3
Venezuela	18,7	13,6	14,1	14,2
Barbados	23,0	30,2	31,5	29,8
Jamaica	23,0	22,8	25,0	25,0
Costa Rica	16,1	18,2	22,7	22,4
Colombia	9,0	14,6	18,8	20,1
México	15,5	16,5	20,7	19,7
Nicaragua	..	13,0	16,8	19,2
Panamá	14,7	16,7	16,9	18,9
Perú	12,1	14,5	19,0	18,3
Honduras	16,2	15,3	18,9	18,0
Paraguay	5,4	14,5	14,6	16,4
El Salvador	10,5	12,2	15,1	15,8
Rep. Dominicana	8,3	12,4	15,0	14,0
Guatemala	9,0	12,4	12,9	13,0
Promedio simple				
Países seleccionados (7)	15,7	18,1	22,0	25,0
Países AL (20)	14,4	17,0	20,1	21,3
OCDE (34)	32,2	34,3	33,6	34,1

Fuente: elaboración del autor sobre la base de OCDE: *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013*, 2015. Esta base es la fuente estandarizada de información disponible con datos más actualizados y se hizo en colaboración con la Cepal y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

renta los derechos de exportación en Argentina (llamados «retenciones») e impuestos a las transacciones financieras en varios países, en especial en Brasil y Ecuador, donde a su vez actúan como un regulador de los flujos de capitales.

■ Los impuestos a los altos ingresos y las utilidades

En términos generales, la imposición a la renta se incrementó durante los últimos años, medida en términos del PIB. El promedio simple de los siete países analizados muestra una presión de 5,5% en 2013 frente a 3,6% en 2000.

Cuadro 2

Evolución de los tributos en América Latina y la OCDE, 1990-2013 (% del PIB)

	1990	2000	2008	2013
Ingresos y utilidades				
Siete países seleccionados	4,0	3,6	5,5	5,5
Promedio América Latina	3,6	3,8	5,4	5,5
Promedio OCDE (34 países)	12,2	12,2	12,0	11,4
Generales al consumo				
Siete países seleccionados	4,8	6,9	8,0	9,1
Promedio América Latina	3,1	5,2	6,4	6,8
Promedio OCDE (34 países)	5,7	6,7	6,6	6,8
Específicos bienes y servicios				
Siete países seleccionados	2,7	2,9	3,5	3,7
Promedio América Latina	4,0	3,9	3,7	3,6
Promedio OCDE (34 países)	4,0	3,7	3,3	3,4
Contribuciones a la seguridad social				
Siete países seleccionados	2,8	3,0	3,5	4,6
Promedio América Latina	2,1	2,8	3,1	3,8
Promedio OCDE (34 países)	7,4	8,6	8,7	9,0
Impuestos a la propiedad				
Siete países seleccionados	1,1	1,3	1,6	1,4
Promedio América Latina	0,7	0,7	0,9	0,8
Promedio OCDE (34 países)	1,8	1,8	1,7	1,8

Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos de OCDE: ob. cit.

Sin embargo, la comparación con los países de la OCDE pone de manifiesto el camino por recorrer en este tipo de imposición. Aunque el promedio de la OCDE tuvo una leve tendencia declinante, en 2013 estos impuestos aportan 11,4% del PIB, más del doble de los latinoamericanos.

Venezuela fue un caso de excepción, porque hasta los primeros años 90 obtenía tres cuartas partes de su recaudación de la imposición a la renta petrolera. La reforma de los 90 redujo esa participación (al comenzar a cobrar el impuesto al valor agregado –IVA–, por ejemplo). Más tarde, con el chavismo, el control de la producción mediante la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) permitió al Estado captar excedentes por otros medios, no solo mediante tributos.

El país con mayores cambios fue Uruguay, mediante la reimplantación de la imposición sobre las personas físicas o naturales en la reforma de 2006, con

la aplicación del sistema dual¹⁵, que supone un avance en la técnica de este impuesto. En contraposición, la tasa general del impuesto a las sociedades tuvo una tendencia declinante en los años 90, que se reforzó con la reforma del gobierno del Frente Amplio que la redujo a 25%. Lo cierto es que la incorporación de personas físicas le permitió al gobierno triplicar la presión tributaria por los impuestos a la renta: 50% de la recaudación se obtiene de personas físicas.

También en Ecuador se produjeron cambios relevantes. En los impuestos a personas físicas se incorporaron dos tramos de alícuotas para elevar la marginal máxima de 25% a 35% (en 2001 se había elevado de 15% a 25%). En cuanto a sociedades, la reforma tuvo la tendencia inversa, al reducirse la tasa de 25% a 22% a partir de 2013. En este país, aunque el avance de la presión fue importante –pasó de 1,6% del PIB en 2000 a 4,2% en 2013–, sigue en niveles relativamente bajos en comparación con los restantes países estudiados.

Argentina es un caso extraño. En el caso de los impuestos a personas jurídicas, en 1990 se probó una drástica reducción de la tasa que duró solo dos años, y a partir de allí se la fue subiendo paulatinamente hasta llegar, desde 1998, a la vigente en la actualidad, que es de 35%, la más elevada de los países latinoamericanos. En personas físicas, en 2013 se subsanó el aspecto más controvertido al incorporar a la base las ganancias de capital y las utilidades distribuidas, pero persisten las críticas porque no se modificaron los tramos de ingresos sobre los cuales recaen las alícuotas marginales¹⁶.

En resumen, la imposición a la renta de las sociedades siguió el mismo derrotero de lo sucedido en los países centrales: la tendencia fue claramente a la reducción de tasas, aunque en la mayoría de los países la disminución se hizo en años precedentes y en este periodo solo se la mantuvo. En el cuadro adjunto se incorporó también a México y Colombia, para resaltar que la tendencia a reducir la tasa del impuesto a las sociedades fue más evidente en los países que mantienen una política económica ortodoxa.

15. El impuesto a la renta de personas físicas puede aplicarse mediante distintas técnicas que van desde la imposición cédular (cada fuente de ingreso es gravada de manera independiente) a la integrada (se agrupan todas las fuentes para un tratamiento común). El sistema dual, conocido como escandinavo, diferencia las fuentes obtenidas del capital y del trabajo.

16. Los cambios que se introdujeron en el mínimo no imponible permitieron que la población asalariada que paga el impuesto se mantuviera en alrededor de 10% de los empleados registrados, pero quienes están alcanzados –incluyendo a muchos trabajadores calificados– contribuyen con una carga efectiva superior a la de unos años atrás. Igualmente, este impuesto es el que aporta la mayor progresividad al sistema tributario argentino.

Cuadro 3

**Impuestos sobre la renta empresarial: alícuotas generales legales aplicables
a personas jurídicas residentes o domiciliadas en el país (en %)**

	1980	1990	2000	2014
Argentina	33	20	35	35
Brasil	(1)	50	34	34
Venezuela	50	50	34	34
México	42	36	35	30
Bolivia	30	(2)	25	25
Uruguay	25	40	30	25
Colombia	40	30	35	25
Ecuador	20	25	25	22
Chile	10	10	15	20

(1) Hasta 1990 no hay datos disponibles. En 1990 se consignó el de 1991.

(2) Entre 1987 y 1993 estuvo vigente el impuesto a la renta presunta de las empresas, cuya base imponible era el patrimonio neto.

Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos del CIAT.

■ Los impuestos al consumo

La clasificación de la OCDE tiene la particularidad de incluir en el rubro de impuestos al consumo los gravámenes que tienen como hecho imponible las transacciones comerciales con el exterior, tanto los aranceles a las importaciones como a las exportaciones. En el interior de este grupo, se desagregan los que gravan el consumo general y los específicos. En cuanto a los impuestos generales al consumo, el que rige en casi todos los países es el impuesto al valor agregado (IVA). Este gravamen fue el centro de las reformas de los años 90 en muchos países, en los que se universalizaron sus bases y se elevaron sus alícuotas. Incluso, en Venezuela fue en ese periodo cuando se lo instituyó (empezó a regir en 1993). Brasil es un caso especial porque no tiene IVA pero rigen varios impuestos generales al consumo federales o estatales: impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), contribución financiera a la seguridad social (COFINS) e impuesto al producto industrializado (IPI); la recaudación obtenida por estos tributos se mantuvo relativamente estable en los últimos 20 años, medida en términos del producto. En los restantes países seleccionados, la presión tributaria del IVA y demás impuestos generales al consumo tuvo su mayor expansión durante la década de 1990, y por tanto fue una de las causas de la mayor regresividad de las estructuras tributarias¹⁷.

17. Aunque estos impuestos están estigmatizados como muy regresivos, no siempre fue así ni debería serlo en el futuro si se modificaran sus características técnicas. V. al respecto A. Iñiguez: «IVA progresivo, ¿la más maravillosa música?» en *Voces en el Fénix* N° 14, 5/2012.

Si bien en términos generales perduran algunos bienes y servicios exentos o con alícuotas reducidas, su base de imposición es muy distinta de la que regía al momento de su creación. En algunos países, los gobiernos hicieron cambios pero no fueron determinantes. El cambio más relevante se produjo en Uruguay, donde formó parte de la reforma tributaria de 2006, e incluyó la reducción de la alícuota general de 23% a 22% y la eliminación de la *cofis*, un impuesto que actuaba como un adicional al IVA con una tasa de 3% y que había regido desde 2001.

En el cuadro 4 se puede ver la evolución de la alícuota general del IVA desde el año 1980. Allí se observa la tendencia alcista de la tasa en la mayoría de los países. Aun en los casos en que se redujo la tasa en fecha reciente (Uruguay y Venezuela), sigue más elevada que al momento de su creación.

Cuadro 4				
Impuesto al valor agregado, alícuota general (en %)				
	1980	1990	2000	2014
Uruguay	18,0	22,0	23,0	22,0
Argentina	16,0	15,6	21,0	21,0
Chile	20,0	18,0	18,0	19,0
Bolivia	5,0	10,0	13,0	13,0
Ecuador	5,0	10,0	12,0	12,0
Venezuela	-	-	14,5	12,0

Fuente: elaboración del autor sobre la base a datos de CIAT.

Las novedades más destacadas en este grupo de impuestos en los últimos años no surgen de la política tributaria sino de su administración en el combate de la evasión. Por un lado, el avance tecnológico permitió una mayor sofisticación de los controles y, por el otro, en la mayoría de los países se instrumentaron moratorias o planes de facilidades de pago que permitieron a una gran cantidad de contribuyentes regularizar su situación ante el fisco.

En cuanto a los impuestos específicos sobre bienes y servicios, en este rubro se engloban, básicamente, aquellos selectivos sobre el consumo y los gravámenes a las importaciones y exportaciones y, por tanto, conforman el componente progresivo de la imposición al consumo. En Bolivia influye de manera determinante la imposición sobre los hidrocarburos, que permitió una expansión exponencial de estos tributos, en el marco de la nacionalización decretada por Evo Morales en 2006 (una de las principales promesas de su campaña electoral).

También sobresalen el caso de Argentina en relación con los derechos a la exportación sobre los principales productos agrarios y sus derivados, con tasas superiores para captar la renta diferencial de la tierra, y el de Ecuador, con un alza en la imposición a los combustibles y la creación en la reforma de 2007 del impuesto a la salida de divisas, que la OCDE considera como un *exit tax*¹⁸.

En Uruguay, Chile y Venezuela, en cambio, en los últimos años hubo una tendencia a la reducción de la recaudación por este tipo de impuestos. Un dato que refleja la ausencia de una política tributaria que descalce el sistema tributario en estos países con la tendencia predominante en el régimen anterior es la baja imposición a las importaciones, que tuvo drásticas reducciones en el pasado con la apertura comercial y que en los últimos años no sufrió cambios significativos, con una tasa promedio que se ubica entre 10% y 14% y el caso extremo de Chile, con una alícuota de 6%¹⁹.

■ Las contribuciones a la seguridad social

Las contribuciones a la seguridad social no son estrictamente impuestos. Como su nombre lo indica, son las fuentes contributivas a los sistemas de seguridad social en general y a los jubilatorios en particular. Sin embargo, ante la magnitud de su recaudación y en virtud de algunas discusiones teóricas, se las suele considerar entre la recaudación tributaria²⁰. En todo caso, la principal distinción entre los países analizados en este artículo está estrechamente vinculada al grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social; en los casos de Brasil, Argentina y Uruguay, existen sistemas de reparto universales que marcan la diferencia en términos de los aportes de sus fuentes contributivas. Estos países obtienen ingresos en una proporción del producto muy similar a la de los países de la OCDE. En contraste, los países con régimen menos desarrollado y/o privatizado obtienen escasos recursos por estas fuentes²¹.

18. Impuestos que tienen como objeto desalentar el cambio de residencia de las personas para reducir la carga tributaria. Se aplican en varios países centrales para evitar la radicación en guaridas (o paraísos) fiscales. En el caso de Ecuador, es más asimilable a un impuesto a las transacciones financieras que a este tipo de gravámenes.

19. Según datos de Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (eds.): *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento para el desarrollo*, BID, 2013, pp. 47-48.

20. Esta discusión se podría saldar al considerar la distinción entre tributos e impuestos. En este caso, las contribuciones formarían parte de los tributos, pero no de los impuestos.

21. En Bolivia, como parte de las políticas de los 90, se instituyó el Bonosol, una renta anual destinada a los mayores de 65 años, que se pagaba con recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas (privatizadas). Evo Morales lo transformó en la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), bajó la edad mínima para recibir el beneficio a 60 años, lo mensualizó y aumentó su monto. Se paga fundamentalmente con impuestos a los hidrocarburos.

Un aspecto por destacar es el de los cambios en el régimen jubilatorio argentino. A mediados de los 90, se instituyó un sistema mixto de reparto estatal y de capitalización privado que desvió parte de estos recursos a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), pero a fines de 2008 se volvió atrás con la medida y se recuperó el régimen único de reparto estatal. Si bien estos cambios no explican por sí solos la expansión de los ingresos por esta fuente en los últimos años, son un factor ajeno al sistema tributario que debe contemplarse en el análisis.

■ Los impuestos a la propiedad

El desarrollo de los impuestos a la propiedad en América Latina es muy limitado y es tal vez la mayor asignatura pendiente para disponer de un sistema tributario progresivo. Sin embargo, un lector apresurado podría interpretar que el aporte que hacen estos tributos es en varios países superior al promedio simple de la OCDE. Es el caso de Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay, con

El desarrollo de los impuestos a la propiedad en América Latina es muy limitado y es tal vez la mayor asignatura pendiente ■

una recaudación de 1,8% del PIB en 2013. ¿Cómo puede ser compatible este dato con la afirmación que inicia este párrafo?

La respuesta está en la inclusión en este rubro de los impuestos a las transacciones financieras²². En Argentina figura en este ítem el gravamen a los créditos y débitos bancarios (conocido como «impuesto al cheque»), que recauda 1,7% del PIB y explica más de la mitad del ingreso por esta categoría. En Brasil, figura en ese rubro el impuesto a las operaciones financieras (IOF), que aporta un tercio de la recaudación. En Bolivia, el impuesto a las transacciones financieras (ITF), con características similares a las del argentino, obtiene casi todos los ingresos allí catalogados. Uruguay es el único caso en el cual el impuesto al patrimonio neto de las empresas explica más de 50% de la recaudación, sobre todo con los cambios introducidos en los últimos años; los restantes ingresos se obtienen por el impuesto a la propiedad inmueble y, en menor medida, por un impuesto a las transacciones financieras.

22. Estos impuestos también son progresivos y son un instrumento útil para captar potenciales rentas extraordinarias, sobre todo en economías con elevada informalidad como las analizadas. Pero como gravan los flujos en lugar de los *stocks*, deberían tener un tratamiento distinto a los impuestos a la propiedad.

■ Comentarios con final abierto

Se puede asumir como corolario que, más allá de los avances dispares en la recaudación impositiva en casi todos los países bajo análisis, es indudable que la adecuación del sistema tributario a la nueva impronta que se procura asignar al rol del Estado figura en la agenda pendiente para profundizar transformaciones en curso. La necesidad de una reforma tributaria es, al menos en apariencia, uno de los pocos aspectos en los que se puede percibir un consenso generalizado entre los analistas de la materia. Sin embargo, cuando se empieza a indagar sobre su contenido, aparecen diferencias irreconciliables entre quienes la pregonan. En una publicación reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se resumen estas diferencias de una manera demasiado simplificadora pero gráfica:

la ideología puede influir en los objetivos de la reforma, así como también en el tipo de impuestos sujetos a reformas. Los gobiernos de tendencia izquierdista se centrarán más en el objetivo de la redistribución, como aumentar las tasas del impuesto sobre la renta, mientras que los gobiernos de derecha, que supuestamente son más favorables a las empresas, pondrán más énfasis en la neutralidad fiscal y en disminuir las distorsiones de mercado.²³

Cuando se piensa en una reforma tributaria, por lo general se centra la atención en los cambios normativos que hacen a la política impositiva. Sin embargo, a la administración tributaria le corresponde un rol clave para garantizar que las modificaciones de política redunden en cambios efectivos sobre el patrón distributivo vigente. Para expresarlo de otra forma: la política tributaria puede cubrir los espacios vacíos y reducir la elusión impositiva, pero también es importante combatir la evasión. Aunque la evasión no distingue entre clases sociales, las resistencias de las elites económicas a una mayor imposición pueden materializarse en la búsqueda de mecanismos para aminorarla. Por lo general, las capas sociales más ricas de la población aprovechan al máximo los hiatos normativos para eludir el pago de impuestos, pero si se cercena este camino (y una reforma en la política tributaria debería lograrlo), no suelen tener escrúpulos para, lisa y llanamente, evadir el pago de impuestos.

No parece una casualidad que los impuestos progresivos sean los más evadidos/eludidos. En los impuestos a la propiedad, el no pago puede tomar la

23. A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora: ob. cit., p. 54. El lenguaje utilizado exime de agregar desde dónde se lleva a cabo esta afirmación.

En los impuestos a la propiedad, el no pago puede tomar la forma de morosidad, evasión o elusión ■

forma de morosidad, evasión o elusión, aunque no existen estudios recientes que aporten una aproximación a la magnitud de estos fenómenos. Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá²⁴ realizaron estimaciones de la evasión de los impuestos a la renta en algunos países de América Latina. Si bien estos trabajos tienen muchas limitaciones –reconocidas por quienes desarrollaron los estudios– por las restricciones de información existentes, los cálculos de la evasión arrojan proporciones muy elevadas, que van de casi 42% en México a poco menos de 64% en Ecuador y Guatemala.

Por otro lado, cuando la evasión recae sobre los impuestos que aportan progresividad a la estructura, esto no solo afecta la equidad horizontal sino también la vertical. Este es un elemento relevante para contemplar, no solo en lo que se refiere a la capacidad recaudatoria y de control de los organismos responsables de la administración tributaria, sino también cuando se rediseña el sistema impositivo. Esta posición es compartida por varios autores, entre ellos los tributaristas argentinos Jorge Gaggero²⁵ y Alejandro Otero. Este último sienta posición al afirmar que «en el marco de sociedades signadas por la desigualdad y la asimetría de poder, las instituciones fiscales y los impuestos en particular, expresan la correlación de fuerzas entre los distintos actores económicos y sociales. Y, a la par, el sistema tributario se vuelve ‘arena’ de resolución de conflictos de intereses entre ellos. De modo que los actores tienden a percibirlo como un instrumento maleable al servicio de sus intereses»²⁶.

Una línea similar refleja la Cepal cuando, al proponer un nuevo pacto fiscal por la igualdad, esgrime:

La extensión de la desigualdad de ingresos en la región ha influenciado la actual realidad del sistema tributario, lo que genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite, mediante el esquema tributario, la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso. (...) Desde la

24. J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá: «Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe» en J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá (comps.): *Evasión y equidad en América Latina y el Caribe*, Cepal / GRZ, Santiago de Chile, 2010.

25. J. Gaggero: «La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)», Documento de Trabajo N° 23, CEFID-AR, diciembre de 2008.

26. A. Otero: «El federalismo fiscal argentino y sus fatigas. Una mirada desde la administración tributaria» en *Entrelíneas de la Política Económica* N° 10, 5/2008.

óptica política, es evidente que la desigualdad social puede promover el surgimiento de «grupos de elites» que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea mediante el control del proceso legislativo o procurando que se legislen normas tributarias con esos efectos.²⁷

Quienes abogan por el paradigma que se encuentra en franco retroceso suelen esgrimir que el Estado debe cumplir con su función redistributiva mediante el gasto público social, con la focalización en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, este argumento empezó a perder predicamento, tanto en relación con las características y el diseño de las políticas públicas –al recuperar terreno las visiones a favor de las acciones de carácter universal– como con el rol que les cabe a los sistemas tributarios en este aspecto.

Las perspectivas reseñadas dan una clara señal sobre cuál debería ser el propósito de la reforma en América Latina: orientarse a acompañar y sostener el cambio de paradigma iniciado. Para ello, la reforma debe reforzar la función de los tributos como instrumento de política fiscal para incentivar selectivamente la acumulación productiva, favorecer la creación de empleos formales y, por sobre todas las cosas, morigerar las desigualdades sociales que determina el mercado. Al mismo tiempo, es importante determinar si están dadas las condiciones para avanzar en este sentido, consideración que por lo general se descuida cuando se pregona la necesidad de una reforma tributaria. Para poder llevarla a cabo, debe estar precedida de un análisis sobre su gobernabilidad, lo que requiere contemplar el grado de dificultad de la propuesta y medir las variables que se pueden controlar y las que no, con especial hincapié en las resistencias al cambio y la correlación de fuerzas imperante. Se trata ni más ni menos que de planificación estratégica situacional, en los términos desarrollados por Carlos Matus²⁸. Como planteó este autor, para llevar a cabo una determinada acción hay que considerar previamente lo que él llamó «el triángulo de gobierno», que tiene en sus vértices: a) el proyecto de gobierno, que da precisiones sobre los medios y objetivos y contempla el intercambio de problemas; b) la capacidad de gobierno, que refleja la pericia para conducir el cambio propuesto; y c) la gobernabilidad del sistema, que expresa el grado de dificultad de la propuesta y de las acciones a realizar y tiene como correlato la aceptación o el rechazo de los actores sociales involucrados.

27. Cepal: *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, Cepal, Santiago de Chile, 2011.

28. C. Matus: *Los tres cinturones del gobierno*, Universidad Nacional de La Matanza / Fundación CIGOB / Fundación Altadir, San Justo, 2007.

Si la conclusión es que se dispone de los consensos suficientes para sostener y defender la implementación de los cambios necesarios, es imperativo encontrar el momento más oportuno para llevarlos a cabo. La experiencia argentina, con el fallido intento de imponer retenciones móviles a las exportaciones de productos agropecuarios en 2008²⁹, y los recientes acontecimientos en Ecuador, que llevaron al presidente Rafael Correa a retirar los proyectos de impuesto a las herencias y a la plusvalía inmobiliaria³⁰, son ejemplos contundentes de las dificultades para consolidar el camino de adaptar el sistema tributario a un proyecto político popular latinoamericanista. ▣

29. Consistía en gravar con tasas diferenciadas e incrementales según el precio de exportación a la soja, el girasol, el maíz y el trigo y sus subproductos, con la finalidad de refinar la extracción de la renta extraordinaria obtenida para cada uno de estos cultivos.

30. En este último caso, se basa en captar la renta generada por el aumento del precio de los inmuebles como consecuencia de obras de infraestructura realizadas por el Estado.

Deudas y desafíos de una nueva agenda en educación

En esta primera década y media del siglo **xxi**, se viene afirmando en América Latina una agenda de derechos y de políticas de inclusión social y cultural que ha producido una expansión de los sistemas educativos considerable. Sin embargo, la expansión se produce en momentos de caída de la legitimidad de la institución escolar y con múltiples desafíos respecto a cómo procesar la inclusión educativa. Adicionalmente, el trabajo docente se define en la tensión entre las vicisitudes del empleo público, la precarización de recursos, el poder sindical y los dilemas de la profesión de enseñante. En varios de estos terrenos se juega la posibilidad de repensar la educación pública en la región.

INÉS DUSSEL

En un artículo publicado en 1968, el educador y teólogo Iván Illich denunció la «inutilidad de la escuela en América Latina», con el argumento de que la expansión educativa estaba beneficiando a un grupo muy pequeño de la sociedad, y que sería mejor destinar el dinero que se gastaba en la educación a otros rubros. Para Illich, el sistema educativo constituía un embu-

Inés Dussel: es doctora en Educación e investigadora titular del Departamento de Investigaciones Educativas-Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-CINVESTAV, México). Fue directora del Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Argentina entre 2001 y 2008. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre la historia y el presente de la educación latinoamericana.

Palabras claves: docentes, educación, escuela, nuevas tecnologías, América Latina.

do que dejaba pasar a unos pocos y generaba conformidad y subordinación en los que quedaban atrás¹. Consideraba la escuela una institución social costosa, antidemocrática y anticuada, cuyo mayor daño era crear una nueva burguesía ilustrada separada del pueblo. En su perspectiva, la reforma necesaria pasaba por redistribuir la formación escolar en un conjunto de instituciones (fábricas, organizaciones sociales, medios de comunicación, nuevas escuelas de dos meses de duración); se trataba de desescolarizar la sociedad para avanzar hacia una mayor democracia e igualdad.

En la época en que escribió Illich, 32,6% de la población latinoamericana era analfabeta o había asistido a la escuela por menos de tres años². Pese a los esfuerzos de los gobiernos nacionalistas y populares de mediados de siglo, todavía en 1970 la mayoría de los latinoamericanos terminaba sus estudios con la escuela primaria, y solo uno de cada 100 ingresantes a la primaria se graduaba de la universidad. Los contenidos de esa formación eran en su mayoría eurocéntricos y enciclopédicos, cuando no directamente oscurantistas –como fue el caso durante las dictaduras militares de los años 60 y 70 en el Cono Sur–.

Iván Illich consideraba la escuela una institución social costosa, antidemocrática y anticuada, cuyo mayor daño era crear una nueva burguesía ilustrada ■

Los contenidos de esa formación eran en su mayoría eurocéntricos y enciclopédicos, cuando no directamente oscurantistas –como fue el caso durante las dictaduras militares de los años 60 y 70 en el Cono Sur–.

Casi 50 años después, la situación educativa de la región es marcadamente distinta. Un primer elemento que llama la atención es que, lejos de convencerse de la inutilidad de la escuela que pregonaba Illich, la población de la región se volcó masivamente al sistema escolar. Según datos de 2012, el porcentaje de la población alfabetizada alcanza el 91,4% y los jóvenes latinoamericanos tienen una expectativa de vida escolar de 13,4 años, muy cercana a la del sur y centro de Europa. En lo que va del siglo xxi, hay dos signos claros de la expansión de la escolarización: el crecimiento de la escuela secundaria y del nivel preescolar, y la democratización social de la escolaridad. En el caso de la secundaria, la matrícula llegó en 2013 a 93% de la población en edad escolar, aunque sigue siendo menos inclusiva en su último tramo. La cobertura

1. I. Illich: «The Futility of Schooling in Latin America» en *Saturday Review*, 20/4/1968, pp. 57-59 y 74-75.

2. Datos de 1970 consignados en el trabajo de Juan Pablo Terra: «Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina», Documento N° 24, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (DEALC), UNESCO / PNUD / Cepal, 1981.

del nivel preescolar pasó de 60% en 2004 a 77% en 2013³. Hoy más niños y niñas van a la escuela y asisten por más años. Por otro lado, el sistema escolar avanzó en una mayor cobertura social. Tanto el nivel preescolar como el nivel secundario estaban reservados a los sectores sociales medios y altos; para los demás, eran un lujo difícil de sostener. La situación actual muestra una modificación impactante de la composición social de la población escolar, apoyada tanto en un esfuerzo de las políticas educativas por aumentar el presupuesto y crear nuevas escuelas como en una enorme movilización de las familias y comunidades para sostener la escolaridad de sus hijos.

En este cambio ha sido fundamental la afirmación, en esta primera década y media del siglo xxi, de una agenda de derechos y de políticas de inclusión social y cultural. La presencia de gobiernos con políticas «proequidad» –como las llamó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)– de centroizquierda o populares, ha significado en la región la ampliación de la ciudadanía a derechos sociales y políticos antes impensados. Como señala un estudioso de las políticas urbanas, en la región hay actualmente ensayos y experimentos igualitaristas que merecen ser estudiados para aprender de sus propuestas de integración y de creación en condiciones lejanas a las ideales⁴. En el ámbito de las políticas educativas, Axel Rivas señala en un trabajo reciente que la última década se caracteriza por un «triple proceso conjunto de expansión de los derechos educativos»: mayor acceso e inclusión educativa, mayor financiamiento educativo y mayor reconocimiento de los derechos de poblaciones excluidas⁵. Son tiempos distintos de los años 90, cuando la agenda estaba dominada por los organismos internacionales de crédito y se centraba en las reformas de la administración, los currículos y los sistemas de evaluación. La confluencia de una mayor iniciativa estatal, sobre todo a partir de políticas educativas que ampliaron la obligatoriedad escolar a 11, 12 o 13 años y que aumentaron los recursos en becas, apoyos e infraestructura edilicia y tecnológica, y de un incremento de la demanda de escolarización concebida como parte de los derechos ciudadanos básicos, ha llevado a un crecimiento inédito de la escolarización en la región, equiparable en su ritmo a los primeros años de expansión del sistema a fines del siglo xix o a la década de la posguerra.

3. Instituto de Estadística de la Unesco: *Compendio de la educación global 2012*, Unesco, Montreal, 2012, disponible en <www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2012-en.pdf>; Centro de Datos del Instituto de Estadísticas de la Unesco, <www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/region-profile.aspx?regioncode=40520>, fecha de consulta: 30/6/2015.

4. Justin McGuirk: *Radical Cities: Across Latin America in Search of a New Architecture*, Verso, Londres-Nueva York, 2014. [Hay edición en español: *Ciudades radicales. Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana*, Turner, Madrid, 2015].

5. A. Rivas: *América Latina después de PISA*, CIPPEC, Buenos Aires, 2015, p. 47.

Hay, sin embargo, un aspecto en el cual la prédica de la desescolarización illichiana ha tenido mayor aceptación, en algunos casos por buenos motivos. Los sistemas educativos son más grandes y más poderosos en términos de recursos, sin embargo, cuentan con mucha menor legitimidad que unas décadas atrás, no solo en la región sino en el mundo. Como señala George Steiner,

Los sistemas educativos son más grandes y más poderosos en términos de recursos, sin embargo, cuentan con mucha menor legitimidad que unas décadas atrás ■

las críticas al sistema escolar pueden leerse como una especie de «grito de guerra» del «contraataque contra los privilegios de los letrados», porque de esos privilegios «se han visto excluidos centenares de millones de seres humanos»⁶.

En el caso de América Latina, con una historia de fuerte exclusión educativa, los actuales cuestionamientos abarcan la organización institucional y los contenidos de la escuela. La idea de una institución escolar destinada a la transmisión cultural se encuentra hoy asediada en varios frentes: las nuevas teorías del aprendizaje que plantean el centro en el alumno; las críticas desde el multiculturalismo y el pluralismo que cuestionan el «canon» eurocéntrico y patriarcal; el reclamo de una formación adaptada a las necesidades flexibles del mercado laboral y de una administración eficiente y no burocrática, con voceros claros desde las propuestas neoliberales; y el discurso celebratorio de las nuevas tecnologías, que sostiene que ya no harán falta las escuelas y los maestros porque los alumnos podrán acceder por sí mismos a los conocimientos. Se trata de un arco muy diverso, que rara vez coincide en las políticas concretas, pero que confluye en un discurso público de desconfianza hacia la escuela y particularmente hacia los docentes, a quienes se ve como los más claros representantes del conservadurismo cultural y de la defensa de intereses burocráticos y corporativos. Así, el horizonte sobre el que se recorta la expansión de la escuela es menos optimista que en los años 40 y 50 del siglo xx, y muestra algunas limitaciones y tensiones que hay que atender desde las políticas de ampliación de la escolaridad, como se señalará más adelante.

En algunos países como Argentina, Brasil, Ecuador y Bolivia, las críticas democráticas al carácter excluyente de la escuela han impulsado modificaciones curriculares que incorporan la historia reciente, la historia y la cultura afro, y la perspectiva epistémica y política de los pueblos indígenas al currículum

6. G. Steiner y Cécile Ladjali: *Elogio de la transmisión*, Siruela, Madrid, 2005, p. 106.

oficial. También han llevado a ensayar formas de cogobierno docente-estudiantil y de elección popular de autoridades, como se dio en varios estados brasileños. Pero puede observarse que esta toma de posición abierta y explícita, que «baja» al sistema educativo del pedestal de supuesta neutralidad en que se había colocado desde fines del siglo XIX, lo coloca al mismo tiempo en el medio de disputas y debates sobre la autoridad y la cultura común. En forma similar a lo que Walter Benjamin señala sobre la pérdida del aura en las obras de arte en la época de la reproductibilidad técnica, puede observarse que el sistema educativo, al horizontalizarse abriéndose a la comunidad y a nuevos saberes, se desacraliza y se democratiza, pero también pierde consenso, sobre todo porque estas reformas no van acompañadas, al menos no en todos los casos, de otras estrategias y políticas que ayuden a construir nuevas legitimidades con mayor perdurabilidad. Las nuevas propuestas resultan en muchos casos transitorias y precarias, o bien quedan amarradas a procesos de politización partidaria que ponen en riesgo su continuidad más allá de los gobiernos de turno. Puede verse en esta transitoriedad un síntoma de las nuevas condiciones de legitimidad en las democracias contemporáneas, más plebiscitarias y efímeras que las anteriores, que afectan las políticas educativas tanto como otras políticas públicas⁷. Lo cierto es que las escuelas actúan en condiciones en las cuales sus decisiones son continuamente monitoreadas y sometidas a cuestionamiento desde las políticas centrales y desde la presión de las familias, las comunidades y los medios, y que el discurso antiescolar, tanto desde la derecha neoliberal como desde la izquierda libertaria, condiciona significativamente sus márgenes de acción.

Además del debate cultural y los cambios políticos operados en la región, hay otro elemento que otorga menos legitimidad al proceso de inclusión y ampliación de derechos educativos de las últimas décadas y que muestra otros límites y ambivalencias de las políticas educativas recientes. Las desigualdades que antes se expresaban en la brecha entre la población escolarizada y la no escolarizada hoy se trasladan hacia el interior de los sistemas escolares, incluso hacia el interior de las mismas escuelas, que ven aparecer circuitos de distinta calidad en los turnos matutino y vespertino. Las escuelas a las que ingresan los jóvenes pobres tienen en muchos casos serios problemas de equipamiento, recursos docentes inestables y estrategias pedagógicas pobres. Uno de los más graves problemas en las escuelas es el ausentismo de alumnos y docentes, que en el caso de México lleva a incluir entre los objetivos de la política educativa el garantizar «condiciones mínimas de normalidad» de asistencia

7. Ver Zizi Papacharissi: *A Private Sphere: Democracy in a Digital Age*, Polity Press, Cambridge, 2010.

a las escuelas, asumiendo que no son la regla. En el caso de Argentina, informes ministeriales señalan que las tasas de deserción en las escuelas públicas duplican las de las escuelas privadas, y que las tasas de ausentismo docente en las primeras triplican las de las segundas. Estos ejemplos muestran que las desigualdades en la experiencia escolar de los alumnos de sectores medios y

**En el caso de Argentina,
informes ministeriales
señalan que las tasas de
deserción en las escuelas
públicas duplican las de
las escuelas privadas ■**

altos y los de sectores bajos son notorias, y que la ampliación de los derechos y la obligatoriedad de la enseñanza no garantizan por sí mismas una trayectoria escolar equivalente.

¿Qué condiciones y posibilidades hay entonces para políticas que promuevan una reforma educativa de mayor perdurabili-

dad y alcance, que logre tocar algunos de los rasgos que limitan la democratización de la educación? El panorama es complejo, y sobre todo variable en los distintos contextos de la región. Las deudas y los desafíos no son los mismos en los países centroamericanos, en los que el porcentaje de analfabetismo sigue siendo cercano a 30%, que en los países de América del Sur, en los que el reto es mejorar la retención en la enseñanza media superior y cambiar las formas y los contenidos de la institución escolar. Tampoco lo son entre países donde el discurso neoliberal de la evaluación y el mérito sigue estructurando las políticas educativas, como en Chile y México, y países donde el discurso público afirma el protagonismo del Estado nacional o la autonomía de las comunidades, como en Argentina o Bolivia. Asimismo, hay tradiciones pedagógicas y estructuras administrativas y laborales diferentes en los distintos países, que generan condiciones dispares para el trabajo docente. Sin embargo, y pese a todas estas diferencias y especificidades, pueden señalarse algunos aspectos que afectan la situación educativa de la región y que, de una u otra forma, son cuestiones que se deben tomar en cuenta en las políticas educativas nacionales y locales.

El primer aspecto se vincula a los desafíos que plantea la extensión de la obligatoriedad escolar hacia edades más tempranas y más tardías, una medida que demanda simultáneamente a varios actores y que apunta a la necesidad de cambios profundos en las instituciones educativas para hacer frente a las nuevas condiciones y demandas. No alcanzan las leyes, ni los programas de becas o de apoyo económico; la extensión de la escolaridad requiere intervenir simultáneamente con políticas integrales en varias direcciones, entre las cuales son fundamentales las formas y los contenidos de la escuela. Señala

Juan Carlos Tedesco que la obligatoriedad «impacta en múltiples dimensiones»: en el diseño de las instituciones, los contenidos curriculares, las formas de evaluación, los regímenes de convivencia y las formas de enseñanza⁸. Por su parte, para quien fuera directora de Educación Media de la provincia de Buenos Aires (Argentina), Claudia Bracchi, la obligatoriedad implica redefinir las formas de la escolaridad: «[p]ensar en una escuela secundaria para todos es definir que no hay una única manera de ir a la escuela y que la escuela necesariamente tiene que revisar su modelo organizativo y su diseño curricular, redefinir el tiempo y el espacio escolar, construir su identidad para poder cumplir con el mandato de la obligatoriedad y la universalización»⁹. Se evidencia un malestar con las formas de procesar la inclusión en la escuela que en muchos casos cuestiona a la institución misma, y no solo ni principalmente a los nuevos actores.

