



NUEVA SOCIEDAD | 276

Dinero versus democracia Lobbies, corrupción y política

COYUNTURA

Massimo Modonesi
Eduardo Pizarro Leongómez
José Natanson

TRIBUNA GLOBAL

Jules Naudet /
Stéphanie Tawa-Lama Rewal

TEMA CENTRAL

Ana Castellani
Ramiro Álvarez Ugarte
Frederico de Almeida
Roberto Gargarella
Matías Dewey
Marcelo Moriconi
David Córdova
Manuel Arís
Francisco Javier Robles Rivera
Estefanía Avella / Omar Rincón

ENSAYO

Lucía Álvarez

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

Coordinadora de producción: Silvina Cucchi

Editor de la plataforma digital: Mariano Schuster

Administración: María Eugenia Corriés, Vanesa Knoop, Karin Ohmann

NUEVA SOCIEDAD Nº 276

Diseño original de portada: Horacio Wainhaus

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

Ilustraciones: Tomás Olivos

Fotografía de portada: Master Hands/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

4441	Massimo Modonesi. México: el gobierno progresista «tardío».	4
	Alcances y límites de la victoria de AMLO	
4442	Eduardo Pizarro Leongómez. Colombia: un tsunami político	13
4443	José Natanson. Mauricio Macri en su ratonera.	24
	El fin de la utopía gradualista	

TRIBUNA GLOBAL

4444	Jules Naudet / Stéphanie Tawa-Lama Rewal. ¿Dónde está la izquierda en la India?	34
------	--	----

TEMA CENTRAL

4445	Ana Castellani. Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública	48
4446	Ramiro Álvarez Ugarte. Democracia y lobby: un marco teórico	62
4447	Frederico de Almeida. Los emprendedores jurídicos como emprendedores morales. La lucha contra la corrupción en Brasil	73
4448	Roberto Gargarella. «Si eres igualitario, cómo puedes ser tan rico». Las bases morales del igualitarismo	91
4449	Matías Dewey. Zona liberada. La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal	102
4450	Marcelo Moriconi. Desmitificar la corrupción. La perversidad de su tolerancia... y de su combate	118
4451	David Córdova. Regulación del lobby en América Latina. Entre la transparencia y la participación	129
4452	Manuel Arís. Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile	140
4453	Francisco Javier Robles Rivera. El «derecho de picaporte». Financiamiento privado de las campañas electorales en América Central	152
4454	Estefanía Avella / Omar Rincón. El poder mediático sobre el poder	164

ENSAYO

4455	Lucía Álvarez. Uno, dos, tres... muchos 68. Hacia una memoria descentrada del Mayo francés	172
------	---	-----

■ Segunda página

La cuestión de la corrupción, las «puertas giratorias» entre el Estado y las empresas, los lobbies y, más en general, la ética en la política son temas que generan un creciente interés global, en medio de una mundialización del «discurso de la transparencia». Más allá de cuánto inciden las acusaciones de corrupción en las voluntades de los votantes –tema de encuestas y estudios politológicos–, lo cierto es que esta problemática ocupa crecientes espacios en los medios, los debates políticos y las conversaciones públicas. Y a ella se dedica este número de NUEVA SOCIEDAD.

En el artículo que abre el Tema Central, Ana Castellani presenta una visión panorámica de la relación entre elites económicas y elites políticas en América Latina, en un contexto en el que varias figuras destacadas del mundo empresarial llegaron a la Presidencia en algunos países, como Argentina y Chile. Y no solo eso: diversos gobiernos vienen incorporando a empresarios, gerentes corporativos o directivos de asociaciones empresariales, lo cual genera conflictos de interés, captura institucional y deterioro de la autonomía del Estado. En síntesis: riesgos de captura de la decisión pública. Frente a eso, Ramiro Álvarez Ugarte propone un marco teórico para observar con especial cuidado las prácticas de lobby o cabildeo en el contexto de sociedades tan desiguales como las latinoamericanas.

Frederico de Almeida analiza la dimensión moral que, en estos tiempos, asume la lucha anticorrupción, la constitución de «emprendedores jurídicos» y los procesos de exportación e importación de prácticas y modelos de justicia, junto a los efectos de las «cruzadas anticorrupción» en democracias frágiles como la brasileña. Los relatos anticorrupción, centrados en la transparencia, vienen ocupando el centro de los debates e incluso, como señala Marcelo Moriconi, suplantando al debate político propiamente dicho. Así, para el discurso anticorrupción, el régimen político es óptimo, el problema es que hay corrupción. Si eliminamos el flagelo, viviremos felices y en armonía. En síntesis, lo que alguna vez el escritor argentino Martín Caparrós definió como «honestismo».

Roberto Gargarella se enfoca, a su turno, en un tema importante para la cultura progresista: su tesis es que la ética personal igualitaria constituye una condición necesaria, si bien no suficiente, de un programa igualitario. Recuperando tradiciones

propias del pensamiento socialista, el feminismo radical y el republicanismo, el autor vincula las iniciativas políticas y económicas igualitarias con las conductas privadas, sobre la base de la difundida consigna feminista según la cual «lo personal es político».

Matías Dewey se sumerge en las «zonas francas» en busca de una conceptualización de la relación entre Estado, ley y delitos en ciertos espacios densos latinoamericanos en los que *a priori* solo se ve ausencia del Estado. Se trata de espacios sociales en los cuales las autoridades políticas y estatales comercian la suspensión de la aplicación de la ley a cambio de recursos materiales o inmateriales. En estos espacios «liberados» del Estado de derecho, las autoridades construyen una nueva relación de poder que está al servicio de la resolución de problemas políticos, económicos o sociales.

Pero junto con estas regiones opacas están los espacios «legítimos» del poder y del Estado, en los cuales grupos privados de diversa naturaleza buscan incidir para conseguir normas –y ventajas– en su favor. Por eso, los artículos de David Córdova y Manuel Arís revisan cuestiones vinculadas a la regulación de las actividades de «cabildeo», el primero a escala latinoamericana y el segundo centrado en la experiencia chilena. A través del análisis comparado de la regulación del lobby o cabildeo en Perú, México, Colombia y Chile, Córdova sostiene que existe un modelo latinoamericano, en el que conviven elementos comunes al resto de las regulaciones y rasgos propios. En ese modelo, el principal derecho a proteger es el de acceso a la información, en el que se enmarca la demanda de transparencia en las decisiones públicas, por encima del derecho de participación y de la igualdad de oportunidades. Para el caso chileno, pese a los progresos que representa contar con una ley específica, se considera que es necesario avanzar aún más en la norma para lograr su objetivo: evitar la captura privada de las decisiones públicas. Como muestra Francisco Javier Robles Rivera para el caso de América Central, este análisis es indisociable de la cuestión del financiamiento de las campañas electorales.

Y finalmente, los medios. «Sin medios no hay lobby», afirman Estefanía Avella y Omar Rincón. Los medios son claves para que las empresas incidan en la toma de decisiones políticas de gobiernos, legisladores y jueces. En este contexto, más que informar libremente, a menudo son «usados» tácticamente por los conglomerados económicos nacionales y transnacionales para incidir en las decisiones del poder. Y esta preeminencia de lo privado en la toma de decisiones es más preocupante en tiempos de *big data*, cuando empresas y poderes vigilan, controlan y dominan.

Todas estas aristas de la problemática de la corrupción, las «puertas giratorias» y la política constituyen aspectos importantes para pensar una ética política desde la izquierda y el progresismo, que no «tire la pelota afuera» cuando se trata de reflexionar sobre las propias experiencias de gobierno, atravesadas estos años por avances igualitarios pero también por formas de financiamiento de la política, vínculos público-privados y opacidad en cuanto a los patrimonios, que erosionaron la credibilidad de las transformaciones en curso y dejaron el discurso ético en manos de las nuevas derechas.

México: el gobierno progresista «tardío»

Alcances y límites de la victoria de AMLO

MASSIMO MODONESI

La contundente victoria de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones del 1º de julio de 2018 constituye un hecho histórico para México. Los resultados no solo posibilitaron, por primera vez, la llegada de una fuerza ubicada en la izquierda, sino que dinamitaron el poder del viejo Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, a partir del 1º de diciembre se verá si la forma de articulación pragmática de intereses –a veces contrapuestos– detrás de formulaciones excesivamente genéricas resulta suficiente para cumplir con la promesa de «moralizar» el país, acabar con la violencia y reducir las desigualdades.

La primera derrota electoral reconocida de las derechas mexicanas, después de las cuestionadas elecciones de 1988 y 2006 –plagadas de denuncias de fraude–, generó un momento de entusiasmo y llevó a decenas de miles de personas a la calle para festejar la victoria de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en su tercer intento de llegar a la Presidencia mexicana. El presidente electo obtuvo 53% de los votos y ganó en 31 de los 32 estados del país. Ricardo Anaya (Partido Acción Nacional, PAN) se

ubicó en 22% y José Antonio Meade (Partido Revolucionario Institucional, PRI) quedó relegado a 16%, en una histórica derrota para el partido que gobernó México durante siete décadas de manera ininterrumpida desde su fundación en 1929 hasta 2000, y entre 2012 y la actualidad.

Entre quienes se concentraron en el Zócalo para celebrar figuraban no pocos izquierdistas. Eran conscientes de que la situación es diferente de los momentos de auge de masas del pasado,

Massimo Modonesi: es historiador y sociólogo. Se desempeña como profesor titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). **Palabras claves:** elecciones, izquierda, posneoliberalismo, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), México.

Nota: un adelanto de este artículo fue publicado en *Nueva Sociedad*, edición digital, el 2/7/2018.

pero lo sentían como una revancha que no dejaba de tener cierto sabor plebeyo y antioligárquico y no se podían perder un festejo catártico como el que habían soñado, no fuera a ser su última oportunidad. Mientras cantaban nostálgicamente «El pueblo unido no será vencido», el más moreno «pueblo obradorista» también se volcó en la plaza al grito de «Es un honor estar con Obrador».

La dimensión histórica de lo ocurrido el pasado 1º de julio fue recogida, por adelantado, en el propio nombre de la coalición triunfadora: Juntos Haremos Historia. Y con la elección de López Obrador culmina, en efecto, un largo y tortuoso proceso de transición formal a la democracia: esta vez se logró una plena alternancia en el poder, con la victoria de la oposición de centroizquierda, aquella que había aparecido en 1988 para disputar al PAN el lugar de oposición democrática al PRI. Cabe recordar, justo a 30 años de distancia, que desde entonces se asumía que el PAN era una oposición *leal* al régimen priísta, que comulgaba con el neoliberalismo emergente y con el autoritarismo imperante. La alternativa planteada por el neocardenismo y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) propugnaba el retorno al desarrollismo, pero con un acento más pronunciado en la justicia social. Tenía además un diagnóstico de las causas de la desigualdad diferente del que presenta el actual programa de AMLO y el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), que coloca

la corrupción como el factor sistémico, como causa y no como consecuencia de las relaciones y los (des)equilibrios de poder. El proyecto de revolución democrática surgido en 1988 implicaba una transición democrática no solo formal sino sustancial: la reducción de las disparidades socioeconómicas como condición para el ejercicio de la democracia, tanto representativa como directa. El PRD abandonó posteriormente este horizonte ideal y se convirtió en un partido paraestatal, clínicamente muerto desde 2013. A punto tal que en las últimas elecciones apenas logró sobrevivir, en calidad de aliado-parásito del PAN, al tsunami de Morena, un partido fundado hace apenas cinco años por AMLO y que le drenó el alma, las bases y los fundamentos políticos-ideológicos al PRD y que el 1º de julio alcanzó una votación que rebasó por mucho los mejores resultados de cualquier candidatura de izquierda o centroizquierda en el pasado.

Pero el círculo de la alternancia –y también del beneficio de la duda–, que se cierra con esta elección y marca un evento histórico significativo, no garantiza, sin embargo, el alcance histórico del proceso que sigue. Más aún si las expectativas son tan elevadas como las que suscita AMLO al sostener que encabezarán la «cuarta transformación» de la historia nacional y al autoproclamarse explícitamente el heredero de José María Morelos, Benito Juárez, Francisco Madero y Lázaro Cárdenas. Empero, lejos de todo izquierdismo, el

presidente electo enfatiza el rasgo moralizador y el perfil de estadistas y demócratas de estas figuras, en línea con su propia campaña electoral, en la que propuso incluso una nueva «Constitución moral». Por otra parte, no omite mencionar que en esta oportunidad no habrá conflicto ni ruptura violenta, sino que la transformación será «pacífica» y «amorosa». No hay truco ni engaño; según la letra de su programa y su discurso de campaña, esta transformación atañe fundamentalmente a la refundación del Estado en términos éticos y solo en segunda instancia tendrá las reverberaciones económicas y sociales necesarias para la estabilización de una sociedad en crisis. Del éxito de la cruzada anticorrupción se deriva no solo la realización de la hazaña histórica de moralizar la vida pública, sino la posibilidad de lograr tres propósitos fundamentales: pacificar el país, relanzar el crecimiento a través del mercado interno y redistribuir el excedente para asegurar condiciones mínimas de vida a todos los ciudadanos. Todo ello, respetando la propiedad privada y el libre comercio y apoyándose en los empresarios honestos. Se trata de una ecuación que, para convencer a propios y extraños, ha sido repetida hasta el cansancio tanto durante la campaña como el mismo día del histórico festejo en el Zócalo capitalino.

Respecto de los gobiernos progresistas latinoamericanos de las últimas décadas, el horizonte programático de AMLO está dos pasos atrás en términos

de ambiciones «antineoliberales», mientras destaca por la insistencia casi obsesiva en la cuestión moral, en la que precisamente muchos de esos gobiernos naufragaron. Por otra parte, el presidente electo —que pulverizó al viejo y poderoso PRI— tiene ante sí el desafío de la pacificación y de la disminución de la violencia, con todas las dificultades que plantean esos objetivos, pero también con la oportunidad de provocar un impacto profundo y marcar un cambio sustancial respecto del México actual. Por la urgencia y la sensibilidad que rodea esta cuestión, será en estas metas —más que en cualquier otro terreno y a la par de las dinámicas económico-financieras— donde se medirán el alcance del nuevo gobierno, su popularidad y estabilidad en los próximos meses. Además de las esperadas medidas de austeridad republicana, es decir, los recortes de los salarios y gastos de los altos funcionarios, el cumplimiento de otras promesas no será tan inmediatamente perceptible como, por ejemplo, la eventual disminución de la corrupción, o lo será de forma indirecta por tratarse de políticas sectoriales, por ejemplo, el rescate del campo, las becas a estudiantes, la construcción de viviendas populares, el apoyo a los adultos mayores, etc.

Por otro lado, la promesa de «hacer historia» convoca en principio a todos los ciudadanos «juntos», al «pueblo». Sin embargo, más allá de la transversalidad y la voluntaria ambigüedad

de la convocatoria amplia propia de cualquier campaña electoral, a partir de ahora se hará tangible la espinosa definición del sujeto que impulsa y el que se beneficia del cambio. La fórmula obradorista, desde 2006, contiene un ingrediente plebeyo y antioligárquico: se construye sobre la relación líder-pueblo y abandera la fórmula «Solo el pueblo puede salvar al pueblo». Al mismo tiempo, tanto Morena como la campaña fueron contruidos alrededor de la centralidad y la dirección incuestionable de AMLO, una personalización que llegó al extremo de bautizar el acto de cierre de campaña *AMLOfest* y de usar el acrónimo AMLO como una marca o un hashtag (#AMLOmanía). Por otra parte, junto al pueblo obradorista y a su guía, están otros grupos con creencias y prácticas muy diversas entre sí: los dirigentes de Morena y los pequeños partidos aliados –el Partido del Trabajo, de origen maoísta, y el Partido Encuentro Social (PES), evangélico y conservador– y toda la pléyade de grupos de priístas, perredistas y panistas que, con olfato oportunista, cambiaron de bando en el último momento. En el campo social, se sumaron también vastas franjas de clases medias conservadoras, así como sectores empresariales a los cuales AMLO dedicó especial atención durante la campaña en el afán de desactivar su animadversión y contar con su colaboración a la hora de tomar posesión del cargo, en diciembre de 2018. Cada uno de ellos exigirá lo propio y será valorado en relación con su

específico peso social, político y económico, en aras de mantener el equilibrio interclasista y la gobernabilidad. Es evidente que el demoleedor 53% de los votos, si bien ha sido la expresión del hartazgo y del rechazo hacia los partidos que malgobernaron México en las últimas dos décadas, no implica, sin embargo, un giro cultural y político en términos de los valores, las percepciones y las aspiraciones de la gran mayoría de los ciudadanos. En este sentido, detrás de las alianzas formales, hay una sumatoria de votantes todavía más variada, muchos de ellos probablemente arrastrados por el clima que imperó en las últimas semanas de la campaña, cuando quedó claro que AMLO retenía y aumentaba el caudal de intenciones de votos mientras que sus contrincantes se estaban disputando a golpes el segundo lugar.

Entonces el «juntos» (y revueltos) del nombre de la coalición sigue un esquema populista: la abigarrada articulación de un vacío que solo pudo llenar coyunturalmente la ambigüedad discursiva y, a partir de ahora, la capacidad de arbitraje y el margen de decisión del líder que la pergeñó y difundió. Entre equilibrios precarios y alianzas inestables, se vuelve imprescindible recurrir a la tradición y la cultura del estatismo y del presidencialismo mexicanos – con sus aristas carismáticas y autoritarias– que, no casualmente, no fueron cuestionados a lo largo de la campaña obradorista. Es temprano para saber si habrá una nueva versión del «priísmo

infinito» que colonizó todo aquello que se le acercó, como en el caso del PAN desde mediados de los años 80 o del PRD desde 1997. La derecha insiste en cuestionar a López Obrador por sus ideas «viejas», invocando el fantasma del echeverrismo, aquel viraje post-68 del presidente Luis Echeverría Álvarez hacia la apertura democrática controlada, hacia una compulsiva inversión estatal (en tiempos de bonanza petrolera), hacia la retórica antiempresarial y tercermundista. Desde la izquierda, a su vez, se sospecha y se teme que ni a esto va a llegar, porque no estamos en los años 70. El propio López Obrador, que se formó en aquel ambiente de reformismo priísta, tiene aspiraciones más modestas y un estilo más sobrio que el del otro López (Portillo) que gobernó entre las décadas de 1970 y 1980 y que encarnó la máxima expresión discursiva y, al mismo tiempo, el punto de inflexión real del priísmo populista, desarrollista e integrador.

Al margen de los contenidos, que como anuncia el programa oscilarán entre una sustancial continuidad del modelo neoliberal y dosis limitadas de regulación estatal y de redistribución hacia los sectores más vulnerables, la cuestión democrática es la que podría paradójicamente frustrar las expectativas de cambio histórico para reducirse a un esquema plebiscitario «bonapartista», ligado a la figura del líder máximo que convoca a opinar sobre la continuidad de su mandato

u otros temas emergentes. El culto a las encuestas dentro de Morena, tanto las que sirvieron para seleccionar a los candidatos como las que sostuvieron el triunfalismo de la campaña, podría ser el preludio de un nuevo estilo de gobierno en el cual el pueblo sea asimilado a la opinión pública. Por otra parte, este joven partido, nacido y crecido con la mira puesta en las elecciones y como «aparato antifraude», tiene una vida interna prácticamente nula, y sus bases y dirigencias corren el riesgo de devenir simples correas de transmisión del gobierno federal y los gobiernos locales, como ha ocurrido en las últimas décadas con otras organizaciones similares bajo los gobiernos progresistas latinoamericanos.

Algunos esperan, en la izquierda, que la transición formal a la democracia que hemos presenciado el 1º de julio y la experiencia de un gobierno progresista tardío en México no cierren las puertas a la participación desde abajo y, por el contrario, propicien el florecimiento de instancias de autodeterminación. Esto sí que podría abrir la puerta a una transformación de portada histórica. En este sentido, no queda claro si el país está frente a una versión más de las «revoluciones pasivas» que caracterizaron el ciclo progresista en América Latina¹. Algunos elementos apuntan en esta dirección: el estilo y los dispositivos bonapartistas; la

1. M. Modonesi: *Revoluciones pasivas en América*, Itaca, Ciudad de México, 2017.

retórica de la «gran transformación histórica»; el principio de la alianza interclasista, «nacional y popular»; la incorporación de demandas populares en un proyecto conservador; el probable transformismo de algunas franjas de dirigentes populares que se aprestan a volverse operadores del aparato estatal. Al mismo tiempo, las revoluciones pasivas suelen surgir de la necesidad de «pasivizar» una activación desde abajo, de canalizar hacia la desmovilización a sectores de las clases subalternas que amenazan el orden, ofrecerles reformas a cambio de su lealtad, de su aceptación de un pacto de dominación simplemente enmendado. Este podía ser el escenario de 2006, cuando el ascenso de las luchas antineoliberales, en México como en América Latina, planteaba una correlación de fuerzas no favorable a las clases dominantes. Pero no es el caso del México actual, donde se vive un proceso de descomposición social y de derechización que atañe tanto al origen y la orientación clasista de los gobiernos y de los principales partidos políticos como al desborde de fenómenos de corrupción de la clase política y de la violencia endémica que atraviesa a la sociedad mexicana. En este contexto adverso, los movimientos populares, tanto los independientes como aquellos que se cobijan detrás de partidos como Morena, se encuentran a la defensiva. En particular, el campo popular independiente y organizado estuvo más expuesto a la intemperie del actual clima social y político:

suele ser perseguido, criminalizado y se encuentra en una etapa de dispersión y desmovilización relativa. Esta condición de debilidad se evidenció, en la actual coyuntura electoral, en las dificultades que encontró la frustrada candidatura zapatista de Marichuy Patricio, propiciada por el Concejo Indígena de Gobierno (CIG) como un punto de articulación de las luchas antineoliberales y anticapitalistas, pero también se hizo presente en la actitud de las principales organizaciones sociales independientes y combativas respecto de la candidatura de AMLO. En este sector, en el contexto preelectoral, se observó una relativa convergencia táctica de carácter defensivo². En ambos casos operó una combinación entre la apreciación de la oportunidad política y de la coyuntura crítica y la constatación del giro conservador operado por AMLO y Morena. La predominancia de adhesiones activas, pasivas o silenciosas da la sensación de que, implícita o explícitamente, se difundió una disposición al voto útil hacia el candidato progresista. Candidato que, sin embargo, operó un marcado y evidente desplazamiento hacia el centro –en la profundización de una tendencia ya perceptible en la campaña de 2012–. El «Proyecto de Nación 2018-2024», que se basa en un libro publicado en 2017 por López

2. Las siguientes afirmaciones se basan en los resultados de un observatorio de los posicionamientos de organizaciones sociales independientes, en el marco de un proyecto de investigación coordinado por mí en la UNAM.

Obrador³, contiene un planteamiento que combina sustanciales garantías de continuidad neoliberal con puntuales propuestas de políticas sociales y de intervención estatal en sectores económicos estratégicos. A lo largo del texto se encuentran muy escasas y escuetas referencias a demandas o intereses específicos de las organizaciones sociales independientes⁴.

Un dato de fondo que no puede soslayarse es que Morena, a diferencia del PRD –desde su fundación en 1989–, no ha incorporado orgánicamente ni establecido una estrategia de alianzas con movimientos y organizaciones sindicales independientes, sino que ha heredado del PRD las relaciones con organizaciones campesinas y buscado, o simplemente encontrado, vínculos puntuales como los afianzados en esta coyuntura electoral con algunos dirigentes o figuras⁵. Prueba de la ausencia o del desinterés por un vínculo más amplio con los movimientos sociales fue el nombramiento del ultraconservador y ex-integrante del PAN Manuel Espino como «coordinador de organizaciones sociales y civiles» de la campaña. Es difícil establecer si esta actitud se debe solo a la orientación centrista de la campaña o a un rasgo constitutivo de Morena. Esta opción por no mantener vínculos orgánicos con otras entidades organizadas podría tener orígenes o propósitos diversos, como evitar las corrientes internas, las dobles afiliaciones y lealtades y sus posibles desviaciones

corporativas o clientelares que primaron en el PRD –y tendieron a desvirtuarlo como un partido-frente– y propiciar el centralismo, la afiliación estrictamente ciudadana o la constitución de una identidad primaria morenista en un partido de reciente creación.

Salvo en los contados casos en que se dio una alianza orgánica con movimientos sociales específicos, se percibe un difuso escepticismo respecto a las credenciales de izquierda de AMLO y de Morena. Tampoco se comparte el optimismo esperanzado respecto del «hacer historia» en el sentido profundo, ya sea como superación del neoliberalismo o como un real cambio de régimen y una transición sustantiva a la democracia. Más aún, existe la duda fundada de que esta historia se haga realmente «juntos» cuando no se convoca explícitamente a importantes franjas organizadas de las clases subalternas. Sin embargo, si bien ya no se lo reconoce como de izquierda,

3. A.M. López Obrador: *2018 la salida. Decadencia y renacimiento de México*, Planeta, Ciudad de México, 2017.

4. La mayor parte de ellas está relacionada con el movimiento campesino o los pueblos indígenas, pero también se pueden encontrar las propuestas de elevar el salario mínimo, impulsar la construcción de vivienda y dar becas a jóvenes, así como revertir la llamada reforma educativa y construir el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. «Proyecto de Nación 2018-2024», disponible en <<http://proyecto18.mx/>>.

5. Como, por ejemplo, Nestora Salgado, José Manuel Mireles o Napoleón Gómez Urrutia, dirigentes de policías comunitarias en Guerrero, de autodefensas en Michoacán y del sindicato minero, respectivamente.

AMLO se distingue de las derechas. En términos generales, el discurso que emanó de un gran número de organizaciones sociales independientes tendió a oscilar y buscar un difícil y precario equilibrio entre señalar los límites del proyecto –deslindándose o marcando una distancia– y reconocer que es el mal menor y que puede marcar una discontinuidad respecto de la situación actual y desplazar a las fuerzas políticas de derecha responsables de la situación de México, lo cual, ante las circunstancias consideradas particularmente dramáticas, resulta trascendente. La atmósfera que se respira en organizaciones, colectivos y núcleos militantes es de perplejidad frente a una candidatura que no convenció pero pudo vencer y que, por ello, representa objetivamente una gran oportunidad histórica y política.

Un dato significativo: a diferencia de 2006, cuando AMLO estuvo a punto de llegar a la Presidencia, esta vez nadie –ni siquiera veladamente– llamó a la abstención, y primó la tendencia de ir a votar y de hacerlo por López Obrador. La consigna propia de la izquierda independiente fue que había que organizarse y disponerse a luchar sea cual fuere el gobierno surgido de las urnas. No obstante, a pesar de un clima que genera una convergencia general en la lectura de la coyuntura y de la caracterización de la candidatura de López Obrador, a la hora de los pronunciamientos no se estableció una estrategia ni un comportamiento

en común entre los movimientos y organizaciones sociales. No pocas organizaciones optaron por tejer un vínculo orgánico y llamar públicamente a votar⁶, pero otras tantas decidieron no pronunciarse en este sentido. En este segundo grupo, algunas quisieron enviar algún tipo de mensaje, ya sea asistiendo a reuniones o mítines de campaña, invitando a no votar por las derechas⁷ o a votar «a la izquierda»⁸, mientras que otras simplemente se mantuvieron en silencio y sin contacto alguno con el candidato y sus alrededores. Un silencio difícil de interpretar y que no figura en el registro de los posicionamientos, pero que hay que escuchar y que solo parcialmente puede interpretarse como «quien calla otorga».

Entre los silencios, resuenan la valoración de la autonomía de muchas luchas socioambientales y obreras o

6. Principalmente, las organizaciones campesinas articuladas en el Plan de Ayala Siglo XXI y los sindicatos reunidos en torno del Sindicato Minero, pero también una corriente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ligada a la polémica ex-secretaria Elba Esther Gordillo, una fracción del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y un sector de las policías comunitarias de Guerrero, la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC).

7. Si bien en su congreso la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) optó por no dar indicación de voto por AMLO, algunas de sus corrientes y secciones se fueron acercando más que otras a la campaña del candidato de Morena, en particular a partir del momento en que declaró que revertirá la contrarreforma educativa.

8. Por ejemplo, el Sindicato de los Trabajadores de la UNAM, parte de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).

la distancia que marcan, desde la sociedad civil, organizaciones de víctimas y de defensa de los derechos humanos. Es sintomático que no se hayan registrado adhesiones de colectivos de jóvenes y estudiantes⁹ ni de feministas, con lo cual parecen mantenerse voluntariamente al margen del proceso electoral y de la campaña de AMLO dos de los sectores más combativos y militantes que han protagonizado luchas y protestas en los últimos años. Este silencio no puede pasar inadvertido porque se trata de actores que han tomado y usado la palabra para impugnar el mismo orden político-estatal que Morena aspira a ocupar. Porque, considerando los

rasgos conservadores del proyecto de AMLO –tanto en lo programático como en la composición ministerial que ya se anunció–, así como las resistencias de las derechas hacia toda reforma progresista, el alcance de la transformación depende en gran medida del movimiento social, y este se retroalimenta de las organizaciones existentes, aunque tenga que trascenderlas para adquirir el tamaño y la fuerza que requieren las circunstancias históricas y políticas. ☐

9. No obstante, las encuestas marcan un voto masivo a AMLO entre los electores más jóvenes, lo cual pone de manifiesto un fuerte rechazo hacia el PRI y el PAN.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Enero-Abril de 2018

Santiago de Chile

Nº 189

ARTÍCULOS: **Nicole Jenne y Sebastián Briones Razeto**, Integración regional y la política exterior de Chile. ¿Paradoja o acomodo? **Cristóbal Ortiz e Isaac Caro**, La yihad sunita del Estado Islámico y Al-Qaeda: islamismo, antiimperialismo... ¿y nihilismo político-mesiánico? **Catarina P. Thomson**, Conceptualizaciones instrumentales y constructivistas de la etnicidad: aplicaciones para investigaciones de movimientos sociales en Latinoamérica. **Patricio Herrera González**, Colaboraciones técnicas y políticas trasatlánticas: América Latina y la OIT (1928-1946). **Rodolfo Disi Pavlic**, Explicando los resultados de los conflictos asimétricos: la Guerra de Arauco. **Carlos Riquelme**, Consolidando la política de inversiones por medio de la Cláusula de Nación más Favorecida en los Tratados Internacionales de Inversión. **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>.

Colombia: un tsunami político

EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ

Las elecciones colombianas dejaron en evidencia la profunda crisis de los dos partidos tradicionales y este escenario, entre otras cosas, ha abierto el camino para un fenómeno que nadie preveía: un realineamiento de los electores en un esquema izquierda/derecha. Mientras que Iván Duque triunfó con el apoyo del establishment, Gustavo Petro captó el voto crítico y encarnó una elección con resultados inéditos para una fuerza de izquierda. Resta por ver si persiste o no la polarización vigente desde las negociaciones de la paz y cuáles serán los niveles de autonomía de Duque respecto del ex-presidente Álvaro Uribe, figura central en el escenario político colombiano.

En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales colombianas se enfrentaron el candidato que unificó a todos los partidos del establishment, Iván Duque, y el postulante que reunió en torno de sí a la mayoría de los sectores críticos: Gustavo Petro. Y detrás de sus candidaturas se proyectan dos visiones muy distantes (con numerosos matices intermedios) sobre la dinámica futura del país: por una parte, quienes consideran que Colombia

está irremediablemente condenada a vivir un duro clima de polarización política y social en los próximos años; por la otra, quienes creen que, debido a varios factores, uno y otro sector van a tender a moverse hacia posturas más cercanas, al centro del espectro ideológico¹.

La primera señal de alerta del riesgo de una grave polarización nacional tuvo lugar el 2 de octubre de

Eduardo Pizarro Leongómez: es profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Fue presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) e integró la Junta Directiva del Fondo de Víctimas de la Corte Penal Internacional. También se desempeñó como embajador en Holanda y como relator de la Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas en las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana.

Palabras claves: elecciones, proceso de paz, Iván Duque, Gustavo Petro, Colombia.

1. Daniel Mera: *Pospolarización. El reto de un centro democrático, liberal y reformista*, Gente Nueva, Bogotá, 2018.

2016, en ocasión del plebiscito convocado por el gobierno de Juan Manuel Santos para ratificar el «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera» alcanzado con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en las negociaciones en La Habana. El triunfo del «No» con 6.431.376 votos (50,2%) frente a 6.377.482 (49,8%) del «Sí» —es decir, por una diferencia de solo 50.000 votos— dejó al país enfrentado en torno de estos Acuerdos de Paz. Y las secuelas de esa polarización todavía se hacen sentir. Un año y medio más tarde, en unas elecciones sin precedentes, el país se dividió alrededor de dos candidatos: izquierda contra derecha. De ese modo, categorías que, al menos en Colombia, parecían sepultadas tras el fin de la Guerra Fría y el derrumbe del campo socialista, revivieron con fuerza y sirvieron de signo de identidad política para uno y otro polo. Fue tal su impacto que la fuerte abstención electoral que caracteriza el sistema político colombiano tuvo un notable retroceso. La participación este año fue la más alta del país desde 1974. En la primera vuelta la participación fue de 54,2% de los habilitados para votar; en la segunda vuelta cayó solamente en 0,3% y se ubicó en 53,9%.

■ Un cambio profundo

Estos resultados electorales son, sin duda, un claro parteaguas. El sistema de partidos sufrió un sismo ya en la

primera vuelta de las elecciones presidenciales, que se acentuó aún más en el balotaje. Por una parte, con la sola excepción de la nascente agrupación surgida de las FARC, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (cuya estructura fundada en el centralismo democrático de corte leninista sigue vigente), ninguno de los partidos o movimientos políticos tuvo la fortaleza para escoger a su candidato mediante una convención interna y todos debieron acudir a encuestas de opinión, recolección de firmas, consultas populares o, en último caso, a extrapartidarios.

Por otra parte, tal como se puede observar en el cuadro 1, los dos partidos históricos de Colombia, el Partido Conservador y el Partido Liberal —surgidos a mediados del siglo XIX y dominantes hasta la Constitución de 1991— sufrieron un fuerte revés. Los unos no presentaron siquiera un candidato propio; los otros sufrieron una derrota sin antecedentes: en la primera vuelta presidencial obtuvieron la votación más baja alcanzada por un candidato oficial desde el fin del Frente Nacional en 1974². Es decir que Colombia, que había mantenido junto con Paraguay y Honduras y, en gran medida, Uruguay, el bipartidismo típico de América Latina del siglo XIX hasta bien avanzado el siglo XX, está pasando ya definitivamente esa página.

2. Pacto o acuerdo político entre liberales y conservadores vigente en Colombia entre 1958 y 1974.

Cuadro 1

Colombia: elecciones presidenciales, resultados de la primera vuelta

Candidato	Partido / movimiento	Número de votos	Porcentaje
Iván Duque	Gran Alianza por Colombia	7.616.857	39,6
Gustavo Petro	Colombia Humana	4.855.069	25,3
Sergio Fajardo	Compromiso Ciudadano	4.602.916	23,9
Germán Vargas	Mejor Vargas Lleras	1.412.392	7,3
Humberto de la Calle	Partido Liberal	396.151	2,1
Votos en blanco	-	338.581	1,8
Total votos válidos	-	19.221.966	100

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

La profunda crisis de los dos partidos tradicionales ha abierto el camino no solamente para un nuevo sistema de partidos, sino, sobre todo, para un fenómeno que nadie preveía: un realineamiento de los electores en un esquema izquierda/derecha. Por una parte, la totalidad de los partidos tradicionales se alineó en torno de Duque. Por otra parte, Petro, ex-integrante del grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19), copó la mayoría del espacio disponible hacia la izquierda del espectro ideológico (sobre todo en la segunda vuelta). Frente a los pobres resultados electorales de la FARC y la escasísima presencia de los otros partidos o movimientos de izquierda, el ex-alcalde de Bogotá aspira a convertirse en el líder indiscutible del progresismo. Algunos sostienen que debido a su talante caudillista y mesiánico, ese liderazgo va a girar más hacia un proyecto populista de izquierda que hacia un tradicional programa de izquierda, claramente estructurado. No es improbable. Pero tampoco está escrito.

■ FARC: otro nombre, la misma sigla

Uno de los resultados más sorprendentes en las recientes elecciones fue el fracaso de la guerrilla de las FARC en su tránsito «de las armas a la política». No les bastó con enarbolar en sus pancartas una rosa con tintes socialdemócratas ni con el cambio de nombre a Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (también FARC). En efecto, en las elecciones parlamentarias celebradas el pasado mes de marzo la FARC solamente obtuvo 52.532 votos para el Senado de la República, es decir, un marginal 0,34%. Es más, si se tiene en cuenta que el umbral mínimo para acceder a este cuerpo colegiado fue de 450.000 votos y, dado que el nuevo partido solo obtuvo 12% de ese umbral, si no se hubiese convenido en los Acuerdos de Paz la posibilidad de disponer para esta fuerza de cinco cupos en el Senado y cinco en la Cámara con total autonomía de los resultados electorales, el partido naciente habría quedado simple y llanamente borrado del mapa. Tanto la opinión pública

como los propios miembros de la antigua guerrilla fueron sorprendidos por esos resultados tan magros. No es improbable que esta agrupación termine siendo, como fue el caso en Guatemala con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), un simple partido testimonial sin mayor proyección política. El duro castigo a las FARC por su postura obcecada de continuar en una lucha armada larga, costosa e inútil tras la desmovilización de cuatro de los seis componentes de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar entre 1990 y 1991 –el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)– fue contundente. Ni sus líderes ni su ortodoxo programa –las Tesis de Abril, así llamadas en homenaje a las tesis del mismo nombre que leyó Lenin 100 años atrás, en Petrogrado, a su retorno en 1917 del exilio en Zúrich– despertaron el interés de la opinión pública. Fue un programa que no conectó con un electorado predominantemente joven, urbano y escolarizado, muy alejado del mundo rural en el cual las FARC desarrollaron por décadas su accionar militar.