La pregunta que emerge, en el contexto presente, es si la estructura actual de la escuela, que se considera rígida y tradicional, es la adecuada para atender las nuevas demandas; y si los cambios tienen que ir en la dirección del discurso antiescolar o en otras direcciones. En las últimas décadas, hay un crecimiento de la función social de la escuela y un desplazamiento de las funciones tradicionalmente académicas que están cambiando la institución escolar. No se trata solamente de formar para trabajos o futuros no vinculados a la universidad, sino de hacerles lugar durante la escolaridad a acciones y contenidos vinculados a la sociabilidad. Muchos alumnos secundarios necesitan recibir viandas, suplementos de comida o becas de apoyo económico (ya sea en dinero o en materiales de estudio o vestimenta) y requieren apoyo social para situaciones familiares diversas o para afrontar problemas de drogadicción o conflictos con la ley. Así, se ven surgir en las escuelas nuevas figuras (asesores, gabinetes, tutores) y redes de apoyo externas –que incluyen juzgados, organizaciones de protección de menores o centros de salud– que complementan, contribuyen y a veces tensionan la acción de la escuela¹⁰. La incorporación de otros agentes se produce muchas veces «de hecho», sin que haya una mayor integración y supervisión de sus acciones para que confluyan

8. J.C. Tedesco: «Prioridad de las políticas educativas» en Elena Duro (coord.): *Educación secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo. Desafíos para la educación de los adolescentes*, Unicef, Buenos Aires, 2010, p. 41.

9. C. Bracchi: «La educación secundaria y el desafío de la obligatoriedad», ponencia presentada en las IV Jornadas sobre el Programa Asignación Universal por Hijo, AAPS / REDAIC / AMIA / Unicef, Buenos Aires, 2010, p. 2.

10. Perla Zelmanovich: «Las paradojas de la inclusión en la escuela media, a partir de una lectura de la posición de los docentes en el vínculo educativo. Aportes del psicoanálisis a la investigación del malestar en las prácticas socio-educativas», tesis de doctorado, Flacso-Argentina, Buenos Aires, 2013.

con las políticas de expansión de la escolaridad. Estos actores ubicados en los bordes de las escuelas son en ocasiones los canales por los que se procesan los límites de las políticas inclusivas y son quienes socavan o recortan los esfuerzos de ampliación de los derechos educativos.

Pero el crecimiento de la función social de la escuela y el desplazamiento de la formación académica también ocurren en países europeos o asiáticos, aunque no necesariamente involucran los mismos procesos que en las sociedades latinoamericanas. Por ejemplo, un informe de la Organización para la Co-

**Qué y cómo se aprende
con los medios digitales
dentro y fuera de la
escuela todavía es objeto
de mucho debate ■**

operación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2004 señaló que la escuela del futuro tendrá que cubrir funciones sociales como cuidar a los niños durante la jornada laboral de sus padres o ser un centro recreativo o convivencial para fortalecer el aprendizaje del «vivir juntos»¹¹. Sobre todo a partir del desarrollo de las nuevas tecnologías, se

da por supuesto que muchos aprendizajes tendrán lugar fuera de la escuela, aunque qué y cómo se aprende con los medios digitales dentro y fuera de la escuela todavía es objeto de mucho debate. En ese contexto, lo que sucede dentro del espacio escolar cobra otra significación, y se enfatiza proveer espacios de sociabilidad, seguridad y bienestar para la infancia y la juventud, términos que hasta hace pocas décadas no figuraban entre los objetivos de los colegios o liceos¹².

El desplazamiento de las funciones académicas en la formación se vincula a transformaciones culturales y sociopolíticas más generales que es importante considerar para entender los desafíos que plantea la extensión de la obligatoriedad de la escuela en la región latinoamericana, algo que vuelve a traer la crítica antiescolar ya referida antes. A comienzos del siglo XXI, la consolidación de lo que se ha llamado la «sociedad del conocimiento» o «en red» toca el corazón de la estructura curricular y organizativa de la escuela, sobre todo en dos aspectos claves. Por un lado, la clasificación del saber heredada de fines del siglo XIX y principios del siglo XX está siendo desafiada por el surgimiento de campos nuevos y por las tendencias a la interdisciplinariedad, que amenazan la estabilidad de las propias disciplinas. Por otro lado, también surge

11. OCDE: *Background OECD Papers: The Schooling Scenarios*, International Schooling for Tomorrow Forum, Ontario Ministry of Education, Toronto, 2004.

12. Katie Wright y Julie McLeod (eds.): *Rethinking Youth Wellbeing: Critical Perspectives*, Springer, Nueva York-Londres, 2014.

con fuerza arrolladora desde las nuevas tecnologías una idea de inteligencia colectiva que se opone al «conocimiento experto» y que hace un «culto del *amateur*», de la opinión y del gusto masivo (el «me gusta» de Facebook u otros espacios en la web, como los portales de periódicos). En estos tiempos de redes sociales y mensajes instantáneos, parece que vale más un eslogan corto y efectista o una imagen impactante que un trabajo largo y complejo en el que se ofrezcan argumentos fundamentados. Este trastocamiento afecta el currículum escolar, porque ya no se trata solo de tener mejores profesores en las disciplinas tradicionales, sino de modificar las pedagogías y la propuesta curricular para que estén a la altura de estos desafíos. En este sentido, este tipo de cuestionamiento a la forma escolar y a su modo de pensar el conocimiento probablemente sea uno de los embates más fuertes y puede obligar a reacomodamientos más profundos, que habrá que producir atendiendo a no reducir el conocimiento a «un mercado único de saberes» y defendiendo la posibilidad del pensamiento crítico y autónomo, de un trabajo con el saber que apunte a ampliar los márgenes de libertad de los sujetos y que no reduzca la participación y creación culturales a los nuevos automatismos de las redes sociales.

Los cambios culturales y tecnológicos se asientan en, y a la vez expanden, un cambio en las relaciones entre las generaciones, un cambio político y civilizatorio de proporciones del que hablaron hace varias décadas Margaret Mead con su reflexión sobre la generación «prefigurativa» y Hannah Arendt en su análisis de la crisis de la educación como crisis de la autoridad tradicional¹³. Desde la segunda mitad del siglo xx, cada vez más jóvenes cuestionan la autoridad adulta y pretenden y demandan una educación relevante para su presente y que tenga en cuenta sus intereses, al mismo tiempo que piden códigos de convivencia consensuados y que hagan lugar a sus opiniones y perspectivas. La cuestión de la «voz» y la participación asume un protagonismo que antes era impensable¹⁴. Muchos docentes ensayan métodos novedosos que todavía andan a tientas en la elaboración de nuevos vínculos pedagógicos y de normas de convivencia democráticas, pero falta sistematizar y pensar estos ensayos como parte de políticas didácticas y de formación docente de alcance más amplio que el trabajo aislado de individuos o grupos de profesores.

13. M. Mead: *Culture and Commitment: A Study of the Generation Gap*, Natural History Museum / Doubleday, Garden City, 1970; H. Arendt: «La crisis en la educación» en *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, Península, Barcelona, 1996.

14. Hablo de «los jóvenes» para facilitar la lectura, pero la categoría engloba experiencias juveniles muy diversas. Remito a los trabajos de Rossana Reguillo para analizar lo que la autora llama «condición juvenil», como concepto complejo que está atravesado por múltiples dimensiones. R. Reguillo: *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Norma, Bogotá, 2000.

Estas consideraciones también hablan de la importancia de abordar la cuestión docente, que está actualmente atrapada entre ser un empleo público, mantenerse como un lugar de privilegio sindical y laboral en contextos de gran precarización (en los cuales los estatutos docentes funcionan como ga-

**La cuestión docente
está actualmente
atrapada entre ser
un empleo público,
mantenerse como un lugar
de privilegio sindical
y laboral en contextos de
gran precarización y ser
una profesión vinculada
al conocimiento ■**

rantía del privilegio) y ser una profesión o trabajo vinculado al conocimiento y con la promoción de una relación con el saber particular. Podría decirse que la docencia en América Latina es todas esas cosas simultáneamente, pero en ciertos contextos es más lo uno que lo otro. ¿Cómo fortalecer, entonces, el trabajo con el conocimiento y la responsabilidad política y ética de educar y ampliar los derechos educativos, sin avanzar sobre conquistas laborales? No está nada claro, y muchas de las políticas docentes se debaten sobre este punto. La discusión sobre la formación docente

es central para romper esta situación de estancamiento, porque ayuda a re-colocar la cuestión docente como una cuestión de relación con el saber, con el trabajo, con condiciones institucionales que producen ciertos vínculos y posiciones, y como un asunto público que tiene que ver con la democratización de la cultura y del saber.

El segundo gran aspecto que afecta al conjunto de la región hace a las mismas políticas y estrategias de reforma que se han ensayado hasta ahora. Las reformas educativas son un tema «mítico» en la literatura educativa desde hace varias décadas¹⁵. En América Latina, durante las décadas de 1980 y 1990 hubo intentos muy ambiciosos de reformar los sistemas educativos. Esa voluntad refundacional llegó a ocupar todo el espacio de las acciones del Estado, a punto tal que se volvió difícil pensar la política educativa por fuera de la estrategia de la reforma global y de una visión centralista y centralizada de estos procesos. Esta perspectiva suele pensar el ámbito de las escuelas como el de la implementación y tiende a considerar la distancia entre los objetivos proclamados por las reformas y la práctica de docentes y estudiantes en términos de desviación o resignificación de los mandatos gubernamentales.

15. Thomas Popkewitz, Robert Tabachnick y Greg Wehlage: *El mito de la reforma educativa*, Pomares, Barcelona, 2007.

Sin embargo, como muestran los argumentos antes presentados sobre los desafíos que enfrentan actualmente las políticas de expansión de los derechos educativos, la educación incluye múltiples dimensiones y dinámicas que no se reducen a un solo plano o iniciativa. Las políticas deberían más bien tratar de analizar y potenciar los distintos niveles y registros en los que se organizan las prácticas educativas, entendiéndolas como el espacio de «fórmulas mixtas, soluciones eclécticas, arreglos imperfectos o sensatos»¹⁶, y no como la expresión de lógicas únicas y centralizadas. Por eso, las políticas deberían evitar el riesgo de sobredimensionar la acción central así como de romantizar, en otros casos, la acción de creación por parte de las escuelas y los docentes. Habría que buscar estructurar políticas y estrategias educativas que permitan retomar esas fórmulas y soluciones de las prácticas y asociarlas y potenciarlas con los alcances y las promesas de las políticas educativas más amplias. Eso implicaría diseñar estas últimas con formas más plurales, y buscando aprender y reformular las estrategias de modo periódico, ya sea a través de autoevaluaciones, monitoreo o formas de seguimiento de las políticas cercanas a sus desarrollos en el terreno de las prácticas de las instituciones. Esto, además, abriría un espacio democrático en la construcción de las políticas educativas que hoy no siempre está presente.

Finalmente, es importante subrayar que la escuela en América Latina ha jugado un rol en la vida pública que fue y sigue siendo fundamental para pensar sobre su forma y su contenido, como se ve en la confianza social que muestra su expansión reciente. Esta experiencia y tradición de la escuela pública latinoamericana plantean mayor prudencia ante el avance de los discursos desescolarizantes y de las políticas que han buscado, por distintos motivos y de distintas formas (evaluación, eficientismo), desestructurar su rol público. La escuela fue y es, además de un espacio de transmisión y recreación de la cultura, un lugar de integración social, un nodo comunitario en muchas sociedades latinoamericanas; esto es algo que sigue siendo muy importante y muy valorado. Al mismo tiempo, y quizás por eso mismo, los contenidos de ese nodo comunitario siempre estuvieron más abiertos a la experimentación. Simón Rodríguez decía que había que dibujar las palabras con signos que representaran la boca, para que los ciudadanos pudieran dominar el arte que era más necesario: «el arte de dibujar Repúblicas»¹⁷. El maestro de Bolívar tenía en claro que la escritura contenía posibilidades de emancipación pero

16. Anne-Marie Chartier: *Enseñar a leer y escribir. Una aproximación histórica*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2004.

17. Citado en Ángel Rama: *La crítica de la cultura en América Latina*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1985, p. 15.

también de exclusión, y por eso proponía cambiar el sistema de notación para volverlo más cercano a la oralidad, y con ello más inclusivo. Esta tradición encontró eco en Paulo Freire y en muchos otros pedagogos que criticaron el carácter expulsor y excluyente de la escuela y promovieron nuevas alternativas que buscaron discutir la jerarquía de saberes que esta promueve. En esa dirección, en la etapa actual de ampliación de los derechos, será necesario revisar el currículum enciclopédico y fragmentado para promover tiempos y espacios de trabajo pedagógico que puedan alcanzar otra profundidad y otra intensidad en la relación con el saber; pero junto con esto, será importante rever las pedagogías y didácticas, para que ese currículum no termine reducido a los intereses inmediatos de los adolescentes o a lo que mande el mercado de las industrias culturales (términos que suelen ser cada vez más idénticos), que son los criterios que más se enuncian para volver significativa la escuela. Estas revisiones implican un cambio discursivo importante sobre qué es y qué hace la escuela, que preste más atención a las formas en que se procesa la inclusión y la ampliación de derechos y que centre las políticas en el esfuerzo de garantizar para todos una experiencia educativa de calidad, esto es, rica y significativa en sus contenidos y formas. Por todo eso, lo público de la escuela latinoamericana no debería jugarse solamente en el ámbito de la política partidaria o de las formas de gestión, sino también, y quizás sobre todo, en las aperturas y los caminos que proponga para otros vínculos con la producción y la transmisión de conocimientos. Es allí donde esa tradición de nodo organizativo de la sociedad, que fue la marca central de la escuela pública latinoamericana, puede recrearse y profundizarse en estas nuevas condiciones. ☐

PÁGINAS

Junio de 2015
Lima
Nº 238

ARTÍCULOS: El testimonio de Monseñor Romero, **Gustavo Gutiérrez**. Teresa y Romero, **Raúl Pariamachi, ss.cc.** San Romero, compañero nuestro, **Waldo Fernández Ramos**. Misión profética de la vida consagrada, **Glafira Jiménez**. Ética de la memoria y rendición. *Una reflexión sobre Los rendidos*, **Gonzalo Gamio Gehri**. Impuestos que perpetúan la desigualdad social, **Ana Gamarra Rondinel**. La religión profética y la exigencia de la justicia, **Alessandro Caviglia**. Una mirada interdisciplinar, **Salomón Lerner**. Lo común, notas sobre valores y ambivalencias, **Javier María Iguñiz Echeverría**. La fuerza del Espíritu en la vida de Mons. Romero, **Arnaldo Zenteno, sj.** Recordando a Manuel Vassallo. Palabras en homenaje a Javier Díez Canseco, **Beatriz Merino**. En la verdad, la paz, **Madre Covadonga**. Derechos humanos e industrias extractivas. *Iglesia católica expuso su visión ante CIDH*. Mensaje a la VII Cumbre de las Américas, **Papa Francisco**. Pronunciamento. Vicariato Apostólico de Puerto Maldonado y Misioneros Dominicos.

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>.

Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional

KARL-DIETER HOFFMANN

Si bien en los últimos 15 años la pobreza se ha reducido en América Latina, el cuadro que presentan numerosas publicaciones científicas sobre la realidad social en la región es exageradamente positivo. Mientras que la medida de la reducción de la pobreza es menor que la informada en las estadísticas de casi todos los institutos de investigación, la reducción de la desigualdad social observada se basa en un enfoque estrecho de la visión analítica sobre los ingresos monetarios. Si en la observación se toman en cuenta otros factores, resulta evidente que el cosmos latinoamericano de la estratificación social continúa ampliándose.

En los últimos 25 años, el desarrollo social en América Latina logró dos récords históricos. En 2002, la población clasificada como pobre llegó a los 225 millones y se estableció así un máximo absoluto, equivalente a 43,9% del total de habitantes. Apenas diez años después, las estadísticas mostraron un descenso en este parámetro, con un mínimo que hasta entonces nunca se había alcanzado: 28,2% (con 11,3% de pobreza absoluta). Esta evolución favorable fue mucho más notoria en América del Sur que en México y América Central. Pero como consecuencia de la desaceleración del crecimiento económico, la reducción del índice de pobreza perdió ímpetu en 2013 y 2014, aunque

Karl-Dieter Hoffmann: es doctor en Ciencias Políticas y trabaja como profesor y coordinador académico en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Católica Eichstaett-Ingolstadt (Baviera). Correo electrónico: <karl.hoffmann@ku-eichstaett.de>.

Palabras claves: coeficiente de Gini, desarrollo social, desigualdad, América Latina.

Nota: traducción del alemán de Mariano Grynspan.

sin poner en riesgo los avances obtenidos. Entretanto, la tasa de pobreza calculada para Uruguay ya está por debajo de la estadounidense¹.

Junto a la clara disminución de la pobreza, los analistas especializados también han observado cambios positivos respecto de la característica más marcada de las estructuras sociales latinoamericanas: la extrema desigualdad, que tradicionalmente no tiene parangón en el mundo. A partir del nuevo milenio y en especial desde 2003, el principal indicador para registrar y comparar las disparidades sociales, el coeficiente de Gini², mostró una notable tendencia descendente en la mayoría de los países de la región. Si se considera la media no ponderada, el valor del parámetro se redujo hasta 2012 en casi cuatro puntos; en Bolivia, Ecuador, Perú, Argentina y Brasil se registró una disminución de al menos seis puntos; solo dos países (Costa Rica y Paraguay) se movieron en la dirección opuesta. Pero pese a los avances alcanzados, América Latina se consolida como la región de mayor polarización social³.

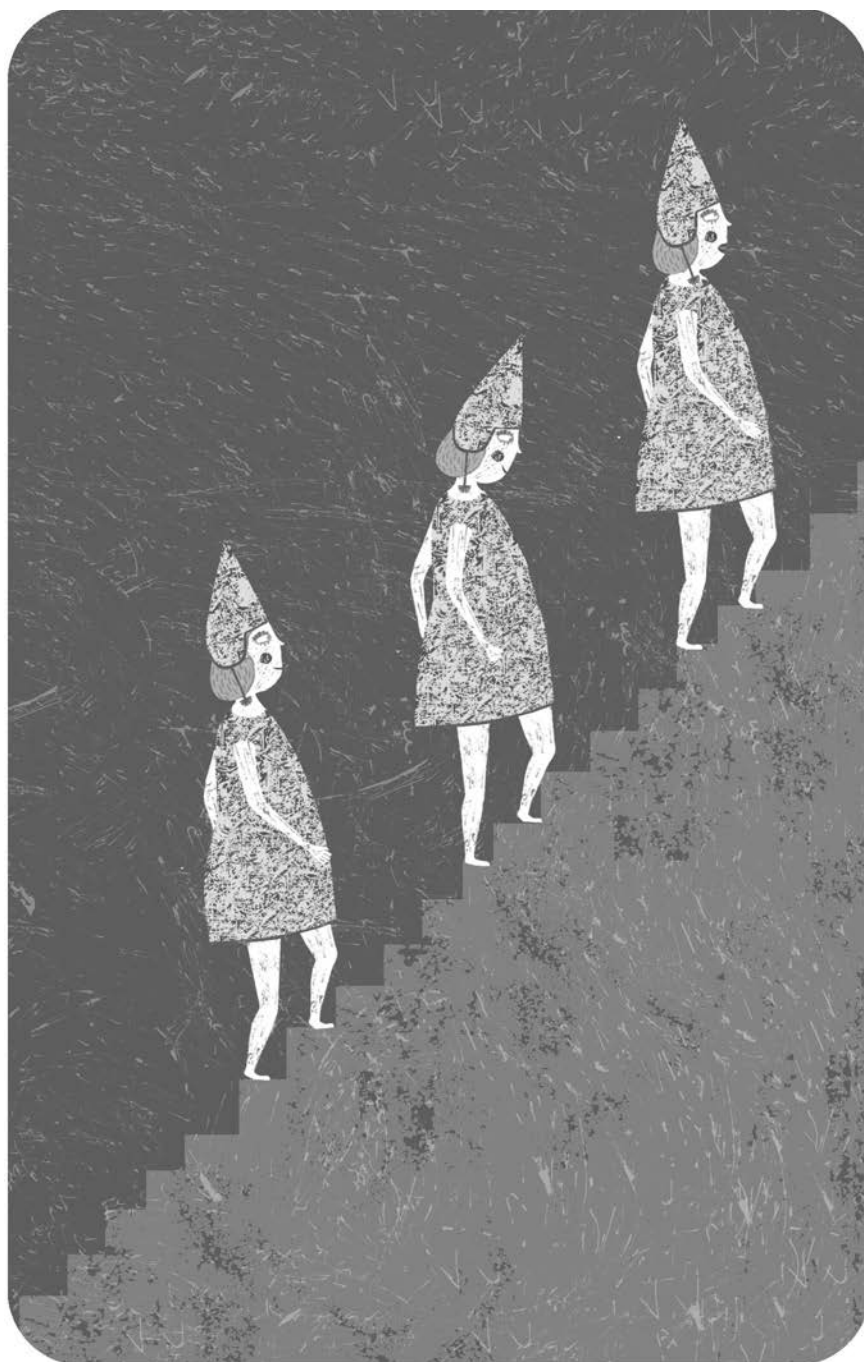
Existe un enorme consenso respecto del éxito vinculado a la reducción de la pobreza y la desigualdad social, que se manifiesta en muchos informes de importantes organismos de investigación (entre ellos, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE) y en los análisis de numerosos sociólogos y economistas⁴. Sin embargo, hay algo que básicamente permanece inalterable: las tendencias y los resultados determinados a través de un considerable trabajo estadístico no resisten una revisión crítica. Mientras los datos y las interpretaciones sobre el problema de la pobreza maquillan la realidad social, la dirección de los procesos en curso se representa de manera totalmente equivocada en lo que respecta a la polarización. La hipótesis en torno de una menor desigualdad social genera entonces dudas por razones de plausibilidad: ¿qué características especiales debe exhibir el crecimiento económico para que las capas bajas resulten más beneficiadas que los sectores ricos y muy ricos?

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2014*, Cepal, Santiago de Chile, 2015, pp. 15-17.

2. El coeficiente de Gini, calculado sobre la base de la curva de Lorenz –que representa gráficamente los valores de distribución calculados– adquiere un valor entre 0 (que corresponde a una distribución completamente equitativa) y 1 (máxima desigualdad, en este caso irreal, con una persona que obtendría el ingreso total). Cuanto más cerca se encuentra el coeficiente del valor 1, más desigual es la distribución. En 2013, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso en Alemania era de 0,31; en el ámbito de la OCDE, los valores varían entre 0,25 (Islandia) y 0,50 (Chile).

3. Cepal: *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. 2014. Trigésimo quinto periodo de sesiones de la Cepal*, Cepal, Santiago de Chile, 2014, pp. 74-76.

4. «Good Tidings from the South: Less Poor, and Less Unequal» en *The Economist*, 3/12/2011.



■ La pobreza como síndrome: la evolución de los ingresos no es suficiente

No se trata aquí de cuestionar en su totalidad los avances manifestados en materia de reducción de la pobreza, sino de realizar una corrección necesaria que atenúe esa imagen resplandeciente y que relativice la magnitud de los logros alcanzados hasta el momento. Si se consideran los indicadores que definen necesidades humanas básicas, resulta evidente que la dimensión monetaria no es suficiente para evaluar las condiciones de vida concretas. Dentro de este esquema, hay que analizar esencialmente parámetros tales como el acceso al sistema de agua potable y alcantarillado, la situación de la vivienda, la alimentación, la disponibilidad de energía (electricidad, gas para cocinar), el acceso a las escuelas, la calidad educativa y la inclusión en los sistemas de seguridad social (seguro de enfermedad, jubilación/pensión, etc.). Si fueran categorizadas como pobres las personas con un grave déficit en al menos dos de estos criterios, los valores acumulados aumentarían significativamente el índice de pobreza convencional (calculado de manera unidimensional). Algo similar ocurre cuando dentro del contexto de este fenómeno se asigna una importancia

Si se consideran los indicadores que definen necesidades humanas básicas, resulta evidente que la dimensión monetaria no es suficiente para evaluar las condiciones de vida ■

especial a la situación de los niños. Por ejemplo, tomando como referencia el ingreso de los hogares, 37,4% de los niños fueron registrados en 2011 como pobres en Perú, con 9,3% de ellos en situación de pobreza extrema; pero la perspectiva multidimensional eleva los valores a 62,6% y 30,9%, respectivamente. En Bolivia, la metodología propuesta empeoraría los resultados estadísticos en 20 puntos porcentuales, incrementando a 51,1% la pobreza infantil obtenida en función de los ingresos. En cambio, en Brasil no habría grandes diferencias entre ambas mediciones. Sobre todo en los países que con la sola consideración de los ingresos ya mostraban altas tasas de pobreza (por ejemplo, Guatemala y El Salvador), el uso del enfoque multidimensional revela que parte de las supuestas mejoras sociales constituye una ilusión⁵. De cualquier modo, más allá de la relativización del proceso, la reducción de la pobreza alcanzada en la región a partir de 2002 sigue siendo impresionante. A ello contribuyeron no solo los años de *boom* económico y la consecuente expansión de las relaciones formales de empleo, sino también los innovadores conceptos aplicados (por ejemplo, las transferencias

5. Cepal: *Panorama social de América Latina 2013*, Cepal, Santiago de Chile, 2014, pp. 19-27.

monetarias condicionadas) y, en parte, el marcado aumento del salario mínimo, aun cuando se hayan infringido con frecuencia las disposiciones pertinentes.

■ Se desconoce la real magnitud de la desigualdad social

Aunque casi siempre se hace referencia a la particular estructura social de América Latina, la mayoría de los trabajos publicados tienden a trivializar las enormes diferencias existentes. Habitualmente se coteja el ingreso promedio del quintil o el decil más bajo y el del más alto, tomando en cuenta la pirámide de ingresos o la participación relativa de esos segmentos. Pero ¿qué valor tienen las estadísticas que reflejan que el quintil más alto gana en promedio 25 o 30 veces más que la franja más baja si, como suele ocurrir en América Latina, el 20% inferior vive por debajo de la línea de pobreza? Las comparaciones de los respectivos deciles no son mucho mejores (por ejemplo, México en 2001 con 45 a 1). El 10% superior dentro de la escala de ingresos equivale en Brasil a 20 millones de personas, en México a 10 millones y en Colombia a cuatro millones. Es evidente que un segmento estadístico tan amplio con respecto a los ingresos y el estándar de vida no puede tratarse como un grupo social homogéneo. El peso desproporcionado de los ingresos monetarios que se concentran en la punta de la pirámide de la sociedad no es ajeno al hecho de que 90% de los hogares no alcanzara el ingreso promedio calculado para Brasil a comienzos del siglo *xxi*. Para comprender la real dimensión de las disparidades, es indispensable analizar las relaciones monetarias en la cumbre de la pirámide, es decir, muy por encima del percentil 90.

No obstante, si el análisis se centra en la distribución de ingresos y subestima la inmensa importancia de los valores patrimoniales (a lo sumo considerados como renta del capital dentro de las actuales estadísticas), entonces no será posible entender ni siquiera remotamente la verdadera magnitud de la polarización social. La creciente acumulación de capital en hogares acomodados queda regularmente fuera del enfoque científico o, en el mejor de los casos, es abordado de manera marginal. Dado que la concentración suele ser mucho más alta en el capital que en los ingresos, es muy probable que la riqueza monetaria y material de la capa más alta supere largamente el 47% calculado en 2011 como participación promedio del decil superior.

■ La desigualdad social no disminuye, aumenta

El enmascaramiento de las relaciones patrimoniales adquiere especial gravedad porque existen numerosos indicios de que el análisis de la distribución

de ingresos documenta de manera incompleta los procesos reales de concentración. Esto guarda relación principalmente con los métodos aplicados para calcular el coeficiente de Gini. En general, dentro de este contexto temático, puede observarse un manejo demasiado incauto con respecto al popular indicador y a sus debilidades inherentes. La presencia de un valor de Gini elevado no permite determinar por sí sola si el cambio ha sido logrado por mayores ingresos en el quintil superior, en el segmento correspondiente al «top 10» o incluso en el percentil más alto; para obtener explicaciones acerca de ello puede utilizarse la curva de Lorenz, en la cual se basa el coeficiente de Gini. Además, el parámetro en cuestión solo comprende la desigualdad *relativa*, pero no su dimensión absoluta. Si el ingreso medio del decil más bajo estuviera en un nivel equivalente a los 150 dólares y el del decil más alto en torno de los 10.000 dólares, un aumento de 10% en todos los deciles mantendría inalterable el coeficiente de Gini, aunque la distancia entre el grupo superior y el inferior crecería (en el ejemplo, sería 985 dólares mayor) y ampliaría así considerablemente la brecha de la polarización social. La desigualdad absoluta solo se mantendría inalterable si el ingreso de los hogares experimentara un incremento del mismo valor nominal (por ejemplo, el equivalente a 50 dólares) en cada uno de los deciles o quintiles, lo que supone una idea sumamente irreal. Por ejemplo, aunque en Brasil los ingresos de los deciles 1-8 hayan registrado desde 2003 y en promedio anual un aumento mucho más marcado que los de los dos segmentos comparativos superiores (deciles 1 y 2: 10%; decil 9: 4,6%; decil 10: 3,5%)⁶, la brecha entre los extremos ha seguido ampliándose

**Los expertos coinciden
en que precisamente los
sectores de ingresos más
elevados suelen presentar
datos incompletos ■**

en el país, lo que ha profundizado la desigualdad social más allá de la reducción real de la pobreza que se experimentó de manera paralela.

La información básica utilizada para calcular el coeficiente de Gini surge de los resultados obtenidos en las encuestas

de hogares. Al respecto, los expertos coinciden en que precisamente los sectores de ingresos más elevados suelen presentar datos incompletos (lo que se conoce como subdeclaración). Al mismo tiempo, el decil superior es considerado un segmento con ingresos monetarios abiertos hacia arriba, mientras que los deciles 1-9 están definidos por márgenes y parámetros fundamentales fijos. Por lo tanto, independientemente del problema de las subdeclaraciones, es casi imposible obtener un registro representativo de las circunstancias reales a

6. OCDE: *Economic Surveys Brazil*, OCDE, París, 2013, pp. 80-81.

partir de muestras estadísticas. Convendría entonces complementar los resultados de las encuestas de hogares con datos adicionales, a fin de aproximarse a la realidad de la renta percibida en el círculo del «top 10». Sería útil recurrir a la información de las autoridades tributarias, aunque muchas veces esos datos no están disponibles o se presentan de una forma que no permite aprovecharla. Además, habida cuenta de la notoria evasión fiscal, existe un gran escepticismo respecto a la confiabilidad de esos guarismos. Pero ¿qué pasa si, a pesar del consabido fraude fiscal, los datos disponibles demuestran fehacientemente que el cálculo convencional del coeficiente de Gini debería ser sometido a una drástica corrección? A la hora de realizar un análisis de este tipo, el mejor material que se encuentra disponible corresponde a Colombia y Uruguay. Según datos de 2010, de todos los ingresos monetarios gravados, el percentil más alto representaba en Colombia una proporción de 20,4% dentro de la renta total, mientras que el 0,1% superior alcanzaba 7,37%, y el exclusivo segmento superior del 0,01% llegaba a 2,64%⁷. En Uruguay, el país con menor nivel de desigualdad social en América Latina, el 10% más alto de la pirámide obtenía en 2011 45,2% de la renta total, en tanto que el percentil superior registraba un 14,1% y el 0,1% del tope ostentaba un 4,8%. En Argentina, cuyos datos solo ofrecen información hasta 2004, las cifras confirman este modelo (con 16,75% de participación concentrada en el 1% superior)⁸.

Cabe suponer, sin temor a equivocarse, que en la mayoría de los demás países de la región existen proporciones similares. Los datos mencionados ponen claramente de manifiesto que las relaciones de desigualdad son mucho más pronunciadas en el decil superior que por debajo del percentil 90; los ingresos medios registrados en la franja inferior del «top 10» se acercan más a los salarios promedio del decil de abajo y a los límites de pobreza que a la elevada renta del 0,1% más encumbrado, independientemente de que en Colombia, por ejemplo, ascienda a 26 el factor que marca la diferencia entre el ingreso medio de ese 0,1% y lo que perciben los más ricos entre los ricos (0,001%).

La tesis acerca de una disminución de la desigualdad social sustentada en el descenso del coeficiente de Gini se basa evidentemente en el excesivo peso otorgado a los cambios positivos experimentados por los sectores de menores ingresos. Al mismo tiempo, se omitieron en gran medida los procesos reales desarrollados en la parte superior de la pirámide. Basta con considerar los

7. Facundo Alvaredo y Juliana Londoño: «High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010», Working Paper N° 12, Tulane University, marzo de 2013.

8. F. Alvaredo: «A Note on the Relationship between Top Income Shares and the Gini Coefficient» en *Economic Letters* N° 110, 2011, pp. 274-277.

datos basados en impuestos y registrar de ese modo los ingresos del percentil más alto para que el coeficiente de Gini deba ser corregido en Colombia de 0,554 a 0,587 para el año 2010. El mismo cálculo podría aplicarse a Argentina, que aumentaría el valor en unos siete puntos porcentuales y llegaría a 0,560 (año 2004). Este ajuste es tan necesario como insuficiente, ya que debe ser complementado en función de los parámetros absolutos, habida cuenta de la mencionada expansión incontenible y casi ilimitada del universo de la estratificación social causada por el hecho de que por lo menos una parte de los muy ricos es cada vez más rica.

Estas consideraciones muestran que la relación entre pobreza (generalizada) y desigualdad social (flagrante) es mucho más compleja de lo que parece a primera vista: el descenso de la tasa de pobreza y el aumento de la desigualdad social no son incompatibles. ☐

Perfiles Latinoamericanos

Julio-Diciembre de 2015

México, D.F.

Nº 46

ENSAYO: José Revueltas: el presente de una ilusión, **José Antonio Aguilar Rivera**. ARTÍCULOS: Clase media y democracia en América Latina, **Jaime Fierro**. Evolución de las preferencias políticas y de políticas públicas entre el *sector popular* y el resto de la sociedad chilena entre 1990 y 2012, **Felipe Barrueto y Patricio Navia**. «Ya marchamos... pero no solucionan el problema»: protesta social y respuestas gubernamentales en torno a la inseguridad, **Miguel Armando López Leyva**. Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica, **Mariana Delgado Barón**. Igualdad de género y movimientos sociales en la Argentina posneoliberal: la Organización Barrial Tupac Amaru, **Constanza Tabbush y Mariana Caminotti**. «Revitalización» sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011), **Clara Marticorena**. La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina, **Erica Schenkel y Fernando Almeida García**. ENTREVISTA: William Ascher: conversación sobre las *policy sciences* y sus aportes para América Latina, **Gloria Del Castillo Alemán y Danay Quintana Nedelcu**. RESEÑAS.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, D.F. Tel.: (5255) 3000 0200 / 3000 0208. Fax: 3000 0284. Correo electrónico: <publicaciones@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.

¿Se redujo la desigualdad en América Latina?

Notas sobre una ilusión

PIERRE SALAMA

En los últimos años, tanto desde los gobiernos como desde organizaciones transnacionales, es un lugar común señalar que la desigualdad se redujo en América Latina, y suele apelarse como apoyo al coeficiente de Gini. En el conjunto de América Latina, la indigencia y la pobreza disminuyeron de manera significativa. No obstante, análisis basados en fuentes fiscales, y no solo en las declaraciones de ingresos, dan lugar a resultados menos optimistas: muestran, por ejemplo, que las desigualdades no variaron y que, estos años, la parte de los más ricos en el ingreso total no solo no disminuyó, sino que se incrementó.

Las desigualdades entre los individuos, grupos y clases sociales son numerosas en América Latina. ¿Han disminuido en los años 2000? Las sociedades latinoamericanas, con sus democracias consolidadas, ¿son menos injustas y más inclusivas que en la década de 1990?

Las desigualdades son numerosas, citemos las principales: entre pobres y ricos; entre aquellos que no tienen patrimonio y quienes poseen uno desde el nacimiento; entre diferentes situaciones fiscales; entre inmigrantes y ciudadanos plenos; entre aquellos que pueden acceder a una buena educación y quienes no tienen otra opción que recibir una educación de menor calidad; entre hombres y mujeres; entre trabajadores, ante los despidos o las condiciones de trabajo; entre quienes trabajan en pequeñas empresas y quienes lo hacen

Pierre Salama: es economista y profesor emérito de la Universidad de París 13. Sus artículos se encuentran disponibles en <<http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>>.

Palabras claves: coeficiente de Gini, desigualdad, gobiernos progresistas, ingresos, América Latina.

Nota: traducción del francés de Leticia Devincenzi y Lucas Bidon-Chanal.

en las grandes; entre trabajadores formales e informales; entre personas de diversos orígenes étnicos; y, de una manera general, entre los ingresos.

La mayoría de esas desigualdades tienden a estar vinculadas. La probabilidad de no recibir una educación de calidad es obviamente mayor para los hijos de personas pobres, incluso de grupos de ingresos modestos, que para los niños de clase media; la probabilidad de tener un empleo precario, peor remunerado, es más elevada para los más pobres, las mujeres, los negros o los indígenas.

La cuestión es saber si estas desigualdades han tendido a disminuir y si las sociedades latinoamericanas en los años 2000 son más o menos inclusivas. Una respuesta positiva parece evidente, sobre todo en los países dirigidos por gobiernos progresistas. Existe menos pobreza, pero la relación entre indigencia rural e indigencia urbana no ha cambiado mucho. No hay entonces convergencia de los niveles de pobreza extrema entre el medio rural y el urbano. La tasa de pobreza rural extrema sigue siendo ampliamente superior a la observada en el medio urbano. Lo lógico sería que el objetivo de reducción de la pobreza privilegiara el medio rural, simplemente porque conviene atacar en forma prioritaria la pobreza allí donde es mayor¹. ¿Menos desigualdades entre hombres y mujeres? Es preciso observar que las desigualdades de ingresos según género no han disminuido de manera significativa y, en el peor de los casos, han perdurado. Además, en numerosos países de América Latina el derecho al aborto sigue estando prohibido. Si se verifican menores desigualdades según el color de piel: por ejemplo, en Brasil se implementó una política de discriminación positiva para facilitar el ingreso de un número mayor de jóvenes negros a las universidades, a las que no hubieran podido ingresar debido a la baja calidad de las escuelas secundarias públicas. Pero una política como esa también desemboca en el financiamiento público de universidades privadas de calidad mediocre para habilitar la política de discriminación positiva, y en general estas iniciativas terminan beneficiando a aquellos cuyos padres tienen un nivel de ingresos a menudo superior al promedio. Una política que apuntara a mejorar las escuelas públicas primarias y secundarias sería más eficaz, pero también más costosa. Por último, en algunos países andinos se ha puesto en marcha un proceso de ciudadanización en favor de los indígenas (principalmente en Bolivia y Ecuador).

1. P. Salama: «Luchas contra la pobreza en América Latina: el caso de la pobreza rural en Brasil» en *Problemas del Desarrollo* vol. 42 N° 165, 4-6/2011.

En definitiva, según los discursos oficiales, habría menos desigualdad entre los ingresos, una reducción de la pobreza y, sobre todo, una disminución de los ingresos de los más ricos (tramos del 1%, 5% y 10% de quienes ganan más), algo sorprendente y que no se observa en los países desarrollados, donde más bien ocurre lo contrario. Se habría producido una reducción de las desigualdades tal que algunos países, como Brasil, sueñan con convertirse en países de clases medias. Pero la distancia entre el espejismo y la realidad es grande, y bastó con un aumento de precios del transporte para desencadenar movilizaciones masivas contra la mala calidad de los servicios públicos, poco dignos de un país «convertido» en país de clases medias, lo que dejó al descubierto la mala calidad de la enseñanza, los procesos de desclasamiento (movilidad social descendente), de desafiliación, etc. En este artículo vamos a presentar, sobre todo, la evolución en la desigualdad de los ingresos, con la observación de que esta no determina de manera absoluta el conjunto de las desigualdades, pero tiene un peso preponderante.

Según los discursos oficiales, habría menos desigualdad entre los ingresos, una reducción de la pobreza y una disminución de los ingresos de los más ricos ■

La disminución de las desigualdades en los ingresos ¿es tan importante como se declara desde los gobiernos? Los ricos ¿han conocido una disminución relativa de sus ingresos en la década de 2000?

■ Las desigualdades en los ingresos aparentemente han disminuido en los años 2000

En América Latina, y en particular en los países dirigidos por los gobiernos llamados «progresistas», los salarios han aumentado más rápidamente que la productividad, el empleo informal ha bajado en términos relativos, el desempleo también ha disminuido, el gasto social se ha acrecentado y la pobreza se ha reducido desde hace unos diez años². Sin embargo, las desigualdades en los ingresos siguen siendo muy elevadas aunque, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, habrían disminuido ligeramente en los últimos diez años³. No obstante, esta evolución es puesta en duda por estudios

2. P. Salama: *Les économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis*, Armand Colin, París, 2012.

3. *Ibíd.*

recientes: medidas a partir de datos fiscales, estas desigualdades no habrían ni disminuido ni aumentado, la parte de los más ricos en el ingreso global se habría acrecentado... Con las consecuencias de la crisis de 2014, los resultados positivos obtenidos corren el riesgo de ser cuestionados a partir de 2015.

Pero ¿qué ocurre con la disminución de las desigualdades según los datos oficiales? Podemos medir la distribución según dos criterios: el llamado «funcional», referido a los beneficios y los salarios, y el «personal», referido a los ingresos percibidos por las personas o los hogares. Tratemos aquí la distribución personal. En América Latina, las desigualdades son muy altas, ya sean las que conciernen a los ingresos o aquellas centradas en el patrimonio. Nos limitaremos aquí a las primeras. Entre las numerosas formas de medir, aquí privilegiaremos dos: el coeficiente de Gini y la relación entre los deciles (o quintiles). El coeficiente de Gini es un indicador global de desigualdades que pone en relación porcentajes de población y porcentajes de ingreso distribuido. Población e ingresos forman los dos lados de un cuadrado. El cruce de las ordenadas y las abscisas define una curva denominada curva de Lorenz, más o menos alejada de la diagonal del cuadrado. Esta última representa la igualdad perfecta. La superficie existente entre la curva de Lorenz y la diagonal, respecto de la mitad de la superficie del cuadrado, constituye el indicador de desigualdades. Cuanto más se acerca la curva a la diagonal, menor es la superficie y menor el coeficiente de Gini, y a la inversa. Con un mismo nivel global de desigualdades, podemos tener varios tipos de desigualdades según la forma tomada por la curva de Lorenz: por ejemplo, cuando el aumento de la parte de los primeros deciles es compensado por la disminución de la parte de los deciles que siguen. Es eso lo que explica que utilicemos como complemento las relaciones entre los deciles más ricos y los deciles más pobres o, de manera aún más sofisticada, indicadores de polarización del ingreso⁴. Si el coeficiente de Gini disminuye, la igualdad es mayor.

Entre 2003 y 2013, en Argentina el coeficiente de Gini pasó de 0,519 a 0,416; en Brasil, de 0,58 a 0,524; en México, de 0,542 (2003) a 0,539 (2012); en Colombia, de 0,56 a 0,549; en Bolivia, de 0,604 a 0,476 (2012). En algunos países, la reducción es importante, en otros es menor. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la relación entre el 40% de los hogares más pobres y el 10% de los hogares más ricos disminuyó igualmente

4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2014*, Cepal, Santiago de Chile, 2014.

con mayor o menor fuerza. Así, en Argentina, entre 2004 y 2012, esa relación pasó de 21,8 a 11,9; en Brasil, entre 2001 y 2013, bajó de 32,1 a 18,2; en México, entre 2002 y 2012, disminuyó de 15,1 a 14,1; en Bolivia, entre 2002 y 2011, de 30,3 a 12,1.

En el conjunto de América Latina, la indigencia (pobreza extrema) y la pobreza disminuyeron de manera significativa. En 2002, el porcentaje de hogares indigentes fue estimado por la Cepal en 19,3% y en 2013, en 11,7% del conjunto de hogares; el porcentaje de hogares pobres pasó de 43,9% a 28,1% entre las mismas fechas. Se trata de promedios que esconden evoluciones distintas según el país. Tomemos dos casos extremos: en Brasil, entre 2001 y 2013 el porcentaje de hogares indigentes pasó de 10% a 5,3%, y el de hogares pobres se redujo de 30% a 14,1%, mientras que en México, entre 2002 y 2012, esos porcentajes pasan de 9,1% a 10,4% respectivamente para los hogares indigentes, es decir, un ligero aumento, y de 31,8% a 29,9% para los hogares pobres, es decir, una ligera disminución⁵.

Pero ¿qué es lo que explica a la vez la reducción de las desigualdades en el ingreso y la baja consecutiva de la pobreza? ¿Se debe esto a una reforma del sistema fiscal? La respuesta es negativa. El sistema fiscal no fue reformado en profundidad. Algunos impuestos aumentaron, a veces se redujeron las tasas de imposición y las exenciones se han multiplicado, de forma tal que el sistema fiscal se ha vuelto demasiado complejo, probablemente más opaco aún y, sobre todo, más regresivo⁶. Por último, la evasión fiscal se ha acrecentado⁷. El coeficiente de Gini baja un promedio de dos puntos una vez que se consideran los efectos sumados de los impuestos directos y las transferencias monetarias, mientras que en los países avanzados baja de 10 a 15 puntos según el país. Esto se explica debido a que en América Latina existe una proporción de impuestos indirectos relativamente más importante que en los países desarrollados. Con frecuencia, estos impuestos son acumulativos, a pesar de

**¿Qué es lo que explica
a la vez la reducción
de las desigualdades
en el ingreso y la baja
consecutiva de la pobreza?
¿Se debe esto a una reforma
del sistema fiscal? ■**

5. *Ibíd.*, p. 96.

6. José Roberto Afonso: «Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil» en *Revista da Receita Federal. Estudos Tributários e Aduaneiros* vol. 1 N° 1, 2014.

7. Roberto Piscitelli: «Reforma tributaria» em *Jornal dos Economistas* N° 301, 5-6/2014.

la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en algunos países, y alcanzan al conjunto de la población. Los impuestos directos se caracterizan por una progresividad bastante débil y por posibilidades de exención parcial bastante frecuentes; en fin, fundamentalmente por una parte más importante de impuestos sobre las empresas que la pagada por los particulares⁸. Estudios recientes confirman y precisan el efecto positivo relativamente débil de los impuestos netos sobre transferencias.

Nancy Birdsall, Nora Lustig y Christian Meyer distinguen cuatro tipos de ingresos: a) el ingreso primario, es decir, el conjunto de ingresos percibidos por los individuos, activos o inactivos; b) el ingreso disponible, a saber, el ingreso primario menos los impuestos directos y más las transferencias monetarias; c) el ingreso postfiscal, es decir, el ingreso disponible menos los impuestos indirectos netos de subvenciones y, por último, d) el ingreso final, que incluye una estimación monetaria de gastos públicos en materia de salud y educación⁹. En Brasil, en 2009, en el caso de los pobres (menos de cuatro dólares diarios¹⁰), debido a las transferencias monetarias condicionadas y a los casi nulos impuestos directos que deben pagar, el ingreso disponible aumentó 33%. Por su parte, el de las categorías vulnerables (entre cuatro y diez dólares diarios) aumentó 8,4%, mientras que el de los ricos (más de 50 dólares por día) disminuyó 6,2%, en la medida en que estos últimos pagan impuestos directos. En las clases medias (entre 10 y 50 dólares por día) se mantiene relativamente estable.

La incidencia de los impuestos indirectos difiere fuertemente según los niveles de ingresos. El ingreso postfiscal de los pobres aumenta 15,1% en relación con el ingreso primario. El ingreso postfiscal de las clases medias se recorta 14%, y el de los más ricos, 20,7% en relación con su ingreso primario respectivo. Al final, las desigualdades disminuyen levemente. Solo considerando el ingreso final (es decir, incorporando gasto público en salud y educación), podemos observar una fuerte progresividad de la que se benefician los pobres y los vulnerables: para los pobres, este ingreso es 125,8% más elevado que su ingreso primario; para las categorías vulnerables el aumento es de 23,2%, y se reduce a 6,6% para las clases medias y a 19,7% para los ricos.

8. P. Salama: *Les économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis*, cit.

9. N. Birdsall, N. Lustig y C. Meyer: «The Strugglers: The New Poor in Latin America?» en *World Development* vol. 60, 8/2014.

10. Se calculan en dólares PPA (paridad del poder adquisitivo).

¿Y los gastos sociales? Estos han aumentado de manera significativa en muchos países, pero su efecto inmediato en la distribución de los ingresos es relativamente débil, con excepción del pago de las jubilaciones indexadas al salario mínimo, que ha tenido fuertes aumentos en algunos países como Brasil. En América Latina, el gasto social se compone de gastos en salud, en educación y en seguridad social (jubilaciones y pensiones, y distintas ayudas como asistencia, vivienda, etc.), a los que se agregan diferentes transferencias monetarias dirigidas a las capas de la población más expuestas. La diversidad de situaciones hace difícil comparar la incidencia de los gastos públicos en el PIB, al ser a menudo diferentes los criterios considerados, por ejemplo porque en algunos países ciertos gastos están incluidos en el gasto social, y en otros no. El ejemplo más clásico refiere a los gastos que conciernen a la protección social: en México o en Chile, por ejemplo, el sistema de jubilación es principalmente un sistema de capitalización. Aunque las contribuciones no sean obligatorias o solo lo sean parcialmente, no son contabilizadas en los gastos del Estado sino en los de los particulares. Lo inverso sucede en un sistema de reparto, como el de Argentina o Brasil, en el que las contribuciones obligatorias (al menos en lo que concierne a los empleos formales) dan lugar a prestaciones que se incluyen en los gastos sociales.

Con todo, en el conjunto de América Latina, la proporción correspondiente al gasto social en el gasto público ha aumentado a lo largo de estos últimos 20 años. En 1992-1993, representaba 50% del gasto público; en 2002-2003, 63,4%; y en 2010-2011, 65,9%¹¹. Como paralelamente la incidencia del Estado en el PIB en América Latina se ha incrementado, sobre todo en los países conducidos por gobiernos progresistas, el peso del gasto social en el porcentaje del PIB creció en promedio: mientras que en 1992-1993 representaba 12,5% del PIB, en 2002-2003 se elevó a 15,6% y en 2010-2011, a 19,2%.

La amplitud del gasto social en porcentaje del PIB es diferente de acuerdo con el país. Según Lustig, Carola Pessino y John Scott¹², en 2009 en Argentina alcanzó 20,6%, en Bolivia 14,7%, en Brasil 16,2% y en México 10%. Cuando

En el conjunto de América Latina, la proporción correspondiente al gasto social en el gasto público ha aumentado a lo largo de estos últimos 20 años ■

11. P. Salama: *Les économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis*, cit.

12. N. Lustig, C. Pessino y J. Scott: «The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview», Working Paper N° 1316, Tulane University, 2013.

descomponemos el gasto social según si se destina a transferencias monetarias, a la salud, la educación o a las pensiones (ligadas a las contribuciones obligatorias), podemos observar una heterogeneidad bastante marcada entre los países. En 2009, los gastos en educación se elevaron a 6,7% del PIB en el conjunto de la región: 8,3% en Bolivia, 5,3% en Brasil y 4,5% en México (2010). Los gastos en salud fueron de 6,2% del PIB: 3,6% en Bolivia, 5,2% en Brasil y 3,1% en México (2010). Las pensiones, 7,2% del PIB: 3,5% en Bolivia, 9,1% en Brasil y 2,6% en México (2010). La importante diferencia entre Brasil y México se explica por la existencia de dos sistemas de jubilación diferentes. Cuando consideramos finalmente las transferencias monetarias, para la mayoría de las transferencias condicionadas¹³, conocidas como Bolsa Familia en Brasil, Oportunidad en México, etc., se observa que su incidencia en el PIB es reducida y que existen diferencias igualmente importantes según los países: en Argentina, 0,8% del PIB; en Bolivia, 0,7%; en Brasil, 0,7%; y por último, en México, 0,8%.

El impacto del gasto social en la distribución de los ingresos es inmediato y diferido. Inmediato, porque las transferencias monetarias condicionadas tienden a disminuir levemente las desigualdades de ingresos y porque las jubilaciones mínimas son indexadas según la evolución del salario mínimo en algunos países, entre ellos Brasil, donde ha aumentado con fuerza. Al contrario de lo que se dice generalmente, la política asistencial tuvo poco impacto en los valores de la pobreza en razón de su poco peso respecto del PIB. Lo que explica la reducción de las desigualdades es sobre todo el aumento de los salarios (que explica la baja de 41% de la pobreza en Brasil), el cuasi pleno empleo y la disminución de la informalidad. Por último, el impacto es diferido en la medida en que una

**Es el funcionamiento
del mercado de
trabajo lo que mejor
explica la disminución
de las desigualdades
de ingresos ■**

mejor salud y una escolaridad más prolongada y de mejor calidad constituyen precondiciones para una mayor movilidad social, y esta puede permitir que en el futuro disminuyan las desigualdades de ingresos.

Entonces, es el funcionamiento del mercado de trabajo lo que mejor explica la disminución de las desigualdades de ingresos. Los aumentos de salarios son, a la vez, producto de decisiones políticas –la decisión de aumentar fuertemente el salario mínimo en algunos países como Brasil– y, paradójicamente, de la combinación de una inserción en la división internacional del trabajo

13. Se refiere a aquellas que dependen, por ejemplo, del cumplimiento de la obligación de enviar a los niños a la escuela o de vacunarlos.

cada vez más problemática y una oferta de trabajo más calificada. Más precisamente, la oferta y la demanda de trabajo atraviesan una evolución *en tijera* en la mayoría de los países. La oferta de trabajo es cada vez más calificada debido a una prolongación de la duración de los estudios. En cambio, la demanda de trabajo lo es cada vez menos por dos razones: a) la industria de transformación pierde importancia en términos relativos, esto es, el peso de las ramas caracterizadas por un bajo nivel tecnológico crece en términos relativos, mientras que el peso de las ramas de tecnología alta y media-alta declina de manera relativa; las empresas que utilizan técnicas poco complejas tienden a privilegiar los empleos no calificados o poco calificados, al contrario de las otras; b) los sectores de servicios y comercio, naturalmente protegidos de la competencia internacional, absorben cada vez más empleos y, salvo excepciones, utilizan trabajadores poco calificados. De este efecto tijera entre oferta y demanda de empleo se deriva un proceso de desafiliación y desclasamiento. Un asalariado calificado que tiene un empleo que no corresponde a su calificación percibe un salario que no se corresponde con sus años de estudio. Estos asalariados, sin duda, ganan más dinero en relación con aquellas personas que han tenido menos estudios, pero la diferencia entre los ingresos de las dos categorías se reduce, con excepción de los sectores más calificados.

■ Nuevas medidas de las desigualdades ponen en cuestión estos resultados

Actualmente se están llevando a cabo estudios en Brasil y en otros países, como Colombia, para mensurar la desigualdad de ingresos que surge de métodos que se apoyan exclusivamente en encuestas. Aquí presentamos los realizados en Brasil. Hoy es posible cuestionar la magnitud de la disminución de la desigualdad de ingresos gracias al acceso a las declaraciones fiscales, acceso antes limitado o vedado a los investigadores. Estos estudios combinan evaluaciones a partir de las declaraciones fiscales para el 10% más rico y evaluaciones provenientes de las encuestas para el 90% restante¹⁴.

La desigualdad de ingresos sería mucho mayor que la anunciada por las encuestas: estas revelan una subestimación sistemática de la participación de

14. J.R. Afonso: ob. cit. y Marcelo Medeiros, Pedro Souza y Fabio Avila de Castro: «O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012», mimeo, 2014, disponible en *Social Science Research Network*, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2479685>. En efecto, no se puede extender a toda la población una evaluación basada en declaraciones fiscales, ya que para gran parte de ella no es posible hacer declaraciones debido a la debilidad de ingresos.

las capas más ricas en el ingreso nacional y, al contrario de lo que se había anunciado, su participación ha aumentado, lo mismo que se observa en los países desarrollados. En Brasil, no solo la participación de los estratos más ricos (0,1%, 1% y 5% de la población con mayores ingresos) es superior a la indicada por las encuestas de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), sino que también la brecha de ingresos dentro de estas categorías es mucho más importante. Según Marcelo Medeiros, Pedro Souza y Fabio Avila de Castro¹⁵, la relación entre el ingreso medio del 0,1% y el del 1% alcanza a 43,2 veces si se utilizan los datos fiscales, frente a las 24,2 veces que exponen los datos de la PNAD entre 2006 y 2012, por ejemplo. Igualmente, la relación entre el ingreso medio del 0,1% y el del 5% es de 24,6 veces según datos fiscales, frente a 10,1 veces según la PNAD; entre el ingreso del 1% y el del 5% es de 56,7 y 41,6 veces respectivamente. La subestimación sistemática de los ingresos del 10% más rico por parte de las encuestas se debe fundamentalmente al hecho de que gran parte de ellos son ignorados. Esta subestimación es tanto mayor cuanto más elevado es el ingreso. La razón es simple: se consideran en la distribución personal del ingreso solo los ingresos recibidos por los individuos –los salarios–, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, los dividendos, los intereses recibidos, etc. Ahora bien, los ingresos de los estratos más ricos se tratan cada vez más como ingresos de las empresas y, por lo tanto, son contabilizados como ganancias, y así resulta menos elevada la progresividad del impuesto¹⁶. De este modo, ni se los considera como ingresos recibidos por individuos ni las encuestas los contabilizan como tales, lo que da lugar a una subestimación de la desigualdad.

En definitiva, las desigualdades de ingresos son más elevadas que las anunciadas, y en especial es cuestionable su reducción. Además, se pone de manifiesto que la disminución de la desigualdad es menor que lo anunciado o directamente nula. Sin embargo, la porción de 30% a 40% de la población ha aumentado considerablemente, y esto ha dado lugar a un marcado descenso de la pobreza relativa. Más que una disminución de la desigualdad, hay una deformación de la curva de Lorenz: el 30% más pobre de la población experimenta una mejora en su nivel de vida, la proporción de sus ingresos en el ingreso global aumenta, pero lo mismo sucede con los más ricos. En lo que se refiere a los más pobres, América Latina se distingue de los países desarrollados, pero se aproxima a ellos en lo que se refiere a los más ricos, incluso en los países conducidos por gobiernos progresistas. El gasto social se

15. M. Medeiros, P.H.G.F. Souza y F. Avila de Castro: ob. cit.

16. J.R. Afonso: ob. cit.

ha incrementado, lo que ha abierto la esperanza de que en el futuro estas sociedades sean más inclusivas. Pero al haber optado a menudo por una re-primarización de sus economías en detrimento de la industria, estos países están mal preparados para la crisis de las materias primas y la sufren más fuertemente¹⁷. Su futuro se vuelve más oscuro, y los riesgos de un incremento de la desigualdad y, sobre todo, de un aumento de la pobreza en los próximos años son elevados. Debido a la creencia de que el desahogo financiero proporcionado por el auge de los productos básicos continuará, los gobiernos, incluidos los progresistas, están mal preparados para el futuro, y las consecuencias podrían ser dramáticas para los sectores más vulnerables de la población. ☐

17. P. Salama: *Des pays toujours émergents?*, La Documentation Française, París, 2014.

La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas

Entre lo viejo y lo nuevo

ROBERTO GARGARELLA

En la última década, varios países de la región modificaron sus constituciones en el marco de discursos que hacen referencia a la profundización de la democracia y los nuevos derechos. No obstante, una mirada de los nuevos textos desde una perspectiva basada en un ideal democrático-igualitario encuentra que, pese a los avances logrados, las transformaciones a menudo no son tan profundas y, sobre todo, que «lo nuevo» se mezcla con demasiada frecuencia y sin problematización con «lo viejo». Temas como la (des)concentración del poder han sido poco abordados, y allí se encuentran las principales contradicciones de estos nuevos textos constitucionales.

En las próximas páginas, quisiera hacer un breve repaso de los desarrollos constitucionales que se han dado en América Latina y evaluarlos teniendo en cuenta ciertas preocupaciones democráticas básicas relacionadas con el central valor del autogobierno colectivo. Para llevar a cabo esa tarea, resumiré algunos datos fundamentales de la evolución constitucional de la región, a partir de los estudios que realizara en la materia en la última década¹.

Roberto Gargarella: es abogado y sociólogo, doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad de Chicago. Tiene un posdoctorado por la Universidad de Oxford. Recibió las becas Fulbright y John Simon Guggenheim. Actualmente es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). Su último libro es *La sala de máquinas de la Constitución* (Katz, Buenos Aires, 2014).

Palabras claves: democracia, derechos, nuevo constitucionalismo, poder, América Latina.

1. R. Gargarella: *The Legal Foundations of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776-1860*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010 y *La sala de máquinas de la Constitución*, Katz, Buenos Aires, 2014.

En primer lugar, cabe señalar que, a pesar de las más de 200 reformas constitucionales producidas en 200 años, el panorama que encontramos no es el de un «caos constitucional» –cada nueva Constitución procurando instaurar un nuevo paradigma–, sino un conjunto de constituciones que se han movido dentro de canales más bien estrechos, que finalmente se remontan a los grandes proyectos constitucionales que están en la historia más temprana del constitucionalismo regional. Me refiero, fundamentalmente, a los tres siguientes: a) el relacionado con el Imperio español –un proyecto de rasgos básicamente conservadores–; b) el inspirado en la Revolución norteamericana –un proyecto constitucional de rasgos típicamente liberales–; y c) el de la Revolución Francesa –un proyecto constitucional de rasgos radical-republicanos–.

Una vez consolidada la independencia regional, el constitucionalismo latinoamericano dejó de oscilar entre sus tres proyectos «madre» –conservador, liberal, republicano– y comenzó a converger hacia canales más delgados, definidos –en su estructura organizativa principal– en el marco de un «liberalismo-conservador». En efecto, desde 1850 hasta hoy, podría decirse, el constitucionalismo ha tendido a moverse, en general (aunque no en todos los casos) dentro de carriles bastante angostos, que caracterizamos a partir de dos «marcas» principales.

La *primera marca de identidad* es la que dejó el acuerdo liberal-conservador de mediados del siglo xix, vinculada a la organización del poder. Desde entonces, América Latina mantiene una división de poderes fundamentalmente tripartita, ladeada hacia el Poder Ejecutivo y territorialmente concentrada. Ese esquema aparece basado, ante todo, en una general desconfianza hacia la ciudadanía –punto de encuentro que favorece decisivamente el acuerdo liberal-conservador–, lo cual ha redundado en sistemas políticos que desalientan (con las reservas conocidas) la participación autónoma de la ciudadanía y las diversas formas de control y decisión populares. Al mismo tiempo, el modelo liberal-conservador generó Poderes Legislativos con dificultades para funcionar autónomamente del Ejecutivo y Poderes Judiciales que aparecen habitualmente amenazados por la enorme capacidad de injerencia del partido dominante (expresado normalmente en el Ejecutivo) en sus asuntos.

La *segunda marca* quedó definida un siglo después, a mediados del siglo xx, cuando se integraron a la vieja estructura algunas de las demandas asociadas a los reclamos republicanos del siglo pasado en nombre de la «cuestión social» –«cuestión social» que los líderes del pacto liberal-conservador habían decidido

postergar—. Desde entonces, se introdujeron cambios relevantes en las declaraciones de derechos propias del siglo xix: hoy, las viejas listas de «derechos liberales clásicos» anexan amplios compromisos con derechos sociales, económicos y culturales.

Lo importante de lo que varió con la llegada del nuevo siglo, de todos modos, no se equipara con lo importante de lo que no cambió: permanecen desde el siglo xix, casi intocadas, estructuras de poder a la vieja usanza, que consagran un poder concentrado y pocas posibilidades para la intervención popular en política. Dentro de ese marco, se produce la llegada del «nuevo» constitucionalismo regional entre fines del siglo xx y comienzos del siglo xxi². Y aquí, otra vez, lo que predomina son las continuidades. En este caso —insistiría—, continuidades gravemente acentuadas. En efecto, no se producen cambios importantes ni en la organización del poder ni en las declaraciones de derechos. Las renovadas declaraciones de derechos se expanden aún más, para hacer mención a grupos antes no tomados en cuenta, a intereses antes no contemplados o a derechos humanos antes dispersos u ocultos detrás de algunos de los derechos ya existentes. Simplemente, «no había mucho nuevo que inventar»: los intereses fundamentales de la ciudadanía latinoamericana estaban básicamente contemplados ya en las viejas constituciones.

No fue negativo, entonces, que se nombrara lo no nombrado (derechos nuevos, grupos particulares). Sin embargo, lo que se adoptó entonces fue, en todo caso,

**Lo que se adoptó
entonces fue, en
todo caso, algo más
o mejor de lo que ya
se tenía, pero no
algo estructuralmente
diferente ■**

algo más o mejor de lo que ya se tenía, pero no algo estructuralmente diferente. Puede sostenerse lo mismo en relación con los cambios introducidos en el nivel de la organización del poder. Se produjeron ciertas modificaciones interesantes dentro de la organización tradicional: se acortaron mandatos en algunos casos, se los extendió poco después, se agregaron algunos controles nuevos sobre el Poder Ejecutivo (Ministerio Público, Consejo de la Magistratura),

al tiempo que se le concedieron poderes que no se le habían reconocido antes (como las facultades de intervención en asuntos legislativos). Tal vez, lo mejor que ocurrió en el área fue algo que sus creadores no anticiparon bien,

2. Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau: «Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano» en *Gaceta Constitucional* N° 48, 2011, p. 312; Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro y Mariela Morales Antoniazzi (coords.): *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, UNAM, México, DF, 2014.

pero que iba –aunque muy modestamente– en línea con lo que aquí venimos sugiriendo: cambios sobre alguna de las «palancas del poder» dirigidos a favorecer el acceso ciudadano a la «sala de máquinas» del constitucionalismo. Así, por ejemplo, ocurrió con las «pequeñas pero significativas» variaciones impulsadas en materia judicial, destinadas a facilitar y expandir la «legitimidad jurídica» necesaria para litigar judicialmente³. En todo caso, lo cierto es que, en sus rasgos más básicos, la vieja estructura de poderes se mantuvo cómoda con los cambios introducidos: las nuevas modificaciones parecían adaptarse bien al paladar de los viejos poderes prevalecientes. Paso entonces, más de lleno, al examen crítico de lo realizado en estos años.

El recorrido hecho hasta aquí, fundamentalmente descriptivo, resulta en mi opinión relevante también en términos normativos. Entiendo que el análisis anterior nos ayuda a ir bastante más lejos de la primera idea que parece derivarse de lo dicho, según la cual *lo nuevo es demasiado parecido a lo viejo*. Por ello mismo, en lo que sigue, me adentraré algo más en la evaluación de lo acontecido, para apoyar mejor la idea según la cual *la estructura que existe deja mucho que desear respecto de lo que ella misma proclama*.

■ Constituciones de «mezcla»

Cabe destacar que las constituciones latinoamericanas superponen modelos de democracia más bien opuestos, que se correlacionan con aspiraciones económicas, ideales políticos, compromisos legales –finalmente, modelos constitucionales– en tensión entre sí. Esta idea de «mezclar» pretensiones opuestas, superponiendo unas con otras, cuenta ya con buen arraigo en la tradición constitucional latinoamericana. Esa fue, en definitiva, la manera principal en que se consolidó el acuerdo liberal-conservador. Fue muy habitual que las aspiraciones propias del liberalismo se sumaran, sin mucho más, a las del conservadurismo. Entonces, se pudo agregar al esquema liberal de los «frenos y contrapesos» –y sin mayores reparos– un Poder Ejecutivo sobrepoderoso; fue así también como se pudo sumar, junto a las liberales declaraciones de tolerancia religiosa, otras que proclamaban el sesgo estatal a favor de la religión católica. Se escogió entonces un sistema de *integración entre modelos* –una *mezcla constitucional*– muy deficitaria, cuando se podría haber optado por otros sistemas de combinación más virtuosos.

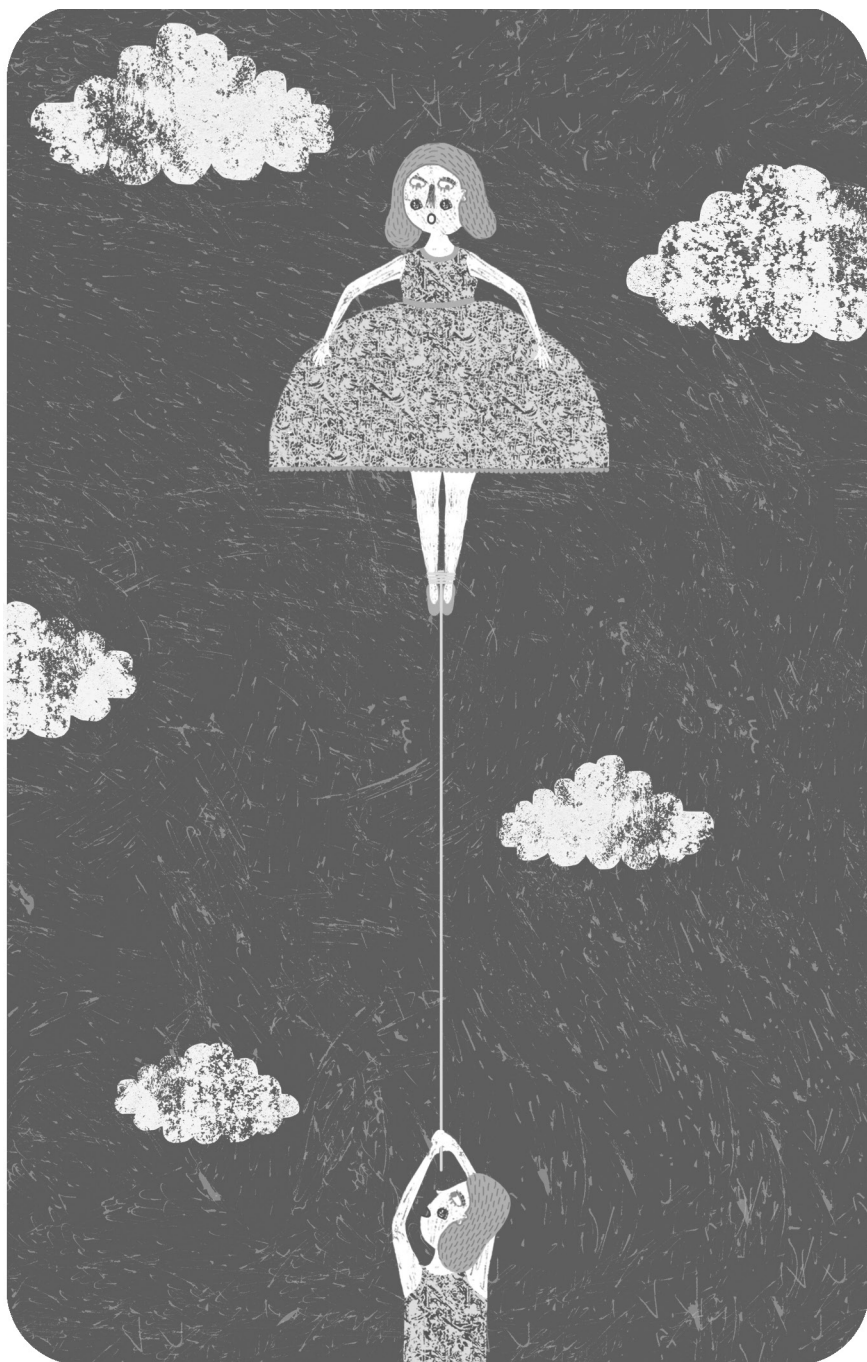
3. Por ejemplo, cambios en el acceso a la justicia, en la legitimidad o *standing* para litigar, etc. Bruce Wilson: «Explaining the Rise of Accountability Functions of Costa Rica's Constitutional Court» en Siri Gloppen et al.: *Courts and Power in Latin America and Africa*, Palgrave, Nueva York, 2010, pp. 63-82.

Las reformas que se sucedieron en la vida constitucional de la región, desde aquellos tiempos fundacionales, parecen responder exactamente a la misma lógica de los primeros años. La principal entre las tensiones en conflicto aparecidas a partir de allí se vincula a la presencia (acumulación) de al menos modelos de democracia diferentes, orientados en direcciones opuestas. En efecto, en esa «doble marca» propia del constitucionalismo regional – poderes arreglados conforme a la regla dominante en el siglo xix; derechos arreglados conforme a la regla dominante en el siglo xx– el constitucionalismo regional muestra su doble e inusual compromiso en materia democrática. Así, la estructura de poderes respondió –como responde aún– a valores democráticos propios del siglo xix: baja participación popular, sectores excluidos, derechos políticos limitados, es decir, los mecanismos propios de la democracia censitaria⁴. Mientras tanto, las nuevas declaraciones de derechos aparecen vinculadas a discursos y principios democráticos de «última generación». Se pretende una participación popular amplia, que se busca apoyar de diversas maneras: se abren oportunidades institucionales para que la ciudadanía gane capacidad de decisión y control (por ejemplo, revocatorias de mandatos); se expanden los derechos políticos y a la vez se prometen derechos sociales destinados a fortalecer aún más el ingreso de las mayorías a la política (todo esto, según voy a insistir, sujeto a varias limitaciones)⁵. En términos democráticos, en definitiva, se afirma con una mano de la Constitución lo que se niega con la otra.

Esa misma mezcla/acumulación problemática se puede ver en otras cuestiones y en otros ámbitos de la Constitución: muchas de las nuevas constituciones (como las de Colombia o Perú, claramente) aparecen a la vez afirmando formulaciones económicas «neoliberales» y proclamas de fuerte contenido social, que parecen indicar su vocación por formas económicas diferentes. Es habitual, también, en todas las constituciones «nuevas» comprometidas con los derechos indígenas, que se afirme simultáneamente el valor de la propiedad privada y el valor de la propiedad comunitaria (u otras similares); o que se afirme el valor de la economía privada, mixta y pública al mismo tiempo.

4. En la actualidad, el sistema institucional dominante sigue estando caracterizado por rasgos «contramayoritarios», no solo en la organización del Poder Judicial, sino también en los mecanismos favorables a la participación popular que no han sido incorporados por la constitución o han sido incorporados pero socavados en la práctica o vía legislación (consultas populares, asambleas públicas, referendos, etc.).

5. Es lo que durante el siglo xix se expresaba en la tensión entre una idea de la política que pedía «libertades económicas» abundantísimas y «libertades políticas» limitadas; y otra que proponía «libertades políticas» amplias y restricciones sobre las «libertades económicas» sin controles, entonces vigentes.