Tras esta catástrofe electoral, el nuevo partido aprovechó el estado de salud de su candidato presidencial y jefe de la organización naciente Rodrigo Londoño (alias Timochenko)³ para retirar su candidatura y evitar así un nuevo resultado adverso. De todas maneras, es importante resaltar que las

elecciones celebradas este año son las más pacíficas que ha tenido Colombia en décadas, no solamente debido a la desmovilización de la principal guerrilla del país, sino también al cese del fuego unilateral decretado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) desde la mesa de negociaciones en La Habana para garantizar un clima tranquilo en los comicios. Sin duda, se trata de una señal positiva de los cambios que ha vivido Colombia en los últimos años.

■ El centro-centro: ¿un objeto político no identificado (OPNI)?

El uso del miedo fue uno de los ejes centrales de las dos campañas más fuertes, la de Duque y la de Petro, a punto tal que el segundo llegó a afirmar en alguna ocasión que «entre más crezco más crece Duque». Duque era acusado por sus detractores de ser un simple apéndice del controversial expresidente Álvaro Uribe, mientras que Petro era acusado por los conservadores de ser un seguidor incondicional del «castro-chavismo». Además, las «noticias falsas» que han irrumpido con fuerza en el ambiente político global invadieron también Colombia. Las caricaturas y las tergiversaciones

3. Además de haber conservado la denominación FARC, sigla que despierta malos recuerdos en amplios segmentos de la población, el propio seudónimo del máximo líder de las FARC –adoptado hace muchos años en homenaje a un alto oficial soviético héroe de la guerra contra las tropas hitlerianas en la «Gran Guerra Patria»– suma otra carga negativa.

sobre las intenciones de uno y otro candidato fueron el pan de cada día. Y ante este clima malsano, hubo un intento de conformar una corriente de «centro-centro», fundada en un discurso en contra de la polarización política y de sus riesgos encabezada por el profesor de matemáticas y ex-alcalde de Medellín Sergio Fajardo y, en menor medida, por el ex-vicepresidente Humberto de la Calle, quien había sido el negociador con las FARC en La Habana en nombre del gobierno. De hecho, Fajardo tuvo un sorprendente repunte y estuvo cerca de desplazar a Petro en la primera vuelta. Sin embargo, su discurso no logró configurar una identidad bien definida.

Para muchos analistas, los resultados obtenidos por Fajardo y De la Calle permiten vislumbrar la configuración de un «centro-centro» despolarizante que, eventualmente, podría jugar un rol significativo en los próximos años. Su viabilidad se fundamenta, de una parte, en el importante crecimiento de las clases medias en el país y, de otra, en el desarrollo de los «valores centristas». En efecto, de acuerdo con la última Encuesta Mundial de Valores, en la escala de 1 a 10 (el 1 representa la extrema izquierda y el 10 la extrema derecha), entre 2005 y 2012 el «centro-centro» pasó en Colombia de 30% a 36,2%⁴. Una cifra nada despreciable. Y muchos analistas consideran que estas nuevas realidades disminuyen los riesgos de la bipolaridad.

■ La segunda vuelta

En las tres semanas que hubo entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales se produjo un hecho interesante: tanto Duque como Petro abandonaron las tesis más controversiales de sus programas y uno y otro buscaron presentarse como candidatos de centro. Las razones para este sorpresivo desplazamiento discursivo fueron, al menos, dos: por una parte, ambos postulantes tenían ya garantizados a los electores ubicados en los extremos de sus respectivos polos y esos votos no iban a cambiar de signo a última hora. De ahí que disputar a los electores ubicados más hacia el centro (es decir, a los electores de Fajardo y De la Calle, que sumaron más de seis millones) resultaba muy atractivo. Por otra parte, el espejo de Venezuela y el terrible impacto que está generando en el país la migración desbordada de millares de personas en la total pobreza llevaron a los dos candidatos a moderar sus discursos: Duque, con el argumento de que para evitar que Colombia recorra un camino similar al de la nación hermana es necesario impulsar un programa serio que permita desactivar la grave bomba social que afecta al país, mientras que Petro, como mecanismo para eludir las acusaciones que lo retratan como un seguidor incondicional de

4. Juan Fernando Londoño y Gloria Cecilia Gallego: *Ubicación ideológica de los colombianos*, CEDAE, Bogotá, 2014.

los modelos implementados en la Venezuela bolivariana. El candidato de Colombia Humana llegó incluso a denunciar a Nicolás Maduro como un dictador incapaz.

De hecho, el más favorecido con este desplazamiento hacia el centro del espectro ideológico fue Petro, quien obtuvo en segunda vuelta, como se puede observar en el cuadro 2, más de ocho millones de votos; es decir, tuvo un crecimiento de 65,6% con respecto a la primera vuelta, mientras que Duque solamente aumentó su votación en 36,5%.

■ Un Congreso atomizado

Otro factor que puede incidir en la moderación de la vida política en los próximos años es la nueva composición del Congreso de la República. Ni Duque ni Petro gozan de una banca propia sólida, ni en el Senado ni en la Cámara de Representantes. El partido del nuevo presidente, el Centro Democrático, obtuvo 19 senadores, mientras que la Lista de la Decencia, el movimiento que respaldó a Petro,

consiguió solo tres (a los que se debe añadir una curul a favor del candidato derrotado, gracias al reciente Estatuto de Oposición que le garantiza un escaño al segundo en la contienda presidencial), como se observa en el cuadro 3. La composición en la Cámara de Representantes es muy similar.

Hoy se especula que Duque puede aglutinar al conjunto de los parlamentarios de las fuerzas partidistas que lo respaldaron (Centro Democrático, Cambio Radical, Partido Conservador, Partido Liberal y Partido de la U, además de las dos agrupaciones evangélicas: el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta y Colombia Justa), es decir, 82 senadores, mientras que Petro solamente dispondría de 26 (Verdes, Polo Democrático, Lista de la Decencia, FARC y los dos senadores en representación de las circunscripciones indígenas). Pero nada es seguro. Lo más probable, debido a la precariedad organizacional de la mayoría de las fuerzas con representación parlamentaria, es que tanto el nuevo presidente como el pretendiente a encabezar la oposición se vean abocados

Cuadro 2

Colombia: elecciones presidenciales, resultados de la segunda vuelta (17 de junio de 2018)

Candidato		Número de votos	Porcentaje
Iván Duque	Gran Alianza por Colombia	10.398.689	54,0
Gustavo Petro	Colombia Humana	8.040.449	41,8
Votos en blanco	-	807.924	4,2
Total votos válidos	-	19.247.062	100

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Cuadro 3
**Senado: curules alcanzadas en marzo
de 2018**

Partido / movimiento	Curules
Centro Democrático	19
Cambio Radical	16
Partido Conservador	13
Partido Liberal	14
Partido de la U	14
Alianza Verde	10
Polo Democrático	5
FARC	5
Lista de la Decencia	4
MIRA	3
Colombia Justa	3
Circunscripción indígena	2
Total	108

a jugar en un Congreso más maleable, con mayorías circunstanciales tema por tema. Por ello, a mi modo de ver, es inapropiado hablar de la emergencia de un nuevo bipartidismo. Si el Senado va a estar compuesto por 108 senadores, la mayoría simple será por tanto de 55, y dado que las bancadas propias de Duque (19 senadores) y Petro (4 senadores) están muy lejos de alcanzar esa cifra, uno y otro se verán obligados a construir coaliciones con otros partidos o movimientos políticos.

■ Duque: ¿un Medvédev colombiano?

Duque consiguió la mayor votación obtenida por un candidato presidencial en la historia de Colombia (aunque, obviamente, la población en condiciones de votar ha crecido); además, contó con el respaldo de la

totalidad de los partidos y movimientos del establishment, al que se sumaron los movimientos cristianos que, como en el resto de América Latina, amenazan convertirse en una fuerza política muy conservadora y, en algunos casos, decisiva. En ciertos sectores sociales, Duque es visto como una especie de Dmitri Medvédev: este, escogido por Vladímir Putin entre 2008 y 2012 como presidente de la Federación Rusa (dado que Putin ya había gobernado los dos periodos permitidos por la Constitución entre 2000 y 2008), facilitó que el nuevo zar ruso, desde el cargo de primer ministro, gobernara en cuerpo ajeno y, luego, volviera al poder en 2012. Pero esta lectura, según muchos analistas, resulta inadecuada. El nuevo presidente sería más centrista y más moderado que el líder del Centro Democrático, Uribe, y, conforme con esta opinión, va a gobernar con una nueva generación política más joven y menos contaminada por la política tradicional. Incluso, en el sector más ultraconservador del uribismo se teme que Duque sea una repetición de Juan Manuel Santos, quien terminó gobernando sin los auspicios de su mentor Uribe. El debate está abierto.

■ Petro: ¿el Nicolás Maduro de Colombia?

El «fenómeno Petro» ha dejado asombrados a los analistas. Un candidato muy poco carismático –no es ni un Juan D. Perón ni un Hugo Chávez– y que había obtenido solamente tres

senadores y pocos representantes a la Cámara en las elecciones celebradas en el mes de marzo logró, sin embargo, aglutinar a la totalidad de las corrientes progresistas y de izquierda en torno de su candidatura: animalistas, ambientalistas, agrupaciones LGBTI, movimientos de izquierda, organizaciones sindicales y, en particular, la juventud reacia a la participación política, todos se volcaron masivamente a su favor y produjeron un auténtico pánico en las elites tradicionales. Petro

logró, sin duda, canalizar las aspiraciones de cambio de sectores muy significativos de la población colombiana. Basta mencionar que su votación fue la más importante alcanzada por un candidato de izquierda o con posturas alternativas en la historia reciente de Colombia, tal como se puede observar en el cuadro 4.

Petro se vio favorecido por una reciente reforma política que le permite al candidato presidencial derrotado en

Cuadro 4

Colombia: votación por los candidatos mayoritarios de izquierda y alternativos, 1974-2018

Año	Candidato	Partido o movimiento	Número de votos	Porcentaje
1974	Hernando Echeverry	Unión Nacional de Oposición (UNO)	137.054	2,7
1978	Julio César Pernía	UNO	97.234	1,9
1982	Gerardo Molina	Frente Democrático	82.858	1,2
1986	Jaime Pardo	Unión Patriótica (UP)	328.752	4,5
1990	Antonio Navarro	Alianza Democrática M-19 (AD M-19)	754.740	12,5
1994	Antonio Navarro	AD M-19	219.241	3,8
1998	-	-	-	-
2002	Luis Eduardo Garzón	Polo Democrático Independiente (PDI)	680.245	6,2
2006	Carlos Gaviria	Polo Democrático Alternativo (PDA)	2.613.157	22,0
2010	Antanas Mockus	Partido Verde	3.587.975	27,5*
2014	Clara López	PDA/UP	1.958.518	15,2
2018	Gustavo Petro	Colombia Humana	8.040.449	41,8*

* Resultados de la segunda vuelta presidencial.

la segunda vuelta alcanzar una curul como senador y al postulante a la Vicepresidencia, ocupar una en la Cámara de Representantes⁵. Pero esta reforma, copiada del modelo parlamentario británico, en el cual el líder de la facción mayoritaria del Parlamento asume el rol de jefe de la oposición, ¿puede funcionar en un sistema presidencial multipartidista? Ya comienzan a aparecer las primeras fisuras: otros líderes de izquierda, como el prestigioso senador del Polo Democrático Jorge Enrique Robledo, han anunciado que no reconocen el liderazgo de Petro. En todo caso, nadie duda de la importancia para la siempre precaria democracia en Colombia de que la oposición política pueda gozar de garantías especiales.

¿Va a impulsar Petro, como líder mayoritario de las corrientes opositoras, una oposición moderada o una radical? Algunos analistas consideran que va a intentar situarse en un espacio de centro-izquierda, dada la proximidad del pesado espejo venezolano (y, más recientemente, del nicaragüense) y teniendo en consideración que muchos de sus aliados se ubican en este espacio y no van a compartir un discurso beligerante. Menos aún en un clima de posconflicto, que exige para su éxito un diálogo nacional constructivo. Otros analistas, por el contrario, sostienen que Petro va a jugar a la confrontación, combinando los debates en el Congreso –en donde, tras varios periodos como representante

a la Cámara y como senador, se mueve con soltura– y la protesta activa en otros espacios. Según estos detractores, sus rasgos «mesiánicos» y «autoritarios» lo inducirían a explotar el culto latinoamericano al caudillo populista y providencial. Amanecerá y veremos.

En todo caso, no es posible sostener que la división política haya correspondido exactamente a una división social, es decir, los «de arriba» en la escala socioeconómica con Duque y los «de abajo» con Petro. La división fue más ideológica y, en buena medida, regional. Petro venció en los cuatro departamentos de la Costa Pacífica (Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó) –duramente afectados por los cultivos ilícitos y la persistencia de la violencia– y en algunas de las principales ciudades del país, incluida Bogotá, gracias al voto de los jóvenes. Duque, por su parte, ganó en la región central y oriental del país y sus electores pertenecían a todos los estratos socioeconómicos.

Uno de los factores que determinaron el triunfo electoral de Duque fue, sin duda, la situación de Venezuela y, en particular, el impacto de

5. La Ley Estatutaria de Estatuto de Garantías para los Partidos de Oposición, aprobada este año y ya avalada por la Corte Constitucional, permitió tras 11 proyectos de ley frustrados desde la aprobación de la Constitución de 1991 (artículo 112) llenar este vacío. El impulso final en esta ocasión fue que los derechos de la oposición fueron acordados en los Acuerdos de Paz con las FARC en La Habana.

la migración. Los emigrantes, cuya cifra puede rondar el millón de personas, han generado un inmenso «ejército industrial de reserva» lleno de necesidades, que vende su mano de obra a precios irrisorios. Y algunos empleadores inescrupulosos, de manera insensible y en abierta contravención del Código Laboral, están aprovechando esta mano de obra barata para reducir los costos de producción y mejorar sus márgenes de ganancia en detrimento del empleo formal. Este fenómeno explica, entre otras razones, el voto a favor de Duque en los estratos más afectados y en los departamentos fronterizos con Venezuela, en los cuales alcanzó una mayoría sin atenuantes.

■ Un futuro incierto

Tras los pocos días transcurridos desde las elecciones presidenciales, estamos observando dos actitudes que, a mi modo de ver, eran previsibles: por un lado, Petro ha anunciado una oposición en regla y, por otra, Duque ya ha ofrecido un ramo de olivo para intentar desactivar una polarización extrema que pueda afectar su capacidad de gobierno. Sin duda, es muy arriesgado prever desde ahora el grado de dureza de la oposición que va a impulsar Petro y, mucho menos, si va a lograr consolidarse como jefe de la oposición o si sus adherentes se van a fragmentar, como ha sido la tradición de la izquierda en Colombia. En todo caso, su éxito en las urnas ha

constituido una señal inequívoca del profundo deseo de cambio que existe en la sociedad colombiana y, en ese orden de ideas, no es improbable que Duque se vea obligado a escuchar ese medio país que no está dispuesto a continuar esperando eternamente por una sociedad más justa y más igualitaria.

En el año próximo tendrán lugar las elecciones regionales para designar alcaldes, gobernadores, diputados para las asambleas departamentales y concejales municipales. Estas elecciones van a servir de termómetro para medir si Petro se ha consolidado y si puede aspirar con fuerza a la Presidencia de la República en las próximas elecciones, dentro de cuatro años. Asimismo, estos comicios servirán para medir si Duque ha respondido, o no, a las aspiraciones de cambio que anidan en la sociedad colombiana, o si va a sufrir el duro castigo que vivieron las elites venezolanas por su indolencia para responder a los clamores populares.

En Colombia, mucho más que en el resto de América Latina, la guerrilla había copado el espacio de la izquierda y los partidos de este signo no lograban superar bajos umbrales. La guerrilla absorbía a los mejores cuadros y la lucha armada dejaba poco espacio para la expansión y expresión de los movimientos sociales y sindicales. Daniel Pécaut hablaba de «una lucha armada al servicio del *statu quo*

social y político»⁶. Sin duda, el fin de la confrontación armada con las FARC y, ojala más temprano que tarde, con el ELN puede significar la irrupción con fuerza de los sectores alternativos como una opción de poder real.

Uno de los temas que generan mayor ansiedad en Colombia es si el nuevo mandatario va a poner en riesgo los Acuerdos de Paz con las FARC y las negociaciones en curso con el ELN en La Habana. Es muy probable que sus duros discursos de campaña a favor de revisar los acuerdos alcanzados con las FARC y el marco de la negociación con el ELN muestren una tendencia

hacia la moderación, pues para el país entero –incluidos los sectores que respaldaron al candidato del Centro Democrático– sería una auténtica catástrofe un reavivamiento del conflicto armado interno. A mi modo de ver, la paz es ya irreversible con las FARC e imprevisible con el minoritario ELN. Ni siquiera Santos logró avanzar de manera seria con este grupúsculo tan radical. ☒

6. D. Pécaut: «Una lucha armada al servicio del *statu quo* social y político» en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, 2015.

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Mayo de 2018

Quito

Nº 61

DOSSIER: Hacia una reapropiación de la geografía crítica en América Latina. Presentación del dossier, **Soffia Zaragocin Carvajal**, **Melissa Moreano Venegas** y **Soledad Álvarez Velasco**. Las «otras» geografías en América Latina: alternativas desde los paisajes del pueblo Chatino, **Gerónimo Barrera de la Torre**. Geografías de la cocaína: trayectos de mujeres colombianas encarceladas por drogas en Ecuador, **Ana María Cerón Cáceres**. *El mapa son los otros*: narrativas del viaje de migrantes centroamericanos en la frontera sur de México, **Rodrigo Parrini Roses** y **Edith Flores Pérez**. Cartografía social de Chapiquiña: reivindicando los derechos territoriales indígenas en los Altos de Arica, Chile, **Joselin Leal Landeros** y **Alan Rodríguez Valdivia**. Ideologías geográficas y producción de la naturaleza: elementos para pensar la resignación de los bosques frente a la crisis del capital, **Luis Fernando De Matheus** y **Andrei Cornetta**. Pueblo de papel: la producción social del territorio en el poblado industrial de Atenquique, México, **Alejandro Ponce de León Pagaza**. ENSAYO: Evocación a Jorge León Trujillo (1948-2017), **Hernán Ibarra**. ENSAYO VISUAL: Cuerpo / territorio, **Sofía Acosta** «La Suerte». TEMAS: *Saber hablar*: construcción del capital militante en movimientos populares en Argentina, **María Mercedes Palumbo**. Prácticas políticas de los sectores populares en Río de Janeiro: urbanización de la favela Santa Marta, **Maximiliano Duarte Acquistapace**. RESEÑAS.

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

Mauricio Macri en su ratonera

El fin de la utopía gradualista

JOSÉ NATANSON

Modelo de la transición posprogresista para otras centroderechas del continente, el gobierno de Mauricio Macri enfrenta una nueva crisis económica y fue en busca de un rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ante problemas que creía fáciles de resolver dejando atrás el «populismo» (alta inflación, falta de inversiones), reduce sus expectativas de recrear el apoyo popular y vislumbra un escenario más difícil en las elecciones presidenciales de 2019.

Primer presidente ni radical ni peronista democráticamente elegido de la historia argentina, Mauricio Macri fue también el primero en llegar al poder al frente de una fuerza explícitamente promercado que, sin proponer un antiestatismo fulminante, defendía las ventajas del libre juego de la oferta y la demanda, la desregulación y la apertura de la economía¹. En un país dotado de una fuerte memoria igualitarista y una pulsión plebeya que sobrevivió represiones y dictaduras, y que en su momento construyó el Estado de Bienestar más

amplio de América Latina, pasaron más de tres décadas desde la recuperación de la democracia antes de que un partido de estas características llegara a la Presidencia.

Desde su desembarco en el gobierno nacional en diciembre de 2015, la gestión de Cambiemos, la coalición entre Propuesta Republicana (PRO), de Macri, y la más que centenaria Unión Cívica Radical (UCR), osciló entre la convicción y el pragmatismo, entre la voluntad del nuevo presidente y sus principales colaboradores de

José Natanson: es periodista y politólogo. Es director de *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, de *Review. Revista de Libros* y de la editorial Capital Intelectual. Su último libro es *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha* (Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2018).

Palabras claves: crisis, dólar, neoliberalismo, Mauricio Macri, Argentina.

1. Gabriel Vommario: *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2017.

avanzar en un programa económico claramente neoliberal y la resistencia política, social y sindical: con el peronismo dividido, el principal freno fue el que impusieron las calles y los sindicatos. Así, los primeros dos años de gestión macrista estuvieron marcados por un ciclo de intensa movilización social: docentes, movimientos sociales, trabajadores estatales, científicos y mujeres, entre otros grupos, protagonizaron una serie de marchas multitudinarias. Los sindicatos también hicieron sentir su fuerza: con una tasa de sindicalización de 37%², Argentina es uno de los pocos países de la región en el que las organizaciones gremiales disputan con el empresariado y el Estado la distribución del ingreso, lo que no logró evitar, aunque sí morigerar, la caída del poder de compra de los salarios y, sobre todo, frenar los intentos de flexibilización de las leyes laborales.

Decidido a hacer de la necesidad virtud, el gobierno definió como «gradualismo» esta tensión entre su vocación neoliberal y las restricciones que fue encontrando, tensión que se reflejó en la evolución de la política económica. Al comienzo, en efecto, Macri aplicó una serie de *shocks*: desmontó de un día para el otro el complicado sistema de control de cambio establecido por el kirchnerismo; avanzó en la desregulación de algunos sectores, sobre todo aquellos con los que tenía compromisos políticos (en telecomunicaciones, por ejemplo, adoptó una serie

de medidas favorables a los intereses del Grupo Clarín); bajó o eliminó los impuestos a la exportación –las retenciones–, otro compromiso asumido durante la campaña; y avanzó en una veloz y muy costosa normalización del frente financiero mediante el pago de la totalidad de la deuda reclamada por los «fondos buitres». La política exterior, en tanto, giró a la búsqueda de una serie de acuerdos de libre comercio (se intentó avanzar sin éxito en un tratado entre el Mercosur y la Unión Europea), el acercamiento a las potencias occidentales y el deseo, aún pendiente, de ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Al mismo tiempo, mantuvo bajo control público el sistema jubilatorio estatizado durante el gobierno anterior y no avanzó en la reprivatización de las empresas nacionalizadas (Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Aerolíneas Argentinas). Aunque recortó y fusionó programas y planes sociales, no concretó un recorte del gasto público al estilo de los años 90.

En los planes del gobierno, este conjunto de medidas liberalizantes permitiría normalizar una economía afectada por los controles, el déficit fiscal y la inflación, de modo tal de lograr un flujo de inversiones, en particular externas, que echaría a andar nuevamente la rueda del crecimiento y dejaría atrás el

2. Antonio Mangione: «Sindicalización e igualdad» en *Contexto*, 12/6/2016.

populismo. Hasta tanto esto sucediera, la transición se financiaría con deuda, que aumentó de manera vertiginosa, y mediante la atracción de capitales especulativos de corto plazo, seducidos por el *carry trade* y la liberalización total de la cuenta de capital.

El gradualismo fue posible gracias a la herencia económica del kirchnerismo. Aunque el segundo gobierno de Cristina Fernández estuvo marcado por el deterioro económico³, hubo, en un contexto de caída de prácticamente todos los indicadores, dos que se mantuvieron en niveles razonables: empleo y deuda. Irónicamente, fue la vitalidad que conservaba el mercado laboral la que permitió que el impacto regresivo de las primeras decisiones económicas de Macri no derivara en una crisis social mayúscula, del mismo modo que los bajísimos niveles de deuda habilitaron el festival de bonos necesario para sostener la nueva gestión. El problema es que el plan no funcionó.

La inversión extranjera directa, en efecto, se mantuvo en los mismos niveles que en los últimos años del kirchnerismo, las exportaciones no despegaron y la fuga de divisas continuó. Puesto frente a la evidencia de este fracaso, el gobierno recalculó: discretamente, sin plantearlo de manera explícita, se propuso enfrentar las cruciales elecciones de octubre de 2017 apostando a una mejora del salario real, que el año anterior había

perdido poder adquisitivo por la inflación generada por la devaluación, e incrementando los recursos para la obra pública. Esto fue posible porque, a diferencia de los partidos tradicionales de derecha en Argentina, integrados por economistas dogmáticos, el macrismo está liderado en su mayoría por empresarios y gerentes, que aunque sea por afán de lucro han acumulado cierta experiencia en el trato con el mundo real. Y como a veces hasta la economía argentina responde a las leyes más básicas, el resultado de este minigiro heterodoxo fue un modesto crecimiento del PIB (2,9%)⁴, una leve recuperación de los salarios y una mejora de los indicadores sociales.

Estos módicos resultados económicos fueron suficientes para que Cambiemos revalidara su apoyo en las elecciones legislativas, en las que no solo se consolidó como la primera fuerza nacional, sino que arrasó en las principales ciudades del país y, especialmente, en la «zona núcleo». Sustentada en la economía de la soja, se trata de un entramado extenso que incluye desde los puertos de las multinacionales sobre el río Paraná y las grandes propiedades tradicionales hasta los nuevos *pools* de siembra y las empresas prestadoras de servicios

3. Matías Kulfas: *Los tres kirchnerismos*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2017.

4. Martín Kanenguiser: «La economía creció 2,9% en 2017, según las estimaciones del Gobierno» en *La Nación*, 18/1/2018.

agropecuarios. Lejos de la imagen tradicional de terratenientes y peones, el campo argentino es hoy tierra de ingenieros agrónomos, veterinarios, mecánicos de maquinaria agrícola, pilotos de aviones fumigadores. Esta nueva clase media semirrural fue construyendo, en particular en su confrontación con el kirchnerismo, un relato de sí misma como el actor más dinámico de la economía argentina, competitivo, hipertecnologizado e integrado a la globalización, y desprovisto además de reclamos de subsidios.

Apenas asumió el gobierno, el macrismo anunció la eliminación o disminución de las retenciones a la exportación de productos agropecuarios, lo que, combinado con la devaluación, mejoró enormemente la rentabilidad del campo. Por eso no fue sorprendente que en las elecciones arrasara en la «pampa sojera». Pero no solo allí. También, de manera más inesperada, consiguió derrotar al peronismo en provincias claves y obtener el triunfo simbólico de ganarle a Cristina Fernández en la decisiva provincia de Buenos Aires. Amplios sectores sociales cuya situación económica personal (su metro cuadrado, en la tecnojerga del marketing político) se había deteriorado decidieron, sin embargo, renovar su respaldo al oficialismo, que de este modo lograba «desenganchar» la situación material de un conjunto importante de argentinos de su comportamiento político-electoral. La atomización del peronismo, que se presentó dividido,

y la polarización con Cristina Fernández, a cuya gestión el macrismo responsabilizaba por las dificultades económicas, explican el resultado. La sociedad había decidido esperar, estirar su paciencia.

Pero la economía es eso que pasa mientras los políticos ganan las elecciones. Cuatro meses después del triunfo del oficialismo, Argentina asistía incrédula a un nuevo capítulo de sus cíclicas crisis económicas.

■ El dictamen del «mercado»

Las inversiones esperadas nunca llegaron. Si durante los primeros dos años de gestión el argumento era que los inversores estaban aguardando que el gobierno se fortaleciera políticamente, demostrara su capacidad de imponerse en las elecciones legislativas y enterrara así el riesgo de un regreso del kirchnerismo, una vez producido el triunfo de 2017 la demanda de los «mercados» cambió: ahora había que producir una serie de reformas profundas que dejaran en claro la voluntad de cambio del gobierno. Así, el macrismo aprovechó la efervescencia poselectoral para impulsar una controvertida reforma previsional que cambiaba la fórmula de ajuste de los haberes jubilatorios y que, en los hechos, implicaba una merma de ingresos para los jubilados (y, por lo tanto, un ahorro fiscal). Sin embargo, a pesar del costo político que tuvo que pagar por la impopular decisión, esta tampoco fue suficiente.

¿Qué estaba pasando entonces? Como señalamos, el plan del macrismo consistía en crear las condiciones para que, tras años de espanto populista, el regreso de la inversión privada permitiera relanzar el crecimiento. El déficit fiscal se reduciría poco a poco; el déficit externo se sostendría con inversiones financieras y deuda, que al comienzo aumentaría de manera significativa y luego iría reduciendo su peso relativo conforme la economía se expandiera. Pero la discreta utopía gradualista del macrismo partía de una lectura ingenua de los beneficios de la globalización. En efecto, el apoyo de las potencias occidentales, simbolizado en la impresionante visita de jefes de Estado durante el primer año de mandato de Macri, no se tradujo en inversiones productivas: una cosa es el apoyo político y otra la voluntad de los empresarios, que hablan otro idioma. La idea de una economía impulsada por la inversión no se verificó en la práctica. Del mismo modo, el salto exportador que supuestamente se produciría por las enormes ventajas otorgadas a los productores agrarios tampoco se comprobó: dada la naturaleza de la canasta de bienes y servicios que el país le vende al mundo, conformada básicamente por *commodities*, el volumen de ventas depende de la demanda externa, que se mantuvo estable, más que de los costos internos. La devaluación no llevó a un aumento del volumen de las exportaciones sino a una mejora de la rentabilidad de los exportadores.

Las dificultades de la economía real desnudaron la vulnerabilidad financiera, que no había hecho más que agravarse mientras se financiaba una transición que nunca se completó. Como la economía casi no creció, el peso de la deuda sobre el PIB aumentó de manera alarmante. Como las exportaciones no se dispararon, los dólares para pagar esa deuda no aparecieron. Y entonces, cuando las condiciones internacionales cambiaron, este cuadro, que hasta el momento había permanecido velado detrás de la cortina de dólares financieros provenientes del exterior, se hizo plenamente visible: a comienzos de 2018, la decisión de la Reserva Federal estadounidense de aumentar la tasa de interés frenó en seco la posibilidad de seguir tomando deuda en los mercados internacionales. Al mismo tiempo, el aumento del precio del petróleo agudizó el déficit de la balanza energética y la sequía que azotó a buena parte del país redujo los ingresos por exportaciones. Como tantas otras veces en la historia argentina, la crisis económica se disparaba por la falta de dólares.

Detengámonos un momento en este aspecto antes de pasar a la reacción del gobierno. Dada su estructura productiva, Argentina enfrenta de manera cíclica el problema de la escasez de divisas, la temida «restricción externa». Cuando la economía crece, las importaciones se expanden mucho más rápido que las exportaciones, lo

que genera déficits crecientes de la balanza de pagos. Las características propias de una industrialización incompleta hacen que, a partir de cierto punto, las fábricas requieran bienes de equipo y capital importados. Al mismo tiempo, como el crecimiento económico suele estar acompañado por aumentos de salarios, la demanda social pasa de los bienes básicos (alimentos, vestido, etc.) a otros más sofisticados (autos, electrodomésticos), que al no fabricarse localmente profundizan la necesidad de dólares, a lo que se suman los viajes al exterior⁵. A estas necesidades hay que añadir el déficit de la balanza enérgica y los dólares para ahorro. Las exportaciones, generadas básicamente por la producción agropecuaria, se vuelven insuficientes para satisfacer la demanda de divisas. Frente a esta situación, los gobiernos suelen reaccionar mediante fuertes devaluaciones, que ayudan a reequilibrar el frente externo hasta que el ciclo comienza de nuevo.

Esta situación estaba presente al menos desde 2010. El kirchnerismo había intentado contenerla apelando a restricciones a la salida de capitales, límites a la compra de dólares y un severo control de importaciones. Desde el otro lado de la luna, el macrismo intentó resolverla mediante la atracción de dólares financieros y el endeudamiento, pero no atacó el problema de fondo del modelo de desarrollo. Finalmente, cuando el cambio de contexto internacional desnudó la fragilidad

del diseño económico, el gobierno reaccionó erráticamente y sin coordinación: pasó de minimizar los efectos de la crisis en un primer momento a asustarse después. El dólar comenzó una trepada imparable. El Banco Central, que hasta el momento se había manejado con un poco creíble esquema de metas de inflación, anunció primero una flexibilización de esas metas y luego su eliminación total. Su presidente de entonces, Federico Sturzenegger, dijo que dejaría flotar el tipo de cambio y a los pocos días, mientras el precio del dólar seguía escalando, salió apresuradamente a vender reservas para intentar contenerlo, sin éxito. Aunque había prometido respetar la autonomía de la autoridad monetaria, Macri decidió, en medio de la crisis, desplazar a Sturzenegger, un economista dogmático de orientación monetarista, y reemplazarlo por el ministro de Finanzas, Luis Caputo, un *trader* acostumbrado a pulsar en los mercados.

La corrida –y la torpeza que exhibió el gobierno– reavivó viejos fantasmas. Aunque los vaivenes económicos están presentes en cualquier economía, Argentina ha ido consolidando a lo largo de su historia un patrón singularmente enloquecido, que se traduce en una crisis devastadora aproximadamente cada diez años, acompañada

5. V. una explicación global de la debilidad del programa económico en Claudio Scaletta: *La recaída neoliberal. La insustentabilidad de la economía macrista*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2017.

en general por una intensa conflictividad social y una ruptura política, como demuestran la crisis de la deuda de 1982 (que marcó el fin de la dictadura), la hiperinflación de 1989 (que determinó la renuncia de Raúl Alfonsín e incluyó una incautación de depósitos) y el estallido de 2001 (que también incluyó un «corralito» sobre las cuentas bancarias y puso fin al régimen de convertibilidad de la moneda).

Los motivos de este «ciclo de ilusión y desencanto»⁶ son difíciles de determinar, aunque parecen responder a problemas de la estructura económica (la restricción externa que deriva crónicamente en crisis del sector externo) ausentes en otros países que cuentan con recursos de exportación que les garantizan los dólares necesarios (el cobre en Chile, por ejemplo), o en sociedades con patrones de consumo menos «europeo», lo que también limita la necesidad de importaciones. En Argentina, además, esta base material se combina –y en buena medida explica– la dificultad histórica para consensuar un modelo de desarrollo: en contraste con el neoliberalismo chileno y el desarrollismo brasileño, el país vive una especie de disputa permanente entre quienes defienden un diseño liberal-aperturista y los que prefieren un esquema proteccionista y orientado al mercado interno. En todo caso, el resultado es que la sociedad argentina no registra las tensiones económicas, en particular las cambiarias, del

mismo modo que otras sociedades. La dolarización de los ahorros y de sectores enteros de la economía –el sector inmobiliario y la construcción–, la agilidad de los actores económicos para aprovechar las oportunidades financieras, el cortoplacismo del mundo empresario y el sesgo inflacionario constituyen algunos de los rasgos más marcados de una sociedad siempre alerta, en la que el valor del dólar no es un precio más sino un termómetro de la crisis⁷.

Volvamos a la coyuntura. La devaluación parecía imparable: el dólar, que a comienzos de año se situaba en 18 pesos, llegaba a los 24 (el chiste que circulaba en aquellos días era que el gobierno había confundido el precio del dólar con la temperatura de 24 grados a la que, para fomentar el ahorro de energía, pedía limitar el aire acondicionado). Cerrados los grifos financieros, Macri tomó una decisión desesperada: inició la negociación para un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a esa altura la única vía disponible para conseguir los dólares necesarios para engrosar las reservas y evitar un descontrol aún mayor. Luego de tres semanas de rápidas tratativas, el gobierno anunció la firma de

6. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach: *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Paidós, Buenos Aires, 2018.

7. Alejandro Grimson: «La cultura de la crisis» en *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur Nº 228, 6/2018.

un *stand-by* con el organismo que le garantizaba una serie de desembolsos escalonados por un total de 50.000 millones de dólares. Aunque lo quiso presentar como un triunfo, como una señal de la confianza de las principales potencias, la decisión fue leída por la sociedad, que mayoritariamente la rechazó⁸, como una muestra de inoperancia o claudicación –o las dos cosas a la vez–. Sucede que, tras una historia que incluye 26 acuerdos con el FMI, los argentinos saben que un préstamo del organismo no es un préstamo sino un programa de gobierno, que en este caso incluye una mayor reducción del déficit fiscal, del 2,5% previsto para 2019 antes del acuerdo al 1,3% negociado con el Fondo, lo que se traduce en recortes por unos 7.000 millones de dólares.

■ La difícil reelección

Al cierre de este artículo, el peso argentino se había devaluado 60% desde el inicio de la crisis, las reservas habían disminuido en 15.000 millones de dólares, el pronóstico de inflación anual pasó de 15% a 30% y el crecimiento esperado para este año se situaría por debajo de 1%. Desde el punto de vista político, el gobierno macrista, que supuestamente había llegado para reordenar una economía descalabrada, se revelaba, si no totalmente impotente, sí desorientado: el gradualismo que supuestamente permitiría ir normalizando las variables fue reemplazado por el desafío de

apurar el ajuste comprometido con el FMI sin erosionar todavía más la coalición de apoyos.

Como casi la mitad del gasto del Estado nacional está indexado por ley (jubilaciones y programas sociales) y resulta por lo tanto difícil de ajustar, y como el recorte de los subsidios a las tarifas de los servicios públicos, otro componente importante del presupuesto, también choca contra el límite de la tolerancia social, avanzar con la reducción del déficit implica alimentar el conflicto. Curiosamente, fue en el campo, última reserva de legitimidad del macrismo, donde esta tensión se reflejó de manera más nítida. En efecto, la formidable devaluación experimentada en los últimos tres meses redundó en un aumento instantáneo de la rentabilidad de los exportadores agropecuarios, que de un día para el otro vieron cómo sus ganancias en pesos aumentaban 60% (frente a un aumento de sus costos mucho menor). En este marco, una reposición de las retenciones, incluso por un porcentaje menor al vigente durante el kirchnerismo, permitiría sobrecumplir las metas negociadas con el FMI y hasta dejaría un margen para pensar en alguna política expansiva. Fueron de hecho las mismas autoridades del organismo internacional quienes lo sugirieron.

8. «Encuesta revela fuerte rechazo a la decisión de volver al Fondo Monetario» en *Economis*, 10/5/2018.

Sin embargo, luego de una serie de versiones, desmentidas y reclamos, el mismo Macri descartó la idea.

El gobierno se encuentra políticamente inmovilizado en la ratonera que él mismo se construyó. La necesidad de cumplir con las metas de déficit lo obliga a explorar recortes que generen rechazos sociales y políticos, en un tanteo cotidiano exasperante (y políticamente muy desgastante): los empleados públicos, los Estados provinciales, las universidades nacionales, los fondos para cultura y ciencia constituyen algunas de las áreas afectadas. Solo sobreviven los planes sociales, porque en este punto el macrismo aprendió de la experiencia de los años 90: sin el entramado de protección social construido por el kirchnerismo y prolongado durante estos años, el gobierno corre el riesgo de un estallido que amenace la paz social y la gobernabilidad política. Como señalamos en otra oportunidad⁹, la conciencia acerca de la necesidad de garantizar un piso mínimo de supervivencia para los amplios sectores sumergidos constituye uno de los rasgos característicos de la «nueva derecha» macrista.

El macrismo se acerca a las elecciones del año que viene, en las que el presidente se jugará su reelección, en una situación de debilidad mayor a la que se preveía unos meses atrás. Aunque nada está definido, en buena medida porque el peronismo continúa

dividido, el gobierno tiene por delante el difícil desafío de reestabilizar la economía, superar los meses de recesión y deterioro social que se aproximan y llegar a mediados de 2019 con la posibilidad de mostrar algún signo de recuperación, aunque sea mínimo. Autoproclamado como un líder racional, pragmático y desideologizado, Macri no ofreció nunca grandes cambios, apenas una promesa de normalización gradual. Incluso la decisión de habilitar el tratamiento legislativo de la legalización del aborto, que todos los presidentes anteriores, incluyendo a Néstor Kirchner y a Cristina Fernández, habían bloqueado, fue presentada de manera discreta, casi vergonzante: Macri anunció en su discurso de apertura de sesiones que vería con agrado que el Congreso encarara el tema, pero al mismo tiempo aclaró que él personalmente estaba en contra, mientras sus ministros exhibían posiciones encontradas y el bloque oficialista terminaba votando dividido. Al final, liderando sin liderar, el presidente se privó de aprovechar la corriente liberal que, junto con un conservadurismo por momentos medieval, anida en su partido, y de la posibilidad de capitalizar una decisión histórica.

9. Ver J. Natanson: *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2018.

Mientras el discurso de regeneración republicana y la crítica a la corrupción van perdiendo efectividad, el gobierno reduce sus expectativas de recrear el apoyo popular. Deliberadamente ajeno a cualquier epopeya, cultor de una épica antiépica, el macrismo construyó la propuesta de un presidente menos presente, una

vuelta a lo privado a partir de una economía sana y en crecimiento que operaría como la base a partir de la cual los individuos y las empresas podrían, por fin liberados de los pesados controles populistas, desplegar sus energías. Fue el precio del dólar, como tantas veces en Argentina, el que puso en crisis estos planes. ▣

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

Mayo-Agosto 2018

México, DF

Nº 113

LA DIPLOMACIA PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL

Coordinadores: Daniel Aguirre Azócar, Ilan Manor
y Alejandro Ramos Cardoso

ARTÍCULOS: **Nicholas J. Cull**, El largo camino hacia la diplomacia digitalizada: breve historia del uso de internet en la diplomacia pública de Estados Unidos. **Corneliu Bjola**, Diplomacia digital 2.0: tendencias y resistencias. **James Pamment**, La diplomacia y la digitalización: un oficio en adaptación a las nuevas redes de poder. **Alister Miskimmon**, **Ben O'Loughlin** y **Laura Roselle**, Narrativa estratégica: el arte de la diplomacia en el siglo XXI. **Juan Luis Manfredi** y **Alejandro Ramos Cardoso**, Redes sociales, información internacional e integridad diplomática. **Daniel Aguirre Azócar** y **Matthias Erlandsen**, La diplomacia pública digital en América Latina: desafíos y oportunidades. **Alejandro Neyra** y **Rafa Rubio**, Cancillería peruana: de la digitalización a la modernización. **Ilan Manor** y **Marcus Holmes**, «Palestina en Hebreo»: más allá de las limitaciones de la diplomacia tradicional. **Efe Sevin**, La diplomacia digital como herramienta de comunicación en las crisis: alcance de los medios digitales en Turquía tras el 15 de julio. **Nancy K. Groves**, Hacia un mayor uso de las redes sociales en la Secretaría de la ONU: reflexiones de una funcionaria.

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

¿Dónde está la izquierda en la India?

JULES NAUDET / STÉPHANIE TAWA-LAMA REWAL

En la India, al igual que en Europa, la izquierda atraviesa grandes dificultades. Más allá de la financiarización de la economía y de la disparidad de las condiciones sociales, este artículo analiza los factores que, desde las dinámicas electorales hasta la penetración de la criminalidad en la clase política, explican la debilidad de la izquierda india, en un contexto de crecimiento del nacionalismo hindú de extrema derecha que hoy controla el gobierno central.

Desde los movimientos campesinos que organizaron una marcha de decenas de miles de agricultores durante varios días hasta las movilizaciones de cientos de miles de dalits¹ que denuncian la discriminación que padecen, pasando por los movimientos contra los desplazamientos de población ligados a la construcción de grandes represas hidroeléctricas —como el Narmada Bachao Andolan²—, el paisaje indio de las luchas sociales se distingue por su diversidad y

energía³. Estas movilizaciones vinculadas a causas precisas se propagan a través del país y suelen estructurarse en torno de un *sangharsh samiti*, un comité de lucha local.

Sin embargo, en un país que concentra más de un tercio de los pobres del planeta⁴, este dinamismo de los movimientos sociales no significa que la izquierda sea fuerte. Ni estas luchas ni las movilizaciones sindicales y partidarias logran tener peso suficiente

Jules Naudet: se desempeña como responsable de investigación del Centro Nacional para la Investigación Científica (CNRS, por sus siglas en francés), en el Centro de Estudios de la India y Asia del Sur de la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHESS), París.

Stéphanie Tawa-Lama Rewal: es responsable de investigación en el Centro de Estudios de la India y de Asia del Sur (CNRS-EHESS).

Palabras claves: castas, criminalidad política, izquierda, neoliberalismo, India.

Nota: la versión original de este artículo en francés fue publicada con el título «Où en est la gauche en Inde?» en *La Vie des Idées*, 6/2018. Traducción de Gustavo Recalde.

1. Los dalits, «intocables» o «parias», están en el nivel más bajo del sistema de castas de la India. Aunque son los más discriminados, algunos de ellos han ocupado cargos políticos [N. del E].

2. Movimiento Salven al Narmada.

3. Agradecemos los incisivos comentarios de Joël Cabalion, Vanessa Caru, Mathieu Ferry, Olivier Roueff y Marc Saint-Upéry.

4. Más de 760 millones de personas viven con menos de 3,2 dólares al día.

como para lograr una mayor protección jurídica de los trabajadores, el acceso universal a servicios públicos de calidad (educación, salud, etc.), una mejor distribución del ingreso y, en general, la «reincrustación» de la economía en la sociedad⁵. Recogiendo los interrogantes de Werner Sombart sobre la ausencia de socialismo en Estados Unidos, cabe preguntarse sobre las razones de esta debilidad de la izquierda en el subcontinente indio.

■ Neoliberalismo y dispersión de las condiciones sociales

Las dificultades de la izquierda india y su repliegue sobre una postura esencialmente defensiva en general se explican por dos factores. El primero, común a la mayoría de las sociedades contemporáneas, es la creciente hegemonía, en un contexto de financiarización de la economía, del neoliberalismo, que puede definirse como un fenómeno que combina una teoría económica, una ideología política, una filosofía de las políticas públicas y, finalmente, un imaginario social que alaba las virtudes del mercado y la competencia⁶. Las promesas del liberalismo seducen a la clase media urbana y estas nuevas aspiraciones la desvían de una solidaridad hacia los grupos más dominados. Este desplazamiento del poder hacia las finanzas, en detrimento del Estado y del empresariado, no ha sido aún suficientemente estudiado por las fuerzas de izquierda, tanto intelectuales como partidarias.

La izquierda se encuentra así en una situación de anomia, privada de una ideología y de repertorios de acción colectiva adaptados a los desafíos contemporáneos.

La segunda explicación a la que se recurre frecuentemente insiste en la disparidad de las condiciones sociales en la India, en función de la clase, la casta, el género, la religión, el idioma o incluso la pertenencia regional⁷, lo que dificulta particularmente el surgimiento de una conciencia de clase común a los grupos dominados. Esta fragmentación se ve acentuada por la «obsesión por la pequeña diferencia» o la «desigualdad graduada» producida por el sistema de castas, que, según Bhimrao Ambedkar⁸, favorece la indiferencia frente a las desigualdades⁹. Asimismo, se ve reforzada por la débil convergencia

5. Karl Polanyi: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* [1946], FCE, Buenos Aires, 2011. Para Polanyi, en las sociedades tradicionales la economía estaba «empotrada» o «incrustada» en el conjunto de las relaciones sociales, y no autonomizada como en la sociedad de mercado.

6. Peter Hall y Michèle Lamont (dirs.): *Social Resilience in the Neoliberal Era*, Cambridge UP, Nueva York, 2013.

7. Mathieu Ferry, J. Naudet y Olivier Roueff: «Seeking the Indian Social Space: A Multidimensional Portrait of the Stratifications of Indian Society» en *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*, 20/2/2018.

8. Ambedkar (1891-1956) fue un jurista, académico y político convertido al budismo, recordado por su lucha en favor de los «intocables» [N. del E.]. Ver J. Naudet: «Ambedkar ou la critique de la société de castes» en *La Vie des Idées*, 27/11/2009.

9. Olivier Herrenschmidt: «L'inégalité graduée ou la pire des inégalités. L'analyse de la société hindoue par Ambedkar» en *Archives Européennes de Sociologie* vol. 37 N° 1, 1996.

de los reclamos de los trabajadores rurales y urbanos, así como por las muy diferentes protecciones jurídicas que benefician al sector organizado y al sector informal. En efecto, debe señalarse la importancia que tiene en la India la división entre el trabajo organizado (es decir, sujeto a las regulaciones del derecho laboral y que ofrece protección a los trabajadores) y el trabajo no organizado, que escapa a toda regulación estatal y atañe a entre 40% y 85% de la población activa del país según las estimaciones¹⁰.

Pero más allá de la evidente constatación de la extrema fragmentación sociológica de la sociedad india y de la creciente influencia del neoliberalismo sobre la conciencia política, este artículo pretende explorar algunas de las razones por las cuales no existe hoy una izquierda fuerte en la India. Por ser el país un vasto Estado federal, este intento de ofrecer una mirada de conjunto sobre la izquierda está necesariamente condenado a pasar por alto numerosos aspectos, principalmente la multiplicidad de culturas políticas locales, ricas en tradiciones singulares. Sin pretender agotar el tema, analizaremos en particular las dinámicas electorales, la debilidad estructural del sindicalismo, la penetración criminal de la clase política y el amordazamiento de la crítica social por parte de las fuerzas fascistas. En efecto, estas explicaciones, pocas veces utilizadas en conjunto, permiten comprender mejor por qué un frente común de las diversas fuerzas de

izquierda, capaz de hacer surgir un nuevo pacto social, es un horizonte que hoy parece lejano.

■ Una izquierda fuerte después de la Independencia

Al momento de la Independencia, en 1947, localizar a la izquierda en la escena política india era relativamente sencillo. Se la encontraba en parte en el seno mismo del Congreso Nacional Indio (CNI), también denominado Partido del Congreso, partido-paraguas cuya corriente socialista se emancipó de forma progresiva, aun cuando el socialista moderado Jawaharlal Nehru, primer ministro hasta 1964, nunca dejó de proclamar su apego a esta familia política, al igual que su hija Indira Gandhi. Fuera del Partido del Congreso, la izquierda estaba representada por el Partido Comunista, presa del faccionalismo desde su nacimiento en la década de 1920. Pero en 1957 el Partido Comunista ganó las elecciones regionales en el pequeño estado costero de Kerala; y en 1967, como Partido Comunista (Marxista)¹¹, surgió como una

10. Barbara Harriss-White: «India's Informal Economy: Facing the 21st Century» en Kaushik Basu (dir.): *India's Emerging Economy*, Oxford UP, Nueva Delhi, 2004.

11. En 1964, el Partido Comunista se divide entre una minoría que considera a la Unión Soviética como modelo, preconiza el recurso a la vía parlamentaria (autorizado por Nikita Jrushchov en 1956) y se queda en el seno del partido, y una mayoría que rechaza el abandono del proyecto revolucionario en su versión radical y funda el Partido Comunista de la India (Marxista). Ver J. Cabalion: «Maoïsme et lutte armée en Inde contemporaine» en *La Vie des Idées*, 9/3/2011.

agrupación de mayor importancia en el otro extremo del subcontinente, en Bengala Occidental.

Fue en ese estado donde, en ese mismo año, obreros agrícolas del distrito de Naxalbari se apoderaron de las tierras cuya distribución más equitativa reclamaban desde hacía mucho tiempo. El proyecto político de quienes pronto serían llamados los naxalitas era maoísta¹²: se trataba de poner fin, mediante las armas, al «sistema parlamentario fraudulento, semicolonial y semifeudal» para reemplazarlo por una «dictadura democrática popular»¹³. Los asesinatos políticos se multiplicaron en Calcuta, que asistió, a lo largo de los años 70, a la instauración de una espiral de violencia, entre el «terrorismo urbano» de los insurgentes¹⁴ y su despiadada represión por la policía y el ejército. El movimiento naxalita pasó entonces a la clandestinidad y se desplazó hacia las regiones del centro de la India, donde sobreviviría hasta una nueva fase de desarrollo en los años 2000.

En cuanto al Partido Comunista (Marxista), tras algunos años de titubeos, optó por perseguir sus objetivos jugando el juego del reformismo y la democracia parlamentaria. En 1977 ganó las elecciones y, desde entonces, iba a gobernar sin compartir el poder la región de Bengala Occidental, en el seno de un Frente de Izquierda cuyos mayores logros políticos serían una reforma agraria a gran escala y

una práctica avanzada de descentralización. En Kerala, donde el Frente de Izquierda alternaba en el poder con una coalición dominada por el Partido del Congreso, el principal triunfo del Partido Comunista (Marxista) fue el alto nivel de desarrollo humano de ese estado, que debe mucho a la estrecha red asociativa de la sociedad de Kerala como consecuencia de una fuerte tradición de movilización, impulsada por los partidos políticos y los sindicatos¹⁵, pero también por las organizaciones religiosas, de casta y otras ONG.

■ La lenta fragmentación ideológica de la izquierda india

Ubicar a la izquierda en el tablero político indio se vuelve mucho más complicado a partir de los años 80. Durante esta década, el paisaje político se transforma: por un lado, el Partido Popular Indio (Bharatiya Janata Party, BJP), expresión de la derecha nacionalista hindú, se impone progresivamente como el otro partido panindio, junto al Partido del Congreso; por otro

12. *Ibíd.*

13. El programa está disponible en *South Asian Terrorism Portal*, <www.satp.org/satporgtp/countries/india/maoist/documents/papers/partyprogram.htm>.

14. Atul Kohli: *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge UP, Cambridge, 1991.

15. Patrick Heller y Thomas Isaac: «Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala» en Archon Fung y Erik Olin Wright (dirs.): *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, Nueva York, 2003, p. 84.

lado, surgen los llamados partidos regionales, cuya carrera (si no su ambición) está limitada al perímetro local. La competencia política alcanza entonces un nivel inédito, ya que se vuelve cada vez más difícil gobernar en los estados, y luego en el centro, sin esos partidos. La noción vaga, pero muy utilizada en el discurso político indio, de «política identitaria» remite al fenómeno de movilización en torno de las identidades de las regiones, castas y religiones que dan forma, más o menos explícitamente, a esos partidos.

Sin embargo, varios de ellos recurren a pensadores políticos que son claramente, aunque de diferentes maneras, de izquierda. Periyar, reformista ateo, racionalista y feminista, es el principal inspirador del movimiento anti-brahmánico y luego de los partidos dravídicos¹⁶ –la Federación Dravidiana del Progreso (Dravida Munnetra Kazhagam, DMK), creada en 1949, y su rival surgida de una escisión en 1972, la Federación de Progreso Dravida de Anna en Toda la India (AIADMK)–, en el estado de Tamil Nadu. Ambedkar, principal autor de la Constitución india, partidario de la «aniquilación de las castas» y defensor de los dalits, pero también de los derechos de las mujeres, es el héroe del Partido de la Sociedad Mayoritaria (Bahujan Samaj Party), creado en 1984 en la región de Uttar Pradesh. Ram Manohar Lohia, mentor del socialismo indio, es la figura tutelar de

los partidos surgidos de las sucesivas escisiones del Janata Dal (Frente Popular) que llegaron al poder en los años 90 en Karnataka, Odisha, Bihar o Uttar Pradesh: Janata Dal (United), Biju Janata Dal, Rashtriya Janata Dal y Samajwadi Party.

Sin embargo, estos partidos se alejaron con rapidez de su inspiración más o menos radicalmente reformista en el ejercicio del poder. En el sur, los dos grandes partidos dravídicos que se alternan en el gobierno de Tamil Nadu desde 1967 no impidieron las recurrentes manifestaciones de violencia contra los dalits ni la regresión del feminismo de Periyar hacia una celebración simplista de la maternidad¹⁷. En el norte, el Samajwadi Party y el Rashtriya Janata Dal son partidos profundamente patriarcales. Aunque todos afirman luchar contra la pobreza, ponen por delante las identidades de casta o las diferencias culturales. En efecto, la apelación a la casta resultó de una temible eficacia en el plano electoral: reemplazó a las grandes ideologías como tópico central de la movilización¹⁸. Actualmente, todos los partidos políticos se dedican a movilizar a ciertas castas para ganar las elecciones, y el recurso a los denominados

16. Los pueblos dravídicos son los habitantes originarios del extremo meridional de la India [N. del E.].

17. V. Geetha: «Unhappy Anniversary» en *The Caravan*, 1/4/2017.

18. Christophe Jaffrelot: *La démocratie en Inde. Religion, caste et politique*, Fayard, París, 1998.

«bancos de votos» está en el corazón de la «democracia de patronazgo»¹⁹.

■ La percepción mutante de las desigualdades

No obstante, el juego electoral no es el único que está en tela de juicio, ya que la importancia del concepto de «justicia social» en el discurso de los partidos dravídicos en el sur o en el de los llamados partidos «de las castas bajas» en el norte, pone de manifiesto un particular enfoque sobre las desigualdades. Este concepto tan impreciso como ambicioso expresa, en efecto, una reivindicación de la reparación de la injusticia histórica de la que fueron víctimas algunos grupos sociales, dominados según los casos por los brahmanes, las castas altas, los habitantes del norte, etc. Pero la reparación reclamada, al igual que el perjuicio sufrido, atañe a un grupo particular, aun cuando ese grupo pueda ser muy amplio: así, los dalits constituyen el 15% de la población india; y las *other backward castes* («otras castas atrasadas»), categoría heterogénea, utilizada por el gobierno, que agrupa a las castas que no son ni «intocables» ni «superiores», se estiman en 52%.

El sistema de cuotas (*reservations*), implementado a partir del periodo colonial pero consolidado tras la Independencia, tenía como objetivo compensar la discriminación que afectaba a los grupos de castas bajas y a las poblaciones tribales forzando

su integración en tres instituciones de las que estaban excluidos de facto: la administración, la universidad y las asambleas legislativas.

Sin embargo, hoy numerosas castas dominantes²⁰, como los jats en Haryana, los patels en Guyarat, los yadavs en Uttar Pradesh o los reddy en Andhra Pradesh, reclaman a su vez cuotas. Sean estas demandas legítimas –en el caso de las castas bajas que son las víctimas probadas de una discriminación histórica– o no tanto –en el caso de las castas dominantes–, todas estas movilizaciones tienen como consecuencia el reforzamiento de las fronteras entre castas, ya que su éxito supone que funcionen como grupos de intereses. Tales movilizaciones conducen a que prevalezcan las lealtades de casta sobre las de clase, en detrimento particularmente de los numerosos integrantes de las castas dominantes que viven en una gran precariedad económica. Muchas instituciones formales (asociaciones de casta, templos, sectas religiosas, etc.)

19. Kanchan Chandra: «Elections as Auctions» en *Seminar* Nº 539, 2004, <www.india-seminar.com/2004/539/539%20kanchan%20chandra.htm>.

20. Lo que los sociólogos llaman una «casta dominante» no es una casta considerada superior debido a su estatus en una escala de pureza ritual, sino una que a pesar de su estatus religioso intermedio es poderosa a escala local por el efecto acumulado del número de sus miembros y su control sobre la tierra y la propiedad agraria y el poder político. Esta dominación numérica, territorial y política no impide que grandes sectores de estos grupos vivan en condiciones de pobreza real.

o informales (cultura de casta, redes clientelistas, estrategias matrimoniales, etc.) contribuyen además a acentuar esta frontera entre las castas en detrimento de otras líneas de fractura.

A comienzos del siglo *xxi*, solo los naxalitas siguen ubicando la lucha de clases en el centro de su proyecto y de sus acciones. El movimiento maoísta consolida entonces su presencia en las regiones tribales del centro de la India, donde defiende los derechos de los llamados adivasis (indígenas) en selvas muy codiciadas por la industria minera, ya que su subsuelo figura entre los más ricos del país. Se habla de un «corredor rojo» que cubriría un tercio de los distritos del país²¹, a punto tal que en 2009 el ministro del Interior del gobierno central (dirigido entonces por el Partido del Congreso) consideraba al movimiento como la «principal amenaza a la seguridad nacional» y atribuía al Partido Comunista (maoísta) el estatuto de organización terrorista, antes de desplegar el ejército en apoyo de milicias locales «antiterroristas» en las regiones en cuestión. Los pocos investigadores que se atreven a hablar del tema mencionan una verdadera guerra civil²², aun cuando, a la sombra de la selva y lejos de la atención mediática, se trata de una guerra olvidada. En efecto, el movimiento maoísta está hoy completamente marginado: desacreditado por recurrir a la violencia, invisibilizado por los intentos de intimidación

contra los intelectuales que escriben sobre él y aplastado por la fuerza militar desplegada en su contra.

La historia de los partidos políticos indios de izquierda desde la Independencia revela así una dificultad para articular casta y clase en la denuncia de las injusticias. Mientras que la focalización de las estrategias electorales en la cuestión de la casta favoreció los desvíos identitarios del juego político, la rigidez ideológica de los partidos marxistas los condujo en cambio a abandonar esta cuestión, que se encuentra sin embargo en el corazón de las dinámicas de explotación.

■ El esquivo acuerdo social

Una de las razones por las cuales a las fuerzas de izquierda les cuesta tanto hoy hacer oír sus reivindicaciones sociales es también la debilidad estructural del sindicalismo, que nunca logró instaurar una relación de fuerzas entre capital y trabajo favorable a las clases populares para sentar las bases de un acuerdo social. Al momento de la Independencia, mientras que el sector empresarial denunciaba los «exagerados» reclamos de los trabajadores y la multiplicación de los movimientos de huelga, la Conferencia de la Tregua Social, que reunía al gobierno, los

21. John Harriss: «The Naxalite/Maoist Movement in India; A Review of Recent Literature», ISAS Working Paper N° 109, 2010.

22. Alpa Shah: «La lutte révolutionnaire des maoïstes continue en Inde» en *Mouvements* N° 77, 2014.

trabajadores y los industriales, pretendía encontrar una salida a los conflictos sentando las bases de un diálogo social²³. Esta conferencia condujo sin embargo a la desmovilización de los sindicatos, que aceptaron abandonar la estrategia de la movilización de base en beneficio de la participación en organismos de cogestión. Además, la implementación de un nuevo marco legislativo debilitó la posición de los trabajadores, especialmente con la Ley sobre Disputas Industriales (Industrial Disputes Act, 1947). Esta norma solo autoriza la huelga y el *lockout* con un preaviso de al menos 14 días y torna obligatorio el recurso a un procedimiento de arbitraje cuyas decisiones demoran varios meses, incluso años. Se genera así una situación en la cual la búsqueda de consenso pasa por el arbitraje obligatorio más que por la obtención de convenios colectivos, y en la que la «dinámica política de un acuerdo social» se desvía hacia «una forma de paternalismo estatal que se volvió característica del sistema que rige las relaciones laborales»²⁴. En efecto, si bien pretendía construir un Estado socialista, el gobierno del Partido del Congreso dirigido por Nehru se inclinó rápidamente por el capital y en contra del trabajo²⁵.

La importancia del sector informal y el tamaño reducido del sector industrial organizado tornaron difícil cualquier organización y coordinación de los trabajadores. No hubo pues en la India un «momento socialdemócrata»²⁶. Tal

como lo afirman Lloyd Rudolph y Susanne Rudolph, a escala nacional, «el movimiento obrero no estuvo en condiciones de cuestionar la ideología y la política centristas propias de la India, es decir, de crear o sostener un partido de clase anclado en la izquierda»²⁷. Los sindicatos solo pudieron encontrar apoyo político en los estados de Kerala, Bengala Occidental y Tripura, donde el Partido Comunista se mantuvo durante mucho tiempo en el poder.

Actualmente, la capacidad de los trabajadores para influir en la agenda política es más débil que nunca. Las últimas grandes huelgas se remontan a 1982 cuando, durante alrededor de 18 meses, más de 250.000 trabajadores del sector textil de Mumbai reclamaron mejores condiciones de trabajo²⁸.

23. Vivek Chibber: «L'incorporation des travailleurs dans l'économie politique indienne» en *Contretemps* N° 23, 2014.

24. *Ibid.*, p. 54.

25. J. Naudet: «Aux sources du capitalisme indien», entrevista con Claude Markovits en *La Vie des Idées*, 13/6/2014.

26. La India, sin embargo, se acercó a este momento socialdemócrata entre 2004 y 2009, cuando los partidos comunistas apoyaron al Partido del Congreso para formar el gobierno, sobre la base de un Programa Mínimo Común Nacional que resultó en un número sin precedentes de políticas públicas en favor de los más pobres. Pero el abandono de la coalición por parte de los comunistas en 2008 y las dificultades para la implementación de los programas adoptados impidieron un verdadero cambio de las lógicas distributivas. Ver Zoya Hasan: «Breaking New Ground: Congress and Welfarism in India», Institut Français des Relations Internationales, 2009.

27. L. Rudolph y S. Rudolph: *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*, University of Chicago Press, Chicago, 1987, p. 259.

28. Gérard Heuzé: *La grève du siècle. 1981-1983*, L'Harmattan, París, 1989.

La huelga terminó trágicamente con el cierre de las fábricas y su deslocalización en otros estados del país. Tras las olas de liberalización de la economía en 1991, las reformas que debilitan los derechos de los trabajadores son cada vez más numerosas, como el proyecto de ley de pequeñas fábricas (Small Factories Bill) para eximir a los establecimientos industriales de menos de 40 empleados de cumplir numerosas regulaciones laborales²⁹. La huelga general del 2 de septiembre de 2016, a pesar de movilizar a más de 150 millones de trabajadores y formular reclamos originales sobre la regulación del sector informal, solo duró una jornada y no condujo a un resurgimiento del movimiento social.

■ El juego político como reino de las mafias

La debilidad de la articulación de los partidos políticos con los movimientos de trabajadores se ve además acentuada por la creciente penetración criminal de la clase política. En efecto, los grandes partidos políticos tienden a recurrir en forma cada vez más masiva a candidatos con actividades ilegales, ya que, sin duda alguna, en el mundo de la política india, «el delito paga»³⁰. Incluso se volvió prácticamente indispensable para ganar en elecciones democráticas. Entre 2004 y 2014, los candidatos para las elecciones nacionales que fueron objeto de al menos un proceso penal tenían así 18% de posibilidades de ganar las elecciones, contra solo 6% para

aquellos sin ninguna causa penal en su contra. Y cuanto más seria era la acusación (agresión o asesinato), mayores eran las posibilidades de ganar³¹.

Las campañas electorales son cada vez más costosas, ya que los candidatos intentan con frecuencia comprar los votos de los electores³². La distribución entre estos de bolsas de arroz, alcohol o dinero en efectivo se volvió una práctica corriente, y si bien estos regalos no garantizan el triunfo, no ofrecerlos suele condenar a la derrota³³. Como los gastos elevados son ineludibles para ganar las elecciones, cada vez con mayor frecuencia los partidos compran candidatos capaces de financiarse a sí mismos, con el fin de reducir sus gastos. Además, como los límites fijados por la Comisión Electoral generalmente están por debajo del umbral de gasto mínimo que permite aspirar a un triunfo, los partidos van también en busca de candidatos capaces de manejar grandes sumas de dinero no declarado, aptitud que las personas dedicadas a actividades delictivas suelen tener. Todos los partidos tienden pues a descartar a los candidatos menos adinerados y a privilegiar a los poco escrupulosos. Milan Vaishnav muestra así el círculo vicioso en el que está atrapada la clase

29. Amarjeet Kaur: «Trade Unions in an Era of Neo-Liberalism» en *Seminar* N° 669, 2015.

30. Milan Vaishnav: *When Crime Pays: Money and Muscle in Indian Politics*, Yale UP, New Haven, 2017, pp. 121-122.

31. *Ibíd.*

32. K. Chandra: *ob. cit.*

33. M. Vaishnav: *ob. cit.*, pp. 140-142.

política, que no puede trabajar por el bien común sin haber consolidado previamente, a través de medios por lo general ilegales, su anclaje en las redes de patronazgo locales o nacionales. Estos cambios estructurales favorecieron lo que Lucia Michelutti denomina el «reino de la mafia» (Mafia Raj), «un sistema híbrido de gobernanza política y económica que combina lógicas de redistribución, libre mercado, depredación y democracia»³⁴. De este desvío mafioso no está exento el Partido Comunista (Marxista), el más importante de los partidos comunistas indios; de hecho, esta fue una de las causas de su derrota en 2011, luego de 34 años de reinado en su bastión de Bengala Occidental, aun cuando las políticas de expropiación de los campesinos para la construcción de fábricas hayan contribuido en gran medida a separar al partido de su base electoral.

En un contexto semejante, la fidelidad al programa ideológico del partido ya no es el principal criterio que prima en la selección de los candidatos, lo que conduce a una verdadera «indiferencia por las ideas»³⁵ y a una homogenización de los programas con consecuencias fatales para las ideas de izquierda y la consideración de los intereses de las clases populares en los debates políticos. El BJP, el partido del hinduismo radical, es uno de los pocos partidos que lograron conservar su anclaje ideológico adaptándose a esta nueva situación delictiva.

■ El partido de los «indignados»

En este contexto de disolución de la izquierda y penetración criminal de la política, un partido atípico pareció ofrecer, en los últimos años, una nueva respuesta a las aporías ideológicas y estratégicas de los partidos comunistas y en favor de la justicia social. El Partido de la Gente Común (Aam Aadmi Party, AAP), surgido del movimiento de lucha contra la corrupción que sacudió los grandes centros urbanos en 2011, fue creado en 2012 para, según las palabras de sus fundadores, «limpiar la política desde adentro» porque «la India necesita una revolución». Este partido, que reivindica a Mahatma Gandhi y pretende reconstruir la democracia por medio de la participación, suscitó primero desconfianza y sarcasmos de la izquierda marxista, que denunciaba la ingenuidad de su postura «ni de derecha ni de izquierda», la miopía de su programa «anticorrupción» y el elitismo de su base social. Pero cuando en las elecciones regionales de 2013 el AAP ganó los escaños suficientes para formar gobierno en Delhi, demostró que aún era posible en la India movilizar ampliamente con un programa no identitario y ganar elecciones con muy poco dinero. Sedujo entonces a una parte de la izquierda india y logró movilizar a líderes de la sociedad civil organizada contra el BJP en 2014. Así, militantes del Narmada Bachao

34. L. Michelutti: «The Cult of the Boss» en *Seminar* N° 793, 2017.

35. M. Vaishnav: ob. cit., p. 135.

Andolan, del movimiento antinuclear o de la campaña por el derecho a la información compiten bajo la etiqueta del AAP³⁶, mientras que desde los medios, personalidades comunistas explican su adhesión al nuevo partido.

En 2015, el AAP ganó por segunda vez las elecciones en Delhi, con una participación electoral récord que le permitió obtener 67 escaños sobre 70. Pero su ejercicio del poder se revela particularmente caótico, por razones en primer lugar internas: rivalidades en el seno de su dirigencia, divergencias estratégicas, tendencia a actuar precipitadamente y sin concertación, comunicación agresiva. El análisis de las políticas adoptadas señala, sin embargo, que el partido tomó decisiones claras: puso su prioridad en los servicios urbanos básicos y los más pobres se transformaron en su objetivo privilegiado (con propuestas como gratuidad del agua y la reducción del precio de la electricidad para los pequeños consumidores, el desarrollo de una red de dispensarios de barrio, el impulso del derecho a la educación a través de la movilización de los padres de alumnos en las escuelas públicas). Pero el gobierno central (dominado por el BJP) obstaculizó sistemáticamente la implementación y difusión de esas políticas y se dedicó a paralizar, de hecho, las iniciativas del gobierno regional.

■ La asfixia de la crítica social

El ensañamiento del BJP contra el AAP, que va mucho más allá de la rivalidad

habitual entre partidos en competencia, se inscribe en un conjunto de prácticas que apuntan a la sofocación progresiva de las fuerzas críticas. Estas, numerosas y diversificadas, constituyen los cimientos de la democracia india, pero sufren actualmente un ataque sin precedentes. Uno de los principales pilares de la crítica social se sostiene en el tejido asociativo particularmente denso de la India: «Si se tienen en cuenta las asociaciones de castas, los grupos que reclaman, la política de los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales, puede 'leerse' la India como un país con una vida asociativa omnipresente y extraordinariamente activa, tal vez una de las más participativas en el mundo»³⁷.

Pero el sector no gubernamental está actualmente muy debilitado: a fines de 2016, el Ministerio del Interior les negó a unas 20.000 ONG la renovación de la licencia que les permite recibir ayuda financiera del exterior y las privó de esta manera de los medios necesarios para librar un combate judicial o mediático.

Los medios de comunicación, otro pilar de la crítica, son también víctimas de una censura polimorfa. Si bien existe en la India una tenaz tradición de periodismo de investigación y de crítica del

36. S. Tawa-Lama Rewal: «Le droit à l'information» en *La Vie des Idées*, 22/11/2017.

37. L. Rudolph: «Pradeep K. Chhibber: *Democracy Without Associations: Transformations of the Party System and Social Cleavages in India*», reseña en *Comparative Political Studies* vol. 36 N° 9, 2003, p. 4.

poder, este es hoy blanco de continuos ataques. The Hoot, un observatorio privado pero reputado de los medios de comunicación indios, publica cada año su informe sobre la libertad de prensa, *The India Freedom Report*. En 2017, ese informe comenzaba de esta manera:

El clima en el cual se ejerce el periodismo en la India se volvió claramente hostil en 2017. Una serie de ataques tuvieron como blanco a periodistas, fotógrafos e incluso redactores que fueron víctimas de asesinatos, ataques, amenazas, acciones judiciales por difamación, sedición y delitos ligados a internet. Ese año, dos periodistas fueron asesinados a balazos, y otro fue muerto a golpes frente a la policía que dejó actuar a la muchedumbre.³⁸

En efecto, la Ley contra la Sedición, heredada del periodo colonial, fue utilizada para intimidar a periodistas, pero también para detener a líderes estudiantiles. Draconiana y de muy amplio alcance, esta norma puede aplicarse prácticamente a cualquier forma de crítica al gobierno, que es pasible de prisión perpetua. Constituye así una temible amenaza contra la libertad de expresión. Esta política del pensamiento está acompañada por el celo vigilante de milicias³⁹ provenientes de la constelación de organizaciones del hinduismo radical⁴⁰. No conformándose con acosar a sus adversarios en las redes sociales, estos autoproclamados defensores de la nación ya no dudan en agredir físicamente a reconocidos intelectua-

les, sean escritores (como Kancha Illaiah) o profesores universitarios (como Nivedita Menon).

■ La izquierda india frente al peligro fascista

Esta violencia emana del Estado, a través de la policía y la justicia, y de la sociedad civil, a través de las milicias de la nebulosa nacionalista hindú, como las de los grupos de «Pro-tectores de la Vaca». Y detrás de la violencia están las acusaciones sobre los objetivos «antinacionales» de la izquierda. Este tipo de acciones son emblemáticas de un crecimiento de fuerzas que pueden calificarse de fascistas, si nos basamos en la definición propuesta por Ugo Palheta, quien define el fascismo como un

movimiento político de masas que pretende trabajar por la reconstrucción de la nación (concebida como una totalidad homogénea o, por el contrario, fuertemente jerarquizada y dominada por un grupo étnico-racial particular), mediante la eliminación de todo conflicto (de ahí la denuncia del antagonismo izquierda/derecha por ejemplo), todo cuestionamiento –político, sindical, religioso, periodístico o artístico– y todo aquello que al parecer ponga en

38. «The Climate for Free Speech in India» en *The Hoot: The India Freedom Report: Media Freedom and Freedom of Expression in 2017*, 20/1/2018.

39. Sylvie Guichard: «Populismes indiens» en *La Vie des Idées*, 15/11/2016.

40. Mathieu Ferry: «Le terrorisme de la vache» en *La Vie des Idées*, 17/11/2017.

peligro el principio de su unidad imaginaria («racial» y/o «cultural») –en particular, las minorías raciales, religiosas y/o sexuales–.⁴¹

La izquierda india, sociológicamente fragmentada, ideológicamente dividida y con recursos materiales y simbólicos en descenso, es, además, intimidada por la actual violencia física de una derecha envalentonada cuyo proyecto político y cultural parece estar a punto de devenir hegemónico. El discurso ultranacionalista de las fuerzas de la *hindutva* y el amordazamiento de la crítica mediática, intelectual y política fomentan en particular un sentimiento patriótico extremadamente fuerte y la creciente estigmatización de los musulmanes. El secularismo indio, denominador común de las izquierdas indias, está más débil que nunca.