Para algunos, este tipo de combinaciones resultan virtuosas: se trata, sobre todo, de un modo de comprometer en el mismo proyecto constitucional a formaciones políticas o grupos de interés en conflicto. Sin embargo, en términos constitucionales, este tipo de decisiones resultan cuestionables por muchas razones y nos retrotraen a problemas relativos al *impacto intraseccional* de las reformas (es decir, el impacto de una reforma en cada una de las secciones de la Constitución; por ejemplo, cómo es que la adopción de un nuevo «derecho» impacta sobre los derechos establecidos, o una nueva institución de poder impacta sobre la organización de poderes dominante hasta entonces). Corresponde preguntarse, entonces, cómo es que –por caso– los nuevos derechos incorporados (por ejemplo, derechos sociales, multiculturales, etc.) quedan vinculados a los derechos ya existentes. Cómo se relaciona lo «nuevo» que incorporamos con lo «viejo» que ya teníamos. Los problemas que se advierten son numerosos. Ante todo, a través de este tipo de decisiones, el texto de la Constitución se torna confuso: ¿de qué se trata, finalmente, la Constitución, cuando ella afirma al mismo tiempo pretensiones opuestas? Por lo demás, de ese modo se abre la Constitución a interpretaciones contradictorias: ella pasa a decir mucho, nada y todo a la vez en cuestiones fundamentales ■

**Se abre la Constitución
a interpretaciones
contradictorias: ella pasa
a decir mucho, nada y
todo a la vez en cuestiones
fundamentales ■**

fundamentales. En ese caso, ¿cuál es el sentido de tener una Constitución? Peor aún: así organizada, la Constitución induce a comportamientos equívocos y genera expectativas engañosas: tiene razón quien pasa a litigar en nombre de su propiedad y también quien pasa a impugnar dicha posesión en nombre de valores ancestrales. Por tomar un caso relevante: la introducción de «derechos de la naturaleza» (en el marco del *sumak kawsay* o «buen vivir» y del «vivir bien»), en constituciones como las de Ecuador o Bolivia, no solo nos refiere a problemas más o menos evidentes, entre ellos los «derechos ancestrales» de las comunidades indígenas: no es claro que «las» comunidades indígenas consideren a la naturaleza como sujeto de derechos y no es claro que tenga sentido hablar de «derechos de la naturaleza». Uno puede valorar la intención de incorporar «principios interpretativos» nuevos, diferentes de los tradicionales⁶; sin embargo, es difícil no preguntarse cómo entender tales principios cuando la Constitución no reniega de otros principios e instituciones contrarios (como los vinculados a tradicionales derechos de propiedad).

6. Alberto Acosta: «El Buen Vivir: una oportunidad para construir» en *Ecuador Debate* N° 75, 2008, pp. 33-48.

Encontramos problemas similares a los que reconocemos en relación con los «viejos» y «nuevos» derechos en la Constitución en el vínculo que se da entre las «viejas» estructuras de poder y las «nuevas» instituciones que se incorporan. Una buena ilustración de lo dicho puede observarse, por caso, en el llamado «choque de trenes» en Colombia, que enfrentó a la vieja Corte Suprema Colombiana con la nueva Corte Constitucional introducida por la Constitución de 1991. Ambas instituciones mantienen desde hace años una relación de rivalidad y tensión que comenzó ya con el nacimiento de esta última y que implica persistentes disputas de poder, además de una nociva competencia entre ambas⁷. Otro ejemplo relevante en la materia es el que puede encontrarse en Argentina cuando examinamos las relaciones entre la Corte Suprema (presente desde la primera Constitución de 1853) y el Consejo de la Magistratura (órgano encargado de la gestión del grueso de los asuntos del Poder Judicial, incluyendo su participación en el nombramiento de una mayoría de jueces), que fuera introducido por la reforma constitucional de 1994. Otra vez, en este caso, vemos relaciones de fuerte tensión entre los dos organismos (tensiones que podían anticiparse al momento de la creación del Consejo), relacionadas con la dificultad para definir con exactitud el área de competencia exclusiva de cada una de las instituciones, pero también (y a partir de allí) con un cierto hostigamiento de la Corte sobre el Consejo, sostenido en los temores de la primera de perder facultades que considera propias⁸. En situaciones como las descritas, lo que encontramos es una actitud de falta de reflexión o reflexión impropia por parte de los constituyentes latinoamericanos. Por hipocresía, demagogia, descuido o algún malentendido, el constituyente actúa mal cuando no toma cuidados en los modos en que «el pasado» va a relacionarse con «el presente»; cuando no se hace responsable de los modos en que la «vieja Constitución» va a «recibir» las reformas que se le incorporen.

■ Las viejas estructuras contra los nuevos derechos

Lo dicho hasta aquí está vinculado, de modo especial, a lo que podemos llamar el *impacto intraseccional* de las reformas. Pero los problemas en cuestión se extienden también –y se agravan, además– en lo concerniente a lo que podemos denominar el *impacto interseccional*. Me refiero a los modos en que la

7. Manuel José Cepeda-Espinosa: «Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role, and Impact of the Colombian Constitutional Court» en *Washington University Global Studies Law Review* vol. 3, 2004; Rodrigo Uprimny, César A. Rodríguez Garavito y Mauricio García Villegas: *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Norma, Bogotá, 2006.

8. R. Gargarella: *La justicia frente al gobierno*, Ariel, Barcelona, 1996.

incorporación de nuevos derechos afecta la organización del poder o los modos en que lo que hagamos o dejemos de hacer en la organización del poder afecta las declaraciones de derechos.

Los problemas que aparecen entonces se producen en diferentes niveles, y quisiera mencionar algunos de ellos, aun cuando no pueda detenerme tanto como desearía en su análisis. Ante todo, aparece la cuestión de cómo «transferimos poder» dentro de la Constitución a través de cada modificación que le incorpo-

**La deseada incorporación
de derechos sociales
(promovida, de modo
habitual, por reformistas
democráticos) importa la
transferencia de poderes
adicionales al Poder Judicial
(esto es, la rama menos
democrática del poder) ■**

ramos. Como ejemplo podemos citar, típicamente (y junto con Carlos Nino⁹), el siguiente hecho: la deseada incorporación de derechos sociales (promovida, de modo habitual, por reformistas democráticos) importa la transferencia de poderes adicionales al Poder Judicial (esto es, la rama menos democrática del poder). Cabe señalar que problemas como el citado resultan de especial relevancia en el constitucionalismo contemporáneo, dado que muchos de los

defensores de los derechos sociales tienen como propósito reforzar el «poder popular» antes que el poder de las jerarquías legales existentes, y sin embargo, al actuar como actúan, generan un «impacto constitucional» en parte opuesto al que dicen buscar.

Así llegamos a la cuestión que aquí más me interesa y preocupa, que es la relacionada con los modos en que las «viejas estructuras» bloquean las «nuevas propuestas» o tornan difícil su implementación: típicamente, en este caso, el modo en que la vieja organización del poder obstaculiza la realización de los nuevos derechos sociales y multiculturales.

El problema en juego no nos refiere, meramente, a una cuestión de «simple descuido» en la redacción constitucional (introducimos nuevos derechos sin prestar atención a los modos en que reacciona o va a reaccionar la vieja organización del poder). Se trata, ante todo, de que no reconocemos el *peculiar lugar* que ocupa la parte «orgánica» no reformada: lo que está en juego es el núcleo básico de la organización de poderes, esto es, la *sala de máquinas de la Constitución*. Por supuesto, uno puede entender que existan dificultades para reconocer

9. C. Nino: *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.

todos los cambios que es necesario agregar, para «darle vida efectiva» a la modificación constitucional que estamos más interesados en incorporar. Sin embargo, dejar de lado, directamente, la pregunta acerca de cómo va a responder la «sala de máquinas» constitucional frente a los demás cambios constitucionales que introduzcamos («más derechos») es dejar de lado lo más importante. En aquella «sala de máquinas» se ubica –allí reside– justamente, el corazón de la Constitución: no puede operarse sobre la Constitución dándole la espalda al modo en que la organización del poder reacciona (o, previsiblemente, va a reaccionar) frente a las modificaciones que le introducimos.

■ Balance y futuro

Frente a lo dicho hasta aquí, alguien podría objetar: «no ha estado mal, vamos de a poco». Efectivamente, podemos ser parsimoniosos con las reformas. Sin embargo, uno debe ser consciente de que lo «no hecho» posiblemente bloquee la apropiada implementación de los derechos incorporados (es decir, mantener una estructura de poderes vertical –he sostenido aquí– conspira contra la implementación de una lista de derechos de avanzada). También se podría decir, más enfáticamente: «es que la implementación de los derechos requiere de poder concentrado». Sin ánimo de cerrar la discusión al respecto –que merece una atención detenida–, respondería que hay un problema serio si esa es la razón que se invoca cuando lo que se está tratando de hacer es incorporar herramientas destinadas a favorecer la participación política de la ciudadanía, o medios capaces de «empoderarla» social y políticamente. Para decirlo de modo brutal: hay un problema obvio cuando se quiere desconcentrar el poder pidiéndole ayuda al poder concentrado. Hay un problema obvio cuando se quiere favorecer la participación popular esperando que esta sea puesta en marcha por aquel que va a ver socavado su poder de modo más directo, una vez que esa participación se convierta en efectiva¹⁰. En definitiva, no se puede actuar como lo han hecho tantos reformistas latinoamericanos, que han trabajado por la descentralización del poder y la mayor participación política de la ciudadanía en la esfera de los derechos, ignorando (o, mucho peor, conscientes

10. El problema apuntado no se disipa alegando que el gran «enemigo» de la participación política popular es el «poder económico concentrado» (Roberto Mangabeira Unger: «El sistema de gobierno que le conviene a Brasil» en *Presidencialismo vs. parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Consejo para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires, 1987). Más allá de que se requiera una respuesta más extensa frente a este cuestionamiento, lo cierto es que este desconoce, ante todo, los (citados) riesgos de contar con un poder político concentrado (particularmente, en relación con la invocada pretensión de desconcentrar el poder político), y segundo, los modos en que el poder político concentrado tiende a interactuar con, o favorecer directamente, la concentración del poder económico.

de) el modo en que el poder político se mantenía centralizado y concentrado en el vértice, en la esfera de la organización del poder (típicamente, a través de la preservación de sistemas hiperpresidencialistas). Es inconsistente abogar por la democratización del poder en nombre del pueblo marginado mientras –irreflexivamente– se mantiene el poder político concentrado.

Y algo tanto o más relevante que lo anterior: no se trata, únicamente, de que los reformistas latinoamericanos no hayan prestado atención a lo que ocurría (o dejaba de ocurrir) en relación con la «sala de máquinas» de la Constitución. Se trata de que ellos parecieron perder de vista toda *dimensión histórica* de lo que estaban haciendo, a la vez que olvidaban prestarle atención a la *práctica efectiva* del constitucionalismo regional. Un estudio consciente de esa historia les hubiera permitido reconocer que en la región, desde hace decenas de años, se registran movimientos constantes de avance del poder concentrado sobre el resto de la organización del poder. De modo más directo: es recurrente (aunque no sea un hecho necesario) en la historia latinoamericana el intento del Poder Ejecutivo de expandir su propio poder a costa de los otros poderes, y *también*, a costa del poder popular. Más aún, se tiende a invocar o citar el poder popular como acompañamiento o como aclamación, pero no como poder autónomo: el poder popular autónomo es visto como una amenaza, y como tal es resistido.

Del mismo modo, el estudio de la historia latinoamericana ayuda a ver la forma recurrente en que el poder político concentrado tendió a entrelazarse con el poder económico concentrado, o a favorecer su concentración. Decir esto no niega una historia que, también, incluye enfrentamientos entre el poder político y ciertas porciones de la elite económica. Pero, en todo caso, no se puede actuar como si no fuera esperable, además de demasiado habitual, la vinculación entre el poder político concentrado y el poder económico concentrado. Mucho menos corresponde favorecer esa concentración del poder a la vez que se invoca, genuinamente, una voluntad de expandir el poder popular. El hecho es que la Constitución ha permitido el ingreso de la ciudadanía, y en particular –aunque con amplio retraso– de los grupos más desaventajados, en su cuerpo, pero solo a través de la sección de los derechos. Es hora de que se consagre su ingreso en la «sala de máquinas» de la Constitución. ☐

¿Hacia un Estado meritocrático?

Las tensiones del cambio en el Ecuador de la Revolución Ciudadana

Desde 2007, en el gobierno de Rafael Correa se instaló un discurso que postula la conexión entre eficacia, excelencia y cambio político en el marco del «retorno del Estado». Las medidas activadas en el ámbito del servicio público y la gestión estatal dan cuenta de una apuesta por fortalecer las capacidades para la acción gubernamental. Las reformas han generado ocasionalmente tensiones políticas y su procesamiento, alejado de los canales institucionales, revela la necesidad de ampliar los procesos de diálogo y participación ciudadana en la definición e implementación de la nueva agenda.

ALEJANDRA PEÑA LÓPEZ

Dentro de la agenda de políticas públicas que el gobierno de Rafael Correa impulsó desde el inicio de su primer periodo de gobierno en 2007, se encuentra un conjunto de medidas que pretenden dotar al Estado ecuatoriano de herramientas y posibilidades institucionales (reformas instrumentales) que le permitan cumplir con el rol que le otorga el nuevo proyecto político, plasmado en la Constitución de 2008: promotor de desarrollo, regulador del mercado, distribuidor y redistribuidor de la riqueza social, garante del bien común (reformas programáticas)¹.

Alejandra Peña López: es economista con estudios en desarrollo territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador y políticas sociales (Universidad Autónoma de Barcelona, UAB). Actualmente es doctoranda en Políticas Públicas y Transformación Social en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (UAB).

Palabras claves: Estado, meritocracia, plurinacionalidad, Rafael Correa, Ecuador.

1. Como señala Oscar Oszlak, las reformas programáticas tienden a producir cambios en el papel del Estado en la resolución de los problemas sociales, mientras que las reformas instrumentales se encargan de facilitar el cambio de rol. O. Oszlak: «Reforma del Estado: la etapa instrumental», ponencia presentada en el marco del 2º Encuentro «Plan Fénix», Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA), 2002.

El Estado, entendido como actor político, legítimo representante del interés general, se configura en el proyecto político de Correa como el protagonista del cambio, y para ello se ve necesario iniciar el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y administrativas para alcanzar con eficacia sus objetivos². Conceptualizada inicialmente como una agenda de reforma «democrática» del Estado, programáticamente contrapuesta a lo que representó el decálogo de recomendaciones de los programas de ajuste estructural implementados en la región en la década de 1990, esta reconoce como requisito esencial para la viabilidad de la acción pública la recuperación de las facultades estatales de rectoría de política pública, planificación, regulación, control y gestión³.

La estrategia gubernamental para llevar a la práctica los postulados de la agenda de reforma estatal ha contemplado, entre otros elementos, una reorganización institucional del Poder Ejecutivo (a través de la eliminación y descorporativización de entidades y la creación de mecanismos de coordinación intersectorial), un modelo de gestión territorial del Estado que combina procesos de descentralización y desconcentración territorial de competencias entre niveles de gobierno, la transformación del servicio público y la modernización de la gestión pública.

Respecto de esta amplia agenda de cambio estatal, este artículo procura explorar el lugar que han tenido los procesos de reforma del servicio público y la modernización de la gestión pública en la agenda de transformación del Estado y en el proceso de cambio político que ha vivido el Ecuador en los últimos ocho años. Para tal efecto se ponen en relación los conceptos de meritocracia y excelencia⁴ con la dinámica política en curso en el Ecuador del siglo xxi.

La centralidad de este ámbito de la reforma estatal radica por un lado en que, como menciona Theda Skocpol⁵, en el análisis de las capacidades y en las historias de construcción del Estado, resulta fundamental que este disponga de funcionarios calificados para la aplicación de toda política. Por otra parte, en

2. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades): *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el buen vivir. Memoria bienal 2007-2009*, Senplades, Quito, 2009. Franklin Ramírez G.: «Post neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana» en *Temas y Debates* N° 20, 2010.

3. Senplades: *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 2009-2013*, Senplades, Quito, 2009.

4. Para analizar la importancia de la meritocracia y la excelencia en el proyecto político de Correa, se podrían considerar diferentes dimensiones. Estos conceptos se encuentran presentes en la agenda de transformación del sistema de educación superior y también son elementos centrales en la agenda de políticas para la transformación estatal.

5. T. Skocpol: «El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis de la investigación actual» en *Zona Abierta* N° 50, 1989.

el contexto ecuatoriano, este componente excede la dimensión estrechamente técnica y alcanza ribetes políticos en la medida en que, desde el discurso presidencial, se insiste en la conexión entre eficacia, excelencia y cambio político. En este sentido, la recurrente expresión del presidente Correa «hacer las cosas extraordinariamente bien y extraordinariamente rápido»⁶ refleja la exigencia y el ritmo que impone a la administración pública para lograr resultados en la implementación de las políticas públicas. Esta característica del gobierno de Correa marca una diferencia con otros gobiernos latinoamericanos de izquierda y abre una puerta para explorar las posibles tensiones que se producen en el camino seleccionado para imprimir esas cualidades en la acción estatal.

Desde el discurso presidencial, se insiste en la conexión entre eficacia, excelencia y cambio político. Esta característica del gobierno de Correa marca una diferencia con otros gobiernos latinoamericanos de izquierda ■

■ Acercamientos a la agenda de reforma estatal ecuatoriana

La agenda de reforma estatal activada en el Ecuador desde 2007 no ha sido analizada de manera integral desde el ámbito académico. Sin embargo, existen algunos trabajos que abordan la temática desde la ciencia política y que caracterizan el liderazgo y la conducción política del gobierno de Correa. Por un lado, contamos con las reflexiones de Carlos de la Torre, quien califica el gobierno de Rafael Correa como tecnopopulista y explora las características de los «expertos» colaboradores del régimen, junto con la misión como profesor y «mesías de la nación» que asumiría el presidente⁷. De la Torre centra su atención en las tensiones existentes entre el carisma del líder y los criterios tecnocráticos en la definición de la agenda pública y en la conducción política del proceso. Por su parte, Guillaume Fontaine rescata el proceso de reforma constitucional, el nuevo orden institucional y la recuperación de la planificación como facultad clave de la gestión gubernativa en el proyecto correísta, toma distancia del concepto de populismo y se refiere más bien a la presencia de un fenómeno de centralización burocrática y orientación bonapartista⁸.

6. F. Ramírez G.: «Tercer tiempo para la Revolución Ciudadana» en *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, 5/2013.

7. C. de la Torre: «El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿es compatible el carisma con la tecnocracia?» en *Latin American Research Review* vol. 48, N° 1, primavera de 2013.

8. G. Fontaine y José Luis Fuentes: «Transición hacia el centralismo burocrático» en Estado del País: *Informe cero. Ecuador 1950-2010*, Estado del país / Unicef, Quito, 2011.

También se destacan los trabajos de Franklin Ramírez Gallegos, quien ubica el de Correa entre los liderazgos transformacionales de la región y, entre otros aspectos, señala que la combinación de victorias electorales, reformas estructurales y procesos de cambio institucional (sobre todo aquellos centrados en la descorporativización de espacios estatales) ha permitido un aumento de la autonomía decisional del poder civil en el Estado y de su capacidad para definir la agenda pública en el país⁹.

Este texto dialoga con las perspectivas de análisis antes señaladas en la medida en que los procesos de reforma estatal en curso en el país permiten visualizar: a) que existe una apuesta política por recuperar e institucionalizar las capacidades estatales para la acción pública; b) que las reformas lideradas por el gobierno con el propósito de homologar y «racionalizar» la administración pública generan en ocasiones tensiones y disputas políticas que han sido resueltas desde el Poder Ejecutivo sin necesariamente considerar canales institucionales de procesamiento político; y c) que el componente democrático de la agenda de reforma estatal ha sido limitado en cuanto a la participación ciudadana y al fomento del efectivo control social de la administración pública.

■ Reformas en el servicio público

Más allá de evaluar la reforma del servicio civil y de la modernización de la gestión pública en el Ecuador, lo que se pretende a continuación es recuperar algunas de las medidas que ha puesto en práctica el gobierno de Correa que permiten comprender y dimensionar la voluntad política y los recursos, en un sentido amplio, que se han movilizado para avanzar en este aspecto de la transformación del aparato estatal.

Tanto el modelo burocrático de administración pública como su versión más gerencialista, representada por la nueva gestión pública (NGP), coinciden en la necesidad de contar con un cuerpo de funcionarios públicos profesionalizados y capacitados, en el marco de un sistema basado en el mérito, la promoción y la transparencia como requisitos básicos para aplicar reformas a la administración pública. La estructura del servicio público resulta determinante en el momento en que el pacto social apunta a replantear el rol del Estado frente a la sociedad y el mercado, asignándole mayores responsabilidades y competencias. Al mismo tiempo, el servicio público constituye un área de la

9. F. Ramírez G.: «Despliegues de la autonomía estatal en el Ecuador de la Revolución Ciudadana, 2012-2013» en *Debates y Combates* N° 4, 11-12/2012.

administración pública que responde a relaciones institucionales determinadas históricamente, cuyos cambios son «lentos y relativamente insensibles a las manipulaciones a corto plazo»¹⁰.

Los procesos de modernización estatal de corte neoliberal impulsados en América Latina en la década de 1990, enmarcados en las recomendaciones de los organismos multilaterales y parte complementaria de la agenda inicial del Consenso de Washington (reformas de primera y segunda generación), fueron parcialmente implementados en el Ecuador. Como parte de esa agenda, se pretendía limitar el campo de la acción estatal al establecimiento del ordenamiento jurídico, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la inversión en servicios básicos e infraestructura y la protección de grupos vulnerables¹¹. Los ámbitos restantes en los cuales el Estado tenía participación activa debían pasar por procesos de privatización, y la estructura estatal debía ser sujeto de procesos de modernización institucional, con el objetivo de convertirse en más ligera y eficiente¹². Como analizan Alberto Acosta y Fander Falconí, el Ecuador ha sido considerado un país reacio al ajuste y al avance de esa agenda neoliberal, y algunas de las explicaciones podrían ser las reacciones sociales y la falta de coherencia de las elites nacionales en el poder¹³. Este fue el caso de las iniciativas para reducir el tamaño del Estado y privatizar los servicios sociales, que no lograron la amplitud deseada por sus impulsores¹⁴.

El Ecuador ha sido considerado un país reacio al ajuste y al avance de esa agenda neoliberal ■

Las medidas para restringir el ámbito de la acción estatal en el marco de la inestabilidad política que atravesó el país hasta 2006 dejaron como resultado una institucionalidad pública fragmentada y dispersa y un servicio civil en

10. T. Skocpol: ob. cit.

11. Cristina Zurbriggen: «La ‘falacia tecnocrática’ y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial» en *Nueva Sociedad* N° 210, 7-8/2007, disponible en <<http://nuso.org/articulo/a-diez-anos-del-informe-del-banco-mundial/>>.

12. Franklin Ramírez destaca como factor explicativo el determinismo institucional y la creencia de que las instituciones son neutrales. F. Ramírez G.: «Decisionismos transformacionales, conflicto político y vínculo plebeyo. La gestión del poder en el nuevo progresismo sudamericano» en AAVV: *América Latina. 200 años y nuevos horizontes*, Secretaría de Cultura de la Nación, Buenos Aires, 2010.

13. A. Acosta y F. Falconí: «Otra política económica deseable y posible» en A. Acosta y F. Falconí (eds.): *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, Flacso / ILDIS, Quito, 2005.

14. Con la expedición de la Ley de Modernización del Estado en el año 1993, se da paso a la elaboración de propuestas de privatización y en 1994 se propone una reforma a la seguridad social que promovía la creación de administradoras privadas del fondo de pensiones, pero esta propuesta fue rechazada en un plebiscito en 1995.

la administración pública central muy débil, con baja formación profesional y acostumbrado a las prácticas clientelares; al mismo tiempo, se constataba la presencia de una gran inequidad en las remuneraciones.

En el informe sobre la situación del servicio civil elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2004, se menciona que en el Ecuador existían más de 70 instrumentos jurídicos que regulaban las relaciones laborales de los servidores públicos y que configuraban regímenes excepcionales de acuerdo con sectores e instituciones. Las distorsiones salariales daban paso a la presencia de una «burocracia dorada», con remuneraciones superiores a las de los funcionarios del gobierno central en instituciones claves de la administración pública. Para ejemplificar, la remuneración promedio mensual de un funcionario en el Ministerio de Educación, en 2006, era de 331 dólares estadounidenses, mientras que la correspondiente al Ministerio de Economía se acercaba a los 1.400 dólares¹⁵.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas y la percepción generalizada sobre la corrupción entre los funcionarios públicos en el periodo 2001-2006 se analizan en el informe del año 2006 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad Vanderbilt (LAPOP, por sus siglas en inglés), que evidencia una confianza decreciente en todas las instituciones políticas¹⁶. Entre ellas, el gobierno nacional, el Congreso nacional y los partidos políticos son las instituciones políticas con peores calificaciones y mayores descensos. En cuanto a la corrupción, según la misma fuente y a partir de datos del Banco Mundial, el Ecuador se encontraba en el cuarto lugar entre los países con menor control de la corrupción de América Latina en 2004.

**La consigna ha sido
eliminar las
excepcionalidades
y organizar y dotar
de «racionalidad»
a la arquitectura
institucional ■**

Con estos antecedentes, el gobierno de Correa puso en marcha una serie de reformas orientadas a cambiar la situación del servicio civil, eliminar las distorsiones tanto salariales como institucionales y homologar la administración del «talento humano» en todo el Estado. La consigna de la mencionada agenda

15. Mariana Méndez: «Propuesta para el mejoramiento del nivel de satisfacción de los empleados públicos frente a su trabajo», tesis de maestría, IAEN, Quito, 2007.

16. Las denuncias sobre casos de nepotismo y corrupción abundan en esta época: en la empresa pública de telecomunicaciones Pacifictel se llegaron a identificar 300 posibles casos de nepotismo e incrementos hasta de 300% de la remuneración de los empleados. V., por ejemplo, «Pacifictel, sigue el nepotismo» en *La Hora*, 3/2/2004. Sobre la corrupción en diferentes áreas del Estado en la década de 1990, v. Comisión Anticorrupción Ecuador: «Informe de actividades II», Quito, 1998.

ha sido eliminar las excepcionalidades y organizar y dotar de «racionalidad» a la arquitectura institucional. El presidente, convencido de la necesidad de estos cambios y sobre la base de los altos niveles de apoyo popular, expresó reiteradamente estar dispuesto a asumir el costo político de las reformas.

Decisión y costo político. Para avanzar en las reformas del servicio civil, el gobierno optó por proponer a la Asamblea Nacional una nueva Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) que pretendía: a) homologar criterios en materia de talento humano y remuneraciones para el sector público, incluyendo todas las funciones del Estado, todos los niveles de gobierno y a las fuerzas armadas y policiales, b) poner límites a la lógica de indemnizaciones y beneficios extraordinarios, y c) establecer la sujeción de la administración pública a las políticas emitidas por la entidad rectora.

Como resultado de intensos debates y de la participación de varias organizaciones sociales y representantes sindicales, se aprobó en la Asamblea Nacional la primera versión de la ley el 11 de agosto de 2010, con 108 votos a favor sobre 124. Fruto de la negociación política liderada por el Poder Legislativo, la ley no incluía el mecanismo de «compra de renunciadas» propuesto inicialmente por el Ejecutivo y mantenía el reconocimiento a ciertos beneficios en las fuerzas armadas y policiales¹⁷. Para el gobierno, la defensa de beneficios previamente adquiridos por parte de estos sectores reflejaba una disputa entre los intereses particulares (corporativos) de policías y militares y el interés general, disputa que atentaba contra los principios de la reforma impulsada y podía crear un precedente de excepcionalidad.

Con esta lógica, el Poder Ejecutivo, desconociendo los acuerdos políticos generados previamente en el Legislativo, envió un veto presidencial a la ley aprobada por la Asamblea Nacional, en el cual insistía en incorporar a las fuerzas armadas y policiales en el ámbito de la norma¹⁸. Esta medida potenció el conflicto y las tensiones entre los asambleístas y los diferentes actores involucrados, malestares que junto con otros factores políticos (relacionados con la presencia de círculos de oposición dentro de las fuerzas armadas y policiales, resistencias originadas en reformas institucionales previas y en el

17. Entre ellos se encontraban las bonificaciones económicas y medallas que formaban parte del sistema de condecoraciones, canastas y regalos navideños.

18. La ley establece el reconocimiento de horas extraordinarias y suplementarias, antes no contempladas para las fuerzas armadas y policiales, los beneficios económicos de los servidores públicos y la consolidación de una remuneración unificada. Vale la pena mencionar que de 2006 a 2010 la remuneración promedio para los efectivos policiales aumentó 123%.

procesamiento de otras leyes claves en el Legislativo, entre otros), desencadenan la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010 (30-s)¹⁹.

El 30-s constituye uno de los momentos políticos más críticos del gobierno de la Revolución Ciudadana, una jornada cargada de violencia que conmocionó a la sociedad ecuatoriana. Su conducción política refleja la decisión del presidente de asumir personalmente los conflictos de la reforma, en lugar de ceder su procesamiento político a los canales institucionales, basándose en la confianza que le otorga el contar con el apoyo popular en las urnas y encuestas.

Los avances de la reforma del servicio público. Con la aprobación de la LOSEP y su respectivo reglamento, se establecieron como mecanismo de ingreso al servicio civil en todo el sector público los concursos de méritos y oposición, se eliminó la «autonomía» administrativa de algunas instituciones del Estado y se homologaron e incrementaron los salarios de los servidores a través de la definición de escalas remunerativas²⁰. Uno de los objetivos programáticos de la reforma estatal en este ámbito es abrir la puerta al cambio generacional en el sector público, con la incorporación de jóvenes profesionales. Los concursos de méritos y oposición que se organizaban con la anterior normativa eran usualmente cerrados, permitían participar únicamente a quienes ya formaban parte de la carrera administrativa y se privilegiaba la titulación, la experiencia y, sobre todo, la antigüedad del servidor como parámetros en el proceso de selección. Con la reforma, se consideran únicamente concursos públicos abiertos, privilegiando el mérito en detrimento de la experiencia específica en el sector público.

Un ejemplo del peso institucional y simbólico que se le ha querido otorgar a la meritocracia en la reforma estatal es la creación del Instituto Nacional de la Meritocracia (INM). La entidad se fundó como un instituto especializado para supervisar la transparencia y el respeto a los procesos técnicos de selección de las instituciones públicas en los concursos de méritos y oposición²¹.

19. Escapa al objetivo de este artículo analizar con detenimiento lo ocurrido el 30-s. Sobre las razones políticas del conflicto o su conducción, v. C. de La Torre: ob. cit.; Pablo Ospina: «Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?» en *Nueva Sociedad* N° 231, 1-2/2011, disponible en <<http://nuso.org/articulo/ecuador-intento-de-golpe-o-motin-policial/>>; F. Ramírez Gallegos: «El día más triste de Ecuador. La Revolución Ciudadana y las batallas por el Estado» en *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur N° 182, 11/2010.

20. Ha habido un incremento progresivo en las remuneraciones del sector público desde 2006. En el caso del grupo ocupacional de auxiliar de servicios (donde se inicia la escala), se ha alcanzado un incremento de 57% a 2012; en el caso de los profesionales, se ha experimentado un crecimiento de 71% en la remuneración homologada (sobre la base de la comparación de las resoluciones de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público [SENRES] y el Ministerio de Relaciones Laborales).

21. Entre 2012 y 2015, 9.136 personas fueron seleccionadas para ingresar al servicio público en 208 instituciones mediante concursos coordinados y supervisados por el INM,

La formación y la capacitación de los funcionarios públicos ecuatorianos han sido históricamente muy deficientes; la oferta padece de problemas de calidad y falta de pertinencia. En función de ello, se planteó la transformación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (antes militar) en una Escuela de Gobierno, y se promovió la evaluación y el rediseño de los procesos de formación y capacitación.

Una de las medidas más sensibles tomadas por el gobierno de Correa en relación con el servicio público ha sido la desvinculación de funcionarios. A pesar de que en la LOSEP no se incluyó el mecanismo de «compra de renunciados» a servidores públicos, la «firme decisión» del gobierno de contar con una figura para desvincular del servicio civil a los empleados que no considera idóneos se trasladó a un decreto presidencial. La acción del gobierno provocó la reacción de los gremios y representantes de los servidores públicos, quienes incluso demandaron la inconstitucionalidad del decreto, demanda que fue negada en el año 2013 por la Corte Constitucional.

La insistencia de Correa en accionar este mecanismo, a pesar de los potenciales conflictos políticos y de las dudas sobre su legalidad, responde discursivamente al objetivo político de dejar fuera de la administración pública a funcionarios cuyos comportamientos están «reñidos con la moral», en los que existían indicios de corrupción e ineficiencia: «estamos dispuestos a enfrentar ese costo político por responsabilidad, porque nosotros no estamos pensando en las próximas elecciones, estamos pensando en el futuro»²².

Como resultado, a pesar de las resistencias lideradas por los representantes de los servidores públicos, entre 2011 y 2015 se asignaron recursos fiscales para comprar 5.446 renunciados con indemnización, desvincular a 2.834 servidores públicos por concepto de jubilaciones obligatorias (funcionarios de 70 años en adelante), 2.818 por jubilaciones por invalidez, 4.045 por enfermedades «catastróficas» y 11.979 por jubilaciones voluntarias (de funcionarios de 60 a 69 años de edad, 11.519 de ellas pagadas con bonos del Estado)²³.

La acción del gobierno provocó la reacción de los gremios y representantes de los servidores públicos, quienes incluso demandaron la inconstitucionalidad del decreto ■

22. «Correa asegura que enfrentará el costo político de las renunciados forzosas» en *El Universo*, 9/11/2011.

23. Según el Comité de Gestión Pública, Senplades, 2015. La posibilidad de pagar con bonos las jubilaciones fue reconocida en la LOSEP y constituye uno de los temas más polémicos de la norma.

Un elemento por considerar sobre la reforma del servicio civil del país es que la frenética gestión gubernamental se apoya en el trabajo de 488.169 funcionarios públicos²⁴; 67% de ellos cuenta con nombramiento, mientras que el 33% restante se encuentra vinculado al Estado por contratos de servicios ocasionales²⁵. El crecimiento de la burocracia existente es en parte consecuencia de la ampliación de la acción del Estado²⁶ y responde, entre otros factores, a la creación y el fortalecimiento de las instituciones públicas y al aumento en la inversión que se ha realizado en los diferentes sectores²⁷.

En este sentido, el gobierno ecuatoriano enfrenta un problema complejo para la institucionalización y sostenibilidad de los procesos que lidera y para la renovación de perfiles en la administración pública: no se encuentra en condiciones fiscales para incorporar buena parte de los nuevos profesionales en el servicio público y se ve limitado a la hora de evaluar y desvincular a funcionarios cuyo perfil no es idóneo (proceso que requiere recursos y presenta un grado elevado de conflictividad política en los términos que se han planteado).

■ Modernización de la gestión pública

Las reformas que se han impulsado para mejorar la eficacia en la gestión pública son principalmente instrumentales y pretenden hacer más ágiles los procesos administrativos del aparato estatal y la prestación de servicios públicos. Se han puesto en marcha innovaciones en el uso de las tecnologías de la información que maneja el sector público, con énfasis en la simplificación de trámites, la gestión documental y la provisión de servicios públicos en línea.

En el ámbito de la gestión de programas y proyectos de las instituciones públicas, se ha implementado el «Gobierno por Resultados», una herramienta informática que contiene la planificación, los proyectos y los programas de

24. Número de funcionarios del Presupuesto General del Estado a marzo de 2015. Fuente: Ministerio de Finanzas.

25. En 2006, el Estado contaba con 356.119 funcionarios públicos, de ellos, 16.944 (5%) bajo la Ley de Servicios Personales por Contrato.

26. Por ejemplo, con el fin de ampliar la cobertura de servicios de educación y salud, el gobierno ha contratado a 41.141 profesionales, de ellos, 24.071 docentes y 17.070 médicos. Dato al año 2015, fuente: Ministerio de Finanzas.

27. Según el Banco Central del Ecuador (BCE), «Ecuador es uno de los países líderes en inversión en la región, con una formación bruta de capital fijo promedio anual de 24,5% del PIB en el periodo 2007-2013, superior al promedio de América Latina que se ubica en 20,1%». BCE: *Boletín de prensa 11 diciembre 2014*, <www.bce.fin.ec>.

las instituciones públicas, diseñando para ellos indicadores y metas para la evaluación de la gestión²⁸. Adicionalmente, se ha iniciado una agenda de certificación de calidad de las instituciones públicas, metodología que se basa en procesos e implementa un sistema de gestión de calidad de los servicios. En el sector educativo, por ejemplo, las 140 direcciones distritales (unidades de prestación de servicios locales) han sido avaladas con la certificación iso 9001:2008.

En el ámbito de la gestión de programas y proyectos de las instituciones públicas, se ha implementado el «Gobierno por Resultados» ■

Los recursos públicos invertidos durante la gestión de Correa como parte de la apuesta por la universalización de los servicios y las iniciativas que se han impulsado para la mejora de la calidad de los servicios públicos han posicionado al Ecuador en los primeros lugares de la región en satisfacción con los servicios públicos de carreteras (en primer lugar), educación y salud (en segundo lugar), según el LAPOP para el año 2014.

Por otro lado, de acuerdo con el reporte LAPOP para el Ecuador de 2012²⁹, la percepción sobre la corrupción en el país ha disminuido a partir de 2006, cuando registró el punto más alto, con 86 en una escala de 0 a 100 (donde 100 representa que la corrupción es valorada como muy común), y registró en 2012 un valor de 68,1 sobre 100. Este valor, aún elevado, lo ubica en el puesto número 16 en un ranking de 26 países en 2012, organizados de mayor a menor en percepción de corrupción en la región, y en el tercer lugar entre los países con mayor victimización por corrupción: 40,9% de los entrevistados en Ecuador informó que se le había exigido un soborno en el último año.

La eficacia de algunas intervenciones públicas en el gobierno de Correa, que se refiere al cumplimiento de los objetivos de política pública planteados inicialmente, se puede observar en el impacto en ciertos indicadores sociales, económicos y de desigualdad que presenta el Ecuador: según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de marzo de 2015, se registra una reducción de la pobreza por ingresos de 12 puntos desde 2007, y la

28. El Gobierno por Resultados de Ecuador, hasta el año 2013, funcionaba en 157 instituciones de la Función Ejecutiva. Fuente: Secretaría Nacional de Administración Pública: *Informe de rendición de cuentas 2013*, Quito, 2014.

29. Mitchell Seligson: *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, LAPOP, Vanderbilt University, 2013.

cifra se ubica en 24,12%; la pobreza extrema se ha reducido en 7,5 puntos y existe una disminución del coeficiente de Gini de 0,55 a 0,455, entre otros resultados³⁰.