Hoy está claro que ningún movimiento político, partidario o no, ofrece un repertorio ideológico en condiciones de

hacer converger los intereses de los dalits, los musulmanes, las mujeres, las llamadas poblaciones tribales, los obreros agrícolas, los pequeños campesinos, los obreros de la industria y los trabajadores del sector informal. Los reclamos de estos diferentes grupos parecen condenarlos a competir entre sí, aunque muchos indios pertenezcan simultáneamente a varios de ellos y compartan en gran medida la condición de víctimas de la explotación económica cada vez más ligada a la financiarización de la economía. En el actual contexto político, la lucha sin descanso contra el auge del fascismo constituye probablemente el único camino que se le presenta a la izquierda para intentar encontrar cierta unidad y, sobre todo, para mantener su influencia en la India del siglo XXI. ☐

41. U. Palheta: *Essai sur la possibilité du fascisme en France*, La Découverte, París, 2018.



TEMA CENTRAL



Dinero versus democracia
Lobbies, corrupción y política

Lobbies y puertas giratorias

Los riesgos de la captura de la decisión pública

¿Cómo afecta la articulación entre Estado y elites económicas la calidad de las democracias? ¿Es posible regular de forma efectiva la relación entre intereses privados y bienes públicos? Estas preguntas cobran relevancia en la agenda pública, ya que las relaciones entre elites económicas y elites políticas se visualizan más claramente que en el pasado. Varios gobiernos incorporan en sus filas a empresarios, gerentes corporativos y directivos de asociaciones del empresariado, lo que genera múltiples situaciones de conflictos de interés, captura institucional y deterioro de la autonomía. Pero hasta el momento este tema no ha concitado la suficiente atención regulatoria en América Latina.

ANA CASTELLANI

Los vínculos crecientes entre elites económicas y elites políticas es un fenómeno cada vez más evidente. En los últimos años, figuras destacadas del mundo empresario llegaron a la Presidencia por la vía electoral en diversos países de América: Donald Trump en Estados Unidos, Sebastián Piñera en Chile, Pedro Kuczynski en Perú y Mauricio Macri en Argentina son algunos ejemplos. Junto con ellos, desembarcaron en puestos claves de la gestión estatal personas directamente relacionadas con el ámbito empresarial, que en muchos casos carecían de experiencia alguna en el sector público. ¿Qué argumentos se esgrimen para justificar la incorporación de este tipo de

Ana Castellani: es doctora en Ciencias Sociales e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), especializada en el estudio de las elites económicas argentinas. Es codirectora de la Maestría en Sociología Económica y del Observatorio de las Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM).

Palabras claves: captura del Estado, democracia, elites económicas, lobby, puertas giratorias.

perfiles a los altos puestos de dirección pública? Básicamente tres: la *expertise*, la eficiencia y la modernización. Es común escuchar que si ellos supieron construir carreras laborales exitosas en el mundo privado es porque son «los mejores»; que como conocen de primera mano el funcionamiento de los sectores que ahora pasan a regular, aplicarán las medidas más acertadas para su desarrollo; que como ya tienen posiciones económicas acomodadas, no buscarán enriquecerse a costa del erario público; que como no vienen de la política partidaria, son más independientes para aplicar medidas de ajuste del gasto estatal; que como conocen bien los criterios de administración de la empresa privada, mejorarán la eficiencia del Estado. Sin embargo, suele soslayarse en el debate público cuáles son los riesgos que acarrea la incorporación masiva de este tipo de perfiles de funcionarios directamente ligados a la elite económica: básicamente, el riesgo de la captura de la decisión pública por parte de intereses privados.

Pero antes de avanzar, definamos qué entendemos exactamente por elite económica. Incluimos dentro de esta categoría al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores de actividad (primario, industrial, servicios, bancario-financiero, etc.) y que, más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto), inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También incluimos a los dirigentes de las principales asociaciones gremiales del empresariado que intentan coordinar intereses, muchas veces divergentes, para definir estrategias políticas que condicionen el accionar estatal en favor de sus objetivos y necesidades.

A la luz de numerosas investigaciones empíricas y diversos aportes teóricos, es posible identificar algunos mecanismos mediante los cuales las elites económicas intentan incidir en la decisión estatal de forma más o menos directa o visible. El más conocido es el *lobby empresarial*, tanto individual como corporativo, que consiste básicamente en la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas. Esta conexión se establece de tres formas diferentes: a) la representación directa de los intereses de una firma, sin intermediaciones, por medio de individuos que cumplen esa función dentro de la empresa (los gerentes de relaciones institucionales, por ejemplo); b) la representación indirecta a través de un tercero especializado en esas tareas (las consultoras especializadas en comunicación estratégica para empresas o los lobistas profesionales, entre otros); y c) la representación colectiva llevada adelante por las cámaras y asociaciones gremiales del empresariado, que expresan las demandas sectoriales para que sean consideradas a la hora de formular e implementar políticas

públicas o sancionar leyes que las afectan (formas generalmente más visibles que las del lobby, antes señaladas).

El segundo mecanismo, que toma particular relevancia en la agenda pública tras la crisis internacional de 2008, es el de la llamada «puerta giratoria». Esta expresión, que tiene su origen en la legislación estadounidense, alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente)¹.

El análisis de ambos fenómenos permite elaborar una tipología de trayectos posibles entre el sector público y el privado, considerando las posiciones tanto en la empresa como en las organizaciones encargadas de llevar adelante la representación de los intereses corporativos.

■ Conflictos de interés y captura de la decisión pública: algunas precisiones

Desde el punto de vista jurídico, la puerta giratoria y el lobby empresarial, en sus distintas modalidades, son problemas que se ubican dentro del campo de los llamados *conflictos de interés*. Hablamos de conflictos de interés explícitos cuando los funcionarios públicos que tienen o han tenido un vínculo con una empresa privada toman decisiones que favorecen a esa empresa de manera tal que, al hacerlo, ese beneficio también los alcanza de manera concreta y específica. Además de estos conflictos de interés explícitos, existen otros dos tipos de conflictos de interés: los llamados conflictos de interés aparentes (cuando hay un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes) y los conflictos de interés potenciales (que se generan cuando el funcionario público tiene un

1. Una presentación más detallada de esta cuestión se encuentra en Paula Canelo y A. Castellani: «Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación», Informe de Investigación N° 2 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM, Buenos Aires, 2017, disponible en <<http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/04/Informe-N2-Observatorio.pdf>>.



Cuadro 1

Tipología de la «puerta giratoria» según la OCDE

Tipos de puerta giratoria	Características
Del sector privado al sector público	Se designan ejecutivos de empresas en puestos claves de agencias o servicios del Estado, desde donde puedan desarrollar un sesgo proempresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo.
Del sector público al sector privado	Los funcionarios públicos se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado que vienen de regular, en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas, para beneficio personal y/o de su nuevo empleador en perjuicio del sector público y/o de otros competidores del sector privado.
De posiciones de lobby al sector público	Individuos que operaron como lobistas se trasladan desde este sector de consultoría y/o representación de intereses a puestos de asesoramiento o cargos públicos de relevancia en la toma de decisiones del Estado.
Del sector público a posiciones de lobby	Legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo convierten sus amplias redes de contactos en mecanismos e instrumentos de defensa o promoción de los intereses de las empresas para las que ahora trabajan.

Fuente: elaboración de la autora.

interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro). Tomando la definición que brinda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su *Guía para el manejo de los conflictos de interés en el servicio público*, que incluye las tres variantes, los conflictos de interés aluden a la tensión entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un funcionario cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público.

Es importante destacar que los conflictos de interés no implican necesariamente la comisión de delitos vinculados al cohecho, aunque en la práctica se suelen dar en simultáneo. La situación de conflicto de interés excede la dimensión pecuniaria, ya que se produce ante la existencia de cualquier tipo de

interés que influya de manera indebida en el ejercicio del cargo por parte del funcionario público y que permita torcer la decisión pública en favor de un interés particular. Veamos con más detalle de dónde se derivan estas posibles situaciones de conflictos de interés.

Los gobiernos formulan e implementan constantemente políticas públicas que, por definición, deben procurar el bienestar de la sociedad en su conjunto, perseguir el interés general y producir bienes públicos de calidad. Si, por ejemplo, ciertas carteras ministeriales o áreas importantes de la gestión pública quedan bajo el control de personas que ocuparon altos puestos en el sector privado, se eleva el riesgo de conflictos de interés potenciales porque las decisiones estatales pueden beneficiar de manera directa a la empresa de procedencia del funcionario, sin que necesariamente haya sobornos o dádivas de por medio. Si las hubiera, se configuraría el delito de cohecho, que necesariamente involucra a las dos partes: la que recibe la dádiva o soborno (cohecho pasivo) y la que la otorga (cohecho activo). Se resalta esta doble vía del cohecho porque en el discurso público suelen cargarse las responsabilidades exclusivamente en los funcionarios y se tiende a ocultar el rol de los empresarios en la configuración de estas prácticas corruptas.

Por otro lado, cuando un ministerio, agencia regulatoria u otra alta dependencia estatal encargada de formular y/o ejecutar decisiones públicas que afectan intereses sectoriales queda a cargo de funcionarios provenientes del sector privado que deben comenzar a regular, es altamente probable que las demandas del lobby sectorial encuentren mayor recepción y se conviertan más fácilmente en políticas públicas. O, en otros términos, que el interés particular resulte privilegiado frente al interés general, en tanto la trayectoria previa del funcionario configura preferencias sectoriales y mayor grado de permeabilidad al lobby empresarial que en el caso de las personas que no provienen del sector.

También se registran casos concretos de conflictos de interés cuando la dirección de la puerta giratoria es inversa, es decir, cuando los funcionarios dejan sus puestos en el sector público y pasan a ocupar cargos en el sector privado, ya sea como directivos o lobistas. En ese pasaje, el flujo de contactos, información sensible y conocimiento específico sobre el funcionamiento del Estado son apropiados por las firmas, lo que genera problemas no solo para la calidad de la acción estatal sino también para el resto de las firmas del sector que no tienen acceso a esa información y quedan en condiciones desventajosas para la competencia mercantil. Asimismo, la puerta giratoria de salida

advierte sobre otro potencial conflicto de interés: el llamado *soborno diferido*, que se produce cuando un funcionario beneficia a un privado en el ejercicio de sus funciones públicas a la espera de una recompensa, como puede ser la ocupación en el futuro de un alto puesto en el sector que está regulando en el presente². En efecto, la experiencia internacional comparada muestra que

**La puerta giratoria
de salida advierte
sobre otro potencial
conflicto de**

tanto el lobby como la puerta giratoria se dan con mayor frecuencia en áreas muy sensibles a la regulación estatal: las finanzas, los seguros, el transporte, las comunicaciones, los servicios de salud y la energía, especialmente.

**interés: el llamado
soborno diferido ■**

En trabajos recientes, organismos internacionales como la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con aso-

ciaciones civiles como Transparencia Internacional (TI), han publicado informes que presentan evidencia de numerosos casos de conflictos de interés derivados de la puerta giratoria y el lobby organizado en diversos países del mundo. Las conclusiones a las que arriban estos trabajos son contundentes: a) la razón principal de la puerta giratoria de entrada es la decisión de incidir en el accionar del Estado en favor de los sectores/empresas/ámbito de negocios de procedencia, y ese paso suele durar lo suficiente como para garantizar la aplicación de políticas favorables para el sector de actividad del que proviene el funcionario-empresario; b) la posibilidad de ocupar un alto cargo en el sector privado luego de dejar la función pública opera para algunos funcionarios como un incentivo para beneficiar a un supuesto futuro empleador; y c) es necesario regular estas prácticas y sus efectos adversos con una batería de medidas articuladas, para menguar sus efectos nocivos sobre la calidad de la acción estatal y de las democracias en sí mismas.

La lista de recomendaciones de la OCDE, el PNUD y TI para morigerar los efectos adversos de la puerta giratoria y el lobby empresarial puede agruparse en cinco ejes:

- a) regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos;
- b) establecer «periodos de enfriamiento» previos y posteriores a ocupar los cargos públicos, si se viene de o se va hacia el sector privado;

2. Al respecto, v. Ben Ross Schneider: «The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation» en *Comparative Politics* vol. 25 Nº 3, 1993.

- c) promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses;
- d) fortalecer los organismos de control y garantizar su autonomía;
- e) establecer sanciones ante incumplimientos detectados en el ejercicio de la función pública.

Estas recomendaciones permitieron reforzar los marcos regulatorios de varios países, en particular en lo que respecta a los periodos de enfriamiento (espera) que deben respetar los funcionarios antes y después de ocupar cargos gubernamentales. Es decir que lo que más se regula es la puerta giratoria de salida. Veamos algunos ejemplos en esa dirección.

El presidente estadounidense Donald Trump elevó de dos a cinco los años de espera para ocupar cargos en el sector privado de procedencia o para ejercer actividades de lobby luego de dejar un cargo público³; Japón, Reino Unido y los Países Bajos tienen esperas de dos años; en Canadá, el periodo de espera es de cinco años y existe un código estricto con 20 recomendaciones muy específicas para evitar los conflictos de interés; Francia tiene una Comisión de Ética Pública que analiza la trayectoria posterior a la ocupación de un cargo público de los funcionarios y hay normas que establecen un periodo de enfriamiento de hasta dos años luego de dejar el cargo público. Asimismo, muchos de estos países tienen institucionalizada la práctica del lobby con registros públicos de representantes o gestores de intereses privados y acceso a la información sobre audiencias realizadas con funcionarios y legisladores.

En América Latina, la situación es muy precaria aún. Prácticamente no hay regulación para la puerta giratoria y los intentos de regulación del lobby son recientes. En Argentina, por ejemplo, la Ley 25188 de Ética Pública, modificada en 2001, no establece ningún periodo de enfriamiento (en su formulación original de 1999 establecía un año de espera antes y después de la ocupación del cargo público). Por su parte, la Oficina Anticorrupción, organismo encargado de analizar y establecer recomendaciones ante situaciones que impliquen incumplimiento de los deberes de funcionario público, depende de la Presidencia de la Nación y en la práctica carece de autonomía política. Los

3. Al mismo tiempo, no se establece ningún periodo de espera previo a la ocupación del cargo y, de hecho, son muy numerosos los casos de puerta giratoria de entrada en el gabinete del actual presidente estadounidense.

recientes intentos de regular el lobby, como la creación de registros de lobistas y la publicación de las audiencias solicitadas a funcionarios públicos, aún son insuficientes para controlar los efectos nocivos de estas prácticas sobre la calidad de la acción estatal. En Chile, por su parte, el artículo 58 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado establece un periodo de enfriamiento posterior a la ocupación de cargos públicos de seis meses, limitado exclusivamente a las instituciones de tipo regulatorias, con lo cual quedan excluidos puestos sensibles como los ministerios y subsecretarías. Esa es la única regulación a la puerta giratoria vigente en Chile. A partir de marzo de 2014, con la sanción de la ley 20730, conocida como Ley del Lobby, se regulan las gestiones que representan intereses particulares ante autoridades y funcionarios, mediante el registro y la transparencia de reuniones y audiencias entre lobistas y funcionarios, los viajes que estos realicen en el ejercicio de sus funciones y los regalos que reciben relacionados con su posición en el gobierno.

Más allá de su encuadre jurídico como situaciones que configuran potenciales conflictos de interés, cabe resaltar que la puerta giratoria y el lobby son concebidos sociológicamente como formas de articulación entre las elites económicas y políticas que están estrechamente asociados a otro fenómeno: la *captura de la decisión estatal*. Esta se define como la pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas a través de dos mecanismos principales: a) la *captura regulatoria*, cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias, de forma directa (puerta giratoria de entrada) o indirecta (lobby), y b) la *captura cultural*, una forma mucho más difusa pero no por eso menos importante, por la cual las empresas se benefician de la acción de las agencias públicas porque los funcionarios comparten un mismo conjunto de creencias y visiones sobre el sector en cuestión, un *ethos* favorable al mercado⁴.

Estos procesos de captura se vinculan con otro proceso conocido por los politólogos como *circulación público-privada*, caracterizado por la existencia de un grupo estable de individuos que desarrollan sus carreras laborales ocupando alternativamente cargos altos en el Estado y en el sector privado. Se trata de un grupo que constituye un área de intersección entre las elites económicas

4. Ver Renato Garín y Patricio Morales: «Elites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria», documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política, Santiago de Chile, 2016, <www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id>.

y políticas, especializado en conectar las esferas del mundo estatal y el mundo empresarial. En ese sentido, el concepto de circulación público-privada extiende los límites de la puerta giratoria, ya que analiza sus diversas posibilidades, establece las hipótesis que la explican, incorpora la dimensión temporal del proceso y permite abordar empíricamente, a través de la reconstrucción de las trayectorias laborales de los funcionarios públicos, el alcance y la magnitud del fenómeno⁵.

El concepto de circulación público-privada extiende los límites de la puerta giratoria ■

En efecto, la preocupación por los conflictos de interés y la captura de la decisión pública que podrían derivarse de la ocupación de posiciones estratégicas en diferentes espacios del mundo político-corporativo llevó a que se conformara un campo de estudio específicamente dedicado a la investigación de este tipo de entrelazamientos. Estos trabajos académicos establecen un conjunto de hipótesis explicativas al respecto.

Hipótesis de entrada. Aquellos funcionarios que registran una experiencia previa en el sector privado dentro del área que ahora les toca regular se verán más inclinados a favorecer a este grupo de empresas que aquellos que no poseen ningún tipo de vinculación pasada⁶.

Hipótesis de salida. La posibilidad futura de realizar una carrera lucrativa dentro de alguna empresa del área regulada podría inducir en los funcionarios un comportamiento favorable hacia la empresa en cuestión, bajo el supuesto de que las empresas se ven inclinadas a contratar para sus puestos directivos a aquellas personas que, en su paso por el Estado, mostraron una mayor predisposición para resolver sus problemas y apoyar sus causas⁷.

Carreras circulares. La visión de los individuos depende tanto del cargo que ocupan en la actualidad como de los que ocuparon previamente y ocuparán en el futuro. La circulación recurrente entre sector público y privado o el paso

5. Ver Antoine Maillet, Bastián González-Bustamante y Alejandro Olivares: «¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)», serie Documentos de Trabajo PNUD-Desigualdad, Santiago de Chile, 2016.

6. Entre los trabajos pioneros sobre este tema, están William Gormley Jr.: «A Test of the Revolving Door Hypothesis at the FCC» en *American Journal of Political Science* vol. 23 N° 4, 1979, y Jeffrey E. Cohen: «The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC» en *American Journal of Political Science* vol. 30 N° 4, 1986.

7. Ver Chalmers Johnson: «The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business» en *Asian Survey* vol. 14 N° 11, 1974.

coyuntural reiterado por el sector público generan condiciones estructurales para el conflicto de interés y la captura de la decisión estatal⁸.

■ El gabinete como espacio de articulación de las elites: el caso argentino

Los gabinetes de ministros se consideran dependencias estratégicas en la organización y el funcionamiento del poder gubernamental. Su configuración inicial permite tener indicios sobre los objetivos del gobierno nacional, el contenido y la orientación de sus políticas públicas, la composición de las coaliciones y la identificación de aliados sociales y políticos.

En Argentina, la elite económica tuvo fluida presencia en los gabinetes presidenciales. Hay numerosos ejemplos de empresarios o dirigentes corporativos en puestos de gobierno, tanto en dictadura como en democracia⁹. Una mirada de largo plazo permite establecer que la presencia de los miembros de la elite económica fue predominante en gobiernos dictatoriales y que, básicamente, se concentró en las áreas de gestión económica y financiera. En consonancia con la experiencia internacional, los periodos de aplicación de reformas estructurales, como la década de 1990, registran una mayor cantidad de empresarios en el gabinete, en puestos de poca visibilidad vinculados a la gestión económica, aunque claves a la hora de aplicar políticas centrales como las privatizaciones y la regulación de los servicios públicos. La principal consecuencia de este paso fugaz de los empresarios por el Estado fue la pérdida de autonomía estatal, en particular a la hora de establecer controles a las grandes empresas privatizadas y al sector bancario y financiero.

Con la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia, el 10 de diciembre de 2015, la articulación entre elites económicas y políticas adquirió rasgos cuantitativa y cualitativamente distintivos. La novedad no reside en la existencia del fenómeno en sí mismo sino en la magnitud, la extensión y la visibilidad que presenta. La designación de personas con trayectorias fluidas de circulación público-privada o exclusivamente privada en los altos puestos del Estado es

8. B. Ross Schneider: ob. cit. y Alejandra Salas-Porras: «Las elites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?» en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* vol. LIX N° 222, 9-12/2014.

9. V., entre otros, los trabajos de Jorge Niosi: *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 1974; Guillermo O'Donnell: *El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis (1966-1982)*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982; y A. Castellani y Alejandro Dulitzky: «Economic Elite and Structural Reforms. The 'Revolving Door' in Argentina at the End of the Century (1989-2001)» en *Latin American Business Review* vol. 19 N° 2, en prensa.

propia de esta gestión: son muchos, están distribuidos prácticamente en todo el entramado estatal (gabinete, empresas públicas, entes reguladores y organismos descentralizados) y, a diferencia de otras oportunidades, ocupan puestos de alta visibilidad dentro de la función pública.

Un análisis minucioso de las trayectorias laborales de los 364 altos puestos de gobierno en el gabinete inicial (ministerios, secretarías y subsecretarías) que encaramos en el Observatorio de las Elites Argentinas confirma estas afirmaciones: 114 funcionarios del gabinete inicial del presidente Macri ocuparon puestos de alta o media gerencia en el sector privado (casos de circulación público-privada); 86 ocupaban un puesto de este tipo inmediatamente antes de asumir (casos directos de puerta giratoria de entrada); 79 no tenían experiencia alguna en el sector público (casos de carreras privadas puras) y 40 tenían antecedentes de haber ocupado puestos directivos en las principales asociaciones gremiales del empresariado (lobistas corporativos).

Cuadro 2

Características distintivas de las trayectorias laborales de los funcionarios del gabinete inicial del presidente Macri

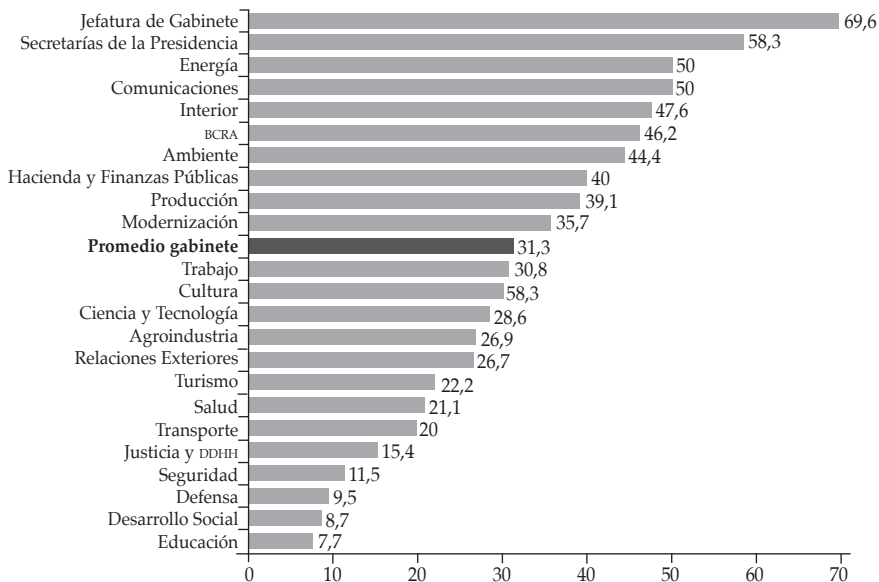
- Un tercio de los más altos funcionarios del gabinete desempeñó un cargo de dirección o alta gerencia (114 de 364).
- La presencia de estos CEO se verifica en la totalidad del gabinete y no en ministerios específicos.
- 24% (86 de 364) ocupó altos puestos en el sector privado inmediatamente antes de asumir su cargo (60 ocupaban los máximos cargos en la dirección de las empresas de las que provenían); este tipo de funcionarios, a los que llamamos «casos directos de puerta giratoria», se agrupa en los ministerios de Energía y Minería, Producción, Agroindustria, Jefatura de Gabinete de Ministros y Trabajo.
- 22% (79 de 364) de los más altos funcionarios del gabinete desarrollaron su trayectoria ocupacional exclusivamente en el sector privado (no poseen ninguna experiencia en la función pública); este perfil de funcionario «privado puro» se concentra en los mismos ministerios que los del grupo anterior.
- 11% (40 de 364) de los más altos funcionarios del gabinete se desempeñaron como dirigentes de las principales corporaciones empresarias y se concentran especialmente en dos ministerios directamente vinculados a los sectores de procedencia: Agroindustria y Producción.

Fuente: Paula Canelo y A. Castellani: «Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri», Informe de Investigación N° 1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM, Buenos Aires, 2017, disponible en <www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>.

Asimismo, este perfil de funcionarios se encuentra diseminado por todo el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional y desborda su tradicional área de incidencia: la gestión económica.

Gráfico

**Funcionarios del gobierno argentino que fueron CEO o gerentes en el sector privado
(en porcentaje)**



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM.

Esta masiva incorporación de gerentes, provenientes en su mayoría de las grandes empresas que operan en el sector energético, financiero y de servicios (muchas de ellas extranjeras) y de cámaras corporativas, confirma la impronta refundacional del nuevo gobierno argentino: la reorientación de la intervención estatal en favor del gran capital para iniciar un ciclo de confianza/inversión/crecimiento y la organización de la administración pública sobre la base de los criterios propios del *management* privado.

■ Los desafíos inmediatos

El aumento del involucramiento directo en la función pública por parte de la elite económica reconfigura los rasgos centrales de las elites políticas y

habilita a pensar en la conformación de una especie de subelite que intersecta a ambas, integrada por personas que transitan por los dos mundos, dedicadas a canalizar ideas, información, contactos, conocimientos y prácticas específicas. De esta forma, se conectan directamente los espacios de la administración pública y privada y se van debilitando los grados de autonomía estatal.

Si bien, como señalamos oportunamente, no es novedoso que la elite económica busque influir en las decisiones de gobierno a través de múltiples maneras, este formato de acceso directo a la función pública ha adquirido más visibilidad y alcance que antaño, y esto abre nuevos interrogantes: ¿qué problemas conlleva la consolidación de este tipo de elites tan permeables entre sí?; ¿cómo incide en la calidad de la acción del Estado y de las instituciones públicas?; ¿cómo afecta el ejercicio del gobierno democrático el desembarco de los miembros de la elite económica en los gabinetes nacionales?

Al menos es posible identificar cuatro aspectos que ponen en riesgo la calidad de la acción estatal con el desembarco de esta subelite en los altos cargos de gobierno:

- a) la extensión de una mirada negativa de la política y un cierto sesgo anti-estatal y excesivamente favorable al mercado entre los servidores públicos;
- b) los problemas para cohesionar un cuerpo de altos funcionarios caracterizado por un compromiso político partidario mucho más débil que el que los une al mundo corporativo en el que desarrollaron carreras exitosas;
- c) las dificultades que se derivan del traspaso acrítico de los criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública;
- d) el esquema de lealtades que prima en aquellos que han consolidado sus carreras laborales en el sector privado, proclive a la configuración de diversos conflictos de interés y a una mayor permeabilidad al lobby empresarial.

Es clave entender que si los miembros de las elites económicas se comportan conforme a incentivos privados y muchas veces esos incentivos pueden ir totalmente en contra del interés general, la calidad de las instituciones públicas dependerá, en gran medida, de la capacidad que tenga la sociedad civil para demandar controles efectivos sobre los fenómenos que propician los conflictos de interés y la captura de la decisión pública; en otras palabras, es preciso avanzar en la regulación estricta del lobby empresarial y la puerta giratoria. ▣

Democracia y lobby: un marco teórico

Los tiempos entre elecciones son importantes: la democracia no es un cheque en blanco que los ciudadanos dan a sus representantes. Entre elecciones, los ciudadanos más comprometidos con sus comunidades actúan políticamente de formas muy diversas, y resulta necesario un marco teórico para ponderar esas formas de acción frente a la actividad de los cuerpos representativos. El lobby o cabildeo legislativo constituye, en este marco, una práctica de incidencia que debe ser mirada con especial cuidado en el contexto de sociedades desiguales como las de América Latina.

RAMIRO ÁLVAREZ UGARTE

En los estudios sobre representación política, las elecciones son solo un momento de la vida democrática y tal vez no el más importante. Un número creciente de miradas teóricas se enfoca en la dinámica del poder en ejercicio. Consideran que es allí donde se construye la legitimidad democrática en una era de cambios profundos. Este artículo ofrece un marco teórico en el cual ubicar distintas prácticas democráticas que operan por fuera de la lógica electoral, con un especial foco en el lobby o el cabildeo legislativo y en el contexto de desigualdad estructural y sistémica que afecta a América Latina.

Pensar la democracia es pensar en elecciones. Ellas son la característica que distingue más claramente los sistemas políticos democráticos de aquellos que no lo son. Las elecciones y la representación que ellas habilitan constituyen uno

Ramiro Álvarez Ugarte: es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Palermo (Buenos Aires) y en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es candidato a doctor en Derecho por la Universidad de Columbia (Nueva York).

Palabras claves: cabildeo, democracia, elecciones, lobby, América Latina.

de los temas principales de reflexión del pensamiento político contemporáneo. Se trata de una reflexión intensa, perseverante y urgente: encontrar la forma de representación política adecuada parece ser la clave para resolver los problemas que afectan a las democracias modernas. Pero la historia de esa búsqueda no es otra cosa que la crónica de una decepción. Las innovaciones representativas, expresadas en instituciones, modalidades de competencia política y técnicas de captura de la voluntad popular, nunca cumplen lo que prometen. Periódicamente, de manera sistemática, los mecanismos de representación existentes son cuestionados por grupos que se consideran mal representados.

Sugiero que este es un buen punto de partida para reflexionar sobre las formas en que los ciudadanos acceden a sus representantes en las democracias de América Latina. Contextualizar prácticas disímiles en el marco de la problemática de la representación ofrece un punto de referencia común desde donde abordarlas tanto en su dimensión empírica como en la normativa. En tanto que mecanismos de interpelación a las autoridades, funcionan por fuera de la lógica electoral y es allí hacia donde –sugiero– debemos orientar nuestra mirada. Este artículo dedica su primera parte a explicar el porqué y las consecuencias de esa decisión.

La segunda parte de este trabajo aborda una de esas prácticas: el lobby o cabildeo en el contexto de desigualdad estructural que afecta a las sociedades latinoamericanas. En este caso, la desigualdad opera como un faro normativo que permite analizar la forma y los modos en que los mecanismos de petición pueden convertirse en vehículos de *legitimidad* democrática, al fortalecer y abrir los procesos de toma de decisiones, o pueden –por el contrario– profundizar la desigualdad existente. Esta discusión se vuelve especialmente relevante en el marco de la llegada al poder, en muchos países de América Latina, de personas ligadas al mundo de la economía y los negocios. Ese tipo de biografías potencian los riesgos de una práctica sostenida por vínculos sociales informales, que distribuyen de manera no igualitaria el acceso a la atención de los servidores públicos y amplían, en consecuencia, las desigualdades que nos atraviesan.

■ La representación política como el problema original

La historia de la búsqueda de formas más aceptables de representación política está necesariamente limitada por las fronteras: cada país ha intentado encontrar sus propias respuestas a estos dilemas. Pero es posible trazar algunas líneas generales a modo de introducción, y nuestros textos constitucionales

son un buen punto de partida. Las primeras constituciones del siglo XIX eligieron mecanismos de representación política que buscaban establecer una distancia considerable entre el pueblo y sus representantes¹. Ello se debió a diferentes razones: improvisación, temor a los pobres y desclasados, racionalismo iluminista, etc. En todo caso, es un hecho aceptado que estas constituciones organizaron el poder de un modo más o menos elitista. Y también que, desde entonces, la historia de la democracia puede contarse a través de los intentos por expandir esas fronteras iniciales.

El principio de *soberanía popular* operó como el motor que impulsaba esos movimientos. Desde la eliminación de las barreras formales al ejercicio del derecho al sufragio hasta la exploración de medidas innovadoras para *capturar* la voluntad del pueblo, la idea de que este debe tener un rol central continuó inspirando cambios en las formas y los modos de las democracias modernas. Pierre Rosanvallon, en su trilogía sobre la historia de la democracia en Francia, recorre distintos momentos que parecen ser impulsados por la misma pulsión democratizadora. Relata, por ejemplo, cómo en Francia se impone hacia 1830 la lógica del sufragio universal, que hasta ese momento había sido objeto de una fuerte polémica. Hacia 1848, sin embargo, el sufragio parece ser incapaz de lograr una representación efectiva². La igualdad formalista del proceso electoral elimina las diferencias entre las personas, y quienes pierden en esa equiparación (normativa pero teórica) son las clases trabajadoras³. Así surgen los partidos clasistas y las candidaturas obreras en busca de una identificación entre representante y representado⁴. Hacia fines del siglo XIX se experimenta con la representación estamental, que eventualmente se incorporará al sistema constitucional francés mediante la figura de los consejos consultivos. Pero el siglo XX es el de los partidos políticos, cuya crisis en las últimas décadas es, al menos parcialmente, responsable del surgimiento de nuevas formas de representación que operan por fuera del sistema electoral.

Estos desarrollos en la democracia francesa dan cuenta de dos movimientos que se encuentran en casi todas las democracias del mundo: mecanismos representativos y mecanismos adicionales que los complementan y permiten lidiar con sus deficiencias. A estos últimos los llamaré *mecanismos de petición*.

1. Roberto Gargarella: *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 1995.

2. Pierre Rosanvallon: *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México, 2004, pp. 16-17.

3. *Ibíd.*, p. 63.

4. Hanna Pitkin: *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1972.

Mientras que los mecanismos *de representación* buscan que la ciudadanía sea representada por personas que acceden a cargos públicos en nombre de los ciudadanos, los mecanismos de petición permiten transmitir demandas a los funcionarios públicos con el objeto de persuadirlos de actuar de una manera determinada. En esta segunda categoría caben prácticas disímiles y diversas –como la protesta social y el cabildeo legislativo– que, sin embargo, están cruzadas por la misma lógica de acción: en ambos casos, estamos lejos del mundo en el que lo que importa es ganar elecciones.

Si bien es un punto que requiere más desarrollo, sugeriría que los mecanismos de petición existen porque los mecanismos de representación son demasiado demandantes. Estos, se supone, deben capturar la *voluntad del pueblo soberano*, un ideal regulativo imposible de alcanzar por distintas razones. Por lo pronto, la idea de que *el pueblo* es capaz de expresar una voluntad política determinada es problemática, y en los últimos años un número creciente de autores ha sostenido este argumento. El mismo Rosanvallon ha señalado que el «poder del pueblo no puede ejercerse de manera directa en el mundo moderno: no tiene consistencia posible si no es mediatizado y organizado por los procedimientos del gobierno representativo»⁵. Asimismo, insistió en que en las últimas décadas se han multiplicado los agentes que participan de lo político: no se trata de un pueblo universal y unívoco cuya voluntad toca descubrir, sino de la «agregación y superposición de particularidades»⁶. Desde este punto de vista, resulta problemático asignar al pueblo algún tipo de agencia específica⁷.

Por otro lado, el voto tiene una *baja capacidad expresiva* en términos políticos: lo que se puede decir a través de él es poco, solo permite una expresión ocasional y –en general– se limita a seleccionar entre un menú acotado de opciones. Si a estas características les sumamos las identidades políticas volátiles y las lealtades débiles que caracterizan a muchas democracias modernas, el voto parece –en principio– poco preparado para ofrecer representaciones políticas adecuadas. No se trata de que este no importe, sino de que es deficiente como camino de expresión política.

Los mecanismos de petición permiten transmitir demandas a los funcionarios públicos con el objeto de persuadirlos de actuar de una manera determinada ■

5. P. Rosanvallon: *El pueblo inalcanzable*, cit., p. 9.

6. P. Rosanvallon: *Democracy Past and Future*, ed. Samuel Moyn, Columbia UP, Nueva York, 2006, p. 223.

7. Guillermo O'Donnell: *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*, Prometeo, Buenos Aires, 2010.

Los mecanismos de petición complementan esas debilidades y presentan ventajas: a diferencia de las elecciones, no exigen esperar momentos determinados, sino que están siempre a disposición de la ciudadanía; en términos

**Los mecanismos de
petición canalizan las
expresiones plurales de
sociedades complejas ■**

expresivos, permiten manifestar demandas concretas y específicas y dependen solo del ejercicio libre de una serie de derechos ciudadanos (libertad de expresión, reunión, asociación, petición). Sin embargo, presentan una diferencia crucial con los mecanismos electorales: no operan bajo un principio autoritativo. Mientras que las elecciones producen resultados que son verdaderas decisiones colectivas, los mecanismos de petición apenas buscan persuadir a los funcionarios públicos de que actúen en un sentido determinado y canalizan las expresiones plurales de sociedades complejas cruzadas por profundos y persistentes desacuerdos⁸. Las voluntades así expresadas nunca pueden ser totalizadas legítimamente. No es ese el lugar para buscar la expresión del pueblo ni la realización del principio de soberanía popular.

■ El cabildeo: entre la representación y el derecho de petición

En la sección anterior se argumentó que la premisa misma del principio representativo –que los mecanismos existentes deben procurar reflejar la voluntad del pueblo– es problemática. Lo que el voto dice es incapaz de reflejar las complejas identidades políticas, culturales y religiosas que caracterizan a las sociedades modernas y multiculturales. Si eso es así, necesitaríamos tomar nuevos rumbos. Nadia Urbinati ha expresado esa necesidad con elocuencia. Para esta autora, debemos

ir más allá de las intermitentes y discretas series de instantes electorales (el soberano como expresión de una voluntad que autoriza) e investigar la influencia continua y el poder creado y recreado por el discernimiento político y la forma en que este poder diversificado se relaciona con las instituciones representativas (...). La democracia representativa es el nombre de un tipo de gobierno que empieza con elecciones pero que se desarrolla más allá de ellas. Abre un campo de participación que, aunque informal y no autoritativo, puede influenciar profundamente hacia dónde va un país.⁹

8. Robert Post: «Democracy, Popular Sovereignty, and Judicial Review» en *California Law Review* vol. 86 N° 3, 1998; Jeremy Waldron: *Law and Disagreement*, Oxford UP, Oxford, 1999.

9. N. Urbinati: «Representative Democracy and Its Critics» en Sonia Alonso, John Keane y Wolfgang Merkel (eds.): *The Future of Representative Democracy*, Cambridge UP, Cambridge, 2011, pp. 25-26.

Ese campo de participación es el espacio donde deben ubicarse los mecanismos de petición. Pero si emprendemos ese camino, ¿con qué criterio de legitimidad vamos a evaluar esas expresiones múltiples de una ciudadanía compleja y contradictoria? Claramente, no puede tratarse de una legitimidad *de origen*, que es la que crea el mecanismo electoral, en el que quienes resultan triunfadores pueden invocar la decisión del pueblo como título supremo para ejercer el poder. Para los mecanismos de petición, necesitamos un criterio más sutil, vinculado a las prácticas de deliberación y participación que se desarrollan en los procesos de interpelación a los funcionarios públicos desde la sociedad civil¹⁰. Esas prácticas deben evaluarse de acuerdo con criterios que tengan en cuenta su apertura, su transparencia, su capacidad representativa, las condiciones bajo las cuales se accede a ellas, etc. Hay en este sentido cada vez más «modos de representación, tipos de supervisión, procedimientos de monitoreo y formas de expresar preferencias»¹¹. Estos deben ser evaluados en sí mismos.

Una posible forma de comenzar esa evaluación es a partir de los problemas más obvios. Uno de los más graves es el siguiente: los mecanismos de petición no participan de la lógica de igualdad que impera en el sistema electoral, al menos en la dimensión del sufragio. En efecto, y bajo el principio de «una persona, un voto», el sufragio es capaz de poner en acto la igualdad formal que el constitucionalismo liberal postula respecto de todas las personas. No hay allí diferencia alguna que cuente; cada uno de nosotros tiene el mismo poder que cada uno del resto de los ciudadanos. En los mecanismos de petición, la desigualdad real que afecta a nuestras sociedades regresa en toda su aparente inevitabilidad.

Es posible ver estos efectos en todas las prácticas mencionadas anteriormente, pero me concentraré en este trabajo en el cabildeo legislativo¹². Se trata de un

10. Existen múltiples teorías que buscan la legitimidad democrática en los modos de la acción gubernamental. La teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas es una de ellas. Cabe mencionar, además, la idea de «contrademocracia», de Rosanvallon y Arthur Goldhammer, y la de la «democracia monitora» (*monitory*), de John Keane, entre otras. J. Habermas: *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, 1998; P. Rosanvallon y Arthur Goldhammer: *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*, Cambridge UP, Cambridge, 2008, y J. Keane: *The Life and Death of Democracy*, W.W. Norton, Nueva York, 2009.

11. P. Rosanvallon: *Democracy Past and Future*, cit., p. 221.

12. La desigualdad es central para entender cómo funcionan y para evaluar todos los mecanismos de petición. Por ejemplo, sobre los movimientos sociales: la teoría de la movilización de recursos explica que el acceso a estos es clave para el éxito o fracaso de aquellos. El acceso a recursos obviamente se expresa en la efectividad de las medidas de acción utilizadas para mostrar número, unidad, cohesión y compromiso. Por otro lado, el paradigma de los jugadores de repetición y jugadores ocasionales ha sido utilizado para explicar que el acceso al litigio estratégico no se encuentra equitativamente distribuido, sino que refleja las desigualdades sociales. Ver Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly: *Dynamics of Contention*, Cambridge UP, Nueva York-Cambridge, 2001, y Marc Galanter: «Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change» en *Law & Society Review* vol. 9 N° 1, 1974.

fenómeno más o menos reciente en América Latina, al menos en términos de actividad estable y relativamente profesionalizada¹³. Abarca una amplia gama de posibles acciones, desde el monitoreo de la actividad legislativa o reglamentaria del Estado hasta la participación en audiencias públicas, la producción de conocimiento experto y el contacto directo con legisladores y burócratas relevantes¹⁴. Anthony Nownes provee una definición amplia que funciona como aproximación: define el cabildeo como los «esfuerzos para influir en lo que el gobierno hace». Si bien la definición es correcta, es demasiado abarcativa. Las protestas sociales, por caso, entrarían también dentro de esa definición. La diferencia específica del cabildeo radica en la forma en que se concretan esos esfuerzos.

El contacto personal entre el lobista y el funcionario público es la nota distintiva. El nombre mismo de la práctica hace referencia a la costumbre de interceptar legisladores en los pasillos del Congreso. De lo que se trata es de

**El nombre mismo
de la práctica hace
referencia a la costumbre
de interceptar
legisladores en los
pasillos del Congreso ■**

producir información que los legisladores puedan utilizar para actuar en el sentido deseado. Nownes distingue entre información legislativa, electoral y de políticas públicas. La primera refiere a la vinculada al estado de un proyecto de ley que está siendo discutido en el Congreso. La segunda, a la posición que los electores de un legislador determinado tienen respecto de alguna cuestión en debate. La tercera se vincula a las posibles consecuencias económicas, sociales o ambientales de las políticas propuestas¹⁵. Esta información no se produce, por cierto, desinteresadamente: busca persuadir a quien legisla de actuar en uno u otro sentido. En decir que su despliegue —mediante la provisión o retaceo— es claramente estratégico y depende de los intereses propios del lobista de turno.

En teoría, cualquier persona puede dedicarse al cabildeo. En Estados Unidos, sin embargo, se trata de una actividad altamente profesionalizada: los lobistas suelen ser hombres blancos de entre 40 y 50 años, con un elevado nivel educativo¹⁶. Es una actividad que, además, requiere de considerables recursos para

13. José de Jesús Gómez Valle: «El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución» en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* vol. 14 N° 42, 2008, p. 102.

14. Anthony J. Nownes: *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*, Cambridge UP, Cambridge, 2006.

15. *Ibíd.*, p. 26.

16. *Ibíd.*, p. 34.

ser efectiva. El problema es entonces fácil de intuir. Se trata de una práctica que requiere recursos, exige cierto nivel de capital simbólico y favorece a los jugadores de repetición. En ese contexto, quienes cuentan con recursos son quienes pueden dedicarle más tiempo a esta actividad, ya sea mediante la contratación de personas que impulsen sus intereses o la tercerización del trabajo en firmas profesionales. La gran mayoría de quienes utilizan estos mecanismos de incidencia en EEUU son empresas comerciales.

Los contactos directos entre funcionarios y gestores de intereses (propios o ajenos) presentan muchas oportunidades para corrupción de distinto tipo. Esa es la razón principal por la cual la práctica se encuentra regulada en EEUU en el nivel federal¹⁷ y de los estados¹⁸. La Unión Europea sigue un estilo de regulación similar al de EEUU, que opera sobre dos ejes: la necesidad de producir información periódica y hacer la práctica lo más transparente posible, y el establecimiento de reglas y prohibiciones tendientes a regular la actividad de legisladores, funcionarios y lobistas. Inglaterra optó por un sistema menos reglamentarista, que apuesta a la autorregulación de los funcionarios¹⁹.

En contextos de desigualdad como el que impera en América Latina, cabe preguntarse: ¿son esas regulaciones suficientes? Si la desigualdad es el factor principal por tener en cuenta, ¿funcionan las regulaciones del estilo de las mencionadas? Estas son preguntas que merecen una respuesta empírica. Pero hay varios puntos que es preciso considerar a la hora de responderlas. En primer lugar, este tipo de regulaciones necesita de mecanismos efectivos de implementación. Ocurre lo mismo que con otras regulaciones complejas, en las que los incentivos juegan en contra de la efectividad. Argentina, por caso, cuenta con un régimen de registro de audiencias de gestión de intereses establecido por decreto presidencial en 2003. El sistema establece obligaciones que, en virtud de la ausencia de mecanismos efectivos de implementación, se convirtieron en sugerencias que algunas dependencias seguían y otras no. Hace unos años, causaba gracia ver cómo el ministro encargado del control del sector energético solo se reunía –según consignaban los registros– con otros funcionarios públicos. En segundo lugar, incluso si hubiera voluntad política de implementar las obligaciones de transparencia que estos regímenes suelen establecer, sería bastante fácil imaginar formas de evitar los

17. José Francisco García: «Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado» en *Revista Chilena de Derecho* vol. 35 N° 1, 2008, pp. 110-111.

18. Keith E. Hamm, Andrew R. Weber y R. Bruce Anderson: «The Impact of Lobbying Laws and Their Enforcement: A Contrasting View» en *Social Science Quarterly* vol. 75 N° 2, 1994, pp. 378-381.

19. J.F. García: ob. cit.

controles. Reuniones informales en eventos sociales y durante el incontrolable tiempo libre de los funcionarios parecen ofrecer amplias oportunidades para evadirlas. La imagen del campo de golf es trillada, pero funciona. En este sentido, numerosos reportes revelaron la ineficacia de las regulaciones sobre lobby en EEUU en el nivel de los estados²⁰. En tercer lugar, este tipo de regulaciones parece, en principio, incapaz de equilibrar el campo de juego y

**Las obligaciones
de transparencia
buscan someter
la práctica al
escrutinio público ■**

de garantizar un acceso equitativo a los funcionarios por parte de todos los grupos sociales. En efecto, las obligaciones de transparencia buscan someter la práctica al escrutinio público. Por otro lado, las prohibiciones buscan generar incentivos –mediante el usualmente ineficiente mecanismo de la pena– para que los propios actores respeten las reglas. Sin embargo, ya vimos cómo los mecanismos de petición replican las desigualdades sociales y cómo el cabildeo, de manera especial, es más eficiente en manos de personas con acceso a recursos económicos y simbólicos. En este sentido, incluso si fueran eficientes, las regulaciones que tienden a *transparentar* y *regular* serían incapaces de lidiar con la desigualdad estructural que los mecanismos de petición replican.

Es posible intentar una solución a ese dilema desarrollando las respuestas del derecho constitucional a las situaciones de desigualdad estructural. En efecto, cuando la desigualdad está profundamente arraigada en la sociedad, el Estado puede y en algunos casos está obligado a tomar medidas positivas tendientes a mitigar los efectos de esa desigualdad. Es lo que ocurre con las acciones de discriminación positiva que permiten, por ejemplo, considerar los antecedentes socioeconómicos de los alumnos a la hora de aceptarlos en una universidad con cupos limitados. Estas medidas de *acción afirmativa* podrían pensarse para el acceso a los funcionarios públicos que supone el cabildeo.

En este sentido, sería necesario no solo impedir que el acceso a los funcionarios se concentrara en las personas o las organizaciones de mayores recursos, sino también promover que quienes se encuentren en situación de especial vulnerabilidad o, simplemente, no dispongan de los recursos necesarios para emprender de manera efectiva la práctica puedan acceder a los funcionarios. El punto requiere cierta dosis de imaginación para desarrollar nuevas soluciones y alternativas institucionales. Por ejemplo, podría pensarse en que una

20. K.E. Hamm, A.R. Weber y R.B. Anderson: ob. cit., p. 380.

institución específica –como podría ser el defensor del pueblo– interceda de manera activa entre ciudadanos y funcionarios para que estos últimos reciban a los primeros. Podrían establecerse mecanismos claros de acceso, con la necesidad de fundar las respuestas negativas a las solicitudes de entrevistas. Esto podría incluso medirse, con el objeto de determinar grados de acceso al proceso de toma de decisiones y de usar esos datos a la hora de evaluar la legitimidad de las medidas adoptadas.

Todo esto presenta, por supuesto, innumerables desafíos. Por caso, resulta fácil imaginar formas de neutralizar los mecanismos positivos tendientes a propiciar el acceso de los sectores más vulnerables. Además, el acceso no se traduce necesariamente en *influencia* y es posible imaginar reuniones convenidas solo *pour la gallerie*²¹. Sin embargo, sin medidas que innoven en las posibles soluciones y que tengan en cuenta los problemas específicos que aquejan a nuestras sociedades, como la desigualdad, no será posible lidiar con ellos de manera eficiente. La legislación sobre la «gestión de intereses» promovida por el Poder Ejecutivo argentino durante 2017 sigue el modelo tradicional (obligaciones generales, transparencia, etc.) y está lejos de ofrecer innovaciones significativas²².

■ Conclusión

Este artículo planteó una distinción entre dos formas en que los ciudadanos se vinculan con sus representantes: los mecanismos electorales y los de petición. Mientras los primeros tienen por resultado dotar a un conjunto de ciudadanos de la legitimidad de origen que supone su elección en un sistema democrático, los segundos complementan la representación imperfecta que deriva del sistema basado en el voto. Pero así como en relación con el primero es posible sostener que el pueblo se expresó –con las limitaciones antes señaladas–, ello resulta imposible en relación con los mecanismos de petición. Estos últimos solo expresan las voces múltiples de la sociedad civil plural y diversa de las democracias modernas.

Por ello, postulé distintas formas de evaluar la *legitimidad* de las prácticas a través de las cuales los ciudadanos buscan incidir en los procesos de toma de

21. Pieter Bouwen: «Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access» en *Journal of European Public Policy* vol. 9 N° 3, 2002, p. 366.

22. V. Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia: Ley de Lobby, disponible en <www.argentina.gob.ar/interior/asuntos-politicos/subsecretaria-de-reforma-institucional-y-fortalecimiento-de-la-democracia/ley-de-lobby>.

decisiones. El caso del lobby presenta una buena oportunidad para pensar cómo estas prácticas pueden incrementar la legitimidad del proceso democrático y cómo pueden tener el efecto contrario. El hecho de que estas repliquen la desigualdad estructural que afecta a la sociedad no es más que la consecuencia de que funcionen mediante el ejercicio de una serie de derechos ciudadanos. Si bien desde un punto de vista formal todos gozan de estos derechos en igualdad de condiciones, algunos encuentran más fácil su ejercicio que otros. El caso del cabildeo lo muestra con inusitada claridad: quienes tienen acceso a recursos pueden ser más efectivos en una práctica que, según indica la experiencia, necesita de ellos en demasía.

Para que estas prácticas sean legítimas como parte del proceso político, el principio de igualdad que rige el sistema electoral y que se encuentra en la base de la legitimidad democrática de origen debe ser recuperado e inyectado en los mecanismos de petición. En el caso del cabildeo, esto exige medidas positivas y negativas tendientes a regular la actividad y a impedir un acceso desequilibrado a los funcionarios públicos. Las prácticas de corrupción que este tipo de contactos directos facilitan solo pueden combatirse con miradas innovadoras, que tengan en cuenta la realidad de lo que se quiere regular y que busquen integrar estas regulaciones a los procesos de deliberación y participación que fortalecen a las democracias más allá de las elecciones. ☐



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2018

Gijón

Nº 95-96

ES TIEMPO DE MUJERES

Problemas, potencialidades y visibilidad en el ámbito de la arquitectura

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 36 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 45 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

América y otros países - 80 euros (incluye gastos de envío)

Suscripción digital: 19 euros

Ábaco es una publicación trimestral de CICEES, C/ La Muralla Nº 3, entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.es>.

Los emprendedores jurídicos como emprendedores morales

La lucha contra la corrupción en Brasil

FREDERICO DE ALMEIDA

La lucha contra la corrupción desde el ámbito judicial asume en nuestros días una dimensión moralizante. Los llamados «emprendedores jurídicos» participan activamente en los procesos de exportación e importación de prácticas y modelos de justicia. Pasan a ser, así, agentes de una serie de cambios globales y reformas institucionales que propician la expansión internacional de esquemas políticos y legales para el combate contra la corrupción, que luego son interiorizados por los países periféricos. Y los efectos de esa «cruzada anticorrupción» se vuelven más inciertos cuando se aplican en democracias frágiles, como hoy ocurre en Brasil.

■ Introducción

Este artículo se propone sentar las referencias básicas para una interpretación, aún en proceso¹, de la lucha contra la corrupción como una forma de moralización de la política. La hipótesis, que no es nueva, ya ha sido explorada desde la sociología política de la justicia, así como desde la antropología en

Frederico de Almeida: es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp). Está al frente del Laboratorio de Estudios sobre Política y Criminología de la Unicamp (PolCrim) y es investigador del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU).

Palabras claves: corrupción, emprendedores jurídicos, emprendedores morales, justicia, Lava Jato, Brasil.

Nota: traducción del portugués de Cristian De Nápoli.

1. Este artículo es fruto del proyecto de investigación «Circulación internacional de juristas, modelos exportables de justicia criminal y disputas sobre derechos fundamentales», que vengo desarrollando en el ámbito del INCT-INEU.

sus estudios sobre corrupción. En este texto, trataré de establecer una interpretación sobre la base de algunas referencias teóricas específicas que articulan la criminología y la sociología política de la justicia –y también, en cierta forma, la antropología de la corrupción y la sociología (de la) moral– y que, por medio de esa articulación, favorecen una investigación más detallada de los aspectos propiamente criminológicos, sociojurídicos y político-institucionales del combate contra la corrupción como moralización de la política.

La primera de esas referencias teóricas es la idea según la cual todo proceso de criminalización –entendido como creación legislativa de nuevos tipos de conductas delictivas, pero también como un proceso de atribución interpretativa de carácter delictivo a distintas prácticas y sujetos concretos– es al

**Todo proceso de
criminalización es
al mismo tiempo
un proceso de
clasificación moral ■**

mismo tiempo un proceso de clasificación moral, de atribución de sentidos morales a determinados sujetos y prácticas sociales a los que se considera inaceptables, desviados, criminales. En la segunda sección de este texto trataré de demostrar cómo el proceso de internacionalización de la lucha contra la corrupción desde el ámbito judicial puede entenderse como un proceso de cri-

minalización, en el sentido del establecimiento de patrones morales relativos a la política, la economía y la relación entre países a escala global. Ese análisis me llevará a considerar que los procesos de establecimiento de reglas morales sobre prácticas y sujetos, como es el caso del proceso de internacionalización del combate judicial contra la corrupción, se prestan a ser considerados como *cruzadas morales* llevadas a cabo por *emprendedores morales*. La noción de «emprendedorismo moral» es, por ende, la segunda referencia teórica para la interpretación que aquí se propone, y con ella se buscará destacar lo que hay de *agencia* en el proceso de criminalización, tanto en lo que hace a la constitución de actores protagonistas de ese proceso que impone nuevas moralidades como en la identificación del sentido social de las acciones llevadas a cabo por esos emprendedores.

En relación con lo anterior, haré uso del concepto de «emprendedorismo jurídico», tomado del ámbito de la sociología del derecho, que se dedica a pensar la internacionalización y los cambios en las legislaciones nacionales en el contexto de la globalización neoliberal. Unido a la noción de emprendedorismo moral, el emprendedorismo jurídico lleva a que los agentes judiciales responsables de las cruzadas morales en la lucha contra la corrupción sean ellos también considerados innovadores e importadores de prácticas, doctrinas e

instituciones jurídicas que, difundidas a escala global desde los días del fin de la Guerra Fría, acaban interiorizándose, por medio del trabajo de estos emprendedores, en el campo jurídico de países como Brasil.

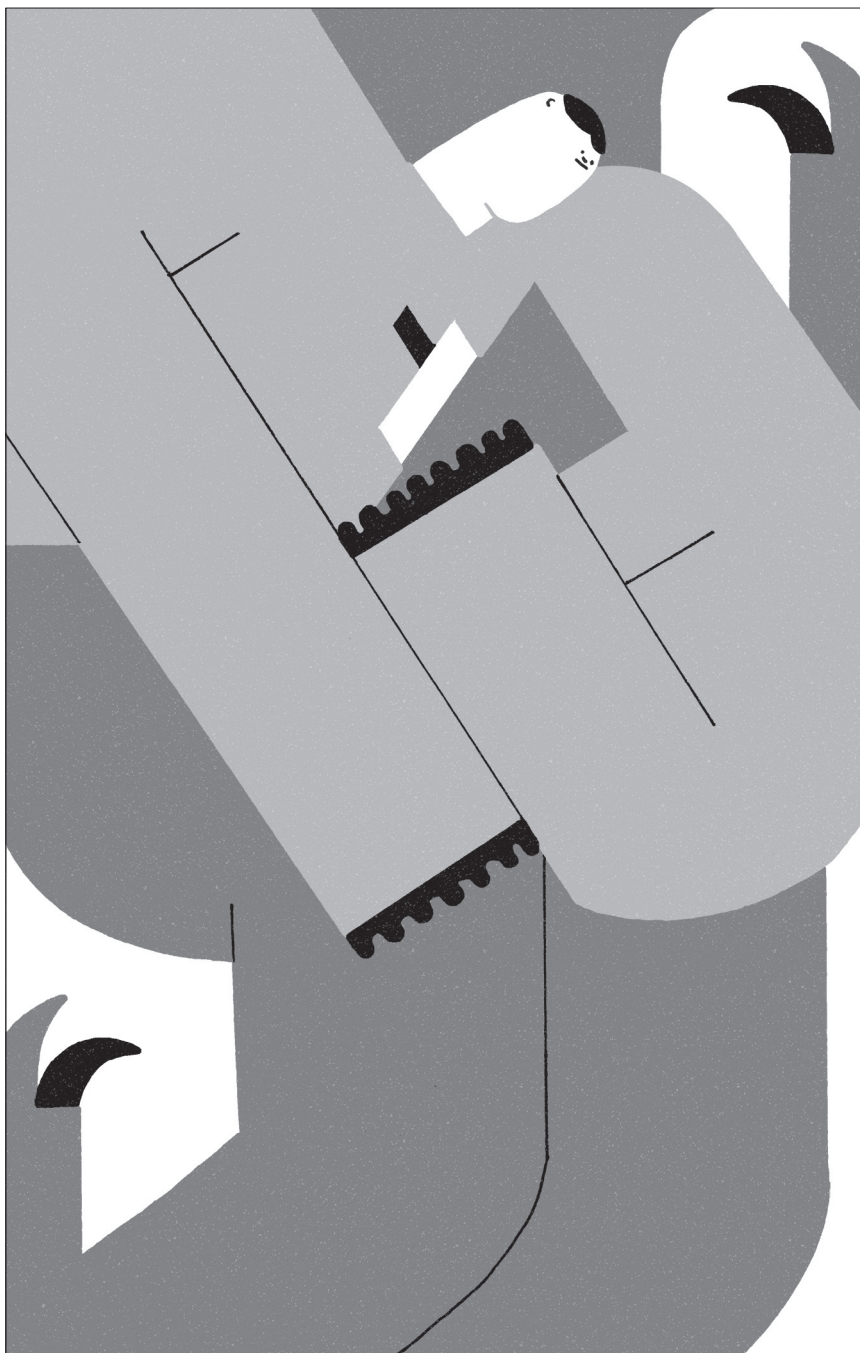
■ La «revolución moral» y la internacionalización de la lucha anticorrupción

La internacionalización del combate contra la corrupción es un aspecto conocido en la bibliografía especializada desde los comienzos del orden global que se generó tras la Guerra Fría. Por lo general, los estudios que la abordan hacen eje en la emergencia de organizaciones, normas y mecanismos de cooperación y en el derecho internacional público y privado, volcados tanto a combatir la corrupción en las transacciones internacionales como a promover reformas institucionales en el ámbito nacional definidas sobre la base de patrones internacionales. Entre esas organizaciones, normas y mecanismos, se destacan: la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales (con puntos específicos para casos de soborno transnacional), elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1976; las Reglas de Conducta para el Combate a la Extorsión y al Soborno formuladas por la Cámara Internacional de Comercio (ICC, por sus siglas en inglés) en 1977; la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, aprobada en Viena en 1988, que incluye medidas de combate contra la corrupción (a través de mecanismos de criminalización del lavado de dinero y de restricción del secreto bancario); la fundación, en 1989, y como un desprendimiento de la Convención de Viena, del Grupo de Acción Financiera (GAFI), organización intergubernamental volcada a combatir el lavado de dinero; la fundación, por parte de ex-ejecutivos del Banco Mundial, de la organización no gubernamental Transparencia Internacional, en 1993; la recomendación hecha a los países miembros de la OCDE para que adopten medidas efectivas de prevención y combate contra la corrupción en las transacciones comerciales internacionales, en 1994; la creación del Grupo de Davos, en la reunión del Foro Económico Mundial de 1995, como una asociación informal de empresarios, funcionarios públicos y especialistas para el estudio del problema de la corrupción; la recomendación a los países de la OCDE de que prohíban las deducciones de impuestos por sobornos a funcionarios públicos extranjeros, en 1996; la Convención Interamericana contra la Corrupción, formulada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1996; los lineamientos para la autorregulación empresarial y las recomendaciones a gobiernos y organizaciones internacionales dictados por la ICC en 1996; la revisión de las reglas para la prevención de la corrupción en los proyectos financiados por el Banco

Mundial, en 1996; la declaración de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1996, en la que se llama a los países miembros a adoptar medidas concretas y efectivas de lucha contra toda forma de corrupción y prácticas ilícitas en las transacciones comerciales internacionales; la propuesta de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de 1997, para un estudio sobre la transparencia y los procedimientos de contratación gubernamentales; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales aprobada por la OCDE en 1997; la creación (mediante un acuerdo entre el Banco Mundial y la OCDE) del Global Corporate Governance Forum, dedicado a mejorar la gobernanza corporativa en países en vías de desarrollo y mercados emergentes, incluyendo cuestiones relativas a la corrupción, en 1999; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), en 2000.

La lista anterior, sin ser exhaustiva, presenta algunas de las iniciativas internacionales recurrentemente mencionadas en los estudios sobre el combate internacional contra la corrupción; se trata, por lo demás, de iniciativas que en general producen efectos duraderos –como ocurre con las convenciones internacionales o el trabajo de la ONG Transparencia Internacional– o bien generan nuevas acciones puntuales, como en las actualizaciones de las recomendaciones elaboradas por la GAFI en 1996, 2001, 2003, 2012 y 2018. De cualquier forma, su análisis nos permite señalar algunos elementos importantes para la construcción de la interpretación que aquí se propone.

El primero de estos elementos se relaciona con el fuerte vínculo que tales medidas establecen entre los ámbitos internacional y nacional, en tanto se trata de recomendaciones a países miembros de organismos internacionales o de compromisos que esos países asumen para, dentro de sus propios sistemas políticos y legislativos, adoptar medidas de combate contra la corrupción nacional e internacional, al tiempo que se insertan en mecanismos internacionales de cooperación. Aunque esto pueda resultar evidente para los analistas de la dinámica del derecho y las relaciones internacionales –que operan básicamente por medio de adhesiones nacionales voluntarias a normas internacionales, con frágiles mecanismos de sanción y efectivización de esas normas–, lo cierto es que la primera opción en las estrategias internacionales de combate contra la corrupción, incluso cuando la cuestión se plantea desde un ámbito internacional, pasa por la promoción de reformas institucionales y legislativas a escala nacional. En este sentido, cualquier análisis de los cambios institucionales en la lucha contra la corrupción en un país



como Brasil debe tener en cuenta las fuerzas que, en el ámbito global, operan en favor de la reforma en el ámbito nacional, sobre todo cuando se trata de reformas jurídicas.

El segundo elemento relevante se vincula a la centralidad de las cuestiones comerciales, que son el eje de articulación del combate internacional contra la corrupción y que apenas van a aparecer, de manera secundaria, relacionadas con agendas específicas de justicia criminal y seguridad. En este sentido, se destaca la Convención de Viena (1988), un documento internacional que ha orientado distintas políticas nacionales de lucha contra la corrupción desde el ámbito jurídico y que asimismo permite conectar dos dimensiones del problema de la corrupción que serán analizadas más adelante: la *eficiencia* de la gobernanza política y económica y la *virtud* de un orden global comprometido en erradicar delitos que provocan fuerte rechazo social, como el narcotráfico y el terrorismo.

Este segundo elemento conduce al examen de un tercer factor a destacar en el análisis de las iniciativas internacionales como las que enumeramos en la lista anterior: la concentración del grueso de esas iniciativas en la década de 1990, momento que coincide con el periodo de mayor expansión del libre comercio, la virtualización digital de las finanzas internacionales y la apertura de los llamados «mercados emergentes». Por último, y también vinculado al factor anterior, se destaca el rol de la OCDE como la gran impulsora de ese tipo de iniciativas, de manera bastante pionera a fines de los años 70 y ya como un actor

**Un factor a destacar
es la concentración
del grueso de esas
iniciativas en la década
de 1990, el periodo de
mayor expansión
del libre comercio ■**

recurrente tiempo después, participando sola o en sociedad con otros organismos (como el Banco Mundial) en la construcción de modelos internacionales de lucha contra la corrupción.

Un análisis más detenido de las iniciativas que involucran a la OCDE nos lleva a introducir a Estados Unidos en los procesos históricos e institucionales aquí interpretados. Las primeras intervenciones de la OCDE tuvieron fuerte incidencia en el gobierno estadounidense ya en los años 70. EEUU había buscado instalar, junto con el Consejo Económico y Social de la ONU (Ecosoc), un acuerdo internacional sobre pagos ilícitos, en una iniciativa que acabó por ser abandonada en 1979 por distintas razones (el clima de desconfianza durante la Guerra Fría, las acusaciones hechas por distintos países industrializados según las cuales EEUU quería establecer por medio de esa vía una

política unilateral, y la pretensión de algunos países en desarrollo de que el concepto de «pagos ilícitos» incluyera los recursos destinados al régimen del *apartheid* en Sudáfrica). Aunque la declaración de la OCDE de 1976 fue considerada muy poco eficaz, los esfuerzos estadounidenses junto con esa organización acabaron teniendo éxito en las recomendaciones de 1994 y 1996, que sí introdujeron cambios efectivos en el ámbito interno de los países miembros.

Otra fuerte influencia de EEUU en la internacionalización del combate contra la corrupción ha sido la Ley sobre Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corruption Practices Act, FCPA), sancionada en 1977, cuyo alcance extraterritorial es una muestra del esfuerzo que el país estaba poniendo en construir, junto con la ONU y la OCDE, las nuevas normativas internacionales para la materia. Elaborada en respuesta a los escándalos de Watergate (que incluyeron aportes ilegales de empresas a la campaña por la reelección de Richard Nixon) y de la empresa Lockheed (la firma estadounidense pagó coimas a funcionarios públicos japoneses, lo que provocó la renuncia y el juicio al entonces primer ministro Kakuei Tanaka), la FCPA le dio alcance internacional al *law enforcement* de ese país sobre toda empresa estadounidense en el exterior que quedara involucrada en actos de corrupción.

Las restricciones que impuso la FCPA, junto con la resistencia moral y política a que legislaciones de ese tipo acabaran siendo atenuadas o revertidas, llevaron al lobby de intereses empresariales estadounidenses a tomar un rol activo en alentar a la diplomacia de ese país a exportar similares modelos de restricción y criminalización a la órbita legislativa de otros países, a fin de que las empresas competidoras radicadas fuera de EEUU tuvieran que operar en marcos jurídicos similares. En la década de 1980, la FCPA sufrió una enmienda y su aplicación se extendió a empresas extranjeras que operaran en territorio estadounidense, incluso en casos en que la acusación de corrupción se produjera en otra jurisdicción nacional. Este fue, quizás, el punto de inflexión que acabó por llevar a los analistas más entusiastas de este tipo de procesos internacionales a hablar, ya en los años 90, de una «revolución moral». Suele afirmarse que el problema de la corrupción articula dimensiones morales y legales; en este sentido, el proceso de su internacionalización visto como una *fuerza revolucionaria* o como parte de una *ética global* presenta dos aspectos que, en el presente análisis, serán explorados de manera crítica.

El primero es la consideración de la corrupción como un obstáculo a la libre competencia y a la libre circulación de mercancías. La perspectiva de un inminente triunfo de las fuerzas liberales en la economía y la política que

movilizó a los defensores de la globalización neoliberal en la década de 1990 conllevaba, de este modo, la idea de que en ese nuevo orden mundial la corrupción sería algo *disfuncional* y, por lo tanto, *intolerable*. En este primer aspecto, la concepción de una gobernanza global, ética y funcional abarca tanto la economía como la política, es decir, tanto la gestión de las empresas como la de un Estado, articulando *virtud* y *eficiencia*.

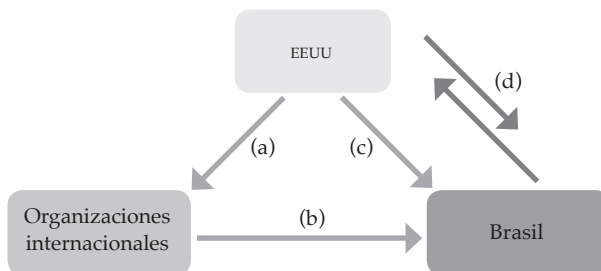
El segundo aspecto en el proceso de internacionalización del marco jurídico contra la corrupción, el combate a la corrupción como parte de una ética global, tiene mucho que ver con las relaciones de poder establecidas entre los países al final de la Guerra Fría. Para distintos analistas de aquel periodo, y ante todo para los especialistas que surgieron y se consolidaron en el escenario internacional de los años posteriores, la cuestión de la corrupción como problema moral y legal atañe esencialmente a los países en vías de desarrollo que atraviesan procesos de transición política y apertura económica, donde los índices de crecimiento son erráticos y la pobreza es un elemento persistente.

■ Ética global y políticas anticorrupción

Los procesos de exportación e importación del combate contra la corrupción desde el ámbito jurídico, establecidos de acuerdo con los patrones morales recién descritos, se llevan a cabo por medio de distintos mecanismos, que se sintetizan en el gráfico.

Gráfico

Mecanismos de exportación e importación de modelos institucionales de lucha contra la corrupción desde el ámbito jurídico



Fuente: elaborado por el autor.

Podemos identificar básicamente cuatro mecanismos de difusión e institucionalización de la moral global anticorrupción a través de la formulación y la promoción de políticas y legislaciones para el ámbito nacional:

- a) de EEUU a los organismos internacionales;
- b) de los organismos internacionales a los distintos países;
- c) entre EEUU y otros países por medio de acuerdos bilaterales para la difusión y la exportación-importación de modelos y prácticas institucionales;
- d) por la circulación internacional de juristas, asociada en parte al mecanismo anterior.

El primer mecanismo se corresponde con el proceso ya ilustrado en los casos de la FCPA y de la relación EEUU-OCDE. Abordaremos ahora las otras tres posibilidades, tomando como referencia para ello la incorporación que hizo Brasil de los modelos institucionales surgidos en el orden de esa nueva moralidad global de gobernanza política y económica. Entre los principales instrumentos legislativos utilizados por Brasil en sus estrategias de lucha contra la corrupción están: la Ley de Deshonestidad Administrativa (ley 8429/1992), la Ley de Lavado de Dinero (9613/1998) y la Ley de Organizaciones Delictivas (9034/1995, revocada posteriormente y reemplazada por una nueva ley, la 12850/2013). Las tres legislaciones surgieron en los años 90, en un contexto político en el cual confluyeron la instauración de un nuevo orden constitucional en Brasil y la inserción del país en un orden económico abierto y global.

Si bien la exposición de argumentos de la Ley de Deshonestidad Administrativa (1992) carece de toda referencia al espacio global o a las directrices de los organismos internacionales, aun así puede ser vista como parte de la construcción institucional de la red de *accountability* del Estado brasileño en línea con los patrones propios de las democracias contemporáneas. En las otras dos legislaciones, en cambio, las referencias al contexto global ya son explícitas. La Ley de Lavado de Dinero –que no solo estableció delitos y procedimientos para determinar responsabilidades, sino que también instituyó el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF) como destacable innovación institucional– alude expresamente a los compromisos internacionales asumidos por Brasil y hace énfasis en la ya mencionada Convención de Viena, en el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos (CICAD, 1992) y en la Declaración de Principios de la Conferencia Ministerial sobre el Lavado de Activos e Instrumentos del Delito, reunida en Buenos Aires en 1995. En cuanto a la Ley de Organizaciones Delictivas, la justificación en su primera versión detalla como objetivos del

alcance de la ley el «tráfico ilegal de drogas, explotación de prostíbulos, tráfico de niños, hurto de vehículos, contrabando y piratería, terrorismo y delitos comúnmente conocidos como de cuello blanco», para luego llamar la atención sobre los riesgos que esas acciones delictivas conllevan contra «la sociedad internacional, el orden económico-financiero y las instituciones públicas y privadas».

El tercer mecanismo de difusión de modelos de lucha contra la corrupción desde el ámbito jurídico pasa por la difusión directa de políticas y prácticas estadounidenses en los países periféricos, sobre todo a través del Departamento

El tercer mecanismo de difusión de modelos de lucha contra la corrupción pasa por la difusión directa de políticas y prácticas estadounidenses ■

de Estado y el Departamento de Justicia de EEUU. En el caso del Departamento de Estado, sobresalen las acciones gubernamentales clasificadas como «esfuerzos anticorrupción», que incluyen:

- prevención de la corrupción y aumento de la responsabilidad gubernamental (*accountability*) por medio de la asistencia directa a gobiernos y ciudadanos de países comprometidos en la lucha contra la corrupción y las reformas para el fortalecimiento de las instituciones democráticas;
- reforzamiento de la aplicación efectiva de la ley (*law enforcement*) más allá de las fronteras, por medio de acuerdos internacionales de cooperación entre organismos de justicia y seguridad, en vistas a compartir información, recursos y herramientas de investigación y recuperación de activos resultantes de actos de corrupción;
- focalización en el nexo entre corrupción y seguridad, por medio de acciones que demuestren el riesgo que significa la corrupción para la seguridad nacional y para la capacidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos, impedir actos terroristas y defender la soberanía nacional.