La medición de la eficiencia en el uso de los recursos del sector público es más compleja y se torna aún más necesaria en la coyuntura económica actual, determinada por la caída de los precios del petróleo y las limitaciones estructurales que derivan del esquema de dolarización ecuatoriano. Este contexto requerirá la optimización de los recursos públicos disponibles y la priorización de las intervenciones, utilizando como criterio fundamental para ese ejercicio el análisis de su sostenibilidad y del real impacto en la calidad de vida de la población.

La importancia de los cambios introducidos en la gestión pública puede responder a una doble vertiente de motivaciones en el contexto del proyecto político. Por un lado, deriva de las «cualidades» que el gobierno quiere imprimir en la administración pública, el tránsito hacia una «cultura de excelencia» como propósito de la agenda de reforma estatal, lo que representa un objetivo de mediano y largo plazo relacionado con la institucionalización de prácticas eficientes en el funcionamiento de la administración. Por otra parte, para lograr los cambios que Correa se ha propuesto en su amplia agenda de políticas públicas, se requiere de una gestión ágil y eficaz de los recursos públicos en los diferentes sectores: la velocidad y la calidad que alcancen las intervenciones públicas en su mandato pueden funcionar como factores de legitimación política de la gestión presidencial y del proyecto de cambio que conduce.

■ Contradicciones del proceso y temas ausentes

Los procesos de reforma del servicio público y de modernización de la gestión pública de los últimos ocho años han arrojado algunos resultados, sobre todo en la Función Ejecutiva. La agenda de políticas activada en este ámbito permite concluir que ha existido una apuesta por institucionalizar prácticas que privilegien el mérito y la eficacia en la gestión pública con miras al mediano plazo, y por modernizar las estructuras de un Estado débil, ineficaz,

30. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, Indicadores de Pobreza y Desigualdad, 2015, <www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/POBREZA/2015/Marzo/Presentacion_pobreza%20y%20desigualdad%20marzo%2015.pdf>.

desorganizado y poco confiable³¹. Se trata de una apuesta por fortalecer capacidades estatales basada en una combinación de reformas programáticas e instrumentales, ritmo y voluntad política. Por otro lado, la convicción de Correa de estar liderando cambios «profundos» desde la racionalidad, respaldados con criterios técnicos, lo empodera para tomar decisiones, aun en contextos de tensión política, y para asumir el costo político que conllevan las reformas, pasando por alto ocasionalmente los canales institucionales y limitando los potenciales procesos de diálogo y «deliberación con los actores implicados» o de «deliberación ciudadana»³².

El componente democrático del proceso de reforma estatal ecuatoriano se ha plasmado programáticamente en la eliminación o reorganización de los espacios institucionales en los que existía una influencia de grupos de poder o de interés «corporativo» en la gestión de los asuntos públicos³³, en las orientaciones de las políticas públicas adoptadas, que apuntan a hacer efectiva la garantía de derechos establecida constitucionalmente, y en la distribución territorial de la presencia y servicios del Estado, para democratizar su acceso.

El carácter plurinacional e intercultural del Estado reconocido en la Constitución, y entendido como una vertiente para su

democratización, no se ha posicionado en las medidas y los debates del proceso de reforma estatal como se planteaba inicialmente³⁴, y por lo tanto resulta invisibilizado en la agenda actual. Adicionalmente, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas ha sido limitada y poco incisiva en el procesamiento de la agenda de reforma estatal³⁵. Las decisiones de la reforma se han tomado en

**El carácter plurinacional
e intercultural del Estado
no se ha posicionado
en los debates del proceso
de reforma estatal ■**

31. Según el diagnóstico institucional del servicio civil realizado por el BID, en 2011 se registraron en el Ecuador avances estructurales iniciales para mejorar las condiciones del servicio público. Mercedes Iacoviello: *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*, nota técnica N° IDB-TN-674, BID, septiembre de 2014.

32. V. Nuria Cunill Grau: «La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer» en Luiz Carlos Bresser Pereira: *Política y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica / CLAD, Buenos Aires, 2004.

33. Galo Mayorga: «Del Estado burgués al Estado del Buen Vivir» en Eulalia Flor Recalde (comp.): *Construcción de un Estado democrático para el buen vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano 2007-2012*, Senplades, Quito, 2014.

34. El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 contiene una serie de lineamientos de política sobre la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

35. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana aprobada en 2010 se estableció un entramado de espacios e instituciones para la participación ciudadana. En algunas instituciones públicas se han conformado consejos ciudadanos sectoriales para la discusión y el seguimiento de las políticas públicas sectoriales.

los espacios institucionales alrededor de la figura presidencial con sus colaboradores más cercanos, lo que refleja que el modelo administrativo se encuentra centralizado en torno de la Presidencia, como afirma Fontaine³⁶.

Aún está pendiente la complementación de las iniciativas por cambiar la administración pública y democratizarla, con esfuerzos por lograr la apertura de las instituciones a procesos de control social, a la transparencia, al diálogo y deliberación con actores sociales y ciudadanía.

Nuria Cunill Grau plantea que para avanzar en la democratización de la administración pública, entendida como el dotar a la ciudadanía de mecanismos de incidencia efectiva sobre la administración mientras se aporta a su construcción como actor político, se deben superar tres mitos³⁷. El primero es el que asume la neutralidad de la administración pública; el segundo, aquel que supone que la democracia es ajena a la eficiencia; y el tercero, el que establece que la existencia de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas es sinónimo de democratización de la administración pública.

En el proceso ecuatoriano, al parecer, se requiere superar la visión de que los procesos de democracia directa en la administración pública son ajenos a la eficiencia del desempeño gubernamental. Como sugiere Cunill Grau, esta modalidad podría reducir resistencias, permitir decisiones consensuadas y reconocer dónde radica el valor público, a través del debate político. De otra manera, el ímpetu por «hacer las cosas bien» podrá no ser suficiente para legitimar y sostener políticamente los procesos de cambio iniciados en 2007 por la Revolución Ciudadana. ☐

36. G. Fontaine y J.L. Fuentes: ob. cit. Al contrario de lo que sugiere De La Torre, los «expertos» tecnocráticos del gobierno de Correa no son un grupo homogéneo; más allá de tener en común un alto nivel de formación, representan posiciones políticas diversas, disputas de sentidos que se resuelven al final del día en las discusiones con el presidente.

37. Ver N. Cunill Grau: ob. cit.

¿Por qué protestan en Ecuador?

Rafael Correa y el fracasado aumento del impuesto a las herencias

PABLO OSPINA PERALTA

Persistentes protestas callejeras jalonaron el escenario político ecuatoriano durante junio de 2015. La propuesta gubernamental de aumentar los impuestos a las herencias y a la plusvalía gatilló la expresión de un descontento social amplio. Este artículo se pregunta por las razones que subyacen a semejante descontento cuando el gobierno cuenta todavía con altos niveles de aprobación popular. Una clave radica en la naturaleza de esa aprobación popular.

■ Los hechos

Todo pareció empezar el 24 de mayo de 2015 durante el informe anual del presidente de la República ante la Asamblea Nacional. La noticia del momento fue la detención de una asambleísta del partido de gobierno por acusaciones de corrupción en la provincia de Esmeraldas, frontera con Colombia, según denuncias formalizadas por el propio gobierno. Sin embargo, Rafael Correa hizo un anuncio en ese mismo discurso que tendría más impacto político que el reconocimiento de la corrupción y la acción punitiva. Dijo que en los siguientes días presentaría dos proyectos de ley sobre impuestos. Uno buscaba cambiar el método de cálculo del impuesto a la plusvalía en la venta de terrenos, con el fin de recuperar la ganancia obtenida gracias a las obras públicas que los valorizan. El otro –llamado «Ley Orgánica para la Redistribución de la Riqueza»– aumentaba la tasa del impuesto a las herencias y donaciones a título gratuito: el proyecto comenzaba con una tasa marginal de 2,5% para las herencias sobre la fracción excedente de 35.400 dólares y llegaba

Pablo Ospina: historiador. Es docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.

Palabras claves: herencias, impuesto, protestas, Rafael Correa, Ecuador.

Nota: este trabajo es una versión del informe de coyuntura preparado por el autor para el Comité Ecuménico de Proyectos, Quito, julio de 2015.

a 47,5% para las herencias sobre la fracción excedente de 566.400 dólares. En el caso de los herederos indirectos, la tasa marginal aumentaba a 77,5% para los montos mayores a 849.600 dólares. Apenas presentados los proyectos a la Asamblea Nacional «con carácter urgente» —es decir que debían ser analizados, aprobados, modificados o rechazados en 30 días—, surgieron manifestaciones autoconvocadas en Quito, en la norteña y exclusiva Avenida de los Shyris, frente a la sede del partido de gobierno.

Las manifestaciones patearon el tablero político nacional y lo modificaron sustancialmente en menos de un mes. Para empezar, eran manifestaciones bastante grandes, que quizás llegaron a superar los 10.000 o 20.000 participantes en sus momentos culminantes. Pero esta masividad en sí misma no las hace diferentes de otras conocidas en meses anteriores, porque varias marchas multitudinarias venían convocándose desde fines de 2014. El ciclo de protestas, en efecto, empezó el 17 de septiembre y el 19 de noviembre de 2014 con dos movilizaciones convocadas por las centrales sindicales nacionales en contra de las reformas laborales previstas en el nuevo Código del Trabajo preparado por el Ministerio de Relaciones Laborales. El 19 de marzo y el 1º de mayo de 2015, dos nuevas marchas de rechazo convocadas por las centrales sindicales ampliaron los motivos de queja: el Decreto Ejecutivo N° 16, que busca controlar y restringir la organización de la sociedad civil; el rechazo a la supresión del aporte obligatorio anual de 40% del gobierno al sistema público de pensiones; y, más tarde, luego del 15 de mayo, la oposición a la intervención gubernamental sobre un fondo de cesantía manejado por el mayor sindicato del país, la Unión Nacional de Educadores, entre otros.

La dimensión de las protestas no era pues, en sí misma, notable. Otras características las hicieron diferentes y más problemáticas. En primer lugar, las manifestaciones se mantuvieron constantes durante una semana seguida, entre el 8 y el 15 de junio¹. De hecho, con el transcurrir de los días se hicieron cada vez más grandes. El gobierno acostumbra convocar sus propias «contramarchas» ante cada convocatoria de las organizaciones populares opositoras. Esta vez no pudieron seguir el paso diario de la protesta, no hubo la misma capacidad de respuesta. De hecho, la manifestación progubernamental convocada con motivo del regreso al país del presidente para el lunes 15 de junio en la Plaza de la Independencia resultó menos nutrida de lo esperado por el oficialismo².

1. Estefanía Celi R.: «En 34 días cambió el panorama político» en *El Comercio*, 27/6/2015.

2. Aunque no hay estimaciones fidedignas sobre la movilización, la queja del presidente por la insuficiente capacidad de movilización oportuna, numerosa y rápida es repetida; v. por ejemplo «Correa insta a seguidores a movilizarse para defender al Gobierno» en *Prensa Latina*, 27/6/2015.

Otras características también complicaron el escenario gubernamental. Aunque no fueron manifestaciones convocadas por actores políticos específicos sino que nacieron y se difundieron viralmente en las redes sociales, el primer perfil social e ideológico de las protestas era diferente del de las manifestaciones que el gobierno debió enfrentar desde septiembre de 2014. Mientras que las anteriores fueron convocadas por organizaciones sindicales, indígenas y de izquierda, el combustible que alimentaba las nuevas manifestaciones era el rechazo a los impuestos, la defensa de la familia y la oposición a políticas que llevaban al país a ser «como Cuba y Venezuela». Este perfil ideológico se hizo más variado con el pasar de los días, y de hecho se diversificó porque las organizaciones de izquierda convocaron sus propias marchas en la avenida 10 de Agosto, cerca del centro de la ciudad de Quito, lugar tradicional de las movilizaciones obreras. Rápidamente las consignas incluyeron en ambas convocatorias la queja por el autoritarismo, la soberbia y la descalificación de los opositores³. No obstante, la ocasión inicial de las protestas, el rechazo a nuevos impuestos, facilitó que los dirigentes políticos de los partidos de derecha y los gremios empresariales se convirtieran en los principales voceros del descontento en las calles. El punto culminante del matrimonio entre las manifestaciones callejeras y el liderazgo conservador fue sin duda la multitudinaria concentración convocada por el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot Saadi, el 25 de junio.

El combustible que alimentaba las nuevas manifestaciones era el rechazo a los impuestos, la defensa de la familia y la oposición a políticas que llevaban al país a ser «como Cuba y Venezuela» ■

En efecto, aunque las protestas callejeras en Quito y otras ciudades no fueron inicialmente convocadas por organizaciones reconocibles, tenían un perfil de clase media, y en ambas características recordaban la rebelión que llevó a la caída del presidente Lucio Gutiérrez una década antes. Sin embargo, esta vez los políticos no fueron expulsados de la calle al asomar su cara o brindar declaraciones a la prensa. Al contrario, fueron bien recibidos, aunque hubiera algunos manifestantes que expresaban indiferencia o hastío. Así, varios políticos de oposición, incluido tardíamente el conservador alcalde de Quito, Mauricio Rodas, se hicieron presentes con sus propios grupos de partidarios y fueron tolerados. Igual que hace una década en la «rebelión de los forajidos»,

3. Una buena crónica que contrasta ambos tipos de protesta, su composición social y sus consignas es la de Redacción Plan v: «Las oposiciones, en rojo y negro» en *Plan v*, 21/6/2015.

la consigna más coreada por los manifestantes, tanto los convocados por los sindicatos como los que se dieron cita en la exclusiva Avenida de los Shyris, fue la que sentenciaba «¡Fuera, Correa, fuera!». Los líderes opositores, sean de derecha o de izquierda, dicen constantemente que no quieren que el gobierno se vaya, sino que rectifique. Pero las calles corean otra cosa.

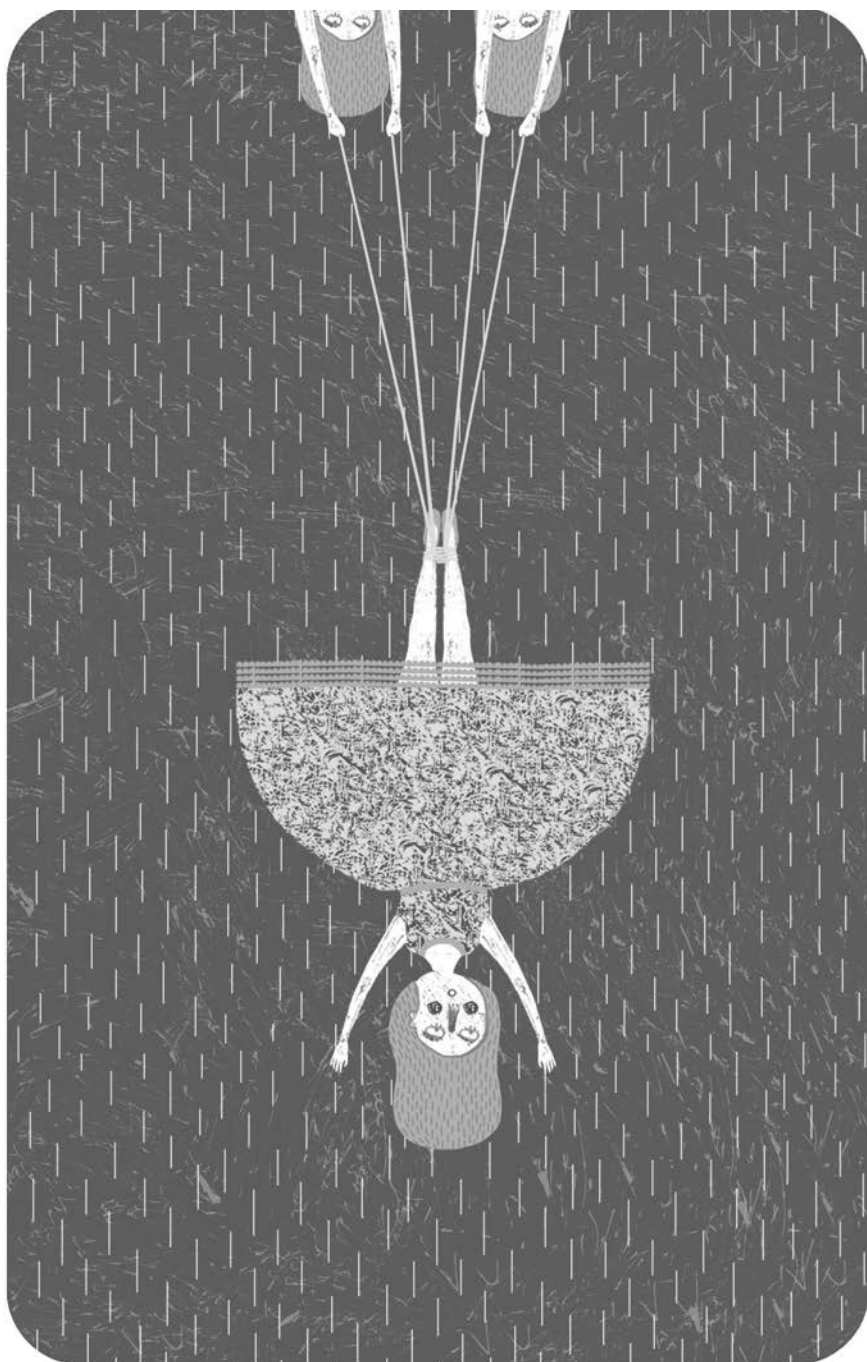
Otras manifestaciones sectoriales coexistieron y coexisten todavía con las protestas por el impuesto a las herencias y las políticas laborales. El 9 de junio, la Asamblea se allanó al veto presidencial a la Ley Especial de Galápagos, que elimina una serie de monopolios y beneficios para los residentes permanentes en las islas y que desató una desafiliación masiva de galapagueños del partido de gobierno, entre ellos, un asambleísta. El 25 de junio, el gobierno aprobó la formación de una Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada que desató la cólera de los gremios profesionales, y estos salieron masivamente a la calle y expulsaron al viceministro de Salud de una reunión en la que pretendía explicar la medida⁴. El 1º de julio tuvo lugar en la fronteriza ciudad de Tulcán una masiva manifestación contra las restricciones de importaciones aplicadas desde inicios de año, en la que se exigían al menos compensaciones por la caída de la actividad de comercio legal. Como corolario del ambiente de protesta, el 27 de junio el todopoderoso secretario jurídico de la Presidencia, Alexis Mera, fue obligado a abandonar un exclusivo restaurante del norte de la capital por las protestas espontáneas de los clientes. Finalmente, el presidente de la República llegó a considerar la posibilidad de no asistir a la misa papal del martes 7 de julio en Quito para evitar gritos en su contra durante el multitudinario evento⁵.

■ Los significados

¿Cómo explicar semejante vuelco en la situación política ecuatoriana? El gobierno mantiene en la opinión todavía apreciables sectores a su favor. Encuestas de empresas que suelen trabajar con el gobierno sitúan la aprobación en 60%, con una caída entre 10% y 20% según la encuestadora. Encuestas de una empresa poco favorable al gobierno que plantearon una pregunta diferente y en lugar de presentar la opción de calificación de la gestión gubernamental como «buena» o «muy buena», solo ofrecen la opción «aprueba» o «no aprueba», sitúan

4. «Esta Agencia la solicitamos nosotros los médicos pero previo a un diálogo y no este mamotreto que no sirve para nada», se quejó el presidente de la Federación de Médicos de Pichincha. V. «Médicos exigen derogar decreto que crea Agencia de Calidad de Servicios de Salud» en *El Universo*, 2/7/2015.

5. «Rafael Correa pidió que no se politice la venida del papa Francisco» en *El Comercio*, 30/6/2015.



**Todos coinciden en
que el impuesto a las
herencias y a la plusvalía
es masivamente
rechazado y en la caída
sensible en el apoyo
al gobierno ■**

la aprobación en apenas 46%⁶. Todos coinciden en que el impuesto a las herencias y a la plusvalía es masivamente rechazado y todos coinciden en una caída sensible en el apoyo a la gestión gubernamental.

En un país compuesto en gran proporción por pequeños emprendimientos familiares, con relativamente pocos asalariados, no importa tanto que, como dice el gobierno, solo 2% de la población vaya a pagar el impuesto: la población aspira masivamente a tener propiedades para legar a sus hijos, incluso si en la actualidad no las tiene. Además, la tabla del nuevo impuesto propuesto no solo mostraba un interés en cobrar a los que más tienen, sino que buscaba ampliar la base de recaudación entre los sectores medios, porque reducía la base imponible de 68.880 dólares a 35.400 dólares, reducía el monto de la fracción que debía pagar más impuesto de 826.000 dólares a 566.400 dólares y aumentaba el pago en los tramos intermedios⁷.

Una de las paradojas más llamativas de toda la situación política es que el presidente Correa recordó en su discurso del 24 de mayo que a fines del año 2007 su gobierno ya había intentado introducir significativos aumentos en la tabla de impuestos a las herencias. Hace siete años, frente a la presión existente, la Asamblea tuvo que ajustar la tabla de impuestos bajándola de un máximo de 70% sobre los tramos más altos de la herencia a 35%. Según el presidente, la razón de semejante claudicación fue la desfavorable «correlación de fuerzas». En su discurso daba a entender que ahora la «correlación de fuerzas» era más favorable. En su comprensión de las cosas, la «correlación de fuerzas» se expresa en que el Poder Ejecutivo dispone ahora de un férreo control sobre la mayoría parlamentaria. La calle y las encuestas de opinión ofrecieron un brusco desmentido a sus categorías de análisis político. Los votos en el Parlamento no fallaron, fue la presión que estalló por debajo del escenario de la política formal la que complicó las cosas. El 16 de junio, preocupado por el peligro que suponía la conflictividad política para la visita del papa Francisco, prevista para el 5 de julio, el presidente Correa retiró «temporalmente» los dos

6. El diario gubernamental presentó los datos de la encuesta de Santiago Pérez, de la empresa Opinión Pública Ecuador, que hace trabajos de análisis para el gobierno: «Rafael Correa: 'Hagamos como sociedad un pacto ético y político'» en *El Telégrafo*, 26/6/2015. V. mayores detalles de esa encuesta en <www.opinionpublica.ec/blog/noticias-1/post/analisis-de-ope-126-4>.

7. He analizado este aspecto de la reforma al impuesto a la herencia en P. Ospina Peralta: «Nuestras razones para salir a la calle» en *La Línea de Fuego*, 16/6/2015.

proyectos de impuestos; finalmente, anunció en una reunión con empresarios el 26 de junio que no aplicaría la nueva tabla de impuestos para los negocios en marcha. Diferentes anuncios y un mismo resultado: retroceder en el intento de aumentar la recaudación del impuesto y «redistribuir la riqueza». Hoy por hoy, resulta poco creíble que los proyectos de ley vuelvan a ser presentados alguna vez.

En política, el retroceso no significa volver al punto de partida. La ley sobre las herencias, al tocar una fibra sensible para la mayoría popular propietaria de pequeños emprendimientos familiares, activó la manifestación pública ante otros agravios, el más grande de los cuales es el autoritarismo en la gestión gubernamental de un país poco acostumbrado a gobiernos impermeables a la negociación. Una poderosa descripción del sistema político ecuatoriano, conocido por eludir la violencia abierta, fue realizada en el apogeo de la crisis política y económica de fines de los años 90 por quien hoy es un parlamentario del partido de gobierno:

el sistema político ecuatoriano utiliza continuamente el «transformismo» para desactivar y desmontar disputas aun antes de que estas puedan polarizarse en bandos inconciliables y antagónicos que puedan destruir la convivencia cívica (...). Ese carácter (...) de la política ecuatoriana, su incrementalismo banal, su morigeración hecha de medias tintas, de soluciones al margen, de acuerdos parciales y flexibles (...) parece ser capaz de absorber y acolchonar todo costo excesivo y todo abismo de sufrimiento y sacrificio (...) a través de una lógica de evitar lo peor, de dar a todos su pequeña satisfacción, de comprarlo y venderlo todo, de dejar siempre la puerta abierta para otro negocio a la vuelta de la esquina con el enemigo de hoy (...). El fracaso de la modernización liberal en Ecuador es un testimonio de este espíritu de moderación y camaleonismo.⁸

No obstante, el súbito rechazo al «autoritarismo» y la brusca demanda de volver a las tradicionales negociaciones parciales que habían caracterizado el sistema político ecuatoriano durante el siglo xx encierran un gran interrogante: ¿por qué afectaron al gobierno hoy y no hace años? ¿Por qué, si todas las encuestas disponibles reconocían desde siempre el malestar con un estilo prepotente y soberbio encarnado por el presidente, sus efectos no estallaron antes? ¿Por qué la acumulación de descontentos y la falta de negociación con grupos corporativos particulares, como los médicos, los galapagueños o los comerciantes minoristas, se presentan hoy como un serio problema político, en lugar de haberse manifestado hace cuatro o cinco años?

8. Fernando Bustamante: «Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio» en *Ecuador Debate* N° 42, 12/1997, pp. 61-62.

Hay que empezar diciendo que esta constante negativa a las negociaciones de las políticas públicas ya le había enajenado al gobierno gran parte del apoyo de los grupos organizados y activos en la política de la calle. En general, los sindicatos, los colectivos ecologistas, las organizaciones profesionales, las nacionalidades indígenas y las asociaciones regionales se distanciaron hace tiempo de un gobierno con el que no se sienten escuchados ni protagonistas ni tratados como interlocutores legítimos. Pero esos grupos son pequeñas minorías; acti-

Los sindicatos, los ecologistas, las organizaciones profesionales, los indígenas y las asociaciones regionales se distanciaron del gobierno ■

vas y movilizables, es cierto, pero minorías al fin. ¿Qué cambió en el ánimo de las mayorías para que el apoyo al gobierno cayera tan sensiblemente y de pronto estos temas se volvieran decisivos en la valoración de la acción gubernamental?

A mi juicio, el factor decisivo ha sido el efecto acumulado de un semestre de peligrosa crisis económica. Algunos de los mayores logros económicos y sociales del gobierno ya empezaban a mostrar señales de estancamiento. Suele decirse en el recuento de los activos del gobierno que la pobreza y la desigualdad se redujeron entre 2006 y 2014. Es cierto, pero estos logros se estancaron desde 2011: la pobreza bajó de 64% a 37% entre 2001 y 2006 y desde ahí se redujo a 24% en 2014; pero desde junio de 2013 la pobreza dejó de bajar y empezó a subir lentamente (de 23% a 24%). Algo similar ocurrió con el indicador de desigualdad de ingresos: el coeficiente de Gini, que era en 2001 de 0,59, bajó a 0,54 en 2006 y luego llegó a 0,48 en 2014; desde diciembre de 2011, cuando tuvo su punto más bajo (alrededor de 0,47), primero se estancó y después comenzó a subir⁹.

La caída de los precios del petróleo y la apreciación del dólar (Ecuador no tiene moneda propia desde el año 2000) afectan tanto la inversión pública como la capacidad de importar, dos elementos claves de la popularidad gubernamental. En efecto, para evitar la sangría importadora y el creciente déficit comercial, en marzo de 2015 el gobierno diseñó un sistema de salvaguardias generalizadas (sobretasas arancelarias) que durarán 15 meses para 2.800 partidas arancelarias que representan 8.500 millones de dólares en importaciones,

9. Los datos correspondientes al periodo 2001-2006 pueden encontrarse en Banco Central del Ecuador (BCE): *Estadísticas macroeconómicas. Presentación estructural 2011*, Dirección de Estadística Económica, BCE, Quito, 2011; los datos de 2011 a 2014, en Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC): «Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de pobreza y desigualdad», junio de 2014, disponible en <www.ecuadorencifras.gob.ec>.

con el objetivo de reducir cuando menos 2.200 millones en concepto de bienes importados¹⁰. Así, se han reducido tanto la inversión en infraestructura y servicios públicos como la oportunidad de consumo de bienes importados de los crecientes sectores medios. La paralización o el lento avance de varias obras gubernamentales, desde escuelas hasta carreteras, o el deterioro en la operación de servicios claves como la salud, donde escasean cada vez más los insumos y medicamentos que la «Revolución Ciudadana» había promocionado como gratuitos, afectan uno de los más cruciales elementos que permitían pasar por alto la percepción de autoritarismo, prepotencia o corrupción¹¹.

Es posible hacer ahora una síntesis de la tesis que sostengo: la crisis económica y sus manifestaciones inmediatas, esto es, el debilitamiento de la capacidad de inversión y las restricciones a la importación, han debilitado el contrapeso simbólico que en la percepción popular hacía que el balance de la acción gubernamental fuera positivo. En semejante contexto de crisis económica, el intento de aumentar los impuestos (y, peor aún, un impuesto que afectaba las aspiraciones de los propietarios de pequeños negocios familiares) terminó siendo percibido como una confirmación del derroche de los fondos públicos antes que como resultado de la necesidad de un proyecto de justicia social. Ante tal desequilibrio en la percepción, la sensación de agravio por la prepotencia o el autoritarismo adquiere una nueva dimensión: estos dejan de ser vistos como una molestia incómoda pero tolerable para volverse un factor más de hastío y descontento.

Una interpretación de este tipo supone una apreciación muy específica respecto a la naturaleza del apoyo popular a Correa. Trasluce la idea de una «acción racional» en los votantes y ciudadanos que pondera el costo y el beneficio, los cuantifica y saca el balance final en la cuenta del apoyo político. ¿Así funcionan las lealtades políticas de los sectores populares? No siempre, pero así trabaja la adhesión política cuando falta una adhesión emocional que toca fibras sensibles de la identidad social de los sectores subalternos. Daniel James ha sugerido que durante la época de la «resistencia peronista», tras el golpe de Estado de 1955 que desalojó a Juan Domingo Perón del gobierno, los años peronistas se convirtieron, en el recuerdo de

10. «Sobretasas arancelarias, un análisis completo. El porqué de su aplicación, características e impacto» en *Ekos Negocios*, 4/2015, disponible en <www.ekosnegocios.com/revista/pdfTemas/1195.pdf>.

11. Señal importante de la crisis es que el servicio de la deuda en 2014 superó el gasto público en educación: el primero superó los 4.900 millones, mientras el segundo apenas fue mayor a 3.600 millones de dólares. V. BCE: *Información Estadística Mensual* N° 1957, 4/2015, cuadros 2.4.2 y 2.4.3.

los sindicalistas, en sinónimo de dignidad, de derechos y del protagonismo vivo del poder de la clase trabajadora¹². Algo parecido ocurre con la adhesión afectiva al chavismo entre los sectores populares venezolanos: la identificación de los marginados alude a una relación emocional que trasciende el margen de beneficio, aunque lo integre¹³. Semejante identificación tiene ribetes amorosos y míticos que solo se explican porque, junto con los beneficios materiales, se forjó un poderoso lazo de pertenencia, de lealtad y de afecto, fundado en la sensación de un protagonismo propio y de una «incorporación» en un proyecto, protagonismo que no solo es «otorgado» como una donación graciosa por el líder, sino vivido como un pacto de construcción recíproca.

El correísmo, lleno como está del culto a la tecnocracia y al saber experto, ha tenido poco espacio para el misticismo religioso y la identificación emocional. Ni lo uno ni lo otro están completamente ausentes de la política, por supuesto, pero su presencia es finalmente marginal. Su proyecto está demasiado imbuido de acción racional, modernización técnica e imitación tecnocrática de los países económicamente exitosos, como para conectar en un nivel más profundo con las identidades populares. No hay fatalidad alguna en esa opción tecnocrática; habría podido ser diferente¹⁴. Pero el peso enorme del marketing y del saber técnico ha tendido a excluir la participación, o al menos la sensación de participación protagónica de los de abajo en el proceso de cambio. «A caballo regalado no se le miran los dientes», dice el saber popular. Pero si el caballo ha sido enteramente manufacturado por una minoría iluminada «que sabe», sin espacio para el cuidado, la devoción y la atención de «los que reciben», no es caballo al que se le perdonen fácilmente sus defectos. Si algo parece estar señalando la crisis política actual es que la adhesión popular mayoritaria al correísmo es más frágil de lo que su inusual duración haría pensar. Es frágil no porque le falten razones, sino porque tiene poca profundidad. No está alojada en las emociones y las identidades populares, zócalo más profundo de los proyectos políticos duraderos, sino en un cálculo de beneficios que, por el momento, empieza a tener saldo negativo. ☐

12. D. James: *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976* [1988], Siglo XXI, Buenos Aires, 2010.

13. Un partidario de Hugo Chávez expresó así su adhesión: «El Presidente para nosotros es nuestro líder, él es, primero Jesucristo y después el Presidente. Como Dios dijo: 'si el pueblo se humillare verá la gloria de Dios', nosotros estamos humillados ante Dios y, pues, ante el Presidente que nos está apoyando», cit. en Gladys E. Villarreal y Nelson Ledezma: «Carisma y política. El liderazgo de Hugo Chávez desde la perspectiva de sus partidarios» en *Politeia* vol. 30 N° 39, 7-12/2007, p. 8.

14. Desde una perspectiva diferente a la mía, Carlos de la Torre también piensa que son compatibles la tecnocracia y el carisma «populista», pero en tensión permanente. V. «El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿es compatible el carisma con la tecnocracia?» en *Latin American Research Review* vol. 48 N° 1, primavera de 2013.

La nueva burocracia plurinacional en Bolivia

Entre la democratización y la institucionalización

¿Quiénes son los servidores públicos plurinacionales? ¿Se ha democratizado el acceso a la burocracia en la última década? Si fuera así, ¿esto ha desinstitucionalizado el aparato público? Este artículo presenta algunos hallazgos de una investigación sobre la burocracia durante el gobierno de Evo Morales. A partir de tres casos de estudio, se busca identificar cómo se traduce la llamada «emergencia indígena» en la composición social del Estado y qué repercusiones tiene tanto en el aparato público plurinacional como en los procesos de movilidad social y autoafirmación étnica indígena desde 2006.

XIMENA SORUCO SOLOGUREN

Los estudios sobre la burocracia suelen concentrarse en las normas, los procedimientos, las decisiones y la gestión de la institución estatal o en los sistemas de reclutamiento y las capacidades de los funcionarios públicos, pero menos en la composición social: se presume que la socialización en la función y la institución hacen irrelevante el origen social del burócrata. Sin embargo, hay razones de peso para detenerse en la composición social de la burocracia, tema del presente artículo. Una de ellas se vincula al análisis de la movilidad social ascendente que conlleva «pertenecer al Estado», más aún en contextos en los cuales la educación superior –la licenciatura es la

Ximena Soruco Sologuren: socióloga. Actualmente se desempeña como coordinadora académica del Centro de Investigaciones Sociales (CIS), dependiente de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Palabras claves: democratización, Estado, funcionarios públicos, indígenas, movilidad social, Evo Morales, Bolivia.

condición mínima de ingreso a la burocracia, salvo para puestos auxiliares, que requieren al menos bachillerato— es de acceso gratuito, como en América Latina, y el empleo público ofrece la estabilidad que no logra generar el privado, marcado por una creciente informalidad. Se trata, en verdad, del viejo tema de *Rojo y negro* (1830), la novela de Stendhal cuyo protagonista, Julien Sorel, hijo de campesinos, logra alcanzar la cúspide de la sociedad parisina del siglo XIX como letrado.

En Bolivia, el recuento crítico del ascenso social del abogado cholo, «arribista y traidor por naturaleza», queda registrado en *El cholo Portales*, la novela de Enrique Finot publicada en 1926. Si bien se trata de una temática reiterada en la literatura boliviana, ha sido poco estudiada durante el siglo XX y está pendiente captar sus alcances en el actual proceso de cambio (así como en otros procesos políticos latinoamericanos), más cuando esta transformación política coincidió con un ciclo de crecimiento económico desconocido en la historia boliviana.

La segunda razón para estudiar la composición social de la burocracia boliviana es su escasa estabilidad. Esto se debe a que no hay una carrera de funcionario público, los cargos son de libre remoción y es frecuente la rotación: entre 30% y 40% de los funcionarios encuestados no tiene más de un año en el cargo. Esto, por supuesto, atenta contra la consolidación de la burocracia. Esta debilidad puede ser, sin embargo, también una ventaja: los órganos Ejecutivo y Legislativo no han devenido entes corporativos cristalizados y de escasa posibilidad de reforma, como pasó con las fuerzas armadas, la policía, la universidad pública, etc. Por el contrario, los vientos de cambio social, como la emergencia indígena desde la década de 1990, ingresaron en el Estado a través de elecciones, pero también mediante un sistema poco institucionalizado de reclutamiento de personal, por el cual la autoridad elegida nombra a «su» personal. La contracara de esta democratización es el clientelismo.

El libro *Composición social del Estado plurinacional*¹, cuyos hallazgos resumimos aquí, tuvo como objetivo analizar el nuevo Estado desde una perspectiva que pueda ir más allá de los discursos sobre lo plurinacional, para mirarlo desde sus prácticas concretas. Una de ellas es la dinámica de la burocracia que lleva a la pregunta sobre quiénes son los funcionarios públicos en la actualidad y qué cambió respecto al pasado en términos de composición étnica y social del funcionariado.

1. X. Soruco, Daniela Franco y Mariela Durán: *Composición social del Estado plurinacional. Hacia la descolonización de la burocracia*, CIS, La Paz, 2014.

Esta pregunta se expresa en una indagación sobre el perfil del servidor público: edad promedio, proporción entre hombres y mujeres, nivel educativo alcanzado, autoadscripciones étnicas, pertenencia a organizaciones sociales y variaciones de estas características según los cargos ocupados. ¿Estamos hablando de un nuevo funcionario público? ¿Qué repercusiones tiene esta novedad en la burocracia? ¿Se ha profundizado la presencia indígena? ¿Qué cambios se evidenciaron en la composición de las autoridades elegidas, en diferentes niveles, desde las elecciones municipales de 1995, tras la Ley de Participación Popular, estudiadas por Xavier Albó², Diego Ayo³ y otros autores, y luego en la Asamblea Constituyente y la Asamblea Legislativa Plurinacional⁴? Si el discurso plurinacional se verifica, la presencia indígena habría trascendido el ámbito municipal y rural para abarcar también los niveles departamental y central asentados en las ciudades, y a los funcionarios no electos por voto popular, en quienes –a diferencia de los funcionarios elegidos que emplean las adscripciones étnicas como capital electoral– cabría esperar menores incentivos para mantener su identidad.