En el caso del Departamento de Justicia, puede señalarse la relevancia que cobran las actividades de la Unidad de Estrategias, Políticas y Entrenamiento perteneciente al Área de Fraudes de ese organismo, y que incluyen, entre otras:

- la coordinación de la amplia experiencia del área en el manejo de casos complejos y multijurisdiccionales, con el objetivo de combatir de manera estratégica contra los delitos económicos sofisticados;

- el desarrollo y la implementación, junto con otras áreas, de iniciativas de acción estratégica para identificar y combatir el surgimiento de delitos «de cuello blanco»;
- la coordinación de esfuerzos interinstitucionales e intergubernamentales para la aplicación de la ley;
- el impulso a la cooperación entre agencias nacionales e internacionales y el respaldo a los fiscales en todo el país.

A partir de este contexto se explica, por ejemplo, la cooperación internacional entre Brasil y EEUU y la existencia de procesos simultáneos de responsabilidad en las dos jurisdicciones nacionales en casos recientes de corrupción en Brasil, como los de Odebrecht, Braskem y el frigorífico JBS, empresas de origen brasileño y con desempeño internacional, las tres investigadas por prácticas de corrupción en el ámbito de la operación Lava Jato y sometidas a procesos administrativos y judiciales en Brasil y en EEUU.

Por último, y llegando al punto que más nos interesa en este artículo, cabe destacar la influencia de la circulación internacional de juristas como mecanismo de exportación-importación de modelos de combate, prácticas jurídicas y discursos morales sobre la corrupción. Respecto de este ámbito, Yves Dezalay² formuló la noción de «emprendedores jurídicos» (*legal entrepreneurs*), que resulta útil para analizar la capacidad que tienen determinados juristas, portadores estructurales de un capital jurídico, político y social diferenciado, de participar activamente en aquellos procesos de exportación-importación de prácticas y modelos jurídicos y de generar innovaciones en sus lugares de origen, luego de haber hecho recorridos académicos y de calificación individual en instituciones universitarias y judiciales de EEUU.

Los emprendedores jurídicos serían, en definitiva, los agentes de transformaciones operadas en el nivel estructural por cambios en el orden global (la emergencia de una nueva ética de la gobernanza política y económica global) y por las reformas institucionales (por medio de las cuales ciertos modelos

2. Mikael Rask Madsen y Y. Dezalay: «Pierre Bourdieu's Sociology of Law: From the Genesis of the State to the Globalisation of Law» en Reza Banakar y Max Travers (eds.): *Law and Social Theory*, Hart, Oxford, 2013; Y. Dezalay y Bryant Garth: «A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000» en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 15 N° 43, 2000, pp. 163-176; e Y. Dezalay y B. Garth: *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*, ILSA / Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.

políticos y legislaciones de lucha contra la corrupción se diseminan por el mundo y se interiorizan en países periféricos como Brasil). Los estudios sobre las transformaciones del campo jurídico brasileño arrojan variadas evidencias de ese proceso por el cual los cambios culturales e institucionales en el derecho y las prácticas jurídicas nacionales se relacionan con las trayectorias individuales de juristas que invierten en formación especializada y en acumulación de capital simbólico, recurriendo para ello al tránsito académico y profesional por el exterior, lo que da un carácter central al derecho estadounidense como referencia política y cultural de esas transformaciones.

Respecto del protagonismo judicial que en los últimos tiempos ha cobrado la operación Lava Jato, hay evidencias de emprendedorismo jurídico en las trayectorias de figuras destacadas dentro de aquella articulación policial y judicial. Tal es el caso del juez Sérgio Moro, responsable de los procesos emprendidos

**Moro ya había actuado
antes en otros
resonantes casos de
corrupción, como el del
banco Banestado y el
del llamado *mensalão* ■**

por esa operación en la primera instancia de la Justicia Federal, entre ellos los que condujeron a la condena del ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Moro ya había actuado antes en otros resonantes casos de corrupción, como el del banco Banestado (considerado el embrión del Lava Jato) y el del llamado *mensalão*, el escándalo de los pagos ilegales a parlamentarios (en este último lo hizo en calidad de asesor de la jueza del Supremo Tribunal Federal Rosa Weber). Y hay que agregar que la jurisdicción en la que actúa Moro, en la ciudad de Curitiba, se especializa en delitos financieros, pero además el magistrado invirtió personalmente en formación académica y profesional en la misma área. Además de ser doctor en Derecho y profesor universitario, autor y traductor de libros y artículos sobre delitos financieros y sus mecanismos de combate, el juez Moro realizó diversos cursos de perfeccionamiento en EEUU, entre ellos el Programa de Formación para Juristas, en la Escuela de Leyes de Harvard, y otro curso sobre prevención y combate al lavado de dinero ofrecido por el Departamento de Estado.

Similar es el caso de los fiscales de la República que conforman el equipo de tareas del Ministerio Público Federal (MPF) dedicado a la operación Lava Jato. Todos sus integrantes realizaron una sólida inversión profesional especializándose en la lucha contra la corrupción antes de desempeñarse en el MPF, formación que en algún caso –como el de la fiscal Isabel Groba Vieira, que fue auditora del Tribunal de Cuentas federal– se extiende a otras carreras

ejercidas con anterioridad. Por lo menos cinco de los fiscales del equipo tienen una maestría o un doctorado en Derecho, y uno de ellos, Orlando Martello Junior, es máster en Gestión y Políticas Públicas.

Sin embargo, son las trayectorias de los fiscales Deltan Martinazzo Dallagnol (coordinador del equipo de tareas) y Carlos Fernando dos Santos Lima (considerado el «decano» del grupo) las que mejor encarnan las características del emprendedorismo jurídico y la circulación internacional de juristas que pretendo analizar. Dallagnol cursó el *Latin Legum Magister* o Máster en Leyes, que en teoría equivale a una maestría en Brasil, en la Escuela de Leyes de Harvard, con una tesis sobre pruebas circunstanciales en el proceso penal por medio de la cual claramente apuntó a introducir en la práctica jurídica brasileña nuevas formas de conceptualizar y dar curso investigativo y judicial a las pruebas de delitos. Dallagnol hizo cursos de perfeccionamiento en el combate contra delitos financieros dictados por el mismo MPF y por el Ministerio de Justicia brasileño, y tiene una producción bibliográfica propia dedicada a temas de lavado de dinero y colaboraciones testimoniales de arrepentidos (en el marco de la «delación premiada» tan recurrente en la causa del Lava Jato). A la publicación en Brasil de esos trabajos, realizados muchos de ellos en EEUU, se suma la coautoría de un libro por Dallagnol y otros cuatro miembros del equipo de tareas de la operación Lava Jato³, entre ellos el fiscal Lima, quien también se desempeñó en su momento en el caso Banestado, fue coordinador de la Procuraduría General en Paraná e hizo su maestría en Derecho –con eje en el tema de delitos financieros– en la Universidad de Cornell, en EEUU.

En el análisis de las trayectorias individuales de los fiscales del Lava Jato surgen otros elementos que indican su conexión con los circuitos internacionales de producción de *expertise* anticorrupción. Diogo Castor de Mattos fue el representante de Brasil en el Encuentro Mundial de Peritos en Tipologías de Lavado de Dinero, promovido por la GAFI en 2014; Isabel Groba Vieira participó en el diseño del acuerdo entre Brasil y Suiza para bloqueo de valores provenientes de actos de corrupción. Y, finalmente, el conjunto de los fiscales del equipo de tareas obtuvo dos premios importantes que otorga el circuito internacional de la lucha contra la corrupción: el premio anual de la *Global Investigations Review* (portal especializado en contenidos anticorrupción, con sede en Washington) en la categoría «Órgano de persecución penal», en 2015, y el Premio Anticorrupción, otorgado por Transparencia Internacional, en 2016.

3. C. V. Carli et al. (ed.): *Lavagem de dinheiro. Prevenção e controle*, Verbo Jurídico, Porto Alegre, 2011.

■ Los emprendedores jurídicos como emprendedores morales

De todos modos, como pretendo mostrar, el protagonismo de estos juristas no debe ser entendido simplemente a partir de su espíritu emprendedor a la hora de introducir cambios institucionales y culturales en el ámbito jurídico brasileño, a partir de su participación en los circuitos internacionales de exportación e importación de prácticas y modelos de combate contra la corrupción. Además de *emprendedores jurídicos* en un sentido *técnico-profesional*, estos juristas pueden ser considerados auténticos *emprendedores morales* en cualquiera de los dos sentidos que Howard Becker⁴ sugiere al respecto: el de *imponedores de reglas* y el de *creadores de reglas*.

El primer sentido se pone de manifiesto cuando los juristas involucrados en el Lava Jato, en sus intervenciones públicas respecto a la corrupción y a su propia actividad profesional anticorrupción, ponen claramente el acento en la *dimensión moral* del problema por encima de la *dimensión legal*. Esto se hace evidente, por ejemplo, cada vez que los miembros del equipo de tareas comparan la corrupción con un «cáncer» que hay que «extirpar» por medio de la acción judicial⁵, o cuando caracterizan un esquema de corrupción que han investigado como «diabólico»⁶. El segundo sentido se revela cuando esos mismos juristas, además de traducir en términos explícitamente morales sus prácticas jurídicas ordinarias, se proyectan en el espacio público como reformadores de leyes e instituciones, también sobre la base de enfoques morales del problema de la corrupción. Uno de los prototipos de estos *creadores de reglas* es el que Becker denomina «cruzado reformista»:

Al cruzado reformista le interesan los contenidos de las normas. Las reglas existentes no lo satisfacen pues existe un mal que lo perturba profundamente. Siente que nada estará bien en el mundo hasta que haya normas que corrijan ese mal. Opera desde una ética absoluta: lo que ve es malo, total y absolutamente malo, sin matices, y cualquier medio que se emplee para eliminarlo está justificado.⁷

4. H.S. Becker: *Outsiders: hacia una sociología de la desviación*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires-México, 2009.

5. «Corrupção no país está em metástase, diz procurador da Lava Jato» en *UOL Mais*, 28/7/2015; Rafael Moraes Moura: «Lava Jato trata de um câncer, mas sistema brasileiro favorece a corrupção, diz Dallagnol» en *O Estado de S. Paulo*, 10/8/2015; Folhapress: «Lava-Jato 'vai retirar câncer de uma sociedade doente', diz procurador» en *Valor Econômico*, 3/8/2015.

6. Carolina Leal: «'Esquema para montar a Sete Brasil foi diabólico', afirma procuradora» en *Valor Econômico*, 28/4/2016.

7. H.S. Becker: ob. cit., p. 167.

De manera bastane explícita, la idea de una «cruzada» contra la corrupción es muy recurrente en las intervenciones públicas de los emprendedores jurídicos y morales del Lava Jato. Así presenta el juez Moro, por ejemplo, la operación Mani Pulite, que enfrentó a la mafia y la corrupción política en Italia en los años 90

—«una de las más exitosas cruzadas judiciales contra la corrupción política y administrativa»⁸— y en la que busca inspiración para combatir la corrupción en Brasil. La expresión reaparece en el discurso del juez Marcelo Bretas, que extendió la causa del Lava Jato a Río de Janeiro: «Estamos en una cruzada contra la corrupción»⁹.

**La idea de una «cruzada»
contra la corrupción es
muy recurrente en las
intervenciones públicas de
los emprendedores jurídicos
y morales del Lava Jato ■**

Las intervenciones públicas de Moro respecto de la coyuntura reciente dejan ver otras características del cruzado reformista analizado por Becker: la *insatisfacción con las reglas existentes*, que se manifiesta en planteos según los cuales hace falta ejercer presión sobre los «líderes políticos anquilosados» para que adopten una «postura reformista» frente a la corrupción sistémica («aunque es muy frustrante ver cómo esto se posterga»¹⁰, añade el juez en cuestión); la *ética absoluta*, que se manifiesta en la afirmación de que «la vergüenza es de ellos [los opositores y críticos del movimiento anticorrupción]»¹¹; y la *justificación de los medios necesarios*, caracterizados como «remedios extraordinarios», «métodos especiales de investigación» o «medidas judiciales fuertes» para interrumpir el «círculo vicioso» de la «corrupción sistémica»¹².

La idea de una cruzada reformista en el combate contra la corrupción, de fuerte contenido moral, está también presente en la acción de los fiscales de la Procuraduría General, quienes, más allá de su actuación directa en el proceso, llevaron adelante una campaña pública en favor de una reforma legal e institucional de las políticas anticorrupción y de la concientización. En este sentido se entiende la campaña «Diez medidas contra la corrupción», que propone una serie de modificaciones legislativas y exhibe a esos mismos miembros

8. S.F. Moro: «Considerações sobre a operação Mani Pulite» en *Revista CEJ*, 2004, p. 60.

9. Cit. en Paula Bianchi: «Juiz da Lava Jato no Rio nega 'ditadura do Judiciário' e celebra 'cruzada contra corrupção'» en *UOL*, 12/6/2017.

10. Cit. en Ricardo Brandt y Fausto Macedo: «A vergonha está do lado de quem se opõe à Lava Jato» en *O Estado de S. Paulo*, 23/10/2017.

11. *Ibíd.*

12. En Cleide Carvalho: «Moro defende remédios excepcionais no combate à corrupção sistêmica» en *O Globo*, 29/9/2016.

del equipo de tareas de la Procuraduría como sus principales propagandistas y coordinadores, dando conferencias y participando de actividades junto con representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones judiciales y políticas, con la participación eventual del juez Moro.

En la cruzada de los fiscales se reproduce asimismo aquel rasgo de una ética absoluta, constatable en las fuertes reacciones que esos fiscales del equipo de tareas expresaron cada vez que sus propuestas de reforma enfrenta-

**En la cruzada de los
fiscales se reproduce
asimismo aquel rasgo de
una ética absoluta ■**

ban oposición o intentos de modificación en su trámite parlamentario. Durante la Conferencia sobre Soborno y Corrupción Internacional organizada por el FBI, el Departamento de Justicia y la Securities and Exchange Commission (equivalente a la Comisión de Bolsa y Valores) estadouniden-

ses en noviembre de 2016, la fiscal Thaméa Danelon, una de las impulsoras de la campaña «Diez medidas», defendió la aprobación íntegra de las propuestas de la Procuraduría General «para que la sociedad, la principal víctima de los saqueos a las arcas públicas, no siga siendo penalizada y los corruptos, beneficiados»¹³.

Cuando, días después de aquellas declaraciones, la Cámara de Diputados aprobó las medidas propuestas por los fiscales, aunque añadiéndoles algunos cambios, la fiscal Danelon opinó que la propuesta original había quedado «completamente desfigurada» y descalificó a los críticos de la propuesta diciendo que «el Ministerio Público (Procuraduría), la Policía y los jueces están tratando de poner en limpio al país, pero los que están involucrados en la corrupción no quieren; quieren que las cosas sigan como están o que empeoren»¹⁴. En igual sentido se manifestó el fiscal Dallagnol después de que el Congreso añadiera a las «Diez medidas» un apartado sobre el peligro de abuso de autoridad de policías, jueces y fiscales en sus actividades de combate contra la corrupción; según Dallagnol, ese fue «el golpe más duro contra la investigación del Lava Jato en toda su historia», así como una señal de la existencia de un «evidente conflicto de intereses entre lo que quiere la sociedad y lo que quiere el Parlamento. Se instala la dictadura de la corrupción»¹⁵.

13. En MPF: «Procuradora defende aprovação das 10 Medidas Contra a Corrupção em conferência nos EUA», 2016.

14. Julia Affonso, Mateus Coutinho y R. Brandt: «Completo descomprometimento com o combate à corrupção, diz procuradora» en *O Estado de S. Paulo*, 30/11/2016.

15. «Lava Jato reage a mudanças nas 'Dez Medidas' e ameaça renúncia» en *Veja*, 30/11/2016.

■ Consideraciones finales: ¿es posible la salvación por la mano derecha del Estado?

Pensar el combate jurídico contra la corrupción en sus dimensiones morales e institucionales es importante para comprender los procesos legales, sociales y políticos de criminalización cara a cara con sus contenidos morales, que muchas veces se camuflan bajo las formalidades y los discursos oficiales. Conocer esos contenidos morales permite, a su vez, emprender un análisis más preciso de los presupuestos y de los efectos de la «mano derecha del Estado» (el conjunto de instituciones económicas y penales de la gobernanza neoliberal, entre las que se incluyen estas políticas y moralidades anticorrupción que emergieron a escala global en los años 90) sobre la dinámica política y social de las democracias jóvenes como la brasileña.

El surgimiento, en los años 90, de una nueva ética global para la gobernanza democrática y capitalista acabó imponiéndose en países en transición política y económica y sirvió de referencia para la construcción institucional de esas nuevas democracias liberales. Brasil se insertó en ese proceso, y la relación entre corrupción, democracia y economía de mercado debe ser comprendida a partir de esa inserción. Esta, sin embargo, está mediada por procesos específicos de importación de los modelos institucionales y los contenidos morales de las políticas anticorrupción. La producción legislativa del Estado brasileño que apunta a incorporar esos modelos de política anticorrupción se dio, asimismo, en el seno de un proceso de implementación de un orden constitucional democrático, económicamente intervencionista y socialmente generoso. En gran parte fortalecidas por ese nuevo orden constitucional, las mismas instituciones y carreras jurídicas responsables de asegurar las promesas constitucionales en términos de derechos sociales y políticas públicas son las que protagonizan la cruzada anticorrupción que marcó la coyuntura política de estos últimos años.

En sintonía con el fortalecimiento institucional del sistema de justicia, la circulación internacional y el emprendedorismo de los juristas avalados por estructuras que otorgan capital simbólico (jurídico, cultural, social, académico) ayudan a comprender los rumbos y el protagonismo que las instituciones judiciales han tenido en los últimos 30 años, desde ser portadoras de promesas de democratización a ser tutoras de una democracia deslegitimada. En su combate contra la corrupción, el emprendedorismo jurídico viene acompañado de emprendedorismo moral, que transforma a esos mismos juristas, ya bastante empoderados en virtud de la *expertise* legal en las

nuevas configuraciones jurídicas y políticas adoptadas en el país, en agentes políticos capaces de ponerse al frente de una cruzada moral reformista, preocupada no solo por la modernización del derecho y las instituciones de justicia sino también por la reforma moral de la política, la economía y la sociedad brasileñas.

En relación con esto, el ya conocido *voluntarismo político* de las instituciones volcadas a la defensa de una sociedad (según su punto de vista) hiposuficiente, y que hasta cierto momento podía mostrarse anclado constitucionalmente, pasa a extrapolar los parámetros institucionales y legales otorgados por la Constitución en función de las políticas anticorrupción consolidadas en los años 90, para así proyectar a los jueces y fiscales como los salvadores y reformadores en un orden político y económico corrupto. Un proceso que, sin embargo, ocurre en una cultura política en la cual el elogio de la violencia estatal y del autoritarismo político se da en detrimento de la protección de los derechos humanos y la garantía de las libertades civiles. Puede temerse, por ende, que si la «salvación» contra la «dictadura de la corrupción» viene de la «mano derecha» de un Estado inserto en un orden geopolítico, económico y moral neoliberal, esto no haga sino volver más inciertos y peligrosos los efectos de la cruzada anticorrupción sobre la frágil democracia brasileña. ☐

POLÍTICA y gobierno

Primer semestre de 2018

Ciudad de México

Volumen xxiv N° 1

CONFLICTO, VIOLENCIA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Editores invitados: Ana Arjona y Luis de la Calle

ARTÍCULOS: **George Tsebelis**, Jugadores de veto y cambio constitucional. ¿Se puede desbloquear la Constitución de Pinochet? **Bastían González-Bustamante** y **Luis Garrido-Vergara**, Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010. **Guillermo Guzmán Prudencio** y **Fernando Rodríguez-López**, Voto étnico en Bolivia: cohesión, disgregación y clivajes étnicos. **Alfonso Donoso**, Inmigración y castigo: contra las leyes de inadmisibilidad penal. NOTAS DE INVESTIGACIÓN: **María Grisel Salazar Rebolledo**, ¿Cuarto poder? Mercados, audiencias y contenidos en la prensa estatal mexicana. **Luz Ángela Cardona**, **Horacio Ortiz** y **Luis Daniel Vázquez**, Violación de derechos humanos en México: un costo poco advertido de la corrupción. ENSAYO BIBLIOGRÁFICO: **Raúl Zepeda Gil**, Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México.

Política y Gobierno es una publicación semestral de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, Km 16.5, Lomas de Santa Fe, 01210 México, DF. Apartado postal 116-114, 01130 México, DF. Tel.: 727.9836/727.9800, ext. 2202. Fax: 570.4277/727.9876. Correo electrónico: <politicaygobierno@cide.edu>. Página web: <www.politicaygobierno.cide.edu>.

«Si eres igualitario, cómo puedes ser tan rico»

Las bases morales del igualitarismo

ROBERTO GARGARELLA

La ética personal igualitaria es condición necesaria, aunque no suficiente, de un programa igualitario. En términos teóricos, esa convicción reconoce raíces muy profundas dentro del pensamiento igualitario, que pueden rastrearse en el pensamiento socialista contemporáneo, el feminismo radical y la tradición política republicana. En línea con ello, la igualdad y la justicia requieren no solo de iniciativas políticas y económicas igualitarias, sino también de ciertas cualidades de carácter orientadas a honrar y sostener ese proyecto igualitario conjunto.

En este artículo, quiero reivindicar la ética personal igualitaria como condición necesaria, aunque no suficiente, de un programa igualitario: ningún programa puede (o merece) ser considerado igualitario en ausencia de ese componente ético. En términos teóricos, me interesa mostrar que esa convicción reconoce raíces muy profundas dentro del pensamiento igualitario. Para ello, haré un largo rodeo inicial, a través del cual revisaré brevemente parte del pensamiento socialista contemporáneo, el feminismo radical y la antigua tradición política republicana. Mostraré entonces la importancia y centralidad de aquella idea conforme a la cual la igualdad y la justicia requieren no solo de iniciativas políticas y económicas igualitarias, sino también de ciertas cualidades de carácter, más específicamente, de disposiciones morales

Roberto Gargarella: es doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Chicago. Hizo un posdoctorado en el Balliol College (Universidad de Oxford).

Palabras claves: corrupción, feminismo, igualdad, justicia, república, socialismo.

igualitarias orientadas a honrar y sostener ese proyecto igualitario conjunto. Finalmente, como veremos, «lo personal es político».

Esa larga reflexión teórica será, de todos modos, la antesala de unas conclusiones «prácticas» en las que procuraré mostrar –con la ayuda de ejemplos provenientes de la política latinoamericana contemporánea– la elevada correlación y la fuerte imbricación (causal) existente entre políticas corruptas y políticas no igualitarias. Me ocuparé de subrayar la importancia de estas conclusiones, en particular a la luz de un discurso político que llegó a tornarse predominante en la región y que pretendió minimizar o desdeñar toda preocupación efectiva por la corrupción (personal y grupal). Ello, como si fuera posible o imaginable derivar políticas sociales igualitarias de conductas personales fuertemente motivadas por el autointerés, u orientadas decisivamente en dirección del propio beneficio.

■ La justicia y la igualdad en debate

Uno de los últimos grandes debates de la filosofía política contemporánea fue el que protagonizaron el pensador igualitario John Rawls y el marxista oxoniense Gerald Cohen. La crítica presentada por Cohen impactaría sobre

**Uno de los últimos
grandes debates de la
filosofía política
contemporánea fue el
que protagonizaron John
Rawls y Gerald Cohen ■**

su objeto de estudio como pocas otras, luego de casi 50 años de discusión en torno de la casi mítica *Teoría de la justicia* de Rawls¹. Cohen puso el foco de su objeción en el lugar marginal que reservaba la teoría de Rawls a la ética personal –en sus términos, al *ethos* particular requerido por una concepción igualitaria de la política–. Y es que, en efecto, y luego de un comienzo más ambicioso –el estudio de una teoría de la justicia, digámoslo así, «todo a lo largo»–, Rawls pasó a concentrar su trabajo en los específicos principios de justicia que deberían organizar las bases de una sociedad justa. La teoría de la justicia, entonces, fija ciertos principios de justicia destinados a gobernar la *estructura básica* de la sociedad (sus normas constitucionales fundamentales, su esquema económico) y deja de ese modo a salvo la vida privada de cada uno. Para ejemplificar lo dicho de un modo sencillo: si una sociedad justa define unos niveles de impuestos extraordinariamente altos –capaces de absorber,

1. J. Rawls: *Teoría de la justicia* [1971], FCE, Ciudad de México, 1995.

pongamos, 90% del salario de cada habitante– y el sujeto en cuestión los paga disciplinadamente, a la vez que no viola ninguno de los preceptos de la convivencia que define el derecho (no matar, no robar, etc.), luego, esa persona cumple con sus deberes cívicos fundamentales. Un Estado justo no puede, entonces, exigirle a ese individuo, *además*, que se comporte de determinada manera –supongamos, conforme a los ideales de perfección humana que algunas autoridades públicas pudieran querer imponerle (por ejemplo, que participe activamente en política; que realice actividades solidarias; que tenga una vida pública ejemplar y austera, etc.)–. Ese Estado justo pretende ser, en materia de moral personal, liberal antes que confesional o perfeccionista. El Estado justo, para Rawls, no solo asegura la justicia social, sino que procura preservar y hacer respetar la autonomía de las personas. En este sentido, se trata de un Estado social igualitario y a la vez liberal en términos de moral individual.

Frente a ese cuadro, Cohen vino a argumentar que la consistencia con los principios de justicia definidos por Rawls –y que él podía aceptar² requería de conductas personales particulares dirigidas a sostener aquellos principios de justicia. En ausencia de tales compromisos personales, los principios de justicia no podían autosostenerse. Esta línea de reflexión se encuentra en su principal libro de críticas a Rawls –*Rescuing Justice and Equality* [Al rescate de la justicia y la igualdad]³–, pero ya se encontraba anticipada en su trabajo tan irónico como agudo *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?*⁴. Desde el propio título de la obra ya se advertía el punto de fondo: para ser igualitario y cumplir con los deberes públicos de justicia, no bastaba con asumir ciertas obligaciones cívicas tan formales como fundamentales, tales como las de pagar impuestos o no violar el Código Penal. Se requería asumir cierto tipo de comportamiento personal igualitario, destinado a reflejarse en actitudes constantes y cotidianas.

■ «Lo personal es político»

Despreocupado por las vinculaciones de su lectura sobre la justicia con otras corrientes de pensamiento vigentes en su época, Cohen no exploró los puentes existentes entre su crítica a Rawls y la tradición política republicana y apenas hizo referencia al contacto existente entre sus estudios y

2. El primer principio es sobre el respeto de las libertades personales; el segundo, el que establecía que las únicas desigualdades justificables eran las dirigidas a mejorar la suerte de los más desaventajados.

3. Harvard UP, Cambridge, 2008.

4. Paidós, Barcelona, 2001.

el feminismo. En particular, las objeciones presentadas por Cohen frente a Rawls pueden resumirse en el apotegma feminista «lo personal es político», el mismo que pasaría a caracterizar a la segunda generación feminista (la primera era la que había peleado por el sufragio femenino), desde que Carol Hanisch publicara un texto con ese título en 1969.

El feminismo «radical» de entonces –tal como lo haría Cohen bastante después– avanzó sobre esa idea, ante todo, como un modo de recuperar el carácter político de las conductas personales. Ello, como crítica a una visión liberal tradicional que, en parte, pudo ser la propia teoría de Rawls en sus comienzos (de hecho, frente a las críticas feministas, Rawls terminaría modificando parte de la presentación de su teoría en *Liberalismo político*⁵, que publicó en 1991, es decir 20 años después de su libro original). La idea feminista de «lo personal» como «político» venía a criticar la distinción, muy habitual en el pensamiento liberal, entre la «esfera privada» y la «esfera pública».

Originariamente, y de modo razonable, el liberalismo había querido decir –como vimos– que el Estado debía respetar las elecciones personales de cada uno, y que por tanto no debía tratar de imponer a nadie una «concepción del bien» oficial o preferida por el gobierno de turno: cada uno debía ser libre de vivir su vida privada como quisiera, sin importar si la persona en cuestión se convertía luego en un ser culto, en un profesional o en alguien dedicado al puro ocio o a la bebida: cada uno debía hacerse responsable de su propia vida y vivir conforme según sus propias elecciones. En los orígenes del constitucionalismo, Thomas Jefferson había defendido una postura semejante al hablar de la importancia de erigir un «muro de separación» entre el Estado y la Iglesia. Lo que quería decir Jefferson es que la Iglesia no debía usar su influencia, y a partir de dicha influencia, eventualmente, la fuerza del poder estatal, para imponer determinadas convicciones religiosas a quienes sostuvieran otras opuestas o ninguna.

El problema con la posición liberal fue que muchos no entendieron que se basaba en la idea (propia de John Stuart Mill) del «no daño a terceros»⁶ y consideraron que lo que el liberalismo hacía era, en verdad, defender la autonomía de lo «privado» (entendido ahora, por ejemplo, como «lo que ocurriera dentro del hogar») y autorizar así –en los hechos– la opresión de género, la violación marital, la violencia masculina, etc. El feminismo salió a

5. J. Rawls: *Liberalismo político*, FCE, Ciudad de México, 1996.

6. J.S. Mill: *Sobre la libertad*, Tecnos, Madrid, 2008.

criticar, entonces, al liberalismo que distinguía entre lo «privado» y lo «público», para reivindicar la politización de las relaciones personales y dar fundamento a la crítica de las costumbres y los valores familiares cultivados en el interior del hogar. Si había discriminación o desigualdad o daño a las mujeres, aun «puertas adentro» de la propia casa, se trataba de un problema público, que debía ser abordado y solucionado por el Estado. El Estado no podía mantenerse indiferente, entonces, a ciertas conductas personales.

El feminismo salió a criticar al liberalismo que distinguía entre lo «privado» y lo «público» para reivindicar la politización de las relaciones personales ■

■ La tradición republicana en un contexto capitalista

El énfasis especial en las conductas personales, tanto como la defensa de una idea fuerte de la igualdad, no nació, por supuesto, ni con el trabajo reciente de Cohen ni tampoco en los años 60 con el advenimiento del feminismo radical. Lo que aquí está en juego es una particular y centenaria aproximación a la filosofía política, que fuera propia de la tradición republicana⁷.

El republicanismo –ya en su mayoría de edad– es una concepción teórica que reconoce versiones muy diferentes, pero hay algunos elementos que pueden considerarse propios de su «núcleo duro». Definiría ese núcleo duro haciendo referencia a una preocupación igualitaria que podía expresarse, de modo especial, en instituciones políticas abiertas a –e inductoras de– la participación popular, a una organización económica destinada a consolidar la igualdad y también –y esto es lo que nos importa en este artículo– a ciertos rasgos de carácter o disposiciones morales que tradicionalmente se han definido con la noción de *virtudes cívicas*. De hecho, podría decirse que si hay un rasgo dominante en todos los enfoques republicanos que conocemos es ese acento en las virtudes cívicas que deben ser propias de una comunidad republicana. Las virtudes ciudadanas fundamentales fueron entendidas de modo distinto en distinto tiempo, pero ellas giraron, muy habitualmente, en torno de la participación política, la solidaridad, el compromiso con los asuntos comunes, etc.

7. R. Gargarella: *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Paidós, Barcelona, 1999; Philip Pettit: *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford UP, Oxford, 1997; Quentin Skinner: «Machiavelli on the Maintenance of Liberty» en *Politics* vol 18 Nº 2, 1983; «The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives» en Richard Rorty, Jerome B. Schneewind y Q. Skinner (comps.): *Philosophy in History*, Cambridge UP, Cambridge, 1984; «The Republican Ideal of Political Liberty» en Gisela Bock, Q. Skinner y Maurizio Viroli (eds): *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge UP, Cambridge, 1990; y *Liberty Before Liberalism*, Cambridge UP, Cambridge, 1998.

Sostener una política de las virtudes implicó afirmar que el Estado no puede ser *neutral* en materia de concepciones del bien ■

Sostener una política de las virtudes implicó afirmar –contra el liberalismo– que el Estado no puede ser *neutral* en materia de concepciones del bien. Otra vez, y como en los casos anteriores, la idea fue que los compromisos personales resultaban un componente indispensable

de las políticas y prácticas igualitarias –y no irrelevantes, o triviales, o indiferentes–. Para autores como Jean-Jacques Rousseau, en particular, tanto como para el republicanismo en general, eran al menos tres las condiciones de posibilidad necesarias para el tipo de sociedad ideal a la que aspiraban: un sistema *político-institucional* favorable a la participación política; un sistema *económico* igualitario; y una ciudadanía dotada de ciertas *virtudes cívicas* necesarias para la vida en común⁸. Sin este último elemento, se asumía, todo el resto del andamiaje no iba a tornarse posible, al menos de un modo estable en el tiempo. En la expresión del antifederalista George Mason –figura destacada en los tiempos fundacionales del constitucionalismo norteamericano–, las virtudes conformaban «el principio vital de una república», requerían «la frugalidad, la probidad y la moral estricta» y se contraponían a la «venalidad y la corrupción que inevitablemente predominaban en las grandes ciudades comerciales»⁹.

Los dichos de Mason son interesantes porque reflejan bien criterios considerados esenciales por el republicanismo de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX; es decir, también durante tiempos de cambio económico estructural. Muchos se preguntaron entonces por el modelo de organización económica a seguir, y fue entonces cuando los republicanos propusieron reflexionar sobre el tema teniendo en cuenta, sobre todo, el impacto moral que pudiera tener cualquier elección económica en relación con el carácter y comportamiento de las personas. Para el republicanismo de la época, resultaba obvio que la opción por un modelo de desarrollo basado en el comercio era indeseable, por el modo en que este iba a favorecer los comportamientos autointeresados, insolidarios y competitivos –finalmente, la corrupción política–. De allí que fuera común, en los republicanos de la época, la producción de «escritos agrarios», destinados a defender una organización social que, se esperaba, iba a resultar más afín al desarrollo de conductas cooperativas y sociales. Piénsese, por caso, en los trabajos que tanto Thomas Paine como Jefferson escribieran

8. J.-J. Rousseau: *El contrato social*, UNAM, Ciudad de México, 1984.

9. Ver Herbert J. Storing: *The Complete Anti-Federalist*, The University of Chicago Press, Chicago, 1981 y *What the Anti-Federalists Were For*, The University of Chicago Press, Chicago, 1981.

sobre la materia¹⁰. Para ambos, la promesa de un crecimiento económico basado en el comercio solo parecía conducente al desarrollo de comportamientos individualistas y apolíticos. Por el contrario, la utopía republicana de los «40 acres y una mula» se vinculaba a una forma de organización material amigable con (y funcional a) los valores del republicanismo.

Como dijera, más de dos siglos después, el filósofo político Michael Sandel, solo una organización económica más igualitaria –afín al socialismo– podía generar las «cualidades de carácter» y «disposiciones morales» necesarias para hacer posible una política republicana. De allí la necesidad (del Estado) de «cultivar la virtud» asumiendo los riesgos propios de dicha delicada tarea¹¹. De manera similar, el citado Cohen (sin conocer o reconocer de qué modo sus dichos retomaban las bases del discurso republicano), sostendría también que el modelo comercial-capitalista resultaba indeseable, sobre todo, por su impacto negativo en el carácter de las personas: el capitalismo, a diferencia del socialismo, alimentaba dos rasgos de comportamiento repudiables: la ambición de obtenerlo todo y el miedo de perderlo todo.

■ Ética personal igualitaria y corrupción: de la teoría a la práctica

Muchos de los criterios examinados en las páginas anteriores nos ayudan a reconocer las líneas maestras de cierta crítica republicana, feminista y socialista frente a posturas rivales –en particular, el liberalismo–. Vimos entonces de qué modo el foco sobre las conductas personales o (en cierta medida, su contracara) la crítica a la corrupción propia de las sociedades comerciales, compuestas por individuos egoístas o desinteresados por la vida común, venían a contrarrestar ciertos supuestos fundamentales del liberalismo: la pretensión de erigir un «muro de separación» entre el Estado y los individuos; la obsesión por establecer una distinción tajante entre las esferas de «lo privado» y «lo público»; la determinación de asegurar un Estado «neutral», imposibilitado de fomentar una concepción particular del bien.

Tales batallas teóricas resultan de una importancia extraordinaria, muy en particular si somos capaces de reconocer de qué modo ellas no se limitan a fijar ciertas pautas abstractas y ajenas al mundo «real», sino que nos interpelan directamente en nuestro acercamiento a la práctica política concreta de nuestros países. En lo que sigue, voy a ofrecer una lista –no exhaustiva–

10. T. Paine: *Political Writings*, ed. Bruce Kucklick, Cambridge UP, Cambridge, 1989; T. Jefferson: *Political Writings*, Cambridge UP, Cambridge, 1999.

11. M.J. Sandel: *Democracy's Discont: America in Search of a Public Philosophy*, Harvard UP, Cambridge, 1996.

de las implicaciones políticas que pueden tener los criterios teóricos recién examinados. Me interesará subrayar, en particular, de qué modo el igualitarismo necesita –para tener lugar primero, y luego para estabilizarse– de disposiciones morales igualitarias, de una cierta ética personal que va más allá de las reformas políticas y económicas igualitarias que, ocasionalmente, puedan impulsarse. Sin asumir que tales políticas hayan tenido lugar en las últimas décadas (en lo personal, estoy convencido de que no es el igualitarismo lo que ha prevalecido en nuestra región), me preocupará decir que las iniciativas (reales o en apariencia) igualitarias adoptadas, en todo caso, estaban condenadas a muerte, desde un comienzo, en razón del radical descuido o desdén que los líderes políticos de nuestro tiempo mostraron respecto de la necesidad de expresar, cultivar y fomentar una ética personal igualitaria. Este análisis puede ayudarnos, en particular, a confrontar un discurso que resultó por demás frecuente en ciertos círculos académicos que –tal vez frente a la voluntad de defender a gobiernos, políticas o líderes políticos particulares involucrados en actividades sabidamente inmorales o ilegales– se propuso trivializar, desconocer o directamente ridiculizar (como «pequeño burguesa») toda objeción a las prácticas por ellos favorecidas, si es que las objeciones del caso incluían referencias al carácter corrupto de esas prácticas.