**La presencia indígena
habría trascendido
el ámbito municipal
y rural para abarcar
también los niveles
departamental y
central asentados en
las ciudades ■**

Para responder estas preguntas, entre septiembre y octubre de 2013 se realizó una encuesta a todos los funcionarios presentes en tres instituciones públicas: el municipio urbano de La Guardia, ubicado en el departamento de Santa Cruz; la Gobernación de Chuquisaca, asentada en la ciudad de Sucre; y el Ministerio de Educación en La Paz, y se alcanzó un total de 1.174 encuestados. Esta encuesta fue luego comparada con información de las tres instituciones arrojada por el (único) Censo de Funcionarios Públicos, confeccionado en 2001, para observar los cambios en una década. Los casos fueron elegidos

2. X. Albó: «Alcaldes y concejales campesinos/indígenas. La lógica tras las cifras» en Secretaría Nacional de Participación Popular: *Indígenas en el poder local*, Secretaría Nacional de Participación Popular / API-DANIDA, La Paz, 1997; X. Albó: *Ojotas en el poder local. Cuatro años después*, CIPCA, La Paz, 1999; X. Albó y Víctor Quispe: *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, CIPCA / Plural, La Paz, 2004.

3. D. Ayo: *Democratizando la democracia. Una mirada a la participación popular en los albores de una Bolivia de las autonomías*, PNUD, La Paz, 2009.

4. Marcelo Arequipa: «La configuración del poder político. Estudio acerca del reclutamiento, selección y producción legislativa de las elites políticas en Bolivia (1985-2009)», tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2013; Inés Gonzales Salas (comp.): *Biografías. Historias de vida en la Asamblea Legislativa Plurinacional*, IDEA / FES / ERBOL / Gente Común, La Paz, 2013; Patricia Chávez: *¿De la colorida minoría a una mayoría gris? Presencia indígena en el Legislativo*, Fundación Friedrich Ebert (FES) / Gente Común, La Paz, 2012; María Teresa Zegada y Jorge Komadina: *El espejo de la sociedad. Poder y representación en Bolivia*, Ceres / Plural, La Paz, 2014.

por razones geográficas: corresponden al altiplano, la región de valles y el oriente boliviano, con la intención de estudiar diferentes niveles: central (ministerio), departamental (gobernación) y municipal. Otro criterio fue el grado de institucionalización: el Ministerio de Educación existe desde la fundación de la República, sus labores y procedimientos han sido establecidos al menos desde 1952, cuando se masificó la educación pública, y en el actual gobierno (2006-2015) ha tenido pocos cambios de autoridad (tres ministros). La Gobernación de Chuquisaca (antes Prefectura) se ubica desde la guerra civil de 1899 –que cambió la sede de gobierno a La Paz– en el edificio que fuera la Casa Presidencial de la República. El estancamiento económico de la región confiere una enorme centralidad al aparato público como fuente de empleo formal (universidad, Corte Suprema, alcaldía, gobernación), y por tanto de reproducción de la elite local (clase media profesional), que desde 2006 está siendo disputada por los campesinos, que ganaron la gobernación en 2010. Sucre es la ciudad donde se inicia y se bloquea la culminación de la Asamblea Constituyente (2006-2009), que finalmente se trasladará a Oruro⁵. Por su parte, el Municipio de La Guardia, zona de expansión de la ciudad de Santa Cruz y próspera en comercio agrícola y de bienes raíces, vive en la inestabilidad política por una disputa entre la elite local y los comerciantes y transportistas indígenas, hijos de migrantes de la zona andina.

Estos estudios de caso no expresan una tendencia nacional, pero sirven de indicio para seguir estudiando el tema en un contexto en el que no existe una institución que centralice las cifras de la burocracia, salvo las nóminas de sueldos del Ministerio de Economía, agregadas además para los niveles subnacionales.

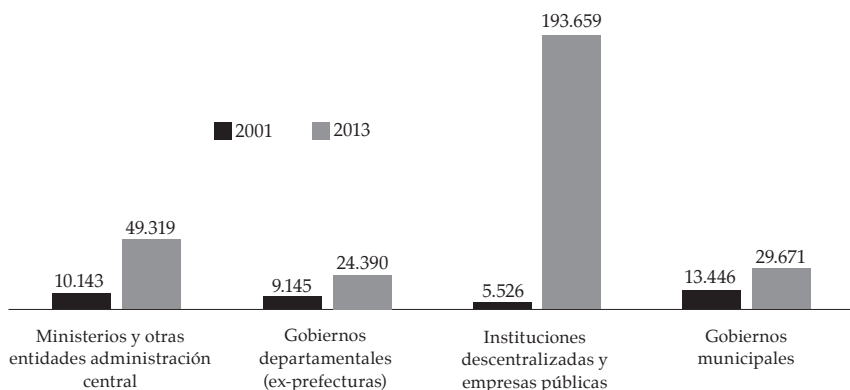
Fueron dos las constataciones centrales a las cuales arribó la investigación. La primera refiere la democratización en el acceso a la función pública materializada en una mayor presencia de mujeres, jóvenes e indígenas en 2013 respecto a 2001 en las instituciones estudiadas, y una significativa presencia de servidores públicos (nueve de cada diez) cuyos padres no fueron burócratas y tuvieron un rendimiento educativo muy inferior al de sus hijos.

El segundo argumento es que este nuevo servidor público está en proceso de movilidad social intergeneracional, pero también en relación con sus contemporáneos. Ello conduce a replantear los términos con que se piensa «lo indígena».

5. La demanda de recuperar la capitalidad plena generó diversos conflictos, que escalaron hasta situaciones de violencia. En esos años, la dirigencia local opositora se alió con el autonomismo cruceño.

Gráfico 1

Bolivia: número de funcionarios públicos en el nivel nacional, 2001-2013



Fuente: elaboración de la autora sobre la base de Servicio Nacional de Administración de Personal e Instituto Nacional de Estadística: *Registro nacional de funcionarios públicos*, 2001 y Ministerio de Economía: *Base de datos de empleados públicos*, 2013.

En 2001, el número total de funcionarios públicos era de 38.258, mientras que en 2013 ascendía a 297.039, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 56% (676% durante todo el ciclo). De los cuatro sectores públicos, el que ha crecido más es el de las instituciones descentralizadas y las empresas estatales, debido al cambio de modelo económico centrado en el Estado operado bajo el gobierno de Evo Morales desde 2006 (especialmente asociado a su política de nacionalizaciones y creación de varias empresas estatales). El segundo sector en crecimiento es el de la administración central, seguido de las gobernaciones y municipios, como puede verse en el gráfico 1.

Esta aproximación parte del supuesto de que el crecimiento de la burocracia no es malo o bueno en sí mismo, sino que debe vincularse con información sobre los ingresos del Estado para ver qué porción ocupa en el total de gastos, si genera déficit fiscal –un problema endémico del Estado boliviano durante los siglos XIX⁶ y XX– y si su crecimiento indica una mayor presencia estatal en términos de servicios y de extensión territorial –algo que fue también históricamente débil⁷–.

6. Víctor Peralta: «El poder burocrático en la formación del Estado moderno. Bolivia, 1825-1890», tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador, Quito, 1992.

7. PNUD: *El estado del Estado en Bolivia. Informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia*, PNUD, La Paz, 2007.

En términos generales, una burocracia mínima (modelo neoliberal) podría interpretarse como «eficiente», pero también como la expresión de un Estado débil, centralizado y con un rol debilitado, incluso como Estado regulador. Una burocracia pesada (como la de los denominados «socialismos reales») puede convertirse en un freno a la dinámica económica y en una mole cara e incapaz de cumplir con sus tareas básicas. Pero si el objetivo es lograr una proporción adecuada entre ingresos estatales, servicios brindados (tipo de gasto) y número óptimo de administradores, esta no es una medida fácil de calcular y mucho menos de gestionar. ¿Cómo funciona esta relación en las últimas décadas en Bolivia?

Un indicador de la capacidad del Estado para generar sus propios ingresos, que no dependen del precio y la cantidad de las exportaciones de materias primas o de las importaciones (impuestos aduaneros), es la renta interna que se obtiene del impuesto al valor agregado (IVA), a las transacciones, al consumo específico, el régimen complementario al IVA y otros impuestos municipales y a las transacciones financieras. Con esta medida se compara el gasto público en salarios del sector público no financiero, que incluye las empresas públicas y los sectores de salud y educación.

Así, entre 1990 y 1994, la generación de ingresos por impuestos internos era menor a la erogación en salarios; a partir de 1995 el Estado logra recaudar un poco más de lo que gasta en los sueldos de la burocracia, pero la diferencia se hace mayor en 2003 y desde 2006: la tendencia es hacia un incremento acelerado del ingreso por impuestos internos (177.331 millones de bolivianos en 2012, unos 25.500 millones de dólares) en comparación con el crecimiento más modesto del gasto en salarios (91.396 millones de bolivianos en el mismo año, unos 13.100 millones de dólares)⁸, y esto da sostenibilidad (y en principio racionalidad) a ese crecimiento estatal.

■ El perfil social del servidor público

Con esta caracterización del tamaño y el gasto de la burocracia nacional, pasamos a describir los datos de la encuesta a funcionarios públicos en 2013 y su comparación con el censo de 2001.

Mujeres. Actualmente hay un avance en la equidad de género en las instituciones públicas estudiadas, aunque el porcentaje de mujeres no llega a 50%: 671 son hombres (58%) y 481 mujeres (42%).

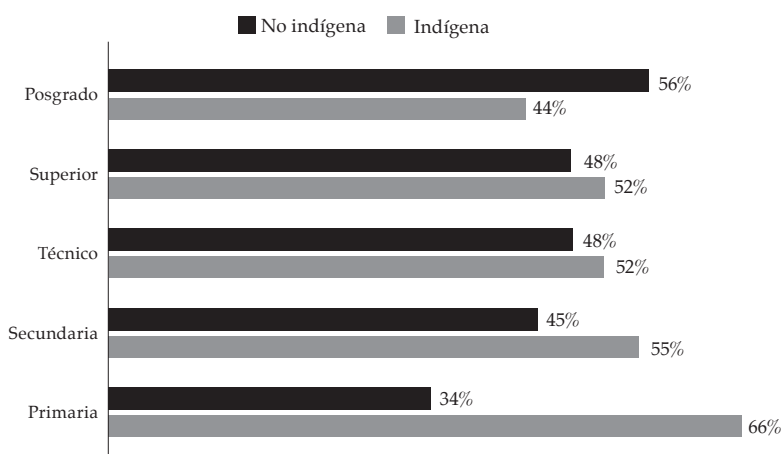
8. Instituto Nacional de Estadística (INE), 2014, cifras en bolivianos de 1990.

Jóvenes. Esta es la variable demográfica más llamativa del nuevo funcionario público. Se trata de un cambio generacional progresivo. Del total de servidores de 2001 y 2013, el segmento poblacional más numeroso es el de 31 a 40 años; en 2013, tres de cada diez funcionarios se ubicaban en ese rango etario, frente a dos en 2001. Disminuyó el grupo de 41 a 50 años y el de 51 a 60 no varió. Hay una característica particular de los jóvenes burócratas del Estado plurinacional en relación con periodos anteriores: pese a estar insertos en un proceso de movilidad social ascendente (son ya ciudadanos, profesionales y con un empleo formal de «cuello blanco»), no abandonan ciertas marcas de sus orígenes, es decir, no solo no están compelidos a negar o esconder su procedencia étnica, sino que la reivindican.

La correlación entre segmentos jóvenes y nivel profesional superior muestra que los «hijos del proceso de cambio» tienen mayores niveles educativos que la generación que propició las actuales reformas: Evo Morales nació en 1959, Álvaro García Linera en 1962, la mayoría de los ministros, senadores y diputados o los fundadores del instrumento político tienen hoy más de 50 años, y puede observarse una progresiva tendencia al incremento del nivel educativo en el Estado entre funcionarios designados. Esto incluye a las mujeres profesionales, jóvenes y autoindentificadas indígenas.

Gráfico 2

**Bolivia: autoadscripción étnica del servidor público
según escolaridad, 2013 (en %)**



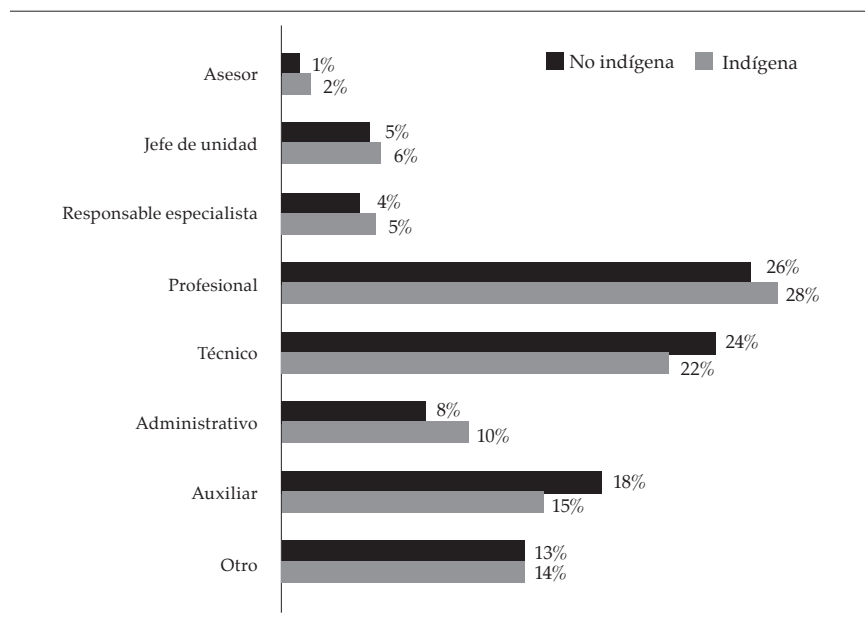
Fuente: elaboración de la autora sobre la base de la *Encuesta a servidores públicos*, CIS, 2013.

Indígenas. «La burocracia representa el entorno blancoide de Evo Morales», señalan las críticas dentro y fuera del gobierno; «es el sector tecnócrata –y por tanto no indígena– que realmente gobierna»⁹. Pero los datos relativizan estas percepciones, al menos en las instituciones estudiadas: en 2013, 63% del total de servidores públicos se declara indígena en la Gobernación de Chuquisaca, 45% en el Ministerio de Educación y 18% en La Guardia; haciendo la estimación ponderada de las tres instituciones, tenemos 46% (527 personas) de servidores declarados indígenas, quechuas y aymaras.

Más sorprendente aún es que al comparar nivel educativo con autoadscripción étnica, se observa que existen más funcionarios indígenas técnicos y licenciados que no indígenas. Esta ventaja se invierte en los extremos de la escolaridad, primaria y posgrado. En el primer caso, porque se trata de funcionarios en el rango etario de 61 años en adelante, generación para la cual la brecha educativa entre indígenas y no indígenas era elevada.

Gráfico 3

Bolivia: autoadscripción étnica del servidor público según su cargo, 2013 (en %)



Fuente: elaboración de la autora sobre la base de la *Encuesta a servidores públicos*, CIS, 2013. Los nombres de los cargos corresponden a la denominación del Estado boliviano.

9. V., por ejemplo, revista *Willka* N° 1, «Evo Morales entre: entornos blancoides, rearticulación de las oligarquías y movimientos indígenas», primer semestre de 2007.

La diferencia étnica en la distribución de puestos públicos se reduce más que el nivel educativo y no pasa de tres puntos porcentuales en ninguno de ellos (gráfico 3). En el caso del Gobierno Autónomo de Chuquisaca, la presencia indígena en los cargos es mayor que la no indígena: 73% de los jefes de unidad se autoadscribe quechua, aunque también hay presencia indígena mayoritaria en los cargos «técnico» (71%) y «auxiliar» (68%) y minoritaria en los cargos administrativos (46%).

Escolaridad. Pese a que se cuestiona con frecuencia que el costo de la democratización de la burocracia ha sido la disminución del reclutamiento meritocrático y, por tanto, del nivel educativo entre los funcionarios, nuestra encuesta muestra que no solo se ha mantenido el nivel profesional de los servidores, sino que la titulación de posgrado se ha incrementado en diez puntos porcentuales con respecto a 2001. Comparando el nivel educativo de los funcionarios indígenas y no indígenas, existen más indígenas burócratas con niveles de escolaridad secundario, técnico y superior, y ese dato es importante porque está mostrando que no hay contradicción, sino posiblemente coincidencia, entre un mayor nivel educativo y la conciencia de pertenencia étnica, y que por tanto la relación de décadas pasadas indígena = pobre = rural = bajo nivel educativo se está modificando en favor de un perfil indígena urbano, letrado, con mayores ingresos económicos y, en este caso, funcionario público, lo que podría estar constituyendo uno de los segmentos emergentes de la nueva clase media.

■ Filiación partidaria y sindical

Del total de encuestados que indica militar en el partido de gobierno, la mitad corresponde al Ministerio de Educación, seguido del municipio de La Guardia (41%), con un sorprendente 9% para la Gobernación de Chuquisaca, la entidad con mayor proporción de funcionarios autoidentificados indígenas. Al relacionar filiación e identidad étnica, se observa que no existe mucha diferencia: los militantes indígenas representan el 53% frente a los militantes no indígenas (47%), mientras que hay más simpatizantes e «invitados»¹⁰ al Movimiento al Socialismo (MAS) que no son indígenas.

Respecto a la pertenencia de los funcionarios públicos a una organización social (sindicato, gremio, asociación), 37% manifestó pertenecer, lo que es una cifra importante considerando que se trata de la burocracia estatal –este

10. Los invitados son generalmente integrantes de las clases medias –a menudo periodistas, músicos, rectores de universidades, etc.– que no son parte orgánica del MAS y que ocupan cargos en las listas de candidatos a invitación de Evo Morales. V., por ejemplo, Hervé Do Alto: «Un partido campesino en el poder. Una mirada sociológica del MAS boliviano» en *Nueva Sociedad* N° 234, 7-8/2011, <<http://nuso.org/articulo/un-partido-campesino-en-el-poder-una-mirada-sociologica-del-mas-boliviano/>>.

crecimiento de los funcionarios con militancia social/sindical es una de las características del proceso abierto en 2006-. Al mismo tiempo, la «organicidad» sindical está más vinculada a la autoadscripción étnica indígena (65% de los indígenas pertenece a una organización social), aunque es llamativo que la mitad de quienes no se autoadscriben indígenas también pertenece a una organización social, lo que evidencia que la integración a agrupaciones sociales no es una característica solo indígena.

La importancia de esta participación sindical no disminuye ni con la escolaridad ni con el cargo del funcionario público, lo que muestra que es compartida por estos nuevos funcionarios, incluso por encima de la militancia política, como sucede con claridad en la Gobernación de Chuquisaca.

■ Movilidad social intergeneracional

La democratización del Estado iniciada por la vía de la municipalización, las diputaciones uninominales y otros mecanismos de descentralización impulsados en los años 90, así como el recorrido político exitoso del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), liderado inicialmente por los cocaleros, pero que crece en organizaciones y actores del ámbito rural al urbano, tienen un antecedente sociológico que es importante mencionar: la intensa migración campo-ciudad desatada tras la reforma agraria de 1953, impulsada por la Revolución Nacional ocurrida el año anterior. Este proceso migratorio –producto de la desarticulación de la hacienda, la educación de masas y el minifundio– se interrumpe y parece frenarse con la crisis económica de 1982-1985, para recuperarse y plantear mayores expectativas –frustradas– de movilidad social en la década de 1990.

Pese a estos altibajos, los últimos 60 años son testigos del cambio sociológico del componente indígena de la sociedad boliviana, con características inéditas en el contexto de modernización latinoamericana. La transición rural-urbana en el continente, la masificación de las ciudades, los procesos siempre tensos de integración de estas nuevas masas urbanas y los fenómenos políticos que generaron conforman un modelo de progresiva homogeneización cultural urbana¹¹ en torno del mestizaje y del abandono paulatino de la cultura rural (como en el caso de los gauchos, llaneros, rotos, campesinos blancos y mestizos) y de la cultura indígena. De ahí que el término «indígena» solo sobreviva en la región si está vinculado al de «campesino» (agricultor) y al del «área rural».

11. José Luis Romero: *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* [1976], Siglo xxi, Buenos Aires, 2011.

Desde la Colonia, la ciudad latinoamericana ha sido sinónimo de no indígena o incluso de antiindígena. Así, el poblamiento urbano, sin importar demasiado el tamaño, implica la noción de «vecino» o «*misti*» (mestizo), un sujeto que niega su origen y se siente superior al indígena. Por su parte, el indígena debe mestizarse cuando sale de su comunidad rural y su actividad agropecuaria rumbo a los pueblos y ciudades como única posibilidad de movilidad social.

En Bolivia, en cambio, en diferentes tiempos, ritmos e intensidades se ha producido la migración campo-ciudad, pero su significación cultural ha sido distinta: la resistencia cultural, la capacidad organizativa y la proyección política indígena y campesina, de la que el MAS-IPSP es una expresión, se desarrollaron en paralelo a la debilidad de las elites para generar un modelo cultural al cual imitar, a su pobre desenvolvimiento en el mercado y a su incapacidad en la conducción estatal, lo cual generó las condiciones de expansión de la cultura indígena hacia las ciudades y su pervivencia (no sin transformaciones) en ámbitos urbanos.

Con el objetivo de entender la movilidad social por la vía de la burocracia, se les preguntaron a los servidores públicos encuestados datos sobre sus padres. La comparación entre las trayectorias laborales y educativas de ambas generaciones resultó ilustrativa de la emergencia de este nuevo sujeto social: joven, indígena, con altos niveles de educación y en proceso de ascenso social.

Un dato fundamental que apoya la hipótesis de un nuevo funcionario público aquí planteada es que solamente 4% de los padres de los servidores públicos actuales, y ninguna madre, tuvo como ocupación principal la burocracia, es decir, no se ha heredado el acceso a este puesto por la vía de las redes familiares. Así, la actividad más recurrente del padre del actual servidor público son los «oficios manuales» (32%), seguidos de actividades profesionales (26%) y trabajo agrícola (21%), como se ve en el cuadro 1. Se observan entonces padres de funcionarios que son o fueron artesanos y obreros, campesinos y profesionales.

En el caso de las madres, 52% se dedicaba a las labores de la casa, seguido de un 16% profesional y un 14% comerciante. Estos datos permiten concluir que tanto en términos de ocupación como de escolaridad, se evidencia un proceso de movilidad social ascendente de los actuales funcionarios públicos en relación con

Se observan padres de funcionarios que son o fueron artesanos y obreros, campesinos y profesionales. En el caso de las madres, 52% se dedicaba a las labores de la casa ■

Cuadro

Ocupación de los padres del servidor público, 2013

	Padre		Madre	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Servidores públicos	20	4%	1	0%
Profesionales	114	26%	75	16%
Empresarios	7	2%	2	0%
Comerciantes	31	7%	65	14%
Oficios manuales	143	32%	29	6%
Servicios	35	8%	21	5%
Trabajadores agropecuarios	93	21%	28	6%
Labores del hogar	4	1%	243	52%
Total	447	100%	464	100%

Fuente: elaboración de la autora sobre la base de la *Encuesta a servidores públicos*, C1S, 2013.

sus padres. Y dada la importancia de la educación en este rubro, la apuesta por la profesionalización de una generación a la otra es clave para el acceso a estos puestos y, por tanto, para la movilidad por la vía del Estado. Este hecho explicaría en parte los rechazos o dudas de algunos municipios rurales respecto a transformarse en autonomías indígenas, ya que estos jóvenes mejor educados no podrían aprovechar sus credenciales educativas en un sistema de «usos y costumbres» en el que se privilegia la rotación en los cargos en beneficio de los mayores¹².

Sin embargo, el hecho de que esta sea la primera generación profesional y con trabajo en la gestión pública no genera, como probablemente sucedía en el pasado, la negación y el abandono de la cultura de los padres. El mestizaje (blanqueamiento) ya no es la condición para este ascenso, como lo indican la alta proporción de burocracia adscrita a un pueblo o nación indígena y su vínculo con organizaciones sociales. Quizá esta sea la característica determinante del gobierno de Morales: haber generado un proceso de modernización pero con una impronta indígena, que ya no exige negar el origen ni desear una nueva identidad que no se logra. Es decir que la descolonización en este contexto podría significar potenciar al sujeto librándolo de la escisión identitaria que, a través del mestizaje, caracterizó la modernidad latinoamericana.

12. V. Sofía Cordero Ponce: «Estado plurinacional y autodeterminación en Bolivia y Ecuador: experiencias de construcción de autogobierno indígena», tesis de doctorado, Flacso-Ecuador, Quito, 2015.

■ Institucionalidad

Lo primero que destaca frente a la percepción corriente de que operó una desinstitucionalización de la función pública desde 2006 es un incremento actual en la modalidad de ingreso por convocatoria pública respecto a la invitación directa. Esto sucede tanto en la institución más estable de las tres analizadas, el Ministerio de Educación, como en la más caótica debido a una transición política de la elite local hacia los «nuevos ricos» hijos de migrantes andinos, que aún no se consolida: el municipio cruceño de La Guardia.

¿Qué significa este prejuicio que suele igualar democratización (en el sentido de ascenso de los de abajo) con desinstitucionalización? O bien que la institucionalidad del aparato público del periodo neoliberal perduró exitosamente en los imaginarios eficientistas –a punto tal que incluso el actual gobierno ha asumido varios de ellos–, o bien que la percepción sobre la afirmación cultural indígena en el Estado que ha significado la primera presidencia indígena parece ajena e incluso opuesta a la meritocracia y la institucionalización. Como evidencian los datos, en verdad no lo es.

Lo que sí resulta bastante alarmante son los datos de tiempo de permanencia en el cargo público tanto en el presente como en 2001 en las instituciones estudiadas. En el municipio de La Guardia, 48% del personal llevaba menos de un año trabajando en el cargo que ocupaba cuando se realizó el censo de funcionarios públicos en 2001, y en 2013 ese porcentaje se incrementó a 52%. El personal que llevaba más de un año en el cargo pero menos de dos representaba el 29% en 2013, frente a 40% en 2001, debido al corto tiempo del alcalde en el cargo, menos de un año al momento de realizar la encuesta.

Este patrón se repite en la Gobernación de Chuquisaca: aunque el gobernador asumió su cargo en 2010, el tiempo de permanencia es similar al registrado en 2001 (43% con menos de un año en 2013 frente a 39% en 2001), lo que muestra la elevada rotación de los servidores públicos al menos en el nivel subnacional, aunque permanezcan los mandos superiores (gobernador, alcalde). El Ministerio de Educación tiene el menor porcentaje de rotación de las tres instituciones tanto en 2001 como en 2013, e incluso con una baja en este último año. Sin embargo, solo 11% de sus funcionarios ha llegado a permanecer tres años, lo cual muestra la profunda debilidad de la burocracia para transmitir experiencia: cuando llega a aprender mínimamente sus funciones, el funcionario es removido de su cargo.

Pero ¿es tan inestable el empleo público en Bolivia? Hay dos aspectos que matizan la respuesta. Tanto en 2001 como en 2013 se observa una importante rotación de los funcionarios entre varios cargos en la misma institución (un tercio en La Guardia, 40% en la Gobernación de Chuquisaca y 51% en el Ministerio de Educación en 2001). Sin embargo, estos porcentajes de rotación, y por tanto de permanencia más prolongada en la institución pública, han disminuido en 2013, curiosamente no en La Guardia, pero sí en la Gobernación y en el Ministerio, lo que implica un menor tiempo de permanencia del servidor público en la institución y, por tanto, menos posibilidad de acumular experiencia y emplearla en las funciones públicas.

Ahora bien, los funcionarios no rotan solo entre cargos en la misma institución sino entre varias instituciones del aparato público. Esa rotación entre instituciones ¿permitiría suponer mayor tiempo de permanencia en la burocracia? Aunque no se puede comparar esta situación con la de 2001, los datos arrojados por la encuesta señalan que 49% del total de servidores públicos de las tres instituciones trabajó antes en otra institución pública. La institución pública empleadora corresponde al nivel central (66%) y, en menor medida, al nivel municipal (17%) y de gobernación (9%), lo que permite suponer que la rotación de los actuales servidores no es solo entre cargos en una misma institución sino entre instituciones en un mismo gobierno (desde 2006, en este caso).

Dados estos resultados –escaso tiempo de permanencia en el cargo, rotación dentro de la misma institución, evidencia de rotación entre instituciones similares durante el mismo gobierno–, es necesario seguir estudiando la dinámica de cambio y permanencia de los servidores públicos en la burocracia boliviana para no sacar falsas conclusiones. Quizá el movimiento del funcionario público se da en conglomerados: cuando se traslada un jefe de unidad, un coordinador, responsable o una autoridad que tiene un equipo a su cargo, así como un viceministro y un ministro, se llevan a su grupo de trabajo a otra unidad dentro de la misma institución o a otra institución. No se trataría, entonces, de servidores públicos que estuvieron durante menos de un año en su cargo y que hacen inviable la burocracia racionalizada, como la pensaba Max Weber¹³, sino de dinámicas particulares de nuestro tejido social, rotaciones quizá grupales entre unidades y entre instituciones del Estado.

Tampoco es posible considerar que la carrera del funcionario público de por vida –es decir, un equipo técnico exento de las luchas políticas electorales,

13. M. Weber: *Economía y sociedad* [1922], FCE, México, DF, 2004.

especializado y tan eficiente que incluso se convierte en una jaula de acero que controla al propio político que está encima suyo por su permanencia y eficiencia— lo soluciona todo. De hecho, si comparamos las instituciones públicas bolivianas en las que hay carreras de funcionarios —universidades, magisterio, policía y fuerzas armadas—, es fácil percibir la deficiencia de estos aparatos pesados e inertes, casi imposibles de transformar. Los poderes Ejecutivo y Legislativo, en cambio, pese a la rotación de cargos y la inestabilidad laboral, han sido los primeros en responder a las presiones de democratización de la sociedad boliviana, con el diseño normativo que lo posibilita y luego con la potestad de los elegidos de designar a los funcionarios públicos que llevan adelante las normas y los proyectos sancionados. Quizá esto no hubiera sido posible, o no tan deprisa, con empleados públicos vitalicios en sus cargos.

La contracara de esta democratización de la burocracia es la precariedad laboral, contratos cortos, con muchos consultores en línea y por producto que no tienen los beneficios de los servidores de planta. Además, el aparato público requiere mayor institucionalización para racionalizarse, ser eficiente y permanecer en el tiempo, lo que a su vez supondría un cierre a la democratización que ha logrado. Este dilema entre apertura (democratización) y cierre (institucionalización) es de difícil solución y continúa siendo parte de las tensiones del proceso de cambio boliviano. ☐

CUADERNOS AMERICANOS

NUEVA ÉPOCA

Enero-Marzo de 2015

México, DF

Nº 151

LITERATURA Y SOCIEDAD EN EL RÍO DE LA PLATA: **Pablo Rocca**, Primeros impresos gauchescos: producción y consumo (1818-1830). **Hernán Pas**, La educación por el folletín: prácticas de lectura y escritura en la prensa latinoamericana del siglo XIX. **Guadalupe Correa Chiarotti**, Neoclásicos y románticos: disputa literaria en el Río de la Plata (1841) y conciliación en la *América poética*. **Pablo Armand Ugón**, Versificar para el *común* en el siglo XIX: los epigramas de Francisco Acuña de Figueroa. DESDE EL MIRADOR DE *CUADERNOS AMERICANOS*: **Iván Molina Jiménez**, Las repercusiones costarricenses del golpe de Estado de 1973 en Chile. **Damián Pachón Soto**, Crítica del antilatino-americanismo de Santiago Castro-Gómez. **Pablo Gaete**, Regionalismo posneoliberal en Sudamérica: ¿la construcción de un nuevo paradigma? *IN MEMORIAM*: Silvio Zavala. ÍNDICE GENERAL DEL AÑO 2014.

Cuadernos Americanos, revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina. Redacción y administración: 1º piso, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. Tel.: (52 55) 5622.1902. Fax: (52 55) 616.2515. Correo electrónico: <cuadamer@servidor.unam.mx>.

El modelo de administración pública en cuestión

Visiones desde América Latina

**HORACIO CAO /
MAXIMILIANO REY**

¿Cuáles son los modelos de administración pública en pugna en América Latina? El documento «La modernización de la organización gubernamental» permite identificar los criterios políticos y las propuestas para un modelo de administración pública desde la perspectiva de los gobiernos de la Alianza del Pacífico, y contraponerlos con los de la perspectiva populista, que aun sin haber desarrollado un sistema conceptual completo y consistente como el anterior, plantea caminos alternativos para pensar y hacer funcionar el Estado.

Este artículo tiene como objetivo analizar los modelos de administración pública que hoy están en pugna en América Latina. Esta temática se encuentra en el corazón de la tensión discursiva entre los gobiernos que firmaron la iniciativa de integración regional de la Alianza del Pacífico (Colombia, México, Perú, Chile) y los que despliegan políticas heterodoxas y que por comodidad discursiva llamaremos «gobiernos populistas» (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela).

Las diferencias entre ambas perspectivas son notorias y recorren tanto los criterios políticos como las acciones gubernamentales. Así, mientras desde la Alianza del Pacífico se promueven medidas ortodoxas en economía, una

Horacio Cao: es doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y magíster por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Se desempeñó como director del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, Argentina).

Maximiliano Rey: es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Unsam), profesor titular regular de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ), profesor adjunto regular de la UBA e investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, Argentina).

Palabras claves: administración pública, Alianza del Pacífico, consenso de Washington, gobiernos populistas, América Latina.

Nota: los autores agradecen a Arturo Laguado, Paula Maya, Valeria Serafinoff y Josefina Vaca por sus sugerencias y comentarios.

geopolítica alineada con las potencias occidentales y una gestión partidaria institucionalizada, los gobiernos populistas son críticos de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, promueven una nueva inserción internacional a través de la vinculación Sur-Sur y fomentan masivas (y en algunos casos, turbulentas) formas de participación popular.

Para analizar cómo estas diferencias se expresan en los distintos modelos de administración pública, nos servimos del documento «La modernización de la organización gubernamental»¹, que fue presentado ante la xvi Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado reunida en México en julio de 2014, como parte de las actividades alineadas con la xxi Cumbre de Jefes de Estado que se desarrolló en el Distrito Federal de ese país hacia fin de ese año.

En la conferencia, el país anfitrión –a través de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal– sometió a debate el documento. Dada la importancia institucional y regional del ámbito para el que fue elaborado, consideramos que su análisis es relevante para clarificar las diferentes posiciones latinoamericanas. Para su crítica reseñamos una variedad de autores que han puesto en cuestión varios de los supuestos del documento y que, en virtud del alineamiento del gobierno mexicano, se inscriben dentro del *mainstream* del análisis estatal.

■ La perspectiva general

Más allá de alguna ambigüedad presente en el uso de condicionales o en el hecho de citar contraindicaciones puntuales de las propuestas –por cierto, una práctica común en textos presentados en encuentros internacionales–, el documento no deja de subrayar con claridad los elementos normativos que son meridianos para el Estado en la visión de los gobiernos de la Alianza del Pacífico. Así, en su introducción se establece que «la crisis de legitimidad de la administración pública y sus organizaciones ha sido de tal magnitud que impactó en la propia legitimidad del Estado contemporáneo». Esta crisis, que está asociada a un «aparato administrativo incapaz de resolver eficazmente las demandas de la sociedad», podría resolverse con las herramientas de «la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza». Estos son «los dos principales movimientos que buscaron aportar elementos para los problemas que se presentaron en la administración pública» (p. 2).

1. De aquí en más «el documento», eventualmente referenciado por el número de página. El texto completo está disponible en <prospectivaipem.org/la-modernizacion-de-la-organizacion-gubernamental/>, fecha de consulta: 7/7/2015.

**El documento suscribe
el discurso de los
organismos multilaterales
de crédito sobre la crisis del
Estado de Bienestar ■**

Con estos y otros conceptos del mismo tenor, el documento suscribe el discurso de los organismos multilaterales de crédito sobre la crisis del Estado de Bienestar y la propuesta de su superación a partir de la reconfiguración del pacto societal, mediante la incorpora-

ción estructural de agentes económicos y actores de la sociedad civil (la Nueva Gobernanza) y de herramientas y cultura del *management* privado (la Nueva Gestión Pública, NGP).

El esquema de análisis de la Nueva Gobernanza –en la versión difundida por el Banco Mundial– remite a la idea de un nuevo ciclo histórico que se caracterizaría por la necesidad de desestructurar la matriz social, económica y política vigente hasta el último cuarto del siglo xx. Esta matriz, cuya nota saliente era el extendido liderazgo estatal, sería ahora inviable por múltiples factores que emergen con la globalización. Ante ella, la única salida es la conducción de la sociedad por parte de las empresas privadas, con el acompañamiento de las ONG y la vinculación estrecha con el mercado mundial².

En el nuevo ciclo, estas visiones se proponen avanzar en la construcción de un «Estado relacional» que sirva para apoyar el liderazgo de las instituciones mercantiles en la organización social. Para ello, se busca que no sea solo el Estado el que dirija los asuntos públicos, sino que también lo hagan diferentes integrantes de la sociedad civil. En suma, el gobierno pierde el monopolio de la función de gobernar³.

En consonancia con estas ideas, en el documento que analizamos se cita el proceso que vivió México en los 90, en el cual el Estado «realizó una reestructuración en áreas que con anterioridad no permitían la participación del sector privado (...) Actualmente, está en marcha un nuevo proceso» (p. 7). Estas estrategias se inscriben dentro del modelo de Nueva Gobernanza, que consiste en minimizar o relativizar el poder estatal, a partir de «modelos organizacionales diferenciados para cada sector: 1) producción público/privada, 2)

2. Un análisis de la posición del Banco Mundial frente al tema puede encontrarse en Carlos Vilas: «Ajuste estructural como reforma del Estado: una vez más sobre el Banco Mundial en América Latina» en *Realidad Económica* N° 287, 10-11/2014.

3. Rodolfo Canto Sáenz: «Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política» en *Gestión y Política Pública* vol. XXI N° 2, 2012, p. 335.

competencia económica (creación de marcos mercantiles para su despliegue), 3) regulación mediante órganos reguladores autónomos (para limitar la intromisión del ámbito político)» (pp. 7- 9).

En la misma dirección, son particularmente transparentes diferentes párrafos en los cuales son notorios los puntos de contacto entre la estrategia mexicana para el Estado y los postulados del ajuste estructural. Por ejemplo:

- «Se redujo el papel del Estado, alejándolo considerablemente de aquellas áreas en las que se supone que los mercados están preparados para estimular el crecimiento económico (...)» (p. 7).
- «Durante más de 10 años, México ha estado inmerso en un proceso de reforma estructural de largo alcance con el propósito de tener una economía más abierta, más flexible y más sensible a las fuerzas del mercado» (p. 7).

El sentido que se da a la gobernanza es claro a partir de las citas que venimos reseñando, y que también contienen, por ejemplo, referencias a que la finalidad de la administración pública es el orden (p. 4), o a que el Estado debe (solo) canalizar las demandas de la sociedad (p. 5).

Estas ideas van a contramano de lo que muchos autores consideran parte de una estrategia de desarrollo:

- la principal misión del Estado no es generar un clima propicio para el mercado⁴;
- la misión del Estado no es únicamente canalizar las demandas ya instaladas por la sociedad⁵;
- el funcionamiento del Estado implica un ejercicio de poder que no tiene registros consensuales como única lógica (como sostiene el documento, por ejemplo en la p. 7)⁶;

4. Ver Guillermo O'Donnell: «Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina» en G. O'Donnell: *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires, 2007; Peter Evans: «El Estado como problema y como solución» en *Desarrollo Económico* vol. 35 N° 140, 1-3/1996; Pierre Rosanvallon: *La sociedad de iguales*, Manantial, Buenos Aires, 2012; Arturo Laguarda: «Desarrollismo y neodesarrollismo. Un análisis político» en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* N° 30, 12/2012.

5. Ver G. O'Donnell: «Apuntes para una teoría del Estado» en Oscar Osizlak (comp): *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1984; Michael Mann: «El poder autónomo del Estado: orígenes, mecanismos y resultados» en *Zona Abierta* N° 57-58, 1991; Boaventura de Sousa Santos: *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*, Clacso, Buenos Aires, 2009.

6. Jon Pierre: «¿Poder para'..., o 'poder sobre'?: repensando la fuerza del Estado» en *Reforma y Democracia* N° 32, 6/2005; Steven Lukes: *El poder: un enfoque radical*, Siglo XXI, Madrid, 2007.

- si bien siempre hay una indudable relación con actores sociales y agentes económicos, el objetivo estatal no es su seducción, sino lograr su alineamiento con la estrategia nacional de desarrollo⁷.

Independientemente de estos elementos, la perspectiva general de la Nueva Gobernanza es puesta en entredicho por los gobiernos populistas, que asignan al Estado el liderazgo en el proceso de desarrollo con inclusión social⁸. No es que se niegue la vinculación del Estado con la sociedad –concepto ampliamente tratado y debatido en la ciencia política–, sino que se cuestiona la idea de una sociedad civil representada por «el consumidor», «el votante» o «el vecino»; agentes económicos imbuidos de las ideas de responsabilidad social empresaria que concurren a mercados de competencia perfecta u ONG conformada por individuos independientes⁹.

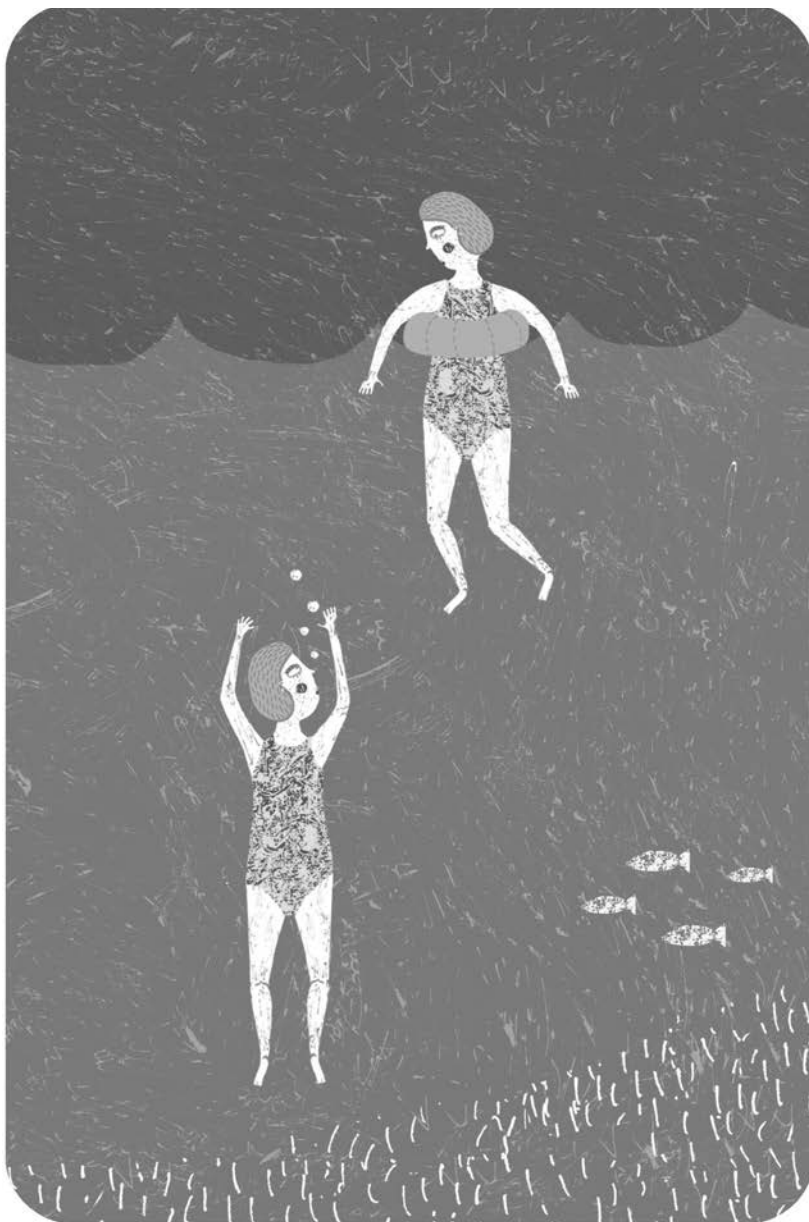
Los gobiernos populistas ven una sociedad asimétrica, en la cual tienen un rol dominante corporaciones, asociaciones empresariales, sindicatos, organismos multilaterales de crédito, embajadas de potencias occidentales y diferentes ONG y medios de comunicación que en muchos casos expresan los intereses de los «grupos de poder». Frente a ellos, la estrategia del desarrollo con inclusión necesitaría un Estado que contrapesara estos poderes y expresara los intereses de las mayorías populares. Si este diagnóstico es acertado, el enfoque de gobernanza es contraindicado, pues su idea de cogobierno debilita los esfuerzos por dotar de autonomía y libertad de movimiento al Estado frente a los actores hegemónicos.

Veamos ahora el otro componente conceptual de la propuesta: la Nueva Gestión Pública (NGP, New Public Management, también conocido como «managerialismo»). Como lo explica el propio documento ya citado, esta perspectiva

7. Aldo Ferrer: «Globalización, desarrollo y densidad nacional» en Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. (comp.): *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Clacso, Buenos Aires, 2007; Luiz Carlos Bresser-Pereira: «Estado y mercado en el nuevo desarrollismo» en *Nueva Sociedad* N° 210, 7-8/2007, disponible en <<http://nuso.org/articulo/estado-y-mercado-en-el-nuevo-desarrollismo/>>.

8. A. Laguado: ob. cit.; Daniel García Delgado: «La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013», artículo presentado en el Seminario Internacional «Estado, mercado y sociedad. La provisión de bienes y servicios públicos en los países del Cono Sur», Nueva Sociedad, Buenos Aires, 7-8 de noviembre de 2013.

9. H. Cao: «Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular» en *Realidad Económica* N° 260, 6/2011; M. Rey: «Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI. Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas» en *Estado y Políticas Públicas* N° 2, 2013; H. Cao y A. Laguado: «La renovación en las ideas sobre el Estado y la administración pública en Argentina» en *Reforma y Democracia* N° 60, 2014.



© Nueva Sociedad / Mariana Villanueva Segovia 2015

Mariana Villanueva Segovia es mexicana, licenciada en Diseño por la Escuela Nacional de Artes Plásticas (UNAM). Obtuvo un máster en Ilustración en Barcelona (EINA) y otro en Valencia (ESAT). Ganó el 2º lugar en la Sharjah Exhibition for Children en Emiratos Árabes Unidos, el 3º lugar en el xxii Catálogo de Ilustradores (FILI) y mención en el 3º Catálogo Iberoamericano de Ilustración. Ha publicado diversos libros en los últimos años. Página web: <www.elblogdenela.blogspot.com>.

surge «a partir de la redefinición del rol estatal» (p. 9) y se propone dar respuesta a algunos problemas estructurales del modelo weberiano de gestión: su rigidez, su apego a las normas y los procedimientos más que a resultados. «[Con la NGP] las instituciones no son solamente instancias donde se cumple estrictamente con la normatividad sino espacios para impulsar proyectos donde se premia la aptitud técnica, creativa y emprendedora de los funcionarios» (p. 7). Para superar estos problemas, la NGP «se enfoca a los logros y, por tanto, los sistemas de evaluación, vigilancia y supervisión administrativa se privilegian (...) La medición de los logros no solo permite evaluar la eficacia de la administración sino que auspicia un nuevo comportamiento organizacional basado en el desempeño y en el mérito profesional» (p. 7).

En tal sentido, son claras las vinculaciones del managerialismo con los principios relacionales de la Nueva Gobernanza: «La cúpula directiva deja de ser un conductor totalizante y se convierte en un elemento que encauza las acciones, lo que redefine el papel de liderazgo institucional, ahora es una actividad más emprendedora que conductora» (p. 9).

Más allá de la abundante cantidad de trabajos que describen los aportes de la NGP, en el contexto latinoamericano se suele remarcar que existen principios

En el contexto latinoamericano se suele remarcar que existen principios «burocráticos» en tensión con la flexibilidad propuesta por los textos managerialistas ■

«burocráticos» –actuación de acuerdo a ley, publicidad de los actos de gobierno, comportamiento institucionalizado de actores sociales, etc.– ligados a elementos básicos del funcionamiento republicano y, al mismo tiempo, en tensión con la flexibilidad propuesta por los textos managerialistas. Esto podrá no ser un problema en muchos países desarrollados, en los cuales estos elementos son un supuesto inamovible, pero sí lo es en América Latina¹⁰. Por ejemplo, se ha dicho que las recomendaciones

de flexibilidad se deben tomar con cuidado en un contexto en el que es común la captura de oficinas estatales por parte de agentes económicos y donde, en general, el poder del sector público ha sido clave en la construcción de escenarios de coordinación.

10. Joan Prats I Catalá: *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*, Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1998.

Más aún, la crónica inestabilidad de los escenarios sociopolíticos en general, y estatales en particular, provoca que los conceptos gerenciales, si bien eventualmente otorgarían mayor eficiencia en el corto plazo, puedan comprometer estructuralmente a toda la organización en plazos más largos. En este sentido debe remarcarse como un valor la capacidad de supervivencia y continuidad –aun a costa de la rigidez– que tiene la burocracia. En todo caso, la crítica al tipo burocrático debería también considerar la fragmentación intraadministración pública, en momentos en que se plantea la integralidad como meta estratégica a alcanzar.

Un último punto que queremos remarcar en esta visión general del documento es la utilización de ejemplos y casos de países desarrollados: se citan trabajos y casos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual entra en tensión con las visiones de los gobiernos populistas, que por lo general utilizan casos latinoamericanos, en la inteligencia de que las enormes diferencias de todo tipo (de desarrollo histórico, de rasgos culturales, de estructura socioproductiva, de relaciones políticas, de características idiosincráticas, de posicionamiento geopolítico, etc.) hacen difícil seguir sus ejemplos.

En este caso, los gobiernos populistas afirman explícitamente que, al menos para la etapa actual, es pertinente un pensamiento latinoamericano anclado medularmente en perspectivas propias, y así se relativiza la importancia de los ejemplos de otras realidades.

■ Algunos elementos

Si bien las decisivas diferencias en lo estratégico hacen menos relevante la cuestión instrumental, nos parece interesante hacer una breve reseña de las tensiones y los acuerdos que se encuentran en esta dimensión.

Un concepto tratado de manera estimulante es el de contingencia:

la modernización de la organización gubernamental es un proceso continuo que atiende a los propios cambios de los países y sus sociedades (...) cada gobierno debe elaborar sus escenarios prospectivos, plantear sus objetivos y trazar las estrategias que permitan alcanzar el escenario deseado (...) asimismo, cada país deberá elegir las herramientas y mecanismos que mejor se apliquen a dicho escenario, y de manera particular a su administración pública y organizaciones que la conforman». (p. 35)

De esta forma, el documento asume el concepto de contingencia, que supone la inexistencia de un tipo ideal de organización para todas las circunstancias,

lo cual, en principio, parece contradictorio con segmentos del mismo texto que citamos en la sección anterior. Lo que sucede es que el *mainstream* limita la aplicación de esta noción al perímetro de la ingeniería institucional necesaria para alcanzar la máxima eficiencia; en ningún momento se piensa en

**En ningún momento
se piensa en poner en
entredicho la necesidad
de apoyar el liderazgo
mercantil ni la idea
de un Estado limitado ■**

poner en entredicho la necesidad de apoyar el liderazgo mercantil ni la idea de un Estado limitado en sus capacidades de regular los derechos de propiedad.

Es de hacer notar que la visión de contingencia, en el esquema de los gobiernos populistas, se articula de forma virtuosa con la idea de supremacía de la política. Este concepto,

central para entender el proceso latinoamericano de los últimos años –tema que está ausente en el documento–, propone que desde la conducción política, y en función de los objetivos estratégicos, se debe decidir cuál es la intervención necesaria, qué herramientas pueden usarse y qué costo –financiero, organizacional, político, simbólico– se quiere asumir en cada caso.

Otro tema que tiene un abordaje interesante es el relativo al concepto de profesionalización del empleo público, que se inscribe como parte del contrato que firma la ciudadanía con los representantes políticos: «la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos» (p. 12).

Esta doble perspectiva, de subordinación a las autoridades políticas y de orientación a resultados, marca un giro que enriquece la visión clásica que consideraba la profesionalización exclusivamente desde la carrera y la capacitación. Claudia Bernazza y Matías Ronis han profundizado estos elementos criticando el enfoque «centrado en las destrezas personales» y proponiendo la idea de «trayectoria pública», mediante la cual «las carreras profesionales migren hacia trayectorias colectivas y solidarias (...) El compromiso con un proyecto supera los estrechos márgenes de una carrera o trayectoria individual: los compromisos se asumen colectivamente, en el marco de la conformación de equipos de trabajo» y en relación con un proyecto de nación¹¹.

11. C. Bernazza y M. Ronis: *Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan*, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria (INAES), 2012, disponible en <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1382644793_proyectodenacionyempleobernazzaronis.pdf>.

Como dijimos previamente, debe reconocerse que el documento presenta contraejemplos que ponen algunos límites a las políticas recomendadas:

- la descentralización: «es importante mencionar la conveniencia de dimensionar los beneficios, pero sobre todo, los riesgos (...) toda vez que los resultados pueden verse en el mediano plazo y tener un impacto mayor al deseado y en diversos aspectos de la gobernanza del país» (p. 9);
- la tercerización: «los mecanismos de mercado han demostrado tanto sus virtudes como sus desventajas, por lo que deben tenerse presentes las mismas al momento de su diseño e implementación» (p. 11);
- la participación: «la desventaja es que el enfoque centrado en el ciudadano puede limitar u obstruir los objetivos del bien común o del interés general» (p. 24).

Nótese que los contraejemplos –desde ya, más que atendibles– se presentan como factores de riesgo que pueden aparecer con el uso de ciertas herramientas y no como la posibilidad de seguir caminos alternativos frente a las recetas de la ortodoxia.

Para cerrar esta sección, es interesante traer a consideración el segmento del trabajo dedicado a realizar un recuento de los diferentes modelos organizacionales. Es meritorio el rescate de las aristas positivas de cada modelo de gestión pública, más en un momento en que existe una multiplicidad de paradigmas¹²; pero este ejercicio de armado *ad hoc* está condenado al fracaso sin un principio rector que guíe a la administración pública. Ese papel no puede estar marcado únicamente por la necesidad de ser eficiente en la gestión, sino que se encuentra en el lugar estratégico asignado al Estado.

Salta a la vista que este análisis implica trascender la simple mirada del Estado como gestor –o tercerizador– de servicios. Si las decisiones estratégicas no se hacen explícitas, el tono y el contenido del documento parecen indicar que da por buenas las ideas del «fin de la historia» y de la inexorabilidad que asignó John Williamson al Consenso de Washington¹³, o sea, la continuidad del ajuste estructural.

12. Isidoro Felcman: «Nuevos modelos de gestión pública» en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* N° 30, 12/2012.

13. Francis Fukuyama: *Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización*, INAP / Eudeba, Buenos Aires, 1993; J. Williamson: «What Washington Means by Policy Reform?» en J. Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1990.

Sobre este tema, un último comentario: más allá de lo valioso que resulta como ejercicio académico hacer un paneo sobre los modelos de gestión, sobre el final del documento se propone, como punto de llegada, un modelo «orgánico-sistémico»: «Se requiere una transformación radical (que) se basa en la meta-gestión (la conducción), en la autoridad sirviente (centrada en el ciudadano) y en la autonomía de los grupos (equipos de trabajo)». Este modelo tendría existencia concreta a través de estructuras «fractales caórdicas» (p. 18)¹⁴. Es difícil pensar en las conexiones que puede haber entre estos conceptos y desarrollos y espacios relevantes de la administración pública del subcontinente.

■ Conclusiones

A partir de la presentación que el documento realiza sobre una serie de formatos y herramientas de gestión, quedaron expuestas con meridiana claridad las ideas que tienen sobre el Estado los gobiernos de la Alianza del Pacífico. Estas ideas son puestas en cuestión por la política concreta de los gobiernos populistas, que sin haber desarrollado un sistema conceptual completo y consistente como el que describimos, plantean caminos alternativos.

Las diferencias son notorias y hacen imposible la síntesis entre ambos núcleos conceptuales: unos buscan una mejor inserción internacional a partir de la generación de ambientes propicios para la inversión; los otros tratan de recrear mercados internos y relanzar las industrias locales en alianza con las clases populares.

Las recomendaciones de políticas públicas también son obviamente contrapuestas: por un lado transparencia, eficiencia, limitaciones a la capacidad estatal para amenazar derechos de propiedad; por otro, redistribución del ingreso, incremento de la intervención estatal, empoderamiento de la política y los movimientos sociales. En un caso, la pregunta es cuál es el mejor Estado para gestionar bienes y servicios públicos; en el otro, qué debe hacer el Estado para transformar la ecuación política que llevó al colapso de fines de los 90.

14. Transcribimos las definiciones dadas en el documento sobre estos dos conceptos: a) fractal: referido a organizaciones adaptativas complejas que se autoorganizan a través de una red de relaciones de sus componentes interconectados e interdependientes, y b) caórdico/a: referido a una organización que tiene un patrón de comportamiento que administra el desorden exterior/interior, genera patrones que regulan el equilibrio entre el caos y el orden, la cooperación y la competencia (p. 22).

Los gobiernos de la Alianza del Pacífico se plantean llevar adelante una reforma que haga del Estado un aparato eficiente y profesional; su discurso tiene muchos puntos de contacto con el de los organismos multilaterales de crédito y los países de la OCDE. En el universo de los gobiernos populistas, se sostiene que la función del Estado no puede reducirse únicamente a proveer servicios al ciudadano –función indispensable, sin embargo–, sino que también debe volverse un espacio de condensación de una propuesta de país.

Los gobiernos populistas, al alba del siglo XXI, se lanzaron a construir un discurso por fuera de la ortodoxia. Para sus cultores, es una nueva síntesis de las ideas redentoras que desde hace más de dos siglos recorren América Latina. Para otros, son puros anacronismos, o peor aún, coartadas populistas para quedarse con recursos de los contribuyentes.

El debate está abierto. ☐

AMÉRICA LATINA HOY
Revista de Ciencias Sociales

Abril de 2015

Salamanca

Nº 69

POLÍTICAS DEL AGUA: **María Virginia Grosso Cepparo y Laura María Torres**, Entre las políticas del agua y los esfuerzos por calmar la sed. «El acueducto del desierto» en las tierras secas no irrigadas de Lavalle, Mendoza. **Pedro Roberto Jacobi, Solange Silva-Sánchez y Ana Paula Fracalanza**, Gobernanza del agua en la ciudad de São Paulo. Actores sociales, degradación socioambiental y acciones públicas innovadoras. **Fernanda Mello Sant'Anna y Pilar Carolina Villar**, Gobernanza de las aguas transfronterizas: Fragilidades institucionales en América del Sur. **Gonzalo Hatch Kuri y María Verónica Ibarra García**, Las aguas subterráneas transfronterizas México Estados Unidos: Importancia e invisibilidad dentro del contexto del TLCAN. **Nataly Viviana Vargas Gamboa**, ¿Qué ha pasado con el agua en el nuevo Estado Plurinacional de Bolivia? **Luisa Elizabeth Delgado, Marcela Torres-Gómez, Antonio Tironi-Silva y Víctor Hernán Marín**, Estrategia de adaptación local al cambio climático para el acceso equitativo al agua en zonas rurales de Chile. **VARIA: Fernando Martín Mayoral y María Belén Proaño**, El impacto de las remesas en el crecimiento económico de América Latina. **NOTICIAS DE LIBROS**.

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: <latinahoy@usal.es>.

Leer a Balibar

Viejos y nuevos debates sobre la emancipación

HORACIO TARCUS

Hace medio siglo, Étienne Balibar publicaba *Para leer El capital*, escrito junto con Louis Althusser, un libro que dejaría huella. Desde entonces, su trayectoria está marcada por el diálogo crítico con el marxismo en un camino por los «diferentes Marx» en el que el intelectual francés terminaría por pensar en un comunismo sinónimo de una democratización radical de la sociedad. Desde ese lugar proclama la ciudadanía europea en términos de espacio utópico posnacional y defiende los derechos de los migrantes, ese nuevo proletariado de los márgenes. Lo que nunca se perdió fue la meta de la emancipación humana.

Pertenezco a una generación que leyó y discutió con avidez aquel libro disruptivo que se llamó *Para leer El capital*¹, que siguió con pasión los debates sobre la «crisis del marxismo» y sus derivas, y que creyó y que cree que problemas tales como los movimientos migratorios, las fronteras y los nacionalismos europeos guardan estrecha relación con los procesos que vivimos en nuestro continente; que cree que cuestiones aparentemente más lejanas, como la ciudadanía europea pensada en términos de espacio

utópico posnacional, también nos interpelan a los latinoamericanos, pues como diría Marx: *De te fabula narratur* [la fábula habla sobre ti].

En estas líneas repasaremos –con las limitaciones del espacio disponible– medio siglo de producción filosófico-política, si consideramos que en estos momentos se están cumpliendo nada menos que 50 años desde la publicación del primer ensayo teórico de Étienne Balibar, aparecido en el año 1965, dentro del volumen *Para leer El*

Horacio Tarcus: doctor en Historia y director del Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas en la Argentina (ceidinci/Unsam). Entre sus libros se encuentra *Marx en la Argentina. Sus primeros lectores obreros, intelectuales y científicos* (Siglo xxi, Buenos Aires, 2007).

Palabras claves: ciudadanía, comunismo, marxismo, Louis Althusser, Étienne Balibar.

Nota: este artículo se basa en la *laudatio* del autor con motivo de la entrega del doctorado *honoris causa* a Balibar en la Universidad Nacional de San Martín (Unsam), el 21 de abril de 2015.

1. L. Althusser y E. Balibar: *Para leer El capital*, varias ediciones.

capital. Se trata de un itinerario filosófico-político que se forjó en la epistemología y derivó a la antropología filosófica, que se incubó durante dos décadas en el seno del comunismo francés (dentro de él pero, como veremos enseguida, también en disputa con él) y que en las últimas dos décadas se nutrió de un diálogo intenso con el pensamiento radical italiano (postoperaísta), sobre todo con una figura de una generación siguiente a la suya como Sandro Mezzadra (Bologna, 1963), aunque también con figuras fundacionales del operaísmo como Toni Negri. Se trata de un itinerario que, en una etapa intermedia, conoció otro diálogo fecundo con una figura que tampoco provenía de la tradición althusseriana: el marxista estadounidense Immanuel Wallerstein (Nueva York, 1930), creador de la teoría del «sistema-mundo». ¿Cómo dar cuenta, pues, en pocas páginas, del despliegue, la riqueza, los matices, la deriva de un pensamiento que partió del proletariado como no sujeto (o como sujeto-portador, soporte de funciones) de la revolución y desembocó en el devenir sujeto del ciudadano (y el devenir ciudadano del sujeto); que partió del comunismo francés y llegó al movimiento global; que defendió con ahínco la dictadura del proletariado y hoy defiende con pasión la crítica más radical de la violencia; que partió de la interpelación de los individuos en tanto sujetos para llegar a la interpelación de los sujetos en tanto que individuos; que se propuso objetivar el materialismo

histórico evacuando la noción de sujeto y que hoy postula la subjetivación como antónimo de sujeción y sinónimo de emancipación? Presentaré de modo necesariamente sumario las obras sucesivas de Balibar reponiendo en cada caso el contexto teórico-político para concluir sugiriendo, más allá de las transformaciones sufridas por un pensamiento a lo largo de medio siglo, algunas líneas de continuidad.

Hasta donde conozco, esta historia comienza en enero del año 1963, cuando Balibar (Avallon, 1942) no había aún cumplido los 21 años. Se había graduado en 1960 en la École Normale Supérieure, donde fue alumno de Althusser, y un año después, en 1961, rechazando la guerra de Argelia, había ingresado en el Partido Comunista Francés (PCF). Althusser era entonces el encargado de la *agrégation* de los estudiantes de filosofía de la École, y su trabajo, según el testimonio del propio Balibar, consistía en conversar con los alumnos, corregir los textos presentados por los *normaliens* y, entre 1961 y 1965, dictar seminarios abiertos a un público más amplio. «La serie comenzó en 1961-1962 con 'El joven Marx', y continuó en 1962-1963 con 'Los orígenes del estructuralismo', en 1963-1964 con 'Lacan y el psicoanálisis' y culminó en 1964-1965 con 'Para leer *El capital*', base de la obra colectiva del mismo título»².

2. É. Balibar: «Althusser y la rue d'Ulm» en *New Left Review en español* N° 58, 7-8/2009.

Según el propio Althusser: «No fui yo pues quien tomó la iniciativa de hablar de Marx en la École, sino que me vi empujado por la invitación de algunos *normaliens*». Esos *normaliens* eran «Pierre Macherey, Étienne Balibar y François Regnault³, quienes, en enero de 1963, vinieron a mi despacho para que los ayudara a leer las obras de juventud de Marx (...) Aquella primera colaboración hizo nacer el Seminario de 1964-1965 [sobre *El capital*]. En junio de 1964 organizamos el Seminario. Balibar, Macherey, Regnault, Duroux, Miller, Rancière, etc., estaban allí».⁴

En 1965 coincidieron el fin del Seminario y la publicación por la casa editorial Maspero de París de dos obras, aparecidas con escasos meses de diferencia: *Pour Marx* de Althusser (traducida como *La revolución teórica de Marx*) y *Lire Le capital*, cuya autoría compartió Althusser con sus jóvenes discípulos: Balibar, Jacques Rancière, Pierre Macherey y Roger Establet (las ediciones mexicanas y argentinas, traducidas con el título de *Para leer El capital*, solo reproducían los textos de Althusser y Balibar). Como sabemos, ambas obras adquirieron resonancia mundial, y muy especialmente en América Latina, donde fueron rápidamente traducidas por Siglo XXI y a pesar de su complejidad se vendieron por decenas de miles de ejemplares. Además, otra alumna de Althusser, la chilena Marta Harnecker, publicó en México en 1968 *Los conceptos elementales*

del materialismo histórico, una versión popular de las tesis de Althusser y Balibar, del que se vendieron millones de libros. Según recordaba Althusser,

No era muy bueno, pero sin embargo constituyó –a falta de algo mejor– la única base teórica y política de formación para centenares de millares, si no para decenas de millones de militantes de la América Latina, porque era la única obra de su especie en el continente. Ahora bien, seguía al pie de la letra, aunque las comprendiese mal a menudo, las ideas que Balibar y yo habíamos propuesto en *Para leer El capital*⁵.

Quizás la cifra que brinda Althusser sea exagerada, pero hay que considerar además que la chilena Gabriela Uribe adaptó a su vez el libro de Harnecker para componer 12 pequeños volúmenes que la editorial Quimantú editó en grandes cantidades y vendió a precios populares durante el gobierno socialista de Salvador Allende; y que esos mismos folletos fueron reeditados también por decenas de miles en la Argentina radicalizada de los

3. En otra versión de sus memorias, en lugar de este último aparece Roger Establet. Leemos allí: «Todo había empezado en la primavera de 1964, cuando recibí en mi despacho de la calle Ulm la visita de Balibar, Macherey y Establet, entonces alumnos de la École. Venían a pedirme que les ayudara a trabajar sobre Marx. Les dije que sí, consideré sus comentarios y me di cuenta de que sabía más de lo que creía. También a petición suya, organizamos un seminario sobre *El capital* durante el curso escolar 1964-1965». L. Althusser: *El porvenir es largo. Los hechos*, Destino, Barcelona, 1992, pp. 465-466.

4. L. Althusser: *El porvenir es largo*, cit., pp. 278-279.

5. *Ibíd.*, p. 323.

años 1972, 1973 y 1974⁶. ¡Althusser y Balibar para millones! Si se me permite un toque de humor, diría que es posible afirmar que en América Latina hay no solo una izquierda bolivariana, sino incluso una izquierda balibariana.

Publicadas en 1965, en la cresta de la ola del estructuralismo francés, *Pour Marx* y *Lire Le capital* estaban imbuidas de una extraordinaria voluntad de formalización y modelización de la teoría. Interrogaban por primera vez el estatuto epistemológico del marxismo (según sus propios términos: el materialismo dialéctico como filosofía marxista y el materialismo histórico como ciencia de la historia) y sometían los textos de Marx a una escrupulosa revisión categorial sobre la base de los desarrollos de la epistemología contemporánea, en referencia sobre todo a la obra de Gaston Bachelard (1884-1962) y de Georges Canguilhem (1904-1995), bajo cuya dirección Balibar había elaborado su tesis⁷. Aparecían aquí por primera vez en el seno de la teoría marxista, y aplicadas a su propio campo, nociones provenientes (o derivadas) de la epistemología bachelardiana y del psicoanálisis lacaniano tales como «ruptura epistemológica», «sobredeterminación», «causalidad estructural» y «práctica teórica», a través de las cuales Althusser y su escuela se proponían «depurar» el marxismo de «formulaciones filosóficas heredadas», propias de su prehistoria ideológica y que no correspondían a la teoría

(nociones propias del idealismo filosófico y del empirismo, las dos *bêtes-noires* del «partido del concepto», como los althusserianos se designaban a sí mismos con ironía). Al mismo tiempo, buscaban reponer en el marxismo su propia filosofía inconsciente, cuyas raíces fueron a buscar, más allá de Hegel, en el monismo determinista de Baruch Spinoza.

Balibar ha señalado que «Althusser nunca fue un *teórico marxista de la sociedad*, sino más bien un filósofo»⁸. En la división del trabajo intelectual que se estableció en la escuela althusseriana, dicho lugar, el de *teórico marxista de la sociedad*, le correspondió a Balibar. También intervenía como filósofo, al igual que Althusser, pero su territorio fue «la ciencia de la historia», esto es, el *materialismo histórico*. Su primera contribución, denominada justamente «Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico»⁹, se proponía una reconsideración crítica de una serie de «conceptos prácticos» que se encontraban en la obra de Marx, con vistas a su transformación

6. Respectivamente, Editorial Quimantú (Santiago de Chile, 1972-1973) y Cuadernos de Educación Popular (Centro de Estudios Políticos / Schapire, Córdoba, 1972-1974).

7. Althusser «intentó tanto aportar un punto de vista marxista en epistemología como 'renovar' el marxismo con ayuda de categorías epistemológicas». E. Balibar: *Escritos por Althusser*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1994, p. 10.

8. *Ibíd.*, p. 81.

9. É. Balibar: «Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico» en L. Althusser y É. Balibar: *Para leer El capital*, Siglo XXI, México, DF, 1969.

en «conceptos teóricos». Este trabajo dio por resultado una distinción entre el concepto de «modo de producción» y el de «formación social» (Perry Anderson llegó a afirmar, en su polémica con E.P. Thompson, que Althusser y Balibar habían *inventado* esa distinción)¹⁰, una periodización no historicista sino estructural de los modos de producción, un intento de conceptualización de la metáfora de base y superestructura, y una teoría de la reproducción social como «eficacia de la estructura» del modo de producción. Conforme a los presupuestos de esta filosofía estructural, Balibar concluía su ensayo proponiendo una teoría de la transición que diera cuenta del pasaje de un modo de producción a otro no como meros procesos de «desestructuración» y «reestructuración», sino como un momento estructural en sí mismo. La lectura en clave estructuralista había llegado tan lejos que incluso la revolución debía ser aprehendida como estructura.

Los años siguientes al suceso de 1965 fueron para Balibar de consagración a la docencia: obtenida su licenciatura en Filosofía en la Sorbona, seguida de un diploma en estudios superiores dirigido por Canguilhem, enseñó durante dos años en la Universidad de Argel para retornar a París en 1967, donde dictó sus cursos de filosofía, entre otras instituciones, en la Universidad de París 1 y luego en la Universidad de París x-Nanterre. Pero lo que nos interesa sobre todo aquí es que durante

los años posteriores a la publicación de *Lire Le capital*, Balibar publicó una serie de ensayos donde proponía (a la manera de otros exponentes de la escuela althusseriana, comenzando por el propio Althusser) una serie de correcciones y rectificaciones de sus formulaciones iniciales del materialismo histórico. Una primera recopilación de esos trabajos apareció en 1974 bajo el título *Cinq études du matérialisme historique* [Cinco estudios de materialismo histórico], que otro alumno de Althusser, Gabriel Albiac, tradujo dos años después para editorial Laia de Barcelona. En «La rectificación del *Manifiesto comunista*», Balibar enfatizaba el rol que la experiencia de la Comuna de 1871 había jugado en la reformulación de la teoría marxiana del Estado. Balibar tomaba distancia allí de la tesis del «fin de la política» en el comunismo, enfatizaba la *crítica* marxiana de la economía política ante las formulaciones de una «economía marxista» así como la necesidad de una historia materialista del propio marxismo frente a una historia idealista, esa *no historia* del marxismo y del movimiento obrero que suponía lo verdadero como dado en el origen. Asimismo, reafirmaba desde su «Advertencia» misma la vigencia de la lectura leninista del marxismo,

10. P. Anderson: *Teoría, política e historia. Un debate con E.P. Thompson*, Siglo XXI, Madrid, 1985, p. 77. Ciertamente, *inventaron* sobre la base de nociones que hallaron en el propio Marx y sobre todo en Lenin, pero que no habían sido debidamente «conceptualizadas» por ellos.

postulando al líder soviético como «el marxista dialéctico que *jamás* analizó las formas de la explotación y la historia del capitalismo *de otro modo* que no fuera el del punto de vista de la dictadura del proletariado y sus condiciones de actualidad»¹¹.

¿Cómo comprender esta curiosa combinación de ortodoxia y heterodoxia, arcaísmo político y voluntad de renovación teórica, esta exigencia de rigor metodológico y de innovación conceptual con estas muestras de reafirmación leninista que hoy aparecen tan dogmáticas a nuestros ojos? Creo que estos ensayos no pueden ser leídos de otro modo que como parte de una batalla teórico-política que algunos miembros del «partido del concepto» (Balibar y Althusser, sobre todo) estaban librando desde hacía una década dentro del pcf. Como ha señalado Perry Anderson, «[l]a acentuada moderación del comunismo occidental en los años 60 alcanzó su expresión más desarrollada en el programa del partido en pro de una 'democracia avanzada' en Francia, mientras el pcf se distinguía por su alto grado de hostilidad hacia China y su adhesión a la postura rusa en el conflicto chino-soviético». La escuela althusseriana postulaba su antihumanismo teórico «en una época en que la doctrina oficial del partido francés alababa las virtudes del humanismo como vínculo común entre socios contractuales (comunistas, socialistas y católicos) en la edificación de una

democracia avanzada, y el partido soviético proclamaba 'todo para el hombre' como lema de masas». Los roles entre teoría y política se habían invertido en el pcf: mientras en el pasado la dirección había impuesto su «ortodoxia» frente a la laxitud de la teoría de sus intelectuales, era ahora la teoría la que reclamaba rigor y ortodoxia frente a la laxitud de la dirección partidaria¹².