Motivaciones. Primero, el sostén de políticas igualitarias –siempre, pero muy en particular cuando estas no resultan dominantes o, peor aún, cuando no se han estabilizado– requiere de motivaciones y compromisos personales muy fuertes por parte de quienes las impulsan (y, sin duda, también de parte de quienes van a verse, positivamente o no, afectados por ellas). Las inercias en la dirección contraria (es decir, en dirección del favorecimiento personal, la corrupción, la toma de ventajas indebidas) son tan poderosas que, sin con-

**El riesgo, entonces,
es que el líder de turno
que convive –tal vez a
su pesar– con prácticas
corruptas termine siendo
devorado por ellas ■**

vicciones personales muy asentadas, no es dable esperar que la dirigencia política sostenga (mucho menos por un tiempo prolongado) prácticas que tienden a ir a contramarcha de los mecanismos institucionales y el sistema de incentivos prevaleciente. El riesgo, entonces, es que el líder de turno que convive –tal vez a su pesar– con prácticas corruptas termine siendo devorado por ellas.

Quizás el ejemplo del gobierno de Dilma Rousseff resulte ilustrativo de lo dicho: pongámoslo así, una dirigente en apariencia muy honesta que, tal vez a su pesar –y por las «necesidades de la gobernabilidad»– termina conviviendo con una serie de prácticas corruptas que finalmente contribuyen a deslegitimar su

gobierno y facilitan de ese modo su caída, un hecho paradójico si la corrupción era tolerada en nombre de la gobernabilidad perdida.

Si eres igualitario, ¿cómo es que eres tan rico? En línea con lo sostenido en el párrafo anterior, las cosas resultan más gravosas cuando el líder político de turno no solo no está profundamente convencido de, y comprometido con, el valor del igualitarismo, sino que no actúa, en lo personal, conforme al sistema de valores propios del igualitarismo que predica o pretende poner en práctica. Para citar algunos casos conocidos: si ese líder político, por ejemplo, es millonario (como el actual presidente argentino Mauricio Macri) o se convierte en millonario a través de la política (como el ex-presidente Carlos Menem) o predica la necesidad de convertirse en millonario como condición necesaria para hacer política (como el ex-presidente Néstor Kirchner), luego, las posibilidades de que desde su gobierno impulse políticas igualitarias deben reconocerse como muy extrañas (contra la absurda idea difundida a veces, de modo intencionado, de que «como el dirigente x ya es millonario, entonces no necesita del dinero»). Piénsese, como ejemplo, en casos como el de Luiz Inácio Lula da Silva. Por diversas razones, buenas o malas, el ex-presidente brasileño estableció, en los últimos años, estrechos vínculos con buena parte del empresariado de su país: socializó con ellos, los visitó más que a los círculos obreros a los que antes frecuentaba, trabajó amistad con muchos de ellos. Los resultados esperables de tales «tejidos de red» con el empresariado corrupto (como el que ilustra el caso citado), particularmente en contextos no igualitarios como los latinoamericanos, son muy preocupantes. En primer lugar, el líder de turno pierde la motivación de llevar adelante políticas radicales o de avanzada. Más bien, tiende a distanciarse de las políticas más igualitarias de su plataforma (cuya sola posibilidad genera duras y constantes críticas dentro de su nuevo círculo). Por otro lado, tiende a asumir nuevos compromisos con el empresariado, que le promete dinero, poder o la estabilidad que considera amenazada (tal vez, por la conflictividad social que surge de la no satisfacción de las demandas de los más postergados). Finalmente, el líder en cuestión comienza a reconocer como necesarias o plausibles las políticas o propuestas que recibe de su nuevo círculo. El ejemplo de Brasil, otra vez, resulta demasiado evidente. No solo por las políticas económicas adoptadas por el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), que reflejaban las inquietudes del empresariado conservador, sino también por la designación, en los círculos de decisión del gobierno, de personal proveniente de ese círculo empresarial (el caso más notable es el del actual presidente Michel Temer, figura paradigmática del empresariado corrupto brasileño, a quien el propio PT colocara, en su momento, en la Vicepresidencia de la República).

Funcionarios públicos que devienen corruptos. Las posibilidades del igualitarismo resultan todavía más radicalmente afectadas, por supuesto, si lo que tenemos frente a nosotros no es tan solo un líder que predica un igualitarismo en el que no cree o que no practica sino, mucho peor, un líder que desmiente cotidianamente ese igualitarismo a través de prácticas corruptas. En los últimos años, fueron muchos los que descalificaron las críticas a gobiernos en los que creían por ser críticas que incluían, en su «núcleo duro», objeciones al carácter corrupto de tales administraciones. Muchos sostuvieron entonces que esas críticas pretendían «en verdad» atacar las iniciativas sociales que esos gobiernos («progresistas») habían impulsado o decían impulsar. Sin lugar a dudas, las críticas provinieron de los lugares más diversos y tuvieron motivaciones también diferentes (incluyendo, por supuesto, la pretensión de criticar el carácter social de ciertas políticas a través de la «excusa» de la corrupción). Pero nada de ello debería privarnos de subrayar el punto que aquí venimos destacando: es muy difícil que un gobierno corrupto avance en políticas igualitarias –mucho menos de forma amplia, profunda y consistente en el tiempo–. Otra vez, las razones son múltiples, pero ellas incluyen algunas como la siguiente: un gobierno corrupto necesita «cubrirse» de las posibles delaciones o denuncias que dejen en evidencia las prácticas ilegales e inmorales que auspicia o en las que está comprometido. Y para ello lo habitual es que termine extendiendo (o radicalizando) la corrupción ya generada hacia buena parte de las instituciones restantes: corrupción en los órganos de investigación, en los servicios de inteligencia, en las distintas esferas de la justicia, en el resto de la clase política (por ejemplo, el *mensalão* en Brasil¹²). La corrupción, entonces, pasa a ser un medio indispensable y generalizado que torna posible y convierte en estable el esquema de corrupción existente y que busca preservar.

Credibilidad y posibilidad. Las políticas igualitarias requieren de un sostén social amplio y profundo. Como afirmara el filósofo canadiense Charles Taylor, tales políticas no pueden ganar estabilidad cuando una parte significativa de la sociedad las ve como injustas porque «solo ellos pierden», o cuando advierte que los esfuerzos exigidos se distribuyen de modo muy inequitativo¹³. Lo que en esos casos resulta esperable es que los que se vean afectados comiencen a retirar el apoyo al gobierno de turno o que pasen a desafiarlo directamente impugnando las políticas que ven como injustas. Ello es lo que tiende a ocurrir, por ejemplo, cuando una buena parte de la sociedad ya no emplea los servicios de salud o educación comunes porque tales bienes compartidos se

12. El término *mensalão*, «gran mensualidad», hace referencia al escándalo por la «compra» de votos en el Parlamento brasileño revelado en 2005.

13. C. Taylor: «Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate» en Nancy L. Rosenblum (ed.): *Liberalism and the Moral Life*, Harvard UP, Cambridge, 1989.

han privatizado y ellos obtienen esos servicios de calidad pagando de su propio bolsillo. ¿Por qué, entonces, van a tener que pagar por los servicios (públicos) que recibe el resto? ¿No será que estos («holgazanes») se «aprovechan» indebidamente del esfuerzo que hacen quienes «sí pagan por lo suyo»? En definitiva, si las autoridades en cuestión no actúan de modo igualitario (es decir, usando ellos y sus familias servicios de salud o educación privados), sus políticas y discursos igualitarios no van a resultar creíbles, a la vez que, socialmente, van a tornarse más inestables o más difíciles de concretar. Parafraseando a Rousseau: la «voluntad general» no puede constituirse dentro de un contexto marcado por la desigualdad, ya que lo que va a tender a primar allí son «voluntades fragmentadas», probablemente en conflicto entre sí.

Fractura de la confianza. En casos como los citados en el párrafo anterior (por ejemplo, políticos que se involucran en actividades corruptas, inmorales o ilegales) y conforme a la gravedad o frecuencia de los comportamientos de que se trate, puede producirse una «fractura de confianza» hacia el político o gobierno de turno. Esa fractura puede tener efectos inmediatos o también dilatados –cuando la sociedad acepta o tolera comportamientos ilegales o inmorales de los que está en conocimiento, pero a la luz de las pocas herramientas políticas de que dispone privilegia mantener el apoyo a lo actual, mientras sigue obteniendo beneficios significativos–. Durante el gobierno de Carlos Menem en Argentina, muchos electores mantuvieron su voto oficialista, a pesar de que sabían o intuían que era un gobierno enormemente corrupto, quizá en razón de los beneficios generados por el plan antiinflacionario o de estabilización monetaria aplicado entonces. Algo similar, aunque por otras razones, ocurrió durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y actos tan graves como los ejemplificados por la destrucción (literal) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). En ambos casos, sin embargo, y de modo consistente con lo que aquí hemos expuesto, la sociedad pudo aceptar, aunque finalmente nunca olvidó, las faltas graves cometidas, a su tiempo, por el gobierno: buena parte de la sociedad advertía que se trataba de hechos serios e injustificables, aunque ocasionalmente pudiera convivir con ellos. Tales inconductas –que los gobiernos del caso entendieron, con satisfacción, que la sociedad perdonaba– habían producido ya una «fractura de confianza» hacia la administración de turno. La sociedad solamente dilató el «cobro» de tales reclamos: en el momento en que los beneficios obtenidos se vieron afectados de modo (subjetivamente) relevante, la comunidad sancionó de forma contundente a sus representantes¹⁴. Las quejas no habían desaparecido en absoluto: solo se habían postergado. ☐

14. Valdría la pena reflexionar aquí sobre la imposibilidad y el carácter paradójico que tendría el «actuar de modo principista por razones estratégicas».

Zona liberada

La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal

La «zona liberada» constituye un complejo patrón de comportamiento estatal. Aunque suele asociarse a fuerzas policiales corruptas, no es una creación policial, sino un mecanismo informal de gobierno fundamentalmente político. Se trata de espacios sociales en los que las autoridades políticas y estatales comercian la suspensión de la aplicación de la ley a cambio de recursos materiales o inmateriales. En estos espacios «liberados» del Estado de derecho, las autoridades construyen una nueva relación de poder que está al servicio de la resolución de problemas políticos, económicos o sociales.

MATÍAS DEWEY

■ Introducción

Al principio no podía entender qué sucedía. Pero con el correr de los minutos comprendí que, sin haberlo planeado, había terminado en medio de una situación que luego sería clave para entender la economía política de La Salada. Se trataba de una de esas «perlas» que todo sociólogo espera encontrar durante su trabajo de campo. Tony, uno de los cuatro jefes de ese complejo comercial, me había invitado a su nueva oficina¹. Me iba a contar su experiencia de trabajo allí y yo intentaría hacerle algunas preguntas que de antemano creía incómodas. Pero al llegar, Tony no estaba solo: me esperaba rodeado de

Matías Dewey: es sociólogo y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Rostock, Alemania. Ha sido becario de la Fundación Alexander von Humboldt y actualmente es investigador senior en el Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades en Colonia, Alemania. Es autor de *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina* (Katz, Buenos Aires, 2015).

Palabras claves: corrupción, instituciones informales, ley, política, zona liberada, feria de La Salada, Argentina.

1. Sin excepción, todos los nombres empleados en este trabajo son pseudónimos.

amigos. Mi decepción, surgida al comprobar que no podría entrevistarlos con tranquilidad, se disipó cuando descubrí quiénes eran esas personas sentadas alrededor de la mesa: Juancho, un ex-jefe de la Gendarmería Nacional; Pitu, mano derecha de Tony; un abogado que llamaban «El Mago» y Sebastián, asesor de quien en ese entonces era secretario de Comercio de Argentina, Guillermo Moreno. No transcurrió mucho tiempo hasta que entendí que ese grupo de gente era el que garantizaba gran parte del funcionamiento del complejo La Salada, el principal centro distribuidor de indumentaria de bajo costo del país². Juancho, por ejemplo, me confirmaría en una entrevista posterior que la policía provincial cobraba un «impuesto» dentro del predio ferial y también me explicaría cómo los gendarmes identifican en la ruta los micros de larga distancia provenientes de La Salada. Además, Juancho era una pieza valiosa en el ajedrez que debían jugar los jefes de las ferias, puesto que su tarea era regular las delicadas relaciones entre las fuerzas de seguridad y el negocio de la indumentaria. Pitu, mientras tanto, ayudaba a Tony a manejar con éxito las relaciones entre esa inmensa economía llamada La Salada y la política: no por nada había sido él quien formó parte de la comitiva que acompañó a la ex-presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en 2012, en su viaje oficial a Angola destinado a promover el comercio entre ambos países. Finalmente, el rol de Sebastián fue el que me resultó más fascinante. ¿Cuál podría ser el interés de un secretario de Comercio en un sector económico que contraviene por completo regulaciones comerciales, laborales y fiscales?

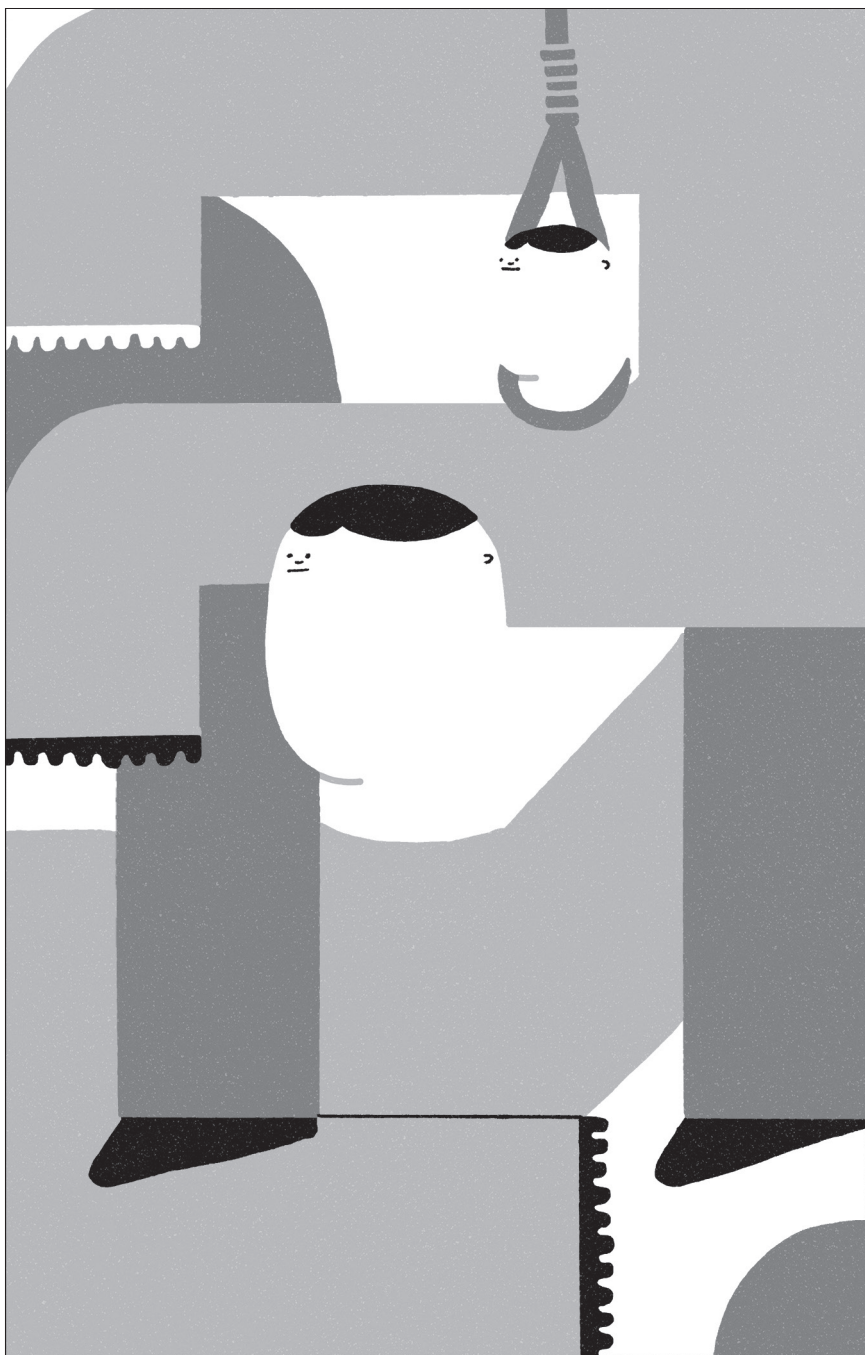
«¿Sabés qué es lo más importante?», preguntó retóricamente Sebastián un tiempo después durante una entrevista. «Lo primero: como suele decir nuestro secretario de Comercio, si no fuese por La Salada nuestra gente andaría en pelotas. Eso es lo primero: que la gente pueda vestirse, que no pague precios altos. Y segundo es cuidar esta cadena de valor. ¿Vos viste lo que es esta cadena de valor?», concluyó. A diferencia de las fuerzas policiales, cuya presencia ilegal en el mercado era visible y claramente orientada hacia la captura de recursos económicos, el interés de Sebastián no eran los recursos materiales sino algo diferente, aunque no menos importante. Su objetivo era que el sector más desaventajado de la población pudiera tener acceso a la vestimenta: fomentar un sistema que facilitara lograr ese objetivo, de manera ilegal o no, significaba también conseguir apoyo político, mejorar la gobernabilidad, ganar elecciones y sortear problemas estructurales frente a los cuales el gobierno se

2. Un análisis completo de la economía de La Salada puede encontrarse en M. Dewey: «La importancia de La Salada: protección gubernamental y expansión del mercado informal de la indumentaria» en Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi (comp): *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2017.

sentía impotente, como altas tasas de desempleo, distorsiones que encarecían los precios de la indumentaria y crecimiento de asentamientos informales. Y esa era una de las razones por las cuales Sebastián pensaba que la cadena de valor de La Salada era tan fascinante: que la economía de La Salada funcionara, después de todo, significaba la creación constante de puestos de trabajo informales, un aumento general del consumo de prendas, el acceso a la vestimenta por parte de un gran segmento de la población que no accede a indumentaria producida legalmente y una drástica disminución de las protestas, resultados deseados y necesarios para cualquier gobierno.

Este suceso ejemplifica el objeto de análisis de este artículo: los diversos intereses, mayormente políticos y económicos, que confluyen y dan forma a lo que se conoce como «zona liberada». En otras palabras, lo que hacían Tony y su selecto grupo de amigos, todos con conexiones «oficiales» –políticas y policiales–, a punto tal que ya no se sabía dónde estaba el límite entre el «Estado» y la «sociedad», era dar forma a una zona liberada: un complejo espacio social regido por jerarquías, normas, recompensas y beneficios extralegales. En ese espacio «liberado», donde las regulaciones oficiales solo son aplicadas selectivamente y como correctivos de normas informales, agentes gubernamentales y estatales extraen recursos de diverso tipo y conceden, como contrapartida, la posibilidad de violar la ley. Es decir, agentes estatales y gubernamentales, en tándem con personajes como Tony y sus amigos, trafican la suspensión de la aplicación de la ley a cambio de recursos materiales e inmateriales. En tal sentido, en este artículo entiendo que esas zonas liberadas son espacios sociales en los cuales la aplicación del derecho queda virtualmente suspendida. Por «suspensión» del Estado de derecho entiendo aquí el bloqueo, distorsión o manipulación de la aplicación de regulaciones oficiales (*enforcement*) con el objeto de dejar sin efecto las consecuencias de la transgresión de esas normas. En otras palabras, una zona se «libera» cuando representantes estatales o gubernamentales manipulan regulaciones con la intención de favorecer intereses diferentes de los inscritos en las leyes en cuestión. De suyo se entiende, entonces, que crear una zona liberada implica actos de corrupción³. El argumento general de este trabajo señala que la zona liberada no es una creación policial,

3. A lo largo de este texto consideraré la corrupción como la violación de un contrato –expresado en una serie de regulaciones formales– entre, por un lado, un representante estatal o gubernamental y, por otro, una organización o la ciudadanía. La violación del contrato se produce cuando un tercero corrompe al representante estatal o gubernamental. La idea es que la corrupción implica una violación de un contrato previamente establecido entre esas partes y que «existe un sentido de unidad y cohesión del orden político que está siendo dañado o destruido por fuerzas malignas». Ver Mark Philp: «The Definition of Political Corruption» en Paul M. Heywood (ed.): *Routledge Handbook of Political Corruption*, Routledge, Nueva York, 2015.



**La zona liberada no
es una creación policial,
sino un mecanismo
de gobierno
fundamentalmente
político ■**

sino un mecanismo de gobierno fundamentalmente político mediante el cual se pueden extraer recursos materiales e inmateriales indispensables para la creación de orden social.

En los apartados que siguen intento iluminar diferentes dimensiones de las zonas liberadas. Primero mostraré cómo se vincula la zona li-

berada con otros tipos de instituciones informales que aparecen en la bibliografía académica. Luego mostraré por qué la zona liberada debe ser también considerada una institución informal. En tercer lugar, pondré el foco en la naturaleza de las normas que rigen en las zonas liberadas para argumentar que se trata de espacios sociales que no se caracterizan por prohibir sino por «permitir» comportamientos que oficialmente son ilegales. En cuarto lugar, mostraré que las zonas liberadas son espacios de relaciones sociales asimétricas y, en tal sentido, pueden ser consideradas formas específicas de dominación. Finalmente, intentaré argumentar que, lejos de estar basadas en «hacer la vista gorda» o en «mirar para otro lado», las zonas liberadas se sustentan en una continua manipulación de instrumentos, conocimiento y lagunas legales.

■ **Las zonas liberadas en la bibliografía**

La zona liberada puede considerarse una institución informal por excelencia, muy extendida en Argentina y América Latina y, paradójicamente, poco estudiada. En el contexto argentino, las fuerzas policiales provinciales y federales suelen estar involucradas en esquemas corruptos destinados a crear zonas liberadas que favorecen a narcotraficantes⁴, talleres clandestinos de indumentaria⁵, desarmaderos de automóviles robados⁶ o grupos mafiosos que «revenden» el espacio público⁷. Estudios sobre la venta ilegal de música o ambulante en México⁸,

4. Marcelo Fabián Sain: *Política, policía y delito. La red bonaerense*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004 y *El leviatán azul*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2008; Javier Auyero y María Fernanda Berti: *In Harm's Way: The Dynamics of Urban Violence*, Princeton UP, Princeton, 2015.

5. M. Dewey: «La importancia de La Salada: protección gubernamental y expansión del mercado informal de la indumentaria», cit.

6. M. Dewey: «Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires» en *Journal of Latin American Studies* vol. 44 N° 4, 2012.

7. Agustín Salvia y Carlos de Angelis: «Informe de investigación: ferias extralegales en espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un sistema complejo de lealtades, oportunismo y explotación amparado por un Estado en las sombras», Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

8. José Carlos Aguiar: «The Ambivalent Relation between State and Illegal Actors: Piracy Retail in Mexico» en *Etnográfica* vol. 15 N° 1, 2011.

redes de juego ilegal en Brasil⁹ o tráfico de drogas en Colombia¹⁰ son apenas algunos ejemplos de la proliferación de la zona liberada como forma de relacionamiento de agentes estatales o gubernamentales con determinados grupos sociales con intereses que exceden el ámbito de la legalidad. La corrupción asociada a la producción de zonas liberadas no debería verse como un tipo de comportamiento destinado o únicamente orientado al enriquecimiento personal. En efecto, como mostraré más adelante, las zonas liberadas pueden estar asociadas a capturar recursos que son útiles para el Estado o los gobiernos, ya sea en términos políticos, económicos o financieros. En otras palabras, la zona liberada puede usarse para extraer dinero –por ejemplo, cuando una patrulla de policías suspende intencionalmente el patrullaje en ciertos sectores de una ciudad–, pero también puede estar destinada a dejar crecer un sector económico informal, como la producción y venta ilegal de indumentaria. En este último caso, junto con la captura de flujos de dinero, las autoridades buscan eliminar protestas vinculadas a la escasez de trabajo, incrementar el consumo de indumentaria proveniente de talleres clandestinos o simplemente conseguir votos.

En América Latina existe una cantidad nada despreciable de estudios que indagan en la naturaleza y el funcionamiento de las instituciones informales que vinculan al Estado y los gobiernos con la sociedad. En general, este interés ha surgido de la observación de una discrepancia entre los comportamientos y las reglas formalmente sancionadas. Así, la bibliografía se ha centrado principalmente en cómo las reglas de juego¹¹ están en tensión con las normas e instituciones formales¹². Siguiendo esta línea, varios estudios destacan el papel de formatos clientelares originados en el seno del Estado, como el nepotismo, el patronazgo y la corrupción, e indagan cómo estas formaciones sociales se extienden por la sociedad¹³,

9. Michel Misse: «Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro» en *Estudos Avançados* vol. 21 N° 61, 2007.

10. Richard Snyder: «Does Lootable Wealth Breed Disorder? A Political Economy of Extraction Framework» en *Comparative Political Studies* vol. 39 N° 8, 2006.

11. Douglass C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge UP, Cambridge, 1990.

12. Guillermo O'Donnell: «Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere», Working Paper N° 222, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1996.

13. Hans-Joachim Lauth: «Informal Institutions and Democracy» en *Democratization* vol. 7 N° 4, 12/2000, p. 29; J. Auyero y Claudio Benzecry: «The Practical Logic of Political Domination: Conceptualizing the Clientelist Habitus» en *Sociological Theory* vol. 35 N° 3, 9/2017; David Samuels: «Informal Institutions When Formal Contracting Is Prohibited. Campaign Finance in Brazil» en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Johns Hopkins UP, Baltimore, 2006, p. 95; John C. Cross y Sergio Peña: «Risk and Regulation in Informal and Illegal Markets» en Patricia Fernández Kelly (ed.): *Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America*, Pennsylvania State UP, University Park, 2006; J.C. Cross: *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford UP, Stanford, 1998; Larissa Lomnitz: *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo Veintiuno, Ciudad de México, 1975.

así como para apreciar los grados de convergencia entre ambos tipos de instituciones¹⁴.

Más recientemente, también ha crecido el interés por fenómenos que guardan similitud con la zona liberada. Nociones como «pacto informal»¹⁵, «negociaciones autoritarias»¹⁶ o «tolerancia»¹⁷ aluden a fenómenos en los cuales las autoridades oficiales no intervienen en situaciones que contradicen regulaciones oficiales. Aunque los trabajos mencionados también están interesados en mostrar cómo ciertos patrones de comportamiento estatal permiten a los Estados y a los gobiernos mejorar su desempeño, el foco principal está en los efectos distributivos de esa falta de intervención. A diferencia de estos trabajos, considero que es importante poner de relieve cómo la manipulación de la aplicación de regulaciones informales puede convertirse en una institución informal que permita tanto a Estados como a gobiernos la extracción de diferentes tipos de recursos. En tal sentido, vale decir que la noción de zona liberada busca capturar constelaciones sociales en las que el Estado canjea la suspensión de la ley para grupos sociales específicos a cambio de ciertos resultados con utilidad política y económica. Siguiendo la conocida definición de Gretchen Helmke y Steven Levitsky¹⁸, puede afirmarse que la zona liberada se entiende como un conjunto de prácticas y reglas no escritas que neutralizan la aplicación de normas oficiales y que están destinadas a promover comportamientos que pueden considerarse contrarios a la ley.

A esta altura debería estar claro que las zonas liberadas surgen por iniciativa de las autoridades estatales o gubernamentales interesadas en la generación de ciertos recursos. Estas iniciativas oficiales se convierten en reglas de juego informales a lo largo del tiempo, después de demostrar su eficacia para

14. G. Helmke y S. Levitsky (eds.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, cit., p. 13; Hans-Joachim Lauth: «Informal Institutions and Democracy» en *Democratization* vol. 7 N° 4, 2000.

15. Cilja Harders: «The Informal Social Pact: The State and the Urban Poor in Cairo» en Eberhard Kienle (ed.): *Politics from Above, Politics from Below: The Middle East in the Age of Economic Reform*, Saqi, Londres, 2003; Martin J. Murray: *The Urbanism of Exception: The Dynamics of Global City Building in the Twenty-First Century*, Cambridge UP, Cambridge, 2017.

16. Roel Meijer y Nils Butenschön (eds.): *The Crisis of Citizenship in the Arab World*, Brill, Leiden, 2017; W.J. Dorman: «The Politics of Neglect: The Egyptian State in Cairo, 1974-1998», tesis de doctorado, Universidad de Londres, Londres, 2007.

17. Alisha C. Holland: «The Distributive Politics of Enforcement» en *American Journal of Political Science* vol. 59 N° 2, 5/2014 y *Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America*, Cambridge UP, Cambridge, 2017.

18. G. Helmke y S. Levitsky (ed.): ob. cit.

establecer un intercambio mutuamente beneficioso y sancionar desviaciones. Para todos aquellos que operan dentro de las zonas liberadas, dado que estas no están primeramente ancladas en relaciones interpersonales, las sanciones implicadas son los costos económicos de no aprovechar las oportunidades ilegales. Al poner de relieve la naturaleza altamente instrumental de los mecanismos de aplicación de la ley, la noción de zona liberada echa luz sobre las formas complejas en que Estados y gobiernos fabrican el orden social.

■ La zona liberada como institución informal

La observación según la cual en América Latina existe una extendida tendencia hacia la transgresión de normas ha dado lugar a una reflexión fructífera en la que el concepto de anomia ocupó un lugar preponderante¹⁹. Sin embargo, en gran parte gracias a la influencia de estudios en el área de la ciencia política²⁰, últimamente las explicaciones han puesto en el centro de la escena a las instituciones informales. La preocupación subyacente en buena parte de la bibliografía en los ámbitos de la ciencia política y la sociología política radica precisamente en determinar si estas reglas alternativas complementan, sustituyen o neutralizan a sus contrapartes formales. Para el caso que nos ocupa en este trabajo, no obstante, es necesario detenernos primero en un problema característico de fenómenos que no están sujetos a ningún tipo de registro oficial: es necesario determinar si estamos frente a regularidades de comportamiento o ante instituciones informales. Esta distinción es sin duda alguna relevante dado que la zona liberada, según el argumento que desarrolló, es una institución informal y no una regularidad de comportamiento. En este sentido, Daniel Brinks ejemplifica el problema con dos afirmaciones: «las personas se quitan el abrigo cuando ingresan en un restaurante» y «las personas se quitan el sombrero cuando ingresan en una iglesia»²¹. La primera afirmación describe un comportamiento esperado; cualquier desviación (sentarse a la mesa con un abrigo) podría provocar

**La zona liberada es
una institución informal
y no una regularidad
de comportamiento ■**

19. Peter Waldmann: *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina, Iberoamericana* / Vervuert, Madrid, 2006; Carlos Santiago Nino: *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Ariel, Buenos Aires, 2011.

20. G. Helmke y S. Levitsky: ob. cit.

21. D.M. Brinks: «Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s» en *Comparative Politics* vol. 36 N° 1, 10/2003.

comentarios en otras mesas, pero difícilmente estaría sujeto a la aplicación de sanciones. Por el contrario, la segunda afirmación indica una obligación. En ambos casos, el papel crucial de las expectativas es evidente, aunque cada uno representa una modalidad diferente de expectativas. Siguiendo la distinción introducida por Niklas Luhmann²², la primera afirmación corresponde a un modo de esperar eventos futuros en el cual adaptarnos a la desviación es posible (y esperado). Si alguien no se saca el abrigo pensamos que es extraño, pero nos adaptamos a la situación sin mayores dificultades. La segunda afirmación, por el contrario, corresponde a un modo de esperar eventos futuros en el que, tras tener lugar la desviación, se reclama su cumplimiento. Si alguien no se saca el sombrero al entrar en la iglesia, es probable que no queramos adaptarnos a esa situación y que reaccionemos solicitando el cumplimiento de la norma. Este último es un caso de expectativas normativas y la reacción, una prueba de que existen normas en juego. Planteado de otro modo, lo que transforma una expectativa en una norma es la necesidad de estabilizar las expectativas de manera contrafáctica, es decir, luego de que la desviación se produjo. En estos casos, entonces, las normas contienen la expectativa de sanción si se viola la regla²³.

De acuerdo con la distinción planteada anteriormente, si las zonas liberadas deben ser consideradas instituciones informales, entonces queda por determinar cuáles son las instancias de sanción de la norma; aquellos mecanismos que «reaccionan» ante la transgresión de la norma informal. Al respecto, previamente he postulado que las zonas liberadas están controladas por las autoridades estatales o gubernamentales, lo cual significaría que los representantes de ese Estado o ese gobierno son responsables por la aplicación de las sanciones. Por ejemplo, si no sancionar a los evasores de impuestos es la regla informal, se entiende que quienes están a cargo de decidir si esa situación persiste –o no– son el gobierno o las autoridades fiscales a cargo de la aplicación de las sanciones. Dicho de otra manera, la validez material de las normas informales sería resguardada por los agentes estatales o gubernamentales. Esto es ciertamente diferente de las instituciones informales definidas por Helmke y Levitsky²⁴, en las que la ejecución se lleva a cabo por fuera de «canales sancionados oficialmente», esto es, por fuera del Estado. Por el contrario, de manera similar

22. N. Luhmann: *Rechtssoziologie*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 1983.

23. L.A. Hart: *The Concept of Law*, Oxford UP, Oxford, 1961; N. Luhmann: ob. cit.; Robert C. Ellickson: *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard UP, Cambridge, 1991.

24. G. Helmke y S. Levitsky: ob. cit., p. 5.

a las instituciones informales de Brinks²⁵ en su análisis de asesinatos policiales, las zonas liberadas se crean y regulan a través de instancias oficiales y no oficiales. Los representantes estatales manipulan la aplicación de la ley para hacer cumplir los pactos informales involucrados en las zonas liberadas. Ahora bien, ¿qué tipo de normas se manipulan y en qué consiste esa manipulación?

Los representantes estatales manipulan la aplicación de la ley para hacer cumplir los pactos informales en las zonas liberadas ■

■ La no aplicación de sanciones como permiso

Según el argumento que vengo exponiendo, la existencia de reacciones o castigos vinculados a la violación del acuerdo implícito en la zona liberada indica la existencia de la regla misma²⁶. Sin embargo, identificar las reacciones a las violaciones de las reglas exige, en primer lugar, determinar el tipo de mandato o norma presente en las zonas liberadas. La idea es que las reacciones o los castigos varían según el tipo de exigencia: podemos esperar castigos completamente diferentes según si lo que se ordena es un «permiso» (por ejemplo, se permite el estacionamiento) o una «prohibición» (por ejemplo, está prohibido el estacionamiento). Con respecto a los diferentes tipos de reglas, sigo aquí la distinción de Sue E.S. Crawford y Elinor Ostrom²⁷ entre aquellas reglas o exigencias que permiten, requieren o prohíben las acciones. Las dos últimas opciones, requisitos y prohibiciones, están evidentemente ausentes de las zonas liberadas. La naturaleza misma de tales mecanismos informales radica, en cambio, en *permitir acciones* que de otro modo serían consideradas ilegales. Por ejemplo, las autoridades no prohíben, sino que permiten la proliferación de talleres clandestinos o el robo de automóviles, por citar dos ejemplos. Sin embargo, debe observarse que estas normas que permiten ciertos comportamientos (ilegales) y las que prohíben no son más que dos caras de la misma moneda: las zonas liberadas en tanto instituciones informales tienen su origen en prohibiciones o requisitos que han sido neutralizados gracias a que la aplicación de sanciones ha sido suspendida. Dicho de otro modo: para que las autoridades puedan permitir ciertos comportamientos ilegales, es necesario que previamente exista una prohibición.

25. D.M. Brinks: *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*, Cambridge UP, Cambridge, 2008.

26. Émile Durkheim: *Suicide: A Study in Sociology*, Free Press, Nueva York, 1951.

27. E.S. Crawford y E. Ostrom: «A Grammar of Institutions» en *American Political Science Review* vol. 89 N° 3, 9/1995.

Vistas en perspectiva temporal, las acciones oficiales que permiten terminan creando expectativas sociales en el mismo sentido. Las normas que estipulan el pago de impuestos o que prohíben la producción de bienes falsificados se transforman en artefactos obsoletos una vez que los representantes del Estado o gubernamentales crean la expectativa de que estas reglas no se harán cumplir. Como consecuencia de esta acción, las zonas liberadas se transforman en expresión de normas que permiten ciertos comportamientos teóricamente prohibidos. La esfera de lo permitido finalmente refleja la esfera de lo prohibido. En otras palabras, cuando la norma formal prohíbe, la norma informal indica exactamente lo contrario y es la suspensión de la aplicación de la ley la que hace posible que la norma informal conserve su validez como directriz de comportamiento.

De tal modo, resulta evidente que la instancia principal de aplicación de sanciones asociadas a zonas liberadas y que busca estimular comportamientos específicos debe buscarse en agencias estatales. Dado que estas normas se basan en la suspensión de la aplicación de la ley, la aplicación de sanciones es realizada por quienes, paradójicamente, también son responsables de hacer

**En este caso, la ley
no es más que un
instrumento correctivo
de normas informales
que se aplica
selectivamente ■**

cumplir el Estado de derecho (o normas oficiales). La particularidad de la situación es la siguiente: la aplicación «adecuada» de la ley (o conforme a derecho) refuerza la norma informal porque se percibe como selectiva; es decir, como un castigo por no haber respetado las normas de la zona liberada instituidas por agentes estatales o gubernamentales. Por ejemplo, es común que la policía amenace con

aplicar reglamentos oficiales si no se respetan acuerdos informales previos. En este caso, la ley no es más que un instrumento correctivo de normas informales que se aplica selectivamente. Por eso, desde la perspectiva de las expectativas, la aplicación «adecuada» se percibe como un castigo porque existen expectativas generalizadas que indican que un comportamiento razonable sería hacer lo indicado por la norma informal.