El althusserianismo era el resultado de esta posición que asumían los intelectuales comunistas: una compleja combinación de ortodoxia leninista y rigor conceptual. Desde luego, no todos los jóvenes de la escuela althusseriana se colocaron en esa posición: Jacques Rancière (Argel, 1940) se iba a apartar tras el Mayo francés denunciando al althusserianismo como una «filosofía del orden»¹³, mientras que Nicos Poulantzas (Atenas, 1936-París, 1979), el teórico del Estado y la política, se iba aproximando a las tesis del eurocomunismo¹⁴. Pero Balibar acompañaba por entonces a Althusser en este juego de resistencia política y renovación teórica dentro del pcf, sin disimular, por otra parte, sus simpatías por el maoísmo.

11. E. Balibar: *Cinco estudios de materialismo histórico*, Fontamara, México, DF, 1984, p. 14.

12. P. Anderson: ob. cit., pp. 52-53.

13. J. Rancière: *La leçon d'Althusser*, Gallimard, París, 1974. [Hay edición en español: *La lección de Althusser*, Galerna, Buenos Aires, 1975].

14. Nicos Poulantzas: *L'État, le pouvoir, le socialisme*, PUF, París, 1978.

Uno de los puntos más agudos de este desencuentro entre teoría y política lo constituyó el xxii Congreso partidario de 1976, ya en el marco de la marea ascendente del eurocomunismo, en el que se votó eliminar de los estatutos cualquier referencia a la dictadura del proletariado. Durante las deliberaciones, Balibar se opuso fervientemente a la línea del secretario general Georges Marchais y, concluido el congreso, publicó un volumen, *Sur la dictature du prolétariat* [Sobre la dictadura del proletariado]. Esta noción, que Marx utilizó escasamente y sobre todo en circulares internas y cartas privadas, era elevada aquí al rango de «concepto». Balibar sostenía entonces que si era cierto que dicho concepto formaba «cuerpo con la teoría marxista de la lucha de clases», no podía ser desligado de ella «sin que el conjunto se encuentre replanteado»¹⁵. Balibar asumía y desarrollaba aquí lo que Althusser había enunciado un año antes en una conferencia pronunciada ante la Unión de Estudiantes Comunistas: «la suerte de un concepto científico (...) no puede ser objeto de una decisión política»¹⁶.

Pero no solo la hegemonía creciente del eurocomunismo favorecía la desarticulación de la teoría marxista que la escuela althusseriana había puesto tanto empeño y tanto rigor en definir y actualizar. En paralelo, el propio Althusser iniciaba a lo largo de la década de 1970 una serie de rectificaciones y autocríticas, que desembocaron

en la proclamación, en el Congreso de Venecia del año 1977, de la «crisis del marxismo». No podemos seguir aquí las vicisitudes de todo este proceso, salvo en lo que se refiere a nuestro objeto: el itinerario intelectual de Balibar, cuyo campo de trabajo se veía minado por la labor «destructiva» de su propio mentor. El propio Balibar dejó testimonio de esta situación en uno de sus *Escritos por Althusser* en términos elocuentes: «¿En qué momento tomé conciencia del hecho de que Althusser, como impulsado por una fuerza implacable, 'destruía', 'deconstruía' o 'desahacía' lo que había hecho?»¹⁷.

Althusser, como todos sabemos, murió dos veces. La segunda fue, si podemos decirlo así, su muerte física el 22 de octubre de 1990; la primera aconteció diez años antes, cuando desapareció de la escena pública a causa de sus sucesivas internaciones, tras el asesinato de Hélène, su mujer, el 16 de noviembre de 1980. Cuando en 1988 Balibar fue invitado a participar del Coloquio *The Althusserian Legacy* [El legado de Althusser], organizado en la Universidad del Estado de Nueva York, señalaba que gracias a Althusser «el marxismo fue algo más que la repetición de formulaciones dogmáticas provenientes de Marx, de Engels, de Lenin, de Stalin o de Mao»: «el marxismo no fue simplemente una herencia

15. E. Balibar: *Sobre la dictadura del proletariado*, Siglo xxi, Madrid, 1977, p. 159.

16. E. Balibar: *Escritos por Althusser*, cit.

17. *Ibíd.*, p. 51.

del pasado, un momento en la historia de las ideas», sino «un desafío y un horizonte para el pensamiento en acción». Sin embargo, en 1988, «en su propio país –señalaba Balibar–, el nombre de este hombre y la significación de sus escritos son objeto hoy de una completa represión, son casi un tabú». Además, en el contexto del reflujo de la izquierda francesa y de la proclamación universal de la «crisis del marxismo» que el propio Althusser se había anticipado a anunciar, la prohibición pesaba entonces «sobre el marxismo en general»¹⁸.

En 1993, cuatro años después de la caída del Muro de Berlín y cuando el embate sobre el marxismo se había redoblado, Balibar daba a conocer *La philosophie de Marx* [La filosofía de Marx]. A primera vista, parecía (por su brevedad, sus cuadros explicativos, su cronología, su guía bibliográfica) un libro monográfico destinado a introducir a un lector no especializado. Acaso sea lo que el editor francés solicitó al autor: pero este, incluso ateniéndose a las formas de la monografía didáctica, excedió ampliamente el género. Balibar parece advertirlo sobre el final, cuando se justifica ante un lector imaginario que podía reclamarle: «usted no expuso verdaderamente la doctrina de Marx». De todos modos, si el libro funcionó muy bien como introducción al pensamiento de Marx –aventajando con creces a las viejas «introducciones» al «materialismo dialéctico» o el «materialismo histórico», de Georges

Politzer a Marta Harnecker–, también podía leerse con provecho como una invitación provocativa (para marxistas y no marxistas) a seguir *repen-sando* a Marx a través de sus caminos abiertos y sus callejones sin salida, sus enunciados y sus silencios, sus construcciones y sus tensiones.

Balibar escogió cuatro ejes para abordar el pensamiento de Marx. El primero se centraba en la cuestión del estatus de su teoría: amante de la paradoja, sostenía que «la filosofía marxista no existía en Marx», sino que surgió a posteriori, con la institucionalización del marxismo. Aún más, arriesgaba que «no hay ni habrá filosofía marxista». Y, sin embargo, sostenía que «la importancia de Marx para la filosofía es más grande que nunca». Si el propio Marx quiso ir *más allá* de la filosofía, no pudo evitar entrelazar enunciados filosóficos con sus análisis histórico-sociales. Esta oscilación entre el *más allá* y el *más acá* de la filosofía no menguó su revolución teórica. Si bien Marx, como luego Freud, no postuló una nueva filosofía, puso en cuestión el lugar, los objetivos y la práctica de la filosofía. De ahí que a Balibar no le interesara meramente el Marx de los «textos filosóficos» (si puede hablarse propiamente de tales), sino la filosofía (y la no filosofía) presente en la totalidad abierta de sus textos. El marxismo es, pues, señala un poco borgianamente Balibar, «una filosofía improbable».

18. *Ibíd.*, p. 76.

El segundo eje nos presenta a un Marx más allá del idealismo y el materialismo, buscando historizar la noción de «esencia humana», primero a través de una teoría de la primacía de la *praxis* (*Tesis sobre Feuerbach*), y luego por una formulación más compleja en la que la *praxis* («acción») deviene *poiesis* («producción»). En la lectura de Balibar, la actualidad de Marx no proviene de su condición de «filósofo de la representación», sino de la de «filósofo de la subjetividad», en el cual la transformación revolucionaria del mundo (exterior) coincide con la auto-transformación subjetiva.

El tercer eje sigue el recorrido de Marx desde la crítica de las ilusiones de la conciencia (teoría de la alienación) hasta la problemática del fetichismo en tanto proceso de sujeción, esto es, de construcción de subjetividad. El último finalmente mostraba el itinerario que va desde la creación de un esquema de causalidad materialista de la historia, pasando por el descontento de Marx con ciertas consecuencias de su concepción del progreso, hasta los intentos finales por formular una dialéctica de la temporalidad inmanente al juego de las fuerzas de la historia. En un último capítulo, Balibar esbozaba cinco razones por las cuales Marx –finalmente liberado del «sistema»– se seguiría leyendo en el siglo XXI¹⁹.

Algunos años después, Balibar visitó una Argentina que todavía ardía después de la crisis de diciembre de 2001.

Entrevistado por tres jóvenes para la revista *El Rodaballo*, que comenzaron por preguntarle sobre el estatuto del marxismo en ese presente, hizo gala de un fuerte distanciamiento teórico-político:

El marxismo ha acabado y eso lo considero una gran fortuna, es una suerte (...). Hay que considerarlo como un fenómeno histórico, como un proceso que hay que estudiar, que tiene aspectos trágicos y grandiosos, que jugó un papel en el pensamiento. Fue una doctrina más o menos sistemática, derivada del programa de investigaciones y de los compromisos teóricos e históricos realizados por el propio Marx, que se creó alrededor de 1880, con sus herejías –como en todo sistema–, con sus contradicciones internas y siempre con una vinculación directa con un proceso de institucionalización que puede resumirse en la palabra partido. Duró un siglo, hasta el fin de los años 80 del siglo xx. El ciclo de vinculación entre la teoría y la práctica, a través de procesos intelectuales e institucionales, encontró entonces su fin. No voy a entrar en la vieja discusión de si es Marx quien declaró una vez que no era marxista. Lo cierto es que yo no soy marxista.²⁰

Sin embargo, la misma entrevista revelaba no solo su diálogo permanente con Marx, sino sus dificultades para instalarse por fuera del marxismo: «Soy antimarxista con los marxistas y

19. E. Balibar: *La philosophie de Marx*, La Découverte, París, 1993. [Hay edición en español: *La filosofía de Marx*, Nueva Visión, Buenos Aires, 2000].

20. «Un diálogo con Etienne Balibar» en *El Rodaballo* N° 14, invierno de 2002, pp. 102-106.

marxista con los antimarxistas», confesaba entonces. Y explicitaba su postura con una alta dosis de autoironía: «uno no se puede 'regenerar' después de haber pasado 20 años en el Partido Comunista, de asociarse con Louis Althusser en la redacción de *Para leer El capital*, de haber escrito un libro como es *Sobre la dictadura del proletariado* que ha sido traducido en todo el mundo...». Balibar reinscribía ahora aquel afán de ortodoxia marxista-leninista de comienzos de los años 70 dentro de una tradición de marxismo heterodoxo en un linaje de teóricos marxistas que desafiaron a las direcciones partidarias, y que se remontaba a figuras como Georg Lukács y Antonio Gramsci:

Hubo grandes pensadores marxistas, sobre todo los que se opusieron, con muchas vicisitudes, a las versiones más establecidas, más oficiales, del marxismo. Georg Lukács tuvo una trayectoria compleja en este aspecto, Antonio Gramsci es obviamente uno de los nombres más importantes en la historia no solo del marxismo sino del pensamiento social crítico del siglo pasado –fue un dirigente marginalizado de su propio partido–. La mayoría de la gente de mi generación, que para decirlo de algún modo fue la última generación de marxistas activos, solo tuvo una conciencia parcial y en muchos aspectos retrospectiva de la gran tarea de los marxistas. Nuestra empresa consistía en ser capaces de desarrollar al interior del marxismo un análisis y un verdadero entendimiento de lo que era como proceso histórico, es decir, una autocrítica teórica del marxismo. Si hubiese sido posible habríamos transformado al marxismo en saber absoluto (...). Eso falleció en un proceso trágico ligado a las últimas tentativas de reno-

var los partidos comunistas a partir de los movimientos de oposición que surgían en su interior, de sobrepasar las catástrofes que eran los Estados oficialmente comunistas, la catástrofe de la incapacidad de los movimientos sociales marxistas de elegir entre violencia y reformismo. De modo que una vez sucedidos los acontecimientos empezamos a comprender que había obstáculos interiores al marxismo que hacían imposible llevar a cabo una autocrítica en el sentido que pensábamos (...). Pero fueron, a fin de cuentas, para muchos de nosotros los años 80 o 90 los que marcaron un replanteo del marxismo.²¹

El ejercicio de esa disidencia habría favorecido, en Althusser y en Balibar, la constitución de una suerte de estructura intelectual inclinada a la paradoja, a la contradicción, a pensar en los márgenes del sistema:

Tengo una especie de estructura intelectual muy marcada. Althusser, y él lo expresó una y otra vez en modo un poco provocativo, era un marxista heterodoxo. Un marxista con un espíritu de contradicción permanente. Tenía la idea de Maquiavelo de que la única manera inteligente de pertenecer a un campo político es luchar contra las ideas dominantes en su propio terreno. Probablemente eso me ayudó. Soy consciente de la limitación que esta especie de escepticismo puede comportar, pero hay en él la enorme ventaja de facilitar un discurso renovador.²²

Balibar siguió trabajando en la década de 1990 sobre la problemática de la verdad y de la ideología, como lo

21. *Ibíd.*

22. *Ibíd.*

muestran dos obras sucesivas: en primer lugar, *Lieux et noms de la vérité* [traducido como *Nombres y lugares de la verdad*] (1994), en la que propone exceder la oposición binaria entre estos dos términos, en un programa teórico en el que «una debe aclarar a la otra» y «solo bajo esta condición, la antítesis de estas dos nociones puede recuperar su fecundidad»²³; en segundo lugar, con *La crainte des masses. Politique et philosophie avant et après Marx* (1997) [El temor a las masas. Filosofía y política antes y después de Marx]²⁴, una reconstrucción genealógica del concepto de ideología. Sin abandonar las estaciones intelectuales que habían jalonado su pensamiento (digamos, Spinoza –a quien consagra un libro en 1985²⁵–, Marx, Althusser, Canguilhem), estas obras evidenciaban una notable ampliación del horizonte teórico de Balibar.

Pero si cuando llegó a Argentina en 2002 se esforzaba en trazar un cierto cierre y un balance a los jóvenes althusserianos argentinos, era porque venía de publicar en Francia las obras que inauguraban, podríamos decir en su propia jerga, una nueva problemática. En efecto, *Droit de cité: Culture et politique en démocratie* [Derecho de ciudad. Cultura y política en democracia] (1998), *Sans-papiers: l'archaïsme fatal* [Sin papeles: el arcaísmo fatal] (1999)²⁶ y *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple* (2001) [Nosotros, ¿ciudadanos de Europa? Las fronteras, el Estado, el pueblo], son obras escritas en

favor de los migrantes clandestinos, a los que designa como «proletarios en sentido estricto», defendiendo el derecho de ciudadanía de los que deseen permanecer en Europa y sosteniendo que «la frontera es, como el ejército o la policía, una institución antidemocrática que paradójicamente delimita la soberanía del pueblo».

A raíz de estas nuevas obras, en los años siguientes va a producirse el acercamiento de Balibar al pensamiento radical italiano, el a primera vista imprevisto encuentro de un poscomunista con los posoperaístas. Según lo ha señalado Martín Bergel,

Obras que, como *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?* (2003) o *L'Europa, l'America, la guerra* (2003) han sido bienvenidas por Toni Negri y, sobre todo, por Sandro Mezzadra.²⁷ Negri destaca la propuesta de Balibar en torno a la posibilidad de una Europa que, a condición de no constituirse como una identidad cerrada sino como sitio de permanente intercambio y traducción cultural, funcione como terreno de mediación y diálogo entre Oriente y Occidente en tiempos de guerra global. Mezzadra, por su parte, en varios de sus

23. E. Balibar: *Nombres y lugares de la verdad*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995, p. 7.

24. Inédito en español.

25. Spinoza et la politique, París, PUF, 1985.

26. Inédito en español.

27. V., del primero, «La mediazione evanescente» en A. Negri: *L'Europa e l'Impero. Riflessioni su un processo costituente*, Manifesto Libri, Roma, 2003, y del segundo «Frontiere mobili per esclusione» en *Il Manifesto*, 4 de febrero de 2004 (publicado bajo el título «Étienne Balibar y la autocritica de Europa» en *El Rodaballo* N° 16, verano de 2006). [Nota de M. Bergel].

textos celebra calurosamente el curso que ha tomado la obra de Balibar, que se sitúa muy próxima a sus propias reflexiones sobre el concepto de frontera en tanto realidad a la vez territorial y desterritorializada que actúa como nuevo confín de exclusión y violencia sobre la figura del inmigrante (en un proceso que ambos no dudan en catalogar como de «apartheid global»).²⁸ No obstante lo cual, en la perspectiva de Mezzadra, coincidente también aquí con Balibar, la figura del migrante – una suerte de retorno de lo reprimido del pasado colonial europeo– se ofrece como punto arquimédico y actor privilegiado del proyecto de construcción de una Europa «que derive en una posible disociación de los conceptos de ciudadanía, Estado y nación»; horizonte que se hace visible a partir de «identificar en los procesos de hibridación cultural (...) la formación contradictoria de una nueva figura del universal, que aún espera ser interpretada y valorizada políticamente».²⁹

Europa aparece entonces como espacio utópico posnacional. Los temas que unen a pensadores de tradiciones tan diversas pasan por la cuestión geográfica, filosófica, social y política de una discusión de la noción de frontera (o la noción de confín): Europa como espacio posnacional debe construirse sobre la crítica permanente de las fronteras nacionales (y también étnicas) que la rigen, en la cual la cuestión de las migraciones es crucial. De allí se desprende una noción de ciudadanía europea que nunca cierra sobre sí, que se construye a partir de una crítica permanente a sus propios límites. Uno de esos límites es el nacionalismo, como lo muestra el

ensayo «Homo nationalis», donde Balibar se detiene en las presiones que constituyen subjetivamente a los sujetos en términos nacionales (incluido en *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?*). La pregunta por cómo construir o reconstruir un pueblo europeo parece conducir a una cierta noción, reinventada, de populismo. Pero su recuperación de la dimensión popular asume la paradoja de un populismo no nacionalista, o posnacional, verdadera audacia teórica, dado que el populismo, incluso en su formulación por Ernesto Laclau, ha tenido siempre al Estado-nación por terreno natural de desarrollo. Tal como lo ha señalado Bergel, lo de Balibar es casi un modo de volver a pensar lo universal tras el embate poscolonial. Allí donde el poscolonialismo colocó un desafío al universalismo, a partir de la centralidad de la diferencia cultural como resguardo ante los «totalitarismos de la razón ilustrada» y sus prolongaciones eurocéntricas, Balibar sigue pensando en el terreno de la igualdad

28. Sobre este punto confluyente, v. E. Balibar: «Fronteras del mundo, fronteras de la política» en *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 181-182, y S. Mezzadra, «En los límites de la ciudadanía europea» en *Puente@Europa* Nº 5, 2004, pp. 10-11. [Nota de M. Bergel].

29. Nota de M. Bergel en «La materialidad de lo posnacional: Europa en el pensamiento radical italiano contemporáneo (1995-2004)», publicada inicialmente en *Derive Approdi* Nº 22, 2002, y reproducida en la revista *Contrapoder* Nº 7, primavera de 2003. V. tb. S. Mezzadra: *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización* [2001], Traficantes de Sueños, Madrid, 2005, pp. 106 y 115-116.

y la libertad universales, solo que bajo nuevas condiciones de vigilia de las derivas de poder y opresión contra las particularidades, por ejemplo, la particularidad inherente a la cuestión de las migraciones.

Me he referido a una nueva problemática porque estas cuestiones han pasado a ocupar el centro de la reflexión teórica de Balibar. Sin embargo, no son nuevas para él, pues en una fecha tan temprana como 1973 denunciaba la duplicidad del PCF en lo que hacía a las políticas de inmigración, como lo muestra su artículo de *L'Humanité* «Lenin, los comunistas y la inmigración» (incorporado luego a la edición de *Cinco estudios*). Llamaba entonces la atención del PCF sobre la necesidad de una política internacionalista, de una lucha política que sostuviera la unidad entre los trabajadores nativos y los migrantes³⁰. Pero como lo ha recordado Mezzadra, algunos años después, en 1981, un nuevo artículo (recogido más tarde en *Las fronteras de la democracia*³¹) aún más incisivo reabría las heridas del silencio con que el partido había cubierto los asesinatos de obreros argelinos en octubre de 1961 por las fuerzas de Maurice Papon, aquel prefecto de policía de París de triste memoria. Es que justamente en los días de marzo de 1981, «los alcaldes comunistas de las barriadas obreras (...) denunciaban públicamente a los jóvenes marroquíes como traficantes, en el marco de la campaña del Partido contra la droga, o

mandaban las topadoras, como había sucedido en Vitry, a allanar un centro de refugiados de los trabajadores de Mali abierto contra la opinión de la administración comunal». Esos alcaldes, escribía Balibar, se habían cuidado bien de erigir un monumento a las víctimas de octubre de 1961, y «sin embargo, sin el sacrificio de aquellos trabajadores argelinos trágicamente solos, sin el *shock* que esa masacre produjo en la opinión pública, la clase obrera francesa y sus organizaciones no se habrían puesto en movimiento»³². Este artículo iba a costarle a Balibar la expulsión del partido, después de 20 años de militancia (1961-1981).

No obstante, ni su salida obligada del PCF ni la «crisis del marxismo» significaron para Balibar el final de su compromiso con la idea comunista. En el Congreso Marx Internacional, celebrado en París en 1998 y organizado por la revista *Actuel Marx*, Balibar sostuvo que la «crisis del marxismo» no era sinónimo de fin del comunismo, pues el comunismo marxiano no era sino uno de los tantos comunismos históricos, y solo uno de los comunismos posibles. Retomaba allí una distinción introducida en *Las fronteras de la democracia* entre el comunismo de los *fraticelli*, o del franciscanismo

30. E. Balibar: *Cinco estudios...*, cit., p. 212.

31. E. Balibar: *Les frontières de la démocratie*, La Découverte, París, 1992.

32. S. Mezzadra: «Etienne Balibar y la autocrítica de Europa» en *El Rodaballo* N° 16, verano de 2006.

radical, fundado en la conjunción de fraternidad y pobreza; el comunismo proletario, que es el que teoriza Marx; y un comunismo, nos dice Balibar,

que se puede llamar burgués, sin ningún matiz peyorativo, en el sentido en que burgués es el ciudadano libre de las ciudades modernas: comunismo de la comunidad de los ciudadanos, o de la igualdad de condiciones como presupuesto y como fin de la libertad cívica y de la vida pública, comunismo humanista cuya idea se desarrolla desde todas las luchas del *popolo minuto* de las ciudades italianas hasta Godwin, Babeuf y Blanqui, pasando por el movimiento de los *Diggers* y los *Levellers* en la Revolución Inglesa, y cuya inspiración profundamente política es todavía reconocible en el rousseaunismo radical de ciertos textos del joven Marx teorizando la «revolución en permanencia» contra el Estado representativo.³³

Entonces, la ruptura epistemológica había llevado a Balibar en los años 60 al Marx científico y antihumanista de la madurez, al Marx del comunismo proletario, mientras que, paradójicamente, el derrumbe de los socialismos reales de los años 90 lo impulsó hacia atrás, al comunismo de la comunidad de los ciudadanos, al comunismo humanista y plebeyo de la igualdad de condiciones. El diálogo con Marx proseguía, pero ya no era el Marx científico de *El capital* el que resumía y superaba, *coupure* mediante, todas las tradiciones socialistas y comunistas anteriores, sino que era un Marx historizado, resituado dentro del frondoso árbol de dichas tradiciones. Balibar

continuaría su obra y su batalla en las nuevas condiciones históricas: si la articulación entre marxismo y movimiento obrero se había roto, consagraría sus energías a otro comunismo, al comunismo de la comunidad de los ciudadanos, y trataría de forjar las categorías que le permitirían pensar al epítome del proletariado contemporáneo, esto es: el migrante, el precarizado, el trabajador «ilegal».

Esta apuesta y esta lucha en favor de la comunidad de los ciudadanos no era, pues, una renuncia, en la medida en que el propio Balibar nos recuerda el esfuerzo de Marx por superar la disimetría constitutiva del concepto de comunismo, «donde la idea de superación de la antítesis entre individualidad y comunidad se encuentra de alguna manera ya negada en beneficio de lo 'social', lo 'común'». El pensamiento de Marx excedía el romanticismo antiindividualista de su tiempo

de manera de no quedarse en la reafirmación de la comunidad, del elemento de ser-en-común o de transindividualidad que ninguna división del trabajo, que ningún «proceso de abstracción» de la individualidad podrá abolir completamente: más allá de la crítica del individualismo abstracto, se trata siempre de desembocar en una reconstrucción de la individualidad, en un desarrollo infinito de su singularidad, que el mismo ser-en-común haría necesario.

33. E. Balibar: «¿Qué comunismo después del socialismo?» en *Marx 2000. Claves de la teoría crítica. Congreso Marx Internacional II*, Kohen y Asociados Internacional, Buenos Aires, 2000, p. 85.

Pensador de los límites, que no teme la paradoja, Balibar nos invita a reflexionar «en el límite en que el *comunismo* es también un *individualismo*»³⁴. Y forja entonces el neologismo de «igualibertad»: ya que no puede haber igualdad sin libertad ni libertad sin igualdad, postula una refundación de las condiciones políticas de la democracia³⁵.

En fin, me hubiera gustado abordar con detenimiento la atracción que sobre Balibar ejerce la paradoja, su voluntad dialéctica de deconstruir las preguntas que le dirigen en lugar de contestarlas, su atrevimiento de poner en cuestión, cada vez que es invitado a participar de un congreso o un simposio, los términos con los que fue convocado. Hubiera querido referirme al uso de las itálicas en los textos de Balibar, a su prosa argumentativa y persuasiva, que a menudo le habla en forma directa al lector, en la segunda persona del singular, como si no estuviera escribiendo sino conversando, como si prosiguiera con nosotros

un diálogo iniciado a fines de la década de 1950 en la *rue d'Ulm*. Pero como señalé en un inicio, es imposible dar cuenta en este breve espacio de la riqueza, de los matices, de las inflexiones de este itinerario.

Concluiré con el juicio de Mezzadra que abre el ensayo ya citado: Balibar es «uno de los intelectuales de la izquierda europea más coherentes y rigurosos, que ha sido capaz de mantenerse a prudente distancia de los lucrativos 'arrepentimientos' y revisionismos, que se ha medido con las lecciones del 89 y con el nuevo horizonte de problemas teóricos y políticos abierto en los últimos años». Hemos repasado casi sumariamente una veintena de obras, marcadas por valores tan caros al trabajo intelectual como el rigor conceptual, la coherencia y el compromiso con la emancipación. ▣

34. *Ibíd.*, p. 86.

35. E. Balibar: *La proposition de l'égaliberté*, PUF, París, 2010.

Summaries ■ *Resúmenes en inglés*

Edelberto Torres Rivas: Guatemala: Corruption as a Government Crisis [4124]

Guatemala is living a critical moment which is putting its democratic system to test. The «discovery» of giant networks of corruption that cut across all levels of the State –on top of the violence that is whipping the country– has made room for citizen mobilizations not seen in recent history and has led to the resignation of the vice president Roxana Baldetti Elías, leaving right-wing Otto Pérez Molina as a figure with little room to maneuver at the head of the Executive Power, waiting the end of his mandate, which is soon to come.
Key Words: Corruption, Democracy, Protests, Repression, Otto Pérez Molina, Guatemala.

María Esperanza Casullo: Argentina: From Bipartisanship to «Peronist Democracy» [4125]

After the 2001 crisis, the theory of the «dissolution of the party system» became popular in Argentina. Nevertheless, an analysis of electoral data demonstrates that the response of the Argentine party system to the crisis was asymmetrical: whilst the non-Peronist camp has not been able to recover from the impact, Peronism not only recovered, but moreover appears to be hegemonic in national politics today. The presidential elections of 2015 seem to confirm this special survival capacity, and once again places the movement founded by Juan Perón as a frontrunner.
Key Words: Bipartisanship, Democracy, Peronism, Cristina Fernández de Kirchner, Argentina.

César Rendueles / Jorge Sola: Podemos and the «Populism of the Left»: Towards a Counter Hegemony in Southern Europe? [4126]

Podemos is a new political formation that has taken advantage of the window of opportunity opened by the crisis, which has managed to shake the Spanish political board with unpredictable effects. For the first time in decades, a Left educated in defeat finds a discourse to interpellate the social majority. Although Pablo Iglesias' party faces today obstacles to the unstoppable growth that was seen in the first months, the historic results achieved by citizen candidates supported by *Podemos* in cities like Barcelona and Madrid show that the cracks opened by the crisis in Spanish politics have not been closed.
Key Words: Crisis, Left, Populism, Regime of '78, Podemos, Pablo Iglesias, Spain.

Alfredo Iñiguez: State and Taxes in Latin America: Advances and Pending Agendas [4127]

The recent experiences of various Latin American governments, despite different intensities and problems in becoming established, generate the expectation that a new form of interpreting the housework of the State be consolidated. The global crisis of the prevailing accumulation regime opens the opportunity for the widening of politics that confront the basic principles on which this is based. However, on tax policy, if some progress with many nuances can be observed in those countries, the transformation of the tax system as a tool for redistribution of income and wealth remains a pending

task. *Key Words: Social Inequality, Tax Policy, Taxes, Latin America.*

Inés Dussel: Debts and Challenges of a New Agenda in Education [4128]

In this first decade and a half of the 21st century, an agenda of rights and policies of social and cultural inclusion have been established that has produced a considerable expansion of education systems. However, the expansion is produced in a time of low legitimacy in the school institution and with multiple challenges over how to process educational inclusion. Additionally, the work of teaching is defined in the tension between the vicissitudes of public employment, the precariousness of resources, union power, and the dilemmas of the teaching profession. In several of these areas, the possibility to rethink public education in Latin America is in play. *Key Words: Education, New Technologies, School, Teachers, Latin America.*

Karl-Dieter Hoffmann: Poverty and Inequality: The Need for a Multidimensional Focus [4129]

In the last 15 years, poverty has fallen in Latin America. But the picture that numerous scientific publications paint of Latin America's social reality is exaggeratedly positive. Whilst the measure of poverty reduction is lower than what is told in the statistics of almost all research institutes, the reduction in social inequality observed is based on a narrow analytical vision of monetary income. If other factors are taken into account, it becomes evident that the Latin American cosmos of social stratification continues to widen. *Key Words: Gini Coefficient, Inequality, Social Development, Latin America.*

Pierre Salama: Has Inequality Dropped in Latin America? Notes on an Illusion [4130]

In recent years, as much from governments as from international

organizations, it is common to signal that inequality has been reduced in Latin America, and it tends to appeal as the support to the Gini coefficient. In all of Latin America, indigence and poverty have dropped in a significant way. Nevertheless, analyses based in fiscal sources, rather than income declarations alone, suggest less optimistic results: they show, for example, that inequality has not varied and that, these years, total income among the richest has not only not fallen, but has risen. *Key Words: Gini Coefficient, Income, Inequality, Progressive Governments, Latin America.*

Roberto Gargarella: The «Machine Room» of Latin American Constitutions: Between the Old and the New [4131]

In the last decade, various countries in the region have modified their constitutions in the framework of discourses that refer to the deepening of democracy and new rights. Nevertheless, a look at the new texts –from a perspective based in a democratic-egalitarian ideal– finds that despite the advances that have been achieved, the transformations are often not as deep and, above all, that «the new» is mixed too frequently and without problem with «the old». Issues such as the (de)concentration of power have been little discussed, and therein lies one of the principal contradictions of these new constitutional texts. *Key Words: Democracy, New Constitutionalism, Power, Rights, Latin America.*

Alejandra Peña López: Towards a Meritocratic State? The Tensions of Change in the Ecuador of the Citizens' Revolution [4132]

Since 2007, in Rafael Correa's government a discourse has been installed which postulates the connection between efficiency, excellence, and political change in the framework of the «return of the State». The measures activated in the areas of public service and public administration account for a

commitment to strengthen state capacity for governmental action. The reforms have occasionally generated political tensions and their processing, far from institutional channels, reveals the need to broaden the processes of citizen dialogue and participation in the definition and implementation of the new agenda. *Key Words: Meritocracy, Plurinationality, State, Rafael Correa, Ecuador.*

Pablo Ospina Peralta: Why Are They Protesting in Ecuador? Rafael Correa and the Failed Increase in Inheritance Tax [4133]

Persistent street protests punctuated the Ecuadorian political stage during June 2015. The government proposal to increase inheritance and capital gains tax triggered a broad expression of social discontent. This article examines the reasons that underlie such discontent when the government still counts on high levels of popular approval. A key lies in the nature of this popular approval, and in the characteristics of the presidential leadership that are more vulnerable to the political erosion provoked by the economic crisis. *Key Words: Inheritance, Protests, Taxes, Rafael Correa, Ecuador.*

Ximena Soruco Sologuren: The New Plurinational Bureaucracy in Bolivia: Between Democratization and Institutionalization [4134]

Who are the plurinational public servants? Has access to bureaucracy been democratized in the last decade? And if so, has this deinstitutionalized the public apparatus? This article presents some findings of an investigation into the bureaucracy of Evo Morales' government. Starting with three cases in the study, it seeks to identify how the so-called «indigenous emergency» is translated in the social composition of the State and what repercussions it has, as much in the plurinational public apparatus as in the processes of social

mobility and indigenous ethnic assertiveness since 2006. *Key Words: Democratization, Indigenous, Public Officials, Social Mobility, State, Evo Morales, Bolivia.*

Horacio Cao / Maximiliano Rey: The Model of Public Administration in Question: Visions from Latin America [4135]

What are the models of public administration at odds in Latin America? The document «La modernización de la organización gubernamental» [The Modernization of Governmental Organization] identifies the political criteria and the proposals for the public administration model from the perspective of the governments of the Pacific Alliance, and counterposes them with the populist perspective, which despite not having developed as complete and consistent a conceptual system as the former, proposes alternative paths for thinking and making the State work. *Key Words: Populist Governments, Public Administration, Pacific Alliance, Washington Consensus, Latin America.*

Horacio Tarcus: Reading Balibar: Old and New Debates about Emancipation [4136]

Half a century ago, Étienne Balibar published *Reading Capital*, co-written with Louis Althusser, a book that would leave its mark. Since then, his trajectory is marked by critical dialogue with Marxism in a path for the «different Marxes» in which the French intellectual would end up thinking of a communism as synonymous to a radical democratization of society. From this space he would proclaim European citizenship in terms of post-national utopic space and defend the rights of migrants, this new proletariat of the margins. What he never lost was the goal of human emancipation. *Key Words: Citizenship, Communism, Marxism, Louis Althusser, Étienne Balibar.*

Alemania: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Librería De la Mancha, Av. Corrientes 1888, Tel.: 4372.0189.

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	\$ 396	\$ 792

> Formas de pago

1. **Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.

2. **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.

3. **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>.

LA ECONOMÍA INVISIBLE
Feminismo, cuidados y poder

COYUNTURA

John M. Ackerman. México: la transición pendiente. Déficit democrático y movilizaciones sociales
Sergio Molina Monasterios. Disputa marítima o cuadratura del círculo. Los vaivenes del conflicto boliviano-chileno

TEMA CENTRAL

Corina Rodríguez Enríquez. Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad
Silvia Federici. Sobre el trabajo de cuidado de los mayores y los límites del marxismo
Valeria Esquivel. El cuidado: de concepto analítico a agenda política
Cécilie Schildberg. El futuro de la economía desde una perspectiva feminista: con cuidado y sostenibilidad
Francisca Pereyra. El servicio doméstico y sus derechos en Argentina. Un abordaje exploratorio desde la perspectiva de empleadas y empleadoras
Ana Ortega. La migración de mujeres hondureñas y la crisis de los cuidados
Vivianne Ventura-Dias. Familia, mercado y Estado: servicios de cuidado para los ancianos en Brasil
Maristella Svampa. Feminismos del Sur y ecofeminismo
Cristina Cielo / Cristina Vega. Reproducción, mujeres y comunes. Leer a Silvia Federici desde el Ecuador actual.

ENSAYO

Marc Saint-Upéry. Tres derroteros del marxismo: pseudociencia, historia, ontología

SUMMARIES

GEOPOLÍTICAS DEL ISLAM

COYUNTURA

Catalina Niño. Cerca de un acuerdo... ¿cerca de la paz? El laberinto de las negociaciones en Colombia
Hildebrand Breuer. ¿Éramos felices sin saberlo? Viejas y nuevas fracturas en la sociedad venezolana

TRIBUNA GLOBAL

Bärbel Kofler / Jochen Steinhilber. Demasiado en juego como para fracasar. Tres cumbres que deben guiar al mundo, con final incierto

TEMA CENTRAL:

Khatchik DerGhougassian. Chiitas y sunnitas: grietas y guerras en el siglo XXI
Pierre-Jean Luizard. La emergencia del Estado Islámico. Claves geopolíticas, historia y clivajes confesionales
Zidane Zeraoui. El regreso de Irán: del «eje del mal» al acuerdo con Estados Unidos
Santiago Alba Rico. Siria y el retorno de los zombis. ¿De la primavera árabe al invierno islamista?
Amel Boubekeur. Los vaivenes de la primavera tunecina
Heiko Flottau. El islam saudita y el nudo gordiano en Oriente Medio
Edwy Plenel. El «gran reemplazo» o las formas de la islamofobia en la Francia actual
Bakary Sambe. Senegal: un islam local en épocas de globalización religiosa

CRÓNICA

Boris Miranda. El Carnicero y el Patrón. La conexión oculta entre Pablo Escobar y Klaus Barbie

SUMMARIES



www.nuso.org

Julio-Agosto 2015

COYUNTURA

Edelberto Torres Rivas Guatemala: la corrupción como crisis de gobierno

María Esperanza Casullo Argentina: del bipartidismo a la «democracia peronista»

TRIBUNA GLOBAL

César Rendueles / Jorge Sola Podemos y el «populismo de izquierdas»

TEMA CENTRAL

Alfredo Iníiguez Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes

Inés Dussel Deudas y desafíos de una nueva agenda en educación

Karl-Dieter Hoffmann Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional

Pierre Salama ¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión

Roberto Gargarella La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas

Alejandra Peña López Ecuador: ¿hacia un Estado meritocrático?

Pablo Ospina Peralta Rafael Correa y el fracasado aumento del impuesto a las herencias

Ximena Soruco Sologuren La nueva burocracia plurinacional en Bolivia

Horacio Cao / Maximiliano Rey El modelo de administración pública en cuestión

ENSAYO

Horacio Tarcus Leer a Balibar. Viejos y nuevos debates sobre la emancipación