No obstante, además de esta aplicación «exógena» de sanciones, efectuada por políticos o policías, las normas que rigen en zonas liberadas también se sancionan «endógenamente». Es decir, las reglas informales se fortalecen de manera continua sin la intervención de las autoridades estatales. Dado que la fuerza de las normas que rigen en estos espacios sociales radica en otorgar permiso para que comportamientos ilegales sean posibles, las zonas

liberadas imponen costos a todos aquellos que no aprovechan las posibilidades ofrecidas. En otras palabras, el Estado o el gobierno amplían el alcance de lo permitido hasta nuevo aviso; hasta que las sanciones asociadas a una ley específica, por la razón que sea, deban ser aplicadas «correctamente». En este punto, es importante enfatizar que, en ciertos contextos sociales como el de La Salada, «aprovechar las oportunidades» también debe entenderse como «necesidad», ya que ciertas restricciones estructurales condicionan severamente las opciones de quienes participan en esas zonas liberadas. Un claro ejemplo de esto son los enclaves de talleres clandestinos ubicados en el Gran Buenos Aires y el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Quienes trabajan allí, en su mayoría migrantes y ciudadanos argentinos provenientes del norte del país, representan el segmento más débil de la pirámide social y ciertamente trabajar en los talleres clandestinos es un aprovechamiento de oportunidades que surge de la necesidad. Debería quedar en claro, entonces, que las zonas liberadas se convierten en instrumentos políticos eficaces y capaces de ampliar la capacidad de maniobra tanto de gobernantes como de gobernados, un hecho que sin duda permite alcanzar equilibrios de poder y garantizar la gobernabilidad.

Desde la perspectiva de la interacción entre instituciones formales e informales, las zonas liberadas compiten con las instituciones formales ya que establecen reglas del juego alternativas que coexisten con las obligaciones legales. Que las normas informales funcionen de manera paralela a las normas legales no implica, sin embargo, resultados completamente diferentes. Aunque son incompatibles con las normas formales, las zonas liberadas pueden estar en función del logro de resultados social y políticamente aceptados²⁸. Por ejemplo, al suspender la aplicación de la ley en el contexto de un mercado ilegal socialmente legitimado, como el de las prendas producidas en talleres clandestinos, el Estado garantiza (ilegalmente) el suministro de bienes de primera necesidad a la población.

■ La naturaleza asimétrica de las zonas liberadas

Antes definí las zonas liberadas como un conjunto de normas informales basadas en la suspensión de la aplicación de la ley que están dirigidas a grupos sociales específicos y que permiten comportamientos que de otro modo se considerarían ilegales. Con razón, el énfasis de esta definición no recae en el intercambio entre agentes estatales o gubernamentales con destinatarios

28. G. Helmke y S. Levitsky: ob. cit., p. 5.

específicos, sino en la naturaleza de las reglas en juego: las zonas liberadas, que solo existen gracias a la manipulación de los instrumentos destinados a sancionar infracciones de normas legales, permiten que ciertos grupos se comporten de maneras que de otro modo se considerarían fuera de los límites de la ley. Este énfasis contrasta con una serie de estudios que abordan fenómenos similares. Comúnmente, estos análisis se centran en el tipo de intercambios en juego entre las partes involucradas: «negligencia», «benevolencia» o «indulgencia» a cambio de aquiescencia, paz social o votos. Menos presente o completamente ausente en estos estudios, sin embargo, está el papel de la aplicación de sanciones en tanto mecanismo formal que se utiliza como correctivo de la norma informal y crea una relación asimétrica. Raj M. Desai, Anders Olofsgård y Tarik M. Yousef²⁹, por ejemplo, abordan el valor político de lo que llaman «negociaciones autoritarias» en Oriente Medio y describen esas negociaciones como «una forma de redistribución entre los ciudadanos» a cambio de que ellos renuncien a sus derechos políticos³⁰. Del mismo modo, Cilja Harders señala la existencia de un pacto social basado en la «tolerancia tácita de la apropiación de todo tipo de recursos públicos»³¹. Esta autora observa que, en el contexto de regímenes autoritarios, el pacto significa que el Estado trata de obtener apoyo político y aquiescencia mediante el aumento de gastos –subsidios, protecciones, empleo informal o transferencias de dinero– pero también a través de, como bien dice Martin Murray, «concesiones y benevolencia de las autoridades municipales»³², en especial hacia los habitantes que ocupan tierras³³. Finalmente, Alisha Holland³⁴ sugiere una perspectiva similar, pero esta vez en el contexto de regímenes democráticos latinoamericanos. Esta autora propuso el término «indulgencia» (*forbearance*) en tanto «beneficio distributivo crítico que un político puede extender para ganar votos». Los votos, en su perspectiva, son una expresión del apoyo político derivado de la no aplicación de leyes particulares a grupos sociales específicos.

Sin embargo, la definición que he introducido indica de manera más decisiva que las zonas liberadas conforman espacios esencialmente asimétricos. El tipo de norma involucrado y su mecanismo de aplicación determinan el

29. R.M. Desai, A. Olofsgård y T.M. Yousef: «The Logic of Authoritarian Bargains» en *Economics & Politics* vol. 21 N° 1, 3/2009.

30. C. Harders: ob. cit.; W.J. Dorman: ob. cit.

31. C. Harders: ob. cit., p. 208.

32. M. Murray: ob. cit., p. 171.

33. W.J. Dorman: ob. cit.

34. A. Holland: «The Distributive Politics of Enforcement», cit., y *Forbearance as Redistribution*, cit.

establecimiento de una relación de dominación política: suspender la aplicación de la ley implica la construcción de una nueva relación de poder que beneficia a los agentes estatales y políticos. Desde el punto de vista de quienes actúan como subordinados, estamos ante una relación política caracterizada por la incertidumbre, en el sentido de no saber cuándo y por qué las autoridades harán cumplir «correctamente» la ley o si continuarán suspendiéndola. Esta incertidumbre sobre las posibilidades futuras de obtener (o seguir ganando) acceso a beneficios específicos no es solo una característica esencial de los contextos informales, sino también un principio que estructura las relaciones sociales. Confrontados con la posible revocación de los beneficios otorgados³⁵, los actores tienden a maximizar los beneficios y, en general, la zona liberada estimula extendidos comportamientos oportunistas. En este sentido, el argumento que presento coincide con investigaciones recientes sobre formas de dominación neopatrimonial. Después de definir el neopatrimonialismo como «una mezcla de dos tipos de dominación coexistentes, parcialmente entrelazados: a saber, la dominación burocrática patrimonial y legal-racional», Gero Erdmann y Ulf Engel afirman que este modo de dominación está «caracterizado por la inseguridad sobre el comportamiento y el rol de las instituciones (y agentes) estatales»³⁶. En opinión de estos dos autores, tal incertidumbre es lo que impulsa a las personas a operar tanto en la lógica formal como informal del patrimonialismo. La incertidumbre y la inseguridad de las personas con respecto a las acciones de las instituciones estatales muestran que una característica fundamental del «intercambio vertical, asimétrico, informal y difuso»³⁷ presente tanto en las zonas liberadas fomentadas por el Estado como en el neopatrimonialismo es la dependencia informal de ciertos grupos respecto de las decisiones estatales o gubernamentales. En ambos casos, las elites gobernantes usan y manipulan discrecionalmente las reglas oficiales y el aparato burocrático. Sin embargo, estas similitudes entre las zonas liberadas y el neopatrimonialismo no indican que ambos sean el mismo fenómeno, ya que lo que define al primero es la

Suspender la aplicación de la ley implica la construcción de una nueva relación de poder que beneficia a los agentes estatales y políticos ■

35. A. Holland: *Forbearance as Redistribution*, cit.

36. «Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept» en *Commonwealth & Comparative Politics* vol. 45 N° 1, 2007, p. 105.

37. Gina Zabudovsky Kuper: «El concepto de patrimonialismo y su aplicación al estudio de México y América Latina» en Álvaro Morcillo Laiz y Eduardo Weisz: *Max Weber en Iberoamérica. Nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción*, FCE, Ciudad de México, 2016, p. 455.

institucionalización de la expectativa de que no se hará cumplir la ley, y no el clientelismo o el patronazgo que son elementos integrales de la norma neopatrimonial. Ambos conceptos iluminan partes de la realidad que son diferentes, pero que, de hecho, se pueden encontrar en combinación.

■ Zona liberada: más allá de «hacer la vista gorda»

Habiendo considerado las formas complejas y variadas en que se puede efectuar la aplicación de la ley, en lo que sigue me ocuparé de especificar lo que entiendo por la «suspensión de la aplicación de la ley». Aunque la palabra «suspensión» parece aludir a la inacción oficial o a «hacer la vista gorda», sostengo que se trata exactamente de lo contrario. De hecho, como muestra el caso de La Salada o del mercado de autopartes robadas en el Gran Buenos Aires³⁸, la suspensión de la aplicación de la ley implica una manipulación deliberada de las regulaciones, de los registros oficiales, de las lagunas legales y del conocimiento burocrático. Además, existen diferentes tipos de suspensión cuya especificidad está dada por las agencias estatales responsables de la aplicación de la ley. Las fuerzas policiales, por ejemplo, pueden reclasificar las áreas (vecindarios) u objetos (automóviles, edificios) de vigilancia, o pueden manipular registros en las estaciones de policía para neutralizar la aplicación de sanciones. Otros casos completamente diferentes son la evasión de impuestos y la suspensión de sanciones en el ámbito laboral. Si bien suspender la aplicación de las leyes laborales significa básicamente no ingresar en ciertos barrios donde se encuentran talleres clandestinos o centros de distribución, neutralizar la aplicación de las leyes impositivas requiere acciones tales como retrasar reformas o dejar agencias de control sin financiamiento. En cualquier caso, existe una serie casi infinita de acciones que se llevan a cabo «detrás de escena» que afectan directamente la aplicación de leyes. Esas acciones son el fundamento sobre el cual se construyen las zonas liberadas y definen su carácter esencialmente permisivo.

■ Conclusión

Las zonas liberadas, según el argumento que he desarrollado en este trabajo, son un artefacto político y no meramente un asunto policial. Estructuradas en torno de la suspensión de la aplicación del derecho, se presentan como

38. M. Dewey: «Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires», cit. y *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Katz, Buenos Aires, 2015.

espacios en donde comportamientos y transacciones legalmente prohibidos pasan a ser posibles a cambio de ciertos recursos. Las zonas liberadas son, en tal sentido, mecanismos aptos tanto para la extracción de recursos como para el manejo de la población.

La zona liberada, en tanto institución informal y mecanismo de extracción de recursos, debería ocupar un lugar más destacado en los proyectos de investigación de las ciencias sociales. La indagación, al mismo tiempo, no debería centrarse únicamente en aquellos actores que crean ese espacio, sino en las *relaciones* que unen a estos últimos con aquellos que aprovechan las oportunidades brindadas por las zonas liberadas. Siguiendo la caracterización realizada previamente, las zonas liberadas constan de una oferta de «suspensión de la aplicación del derecho» efectuada por policías, políticos o funcionarios estatales en general, pero esa oferta no existiría si no hubiese una extendida demanda, esto es, una extendida disposición a ofrecer recursos a cambio de poder actuar ilegalmente. Esta dimensión relacional de las zonas liberadas es fundamental pues revelaría asimetrías de poder, tipos de actores en juego y especificidades de los arreglos normativos informales que imperan en esos espacios. ☐

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

Febrero de 2018

San Pablo

Vol. 33 Nº 96

ARTÍCULOS: Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais e evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff, **Reginaldo Prandi e João Luiz Carneiro**. Novos saberes, novas hierarquias: disputas contemporâneas em torno da profissão acadêmica, **Maria Caraméz Carlotto e Sylvia Gemignani Garcia**. Alexis de Tocqueville e o liberalismo francês: continuidade e rupturas sobre o conceito da democracia, **Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro**. O estado e a esquerda política no Uruguai: a recuperação da «matriz institucional», **Carlos A. Gadea**. Casa grande & senzala: a questão racial e o «colonialismo esclarecido» na França do Pós-Segunda Guerra Mundial, **Cibele Barbosa**. Dogma feijoad: a invenção do cinema negro brasileiro, **Noel dos Santos Carvalho e Petrónio Domingues**. Os benefícios não contributivos em dinâmicas sociais e econômicas locais: estudo de caso em Passa Tempo (MG), **Aurimar de Freitas Rezende**. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders, **Marta Arretche**. Dinâmicas de funcionamento e controle do poder nos partidos políticos: os casos do PT e PSDB no estado de São Paulo, **Maria do Socorro S. Braga, Valeriano M. Costa e Jean Lucas M. Fernandes**. Direitos humanos e democracia: a experiência das Comissões da Verdade no Brasil, **Cristina Buarque de Hollanda**. Formas de manifestação do passado em filmes de Alain Resnais: aproximações sociológicas, **Mauro Luiz Rovai**. Notas etnográficas sobre duas manifestações de rua do ativismo trans no Brasil, **Mario Felipe de Lima Carvalho**. Discursos judiciais sobre favelas: impacto em políticas públicas e nos agentes sociais, **Rafaela Selem Moreira e Roberto Fragale**. RESEÑAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) es una publicación cuatrimestral de la Asociación 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>.

Desmitificar la corrupción

*La perversidad
de su tolerancia...
y de su combate*

MARCELO MORICONI

La perversidad del discurso contra la corrupción, y no la corrupción como problema, brinda indicios de la degradación ética a la que se ha llegado. No se trata de defender la corrupción o de negarla como problema, sino de subrayar cómo la comprensión del flagelo es manipulada por presupuestos ideológicos, morales y jurídicos. Los hechos empíricos son significados de maneras incluso opuestas, dependiendo del interés particular de quien establece las significaciones. Y para el discurso anticorrupción, el régimen político es óptimo, el problema es que hay corrupción. Si eliminamos el flagelo, viviremos felices y en armonía. Administración sí, política no.

Lo interesante de los conceptos es el horizonte de pensamiento que crean, y ese horizonte está siempre delimitado por el campo narrativo en el que operan. El sentido común puede indicar que está mal que alguien robe. En términos abstractos, esto es incuestionable. Pero nadie cuestionaría a un ladrón que roba un esclavo para dejarlo en libertad. «¿Qué es robar un banco en comparación con crearlo?», se preguntaba Bertolt Brecht. En lo que respecta a la corrupción, sería difícil encontrar argumentos para condenar a un judío que soborna a un oficial nazi para que lo deje escapar del campo de concentración. El delito –y la corrupción– es un medio, no un fin. Y los medios no son ni buenos ni malos: son efectivos o no. El juicio de valor opera

Marcelo Moriconi: es licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), diploma de Estudios Avanzados en Sociología por la Universidad de Granada y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Actualmente es investigador y profesor en el Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE-IUL), en el Centro de Estudios Internacionales (CEI-IUL).
Palabras claves: capitalismo, corrupción, moral, perversidad, tolerancia.

sobre los fines. ¿Hay otros medios disponibles para lograr los mismos fines con igual efectividad?

La crítica *a priori* se fundamenta en la ilegalidad de los medios, como comportamientos y prácticas. Se trata de comportamientos desviados e ilegales no por su esencia, sino por convención, porque se entiende que tales prácticas afectan el orden social democrático y la posibilidad de una convivencia cohesionada y pacífica. Pero limitar el horizonte cognoscitivo del concepto a lo legal puede ser una trampa. En democracia, ni todo lo legal es justo, ni todo lo que es condenable es crimen. Aunque hoy se condene la corrupción, el imaginario político y las leyes eran muy diferentes durante la Guerra Fría. El fin justificaba los medios.

Cuando en los años 60 Vietnam comenzó a transformarse en un problema y en una demostración de que no alcanzaba con la mera fuerza para ganar la pugna ideológica contra el bloque del Este, la ciencia política promovió la corrupción como una forma alternativa de influencia. La corrupción fue defendida (y naturalizada en la práctica) como un medio efectivo para estabilizar nuevas democracias y extender el capitalismo. Nathaniel Leff, Joseph Nye y Samuel Huntington¹ fueron algunos de quienes argumentaron que la corrupción generaba «previsibilidad» en contextos administrativos «inestables», algo central para pronosticar tendencias económicas e impulsar el crecimiento. La corrupción, entonces, afectaba positivamente el desarrollo: «en términos de crecimiento económico, la única cosa que es peor que una sociedad con una burocracia rígida, excesivamente centralizada y deshonestas es una sociedad con una burocracia rígida, excesivamente centralizada y honesta»².

La corrupción era una vía legítima e institucionalizada para imponer la democracia (liberal/capitalista) y consolidar el *statu quo* dentro del bloque occidental. Las empresas de las democracias avanzadas podían deducir de impuestos los sobornos que pagaban en el extranjero³. Muchas de las prácticas de Odebrecht que hoy espantan a la opinión pública latinoamericana habrían sido legales en las democracias desarrolladas del Primer Mundo

1. N. Leff: «Economic Development through Bureaucratic Corruption» en *American Behavioral Scientist* vol. 8 N° 3, 1964; J. Nye: «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis» en *American Political Science Review* vol. 61 N° 2, 1967; S. Huntington: *Political Order in Changing Societies*, Yale UP, New Haven, 1968.

2. S. Huntington: ob. cit., p. 386.

3. Esta práctica fue aceptada en Francia, Suiza, Australia, Bélgica, Holanda, Austria, Alemania, Dinamarca, Islandia, Luxemburgo, Nueva Zelandia y Suecia. Estados Unidos aceptaba «pagos facilitadores».

algunos años atrás. «Quien inventó los sobornos no fue Odebrecht. Si nosotros teníamos una relación política de grado 10, nuestros socios llegaban a 40, 50, 60», aseguró en su delación el ex-director de la compañía. Sin sobornos, no había empresa posible. Pero la empresa brasileña también abusaba de los sobornos en el ámbito nacional, algo mal visto entre los sobornadores del Primer Mundo por atentar contra la moral del buen vivir de sus países⁴. Mismos medios, diferentes fines y sentido del deber nacional.

Lo cierto es que la corrupción fue una de las mayores armas geopolíticas para la expansión de la democracia liberal/capitalista y un medio eficaz para que las democracias centrales consolidaran su tejido industrial e incluso obtuvieran fondos provenientes del exterior que permitieran sostener el Estado de Bienestar. Y también fue este el marco institucional en el cual se *sedujo* a los países para abrir las economías, privatizar, reducir el Estado. El neoliberalismo global generó una inmejorable coyuntura para seguir sobornando. El problema no es la corrupción, sino lo que se hace con ella. El problema no es el medio, sino el fin. Por ello, la tolerancia electoral y social a la corrupción se justifica con el «roba, pero hace».

■ Del problema a la tolerancia

En la década de 1990, la democracia neoliberal/capitalista había llegado para quedarse. Era el *fin de la historia*, y algunos pensaron que, ahora sí, con la democracia se iba a comer, a educar y a curar, como había asegurado sin éxito en los años 80 el ex-presidente argentino Raúl Alfonsín.

Pero la cosa fue para peor. Ganaron los mismos de siempre y perdieron bastantes más que los de antes. La democracia se había convertido en un fin en sí mismo, ya no era necesario prestar atención a los verdaderos fines, a los valores, a las éticas públicas. Asociada sin posibilidad de queja al neoliberalismo y el capitalismo (cada vez más salvaje y financiero), la democracia comenzó a diseñar entramados que modificaron sustancialmente sus prácticas e instituciones fundamentales. El trabajo formal perdió prestigio, el salario dejó de ser, en demasiados casos, fuente de satisfacción y riqueza, la familia se desestructuró. Incluso se pudo reconocer públicamente que la justicia no era para todos por igual.

4. Para una explicación de la doble moral de las empresas europeas, v. Peter Eigen: «How to Expose the Corrupt», charla TEDx Berlín, 11/2009, disponible en <www.ted.com>.

Se pasó de tener una economía de mercado a vivir en una sociedad de mercado⁵, donde todo tiene precio, pero seguimos sin querer entender las modificaciones culturales y morales que esto produce. Se consideran problemas lo que son lógicas consecuencias. El pensamiento y los valores del mercado dominan todas las esferas y aspectos de la vida pública y privada, ambas esferas reguladas por un hiperindividualismo radical y perverso⁶. Este pensar individual, al tiempo que naturaliza una ceguera moral⁷, consolida la tolerancia a la corrupción⁸ como problema social, si en lo personal se obtienen beneficios. La corrupción es un problema en tanto nos afecta personalmente, en particular en lo económico. Si lo económico nos satisface y hay un orden social donde es posible desarrollarnos sin amenazas, la corrupción deja de ser un problema real. «Es *mi* economía, ¡estúpido!».

Se pasó de tener una economía de mercado a vivir en una sociedad de mercado ■

Recesión democrática, colapso del Estado de Bienestar: «las nuevas generaciones van a vivir peor que sus padres». El mito del progreso eterno se derrumba. La política condensada alrededor de la especulación financiera. La vida digna enunciada por las elites para el ciudadano común (que incluye salud pública, educación pública y un trabajo normal con salario promedio, o incluso más bajo) es muy diferente de lo que para ellas es una vida que vale la pena ser vivida. Lo público dejó de ser una opción para quien puede evitarlo y el éxito social está signado por una vida de goce, consumo, derroche y hedonismo⁹, que dista demasiado de la *mera vida democrática* que la política institucional vende como su mayor anhelo para el pueblo.

La legalidad dejó de ser efectiva como medio político y se reconoce abiertamente que existe una corrupción estructural. La corrupción es «aburrida (...) y ubicua: todo el mundo roba pero hace. Hasta que alguien roba de más o se olvida de hacer», considera Andrés Malamud¹⁰. La corrupción es un medio sin el cual la clase política y empresarial tiene muchísimos problemas para desarrollar su trabajo y perseguir sus intereses¹¹. Esto trasciende la política:

5. Michael J. Sandel: *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, Macmillan, Londres, 2012.

6. Dany-Robert Dufour: *La cité perverse: libéralisme et pornographie*, Denoël, París, 2009.

7. Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis: *Moral Blindness: The Loss of Sensitivity in Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2013.

8. Para un análisis de las diferentes lógicas de tolerancia a la corrupción, v. Luís de Sousa y M. Moriconi: «Why Voters Do Not Throw the Rascals Out?» en *Crime, Law and Social Change* vol. 60 N° 5, 2013.

9. D. Dufour: ob. cit.

10. A. Malamud: «Más que un gobierno, en Brasil cruje un sistema» en *La Nación*, 11/4/2016.

11. Sobre la necesidad de transgredir y el reconocimiento público de prácticas ilegales, v. M. Moriconi: «Reframing Illegalities: Crime, Cultural Values and Ideas of Success (in Argentina)» en *Crime, Law and Social Change* vol. 69 N° 4, 2017.

en términos sociales, seguir a ultranza el camino de la legalidad puede ser un obstáculo para conseguir prestigio social y económico. En muchos casos, los mercados ilegales se han convertido en fuente de bienes y servicios, protecciones y resoluciones de conflicto mucho más efectivas que el Estado de derecho¹².

■ La corrupción como chivo expiatorio

Si la corrupción fue central para expandir esta democracia, también ha sido fundamental para defenderla cuando los resultados no eran los esperados. El discurso anticorrupción es el dispositivo ideológico que permite defender la democracia neoliberal/capitalista y la sociedad de mercado sin tener que detenernos a analizar la compatibilidad de cada término. La premisa es simple: el régimen político es óptimo, el problema es que hay corrupción. Si

**En la actualidad no
hay una gran diferencia
entre el comportamiento
predatorio de las
mafias y el de los grupos
financieros ■**

eliminamos el flagelo, viviremos felices y en armonía. Administración sí, política no.

Mientras tanto, legalidad e ilegalidad se fusionan¹³. Poco tiempo atrás, se creía que el crimen estaba relacionado con un orden paralelo distinto del estatal. Si el Estado era el orden, lo legítimo y legal, el crimen era todo lo contrario. Pero en la actualidad no hay una

gran diferencia entre el comportamiento predatorio de las mafias y el de los grupos financieros¹⁴. El apetito voraz de ambos deglute la moralidad y la legalidad y convierte la transgresión no solo en una posibilidad lógica sino, muchas veces, en el único camino posible.

Debido a que las elites permanentemente se envuelven en comportamientos ilegales, la necesidad de recurrir a la despenalización de crímenes es constante. Un ejemplo claro es la naturalización de las amnistías fiscales, que son recomendadas por los organismos internacionales y son recurrentemente impulsadas por gobiernos en todo el mundo. Hay riquezas ilegales que merecen

12. Los trabajos del sociólogo Matías Dewey son una excelente descripción de esta situación.

13. Markus Schultze-Kraft crea el concepto de órdenes criminales, caracterizados por la difuminación de las fronteras entre legalidad y criminalidad y en los que tanto la racionalidad legal como la criminalidad sirven alternativamente como el fundamento de los sistemas de acción social y pueden volverse indistinguibles el uno del otro. Ver M. Schultze-Kraft: «Making Peace in Seas of Crime: Crime Legal Order and Armed Conflict Termination in Colombia» en *Crime, Law and Social Change* vol. 69 N° 4, 2017. El concepto de *cluster of order* presentado por M. Dewey, Daniel Pedro Míguez y Marcelo Saín en «The Strength of Collusion: A Conceptual Framework for Interpreting Hybrid Social Orders» en *Current Sociology* vol. 65 N° 3, 2017, complementa esta idea.

14. D.-R. Dufour: «Liberalismo, liberación de las pasiones, pulsiones, tráficos» en *Diecisiete. Teoría Crítica, Psicoanálisis, Acontecimiento* vol. 2 N° 17, 2013.

ser legitimadas y hay otras que no. Los blanqueos de capitales y los discursos con los cuales se presentan reconocen que existe un delito. Pero en lugar de activar el sistema judicial que se ha creado y financiado para perseguir y condenar a los delincuentes, se parte de la idea de que, por acción u omisión, la justicia nunca llegará. Por lo tanto, se establece un marco para que los delincuentes dejen de ser delincuentes. Si, por decreto presidencial, se extiende la medida a los familiares de los miembros del gobierno y sus familias blanquean –como ocurrió recientemente en Argentina–, ¿hay que entender que los integrantes del gobierno estaban enterados de delitos y conocían a los delincuentes, pero en vez de activar la legalidad, la modifican en una muestra de tolerancia a la ilegalidad? Y si eso se hace en pos de la sinceridad y la integridad, en el marco de un gobierno que enarbola la lucha anticorrupción como una de sus banderas principales, ¿hay que entender que tomarse el problema de la corrupción en serio es, por ponerlo en términos científicos, absolutamente estúpido?

Sincerar o no sincerar, esa es la cuestión. Se dirá que la democracia puede curarse y convivir con el capitalismo (ya sea uno más humano, solidario y cordial o el capitalismo financiero depredador actual). Para ello no es necesario analizar estereotipos ni ideas sobre el éxito, ni medios efectivos para lograr prestigio económico y social, ni la vida que vale la pena ser vivida, ni pautas de consumo ni valores y éticas contemporáneas. Alcanza con la transparencia (y el consecuente acceso a la información)¹⁵.

■ El mito de la transparencia y sus nubarrones

Transparencia no es lo contrario de corrupción. Transparencia es un concepto que proviene de la estética y la óptica. Si entendemos la corrupción como un fenómeno moral, lo contrario sería probidad u honestidad. La rama legal que aborda estas cuestiones emerge, de hecho, de esta lógica y convierte la corrupción en delito por el hecho de afectar la ética pública. Para el discurso moralista anticorrupción, la transparencia es el medio para recuperar la confianza pública en los dirigentes y en las instituciones y relegitimar la democracia. Pero, justamente, si algo no se necesita frente a la transparencia es la confianza. Mientras lo transparente no deja lugar a duda, la confianza se activa frente a lo desconocido, a lo opaco. La confianza es cuestión de virtud, no de certeza. Confío en mi pareja, porque creo en su lealtad, no porque me dé las claves de acceso a sus redes sociales y correo electrónico y tenga control sobre sus acciones y comunicaciones.

15. Recuérdese que la lucha anticorrupción está liderada en la sociedad civil por la organización Transparencia Internacional.

Con la transparencia, lo que está en juego es la degradación de la virtud. La transparencia niega el campo de la moral. La moral es personal, es siempre hacia uno mismo¹⁶. Estamos solos en un supermercado, no tenemos dinero, pero tenemos el producto deseado al alcance de la mano. La decisión de robarlo o no depende de nosotros, es personal, individual. Ese es el campo de la moral. Si mientras deliberamos internamente vemos una cámara con un cartel que informa «Sonría, lo estamos filmando», el marco personal de la moral

**El control absoluto que
subyace al discurso
de la transparencia
lleva la democracia a un
ámbito donde la moral
ya no cuenta ■**

se esfumó. Pasamos al campo de la coerción. Y, con coerción, no hay moral, hay miedo. La moral nunca parte de la amenaza.

El control absoluto que subyace al discurso de la transparencia lleva la democracia a un ámbito donde la moral ya no cuenta, donde la moral se entorpece con medidas coercitivas.

El resultado es una democracia posmoral en la que la estética reemplaza a la virtud, el marketing a la política. El mito de la transparencia surge, en realidad, de un prejuicio: si dejamos a los funcionarios públicos al libre albedrío de la moral, tomarán decisiones que no estarán basadas en una ética del bien común. La única manera de confiar en ellos es la coerción, la inexistencia de posibilidad de duda (paradójicamente, la no confianza, la no moral).

■ El estereotipo del político

En un trabajo reciente mostramos cómo el estereotipo del político en América Latina se construye sobre la base de una moralidad negativa (corruptos, mentirosos, ladrones)¹⁷. Nada que resulte muy nuevo. Lo nuevo es la demostración de cómo esta realidad tiene serios efectos sobre la creencia en un mundo justo, aquella que considera que las personas necesitan creer que la gente recibe lo que merece y merece lo que recibe¹⁸. Un mundo justo es aquel en el que los comportamientos, atributos y logros de las personas son predecibles y tienen consecuencias lógicas apropiadas según las normas sociales o la ideología imperante. La creencia en un mundo justo es funcional a la suposición de que uno puede influenciar el mundo de una manera predecible para conseguir fines particulares.

16. En YouTube se puede acceder a diversas presentaciones de Clovis de Barros Filho, donde este explica de manera clara y divertida los alcances de la moral y la ética.

17. Miguel R. Ramos y M. Moriconi. «Corruption in Latin America: Stereotypes of Politicians and Their Implications for Affect and Perceived Justice» en *Social Psychological and Personality Science* vol. 9 N° 22, 2018.

18. Melvin Lerner: *The Belief in a Just World*, Plenum Press, Nueva York-Londres, 1980.

Pero lo más importante es que la creencia en un mundo justo está directamente vinculada a la satisfacción, al descenso de la depresión y al aumento de la autoestima, a la mejor gestión y adaptación a acontecimientos estresantes. La sensación de justicia sedimenta la necesidad básica del ser humano de sentirse un sujeto de bien¹⁹ y de suponer que su vida y la de los demás están sujetas a una estabilidad y un orden que, en gran medida, dependen de ellos mismos. Por el contrario, cuando el sentimiento de justicia de los individuos se ve afectado, se genera rencor y odio y, como bien explicó Hannah Arendt, es allí donde la violencia brota con facilidad como método más efectivo de resolución de conflictos interpersonales. El estereotipo del político en la región afecta el sentimiento de justicia. Los resultados indican que, incluso en Chile y Uruguay, la gente considera que los políticos tienen una moralidad negativa, aunque se reconoce su jerarquía en términos de prestigio y dinero. Esto genera afectos negativos (por ejemplo, rabia y desilusión) y motiva la creencia de que el mundo no es justo.

■ Paradojas de la transparencia

Paradójicamente, esta estigmatización tiene sentido debido a la cantidad de evidencia que produce la *abundante transparencia* de la sociedad hipermediatizada. Los jugadores de fútbol se dieron cuenta de que debían taparse la boca para hablar entre ellos durante un partido porque las nuevas tecnologías permitían descifrar lo que decían. Los políticos aún no han percibido la gigantesca base de datos que dejan en internet y las redes sociales al mentir descaradamente o al modificar radicalmente sus opiniones dependiendo de sus conveniencias. Y es que para la corrupción funciona el mismo principio con el que Friedrich Nietzsche define el bien y el mal: la diferencia entre los corruptos y los no corruptos es que los no corruptos somos siempre *nosotros* (o quienes están con nosotros).

Por ejemplo, el actual presidente argentino Mauricio Macri fue alguna vez para la hoy diputada oficialista Elisa Carrió un «empresario ligado al robo del país»²⁰, hasta que formó con él una alianza y el actual mandatario, automáticamente, se convirtió en el ser destinado a consolidar la República y acabar con la corrupción. Para la directora de la Oficina Anticorrupción, Laura Alonso, los blanqueos de capital, los conflictos de intereses, las cláusulas secretas en contratos públicos o la utilización de paraísos fiscales solo

19. Susan T. Fiske: *Social Beings: A Core Motives Approach to Social Psychology*, Wiley, Nueva York, 2004.

20. «Lilita Carrió sobre Macri», video en YouTube, 1/5/2014, <www.youtube.com/watch?v=r3vuc_FB_90>.

eran indicios, o evidencias, de corrupción cuando era diputada de la oposición y directora del capítulo argentino de Transparencia Internacional y los acusados eran los funcionarios kirchneristas²¹. Y no se trata de que la gente no pueda cambiar de opinión, o de que la opiniones actuales sean más o menos correctas que las anteriores. Lo crucial es que un programa contra la corrupción debe ser verosímil, y su enunciador y sus defensores deben ostentar una elevada legitimidad. Su retórica debe ser coherente. Las mutaciones deben estar enmarcadas en un discurso muy cuidado, en el que cada cambio venga expresado con argumentos claros y evidentes. Pero esto no sucede.

Los gobiernos progresistas también pecaron de incoherencia al hablar en pos de la justicia social y la redistribución de la riqueza, mientras dirigentes, sindicalistas y empresarios amigos amasaban fortunas que les permitían el acceso al estilo de vida derrochador, ostentoso y obsceno que la sociedad per-versa supo sedimentar como evidencia de prestigio y éxito social. El fin es el mismo, aunque a veces por izquierda sea más efectivo.

La transparencia brinda datos, no intenciones. ¿Quién puede asegurar cuáles son los verdaderos intereses detrás de las filtraciones? ¿Por qué se filtran unos datos y no otros? ¿Por qué los involucrados en los «Panama Papers» son quienes son? ¿Podría haber más gente que, intencionalmente, no fue delatada? ¿Las filtraciones son la pura verdad? Denunciantes y filtradores de

**¿La delación mejora
la transparencia?**

**¿A quiénes delatan
los «arrepentidos»? ■**

información como Julian Assange²², Edward Snowden²³, Antoine Deltour²⁴ o Hervé Falciani²⁵, ¿son peligrosos para la sociedad?

La naturalización de las delaciones premiadas –método estrella para avanzar en la «lucha anticorrupción» en Brasil²⁶– también genera preguntas. ¿La delación mejora la transparencia? ¿A quiénes delatan los «arrepentidos»? Dado que la politización de la justicia y la judicialización de

21. Este tipo de incoherencias discursivas no es exclusivo del gobierno actual.

22. Creador de WikiLeaks en 2006, hoy refugiado en la embajada ecuatoriana en Londres.

23. Ex-empleado de la CIA que en 2013 filtró información reservada de la Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos.

24. Denunciante del escándalo financiero Luxembourg Leaks en 2014.

25. Ex-empleado del banco suizo HSBC que sustrajo información sobre alrededor de 130.000 evasores fiscales y la ha ofrecido a diferentes gobiernos.

26. Mecanismo judicial por el cual una persona condenada decide entregar información a las autoridades para posibilitar la condena de actores de jerarquía superior. A cambio, el delator recibe beneficios, como la reducción de su condena. En el caso de la operación Lava Jato, Marcelo Odebrecht consiguió por este mecanismo una reducción significativa de su pena y la posibilidad de cumplir el arresto en su mansión.

la política son hechos comprobados, ¿quién puede asegurar que las delaciones no estén manipuladas? Esto es importante porque no es difícil mostrar que las delaciones solo son defendidas cuando ningún aliado político está incluido en ellas. Incluso se ve que, ante la falta de pruebas fehacientes, los indicios y convicciones ideológicas surgidos en una delación pueden ser suficientes para enviar a alguien a prisión.

Que frente a la «transparencia» de una sentencia judicial, los discursos que consideran que el ex-vicepresidente ecuatoriano Jorge Glas o el ex-presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva son presos políticos resulten verosímiles y la coherencia discursivo-jurídica de las condenas sea cuestionable es de una gravedad social absoluta. Que el gobierno argentino presione para que Cristina Kirchner no sea detenida porque eso lo perjudicaría electoralmente es preocupante. ¿Democracia?

■ Comentarios finales

Si la destitución de Dilma Rousseff fue transparentemente constitucional, ¿por qué entonces generó tantas interpretaciones antagónicas? La ortodoxia politológica criticará a quienes ven amenazas a la democracia y recordará a politólogos como Aníbal Pérez-Liñan²⁷: la democracia está más fuerte que nunca en la región y la *nueva inestabilidad presidencial* se procesa constitucionalmente mediante reglas legales preestablecidas que promueven la continuidad de la democracia a pesar del cambio de líder. Esto marca, de hecho, un cambio radical con el pasado, cuando el gobierno era depuesto y a la democracia seguía una dictadura. Datos, no intenciones. Los datos se constatan, las intenciones se discuten. Esa es la política y no la lógica.

Ni democracia ni dictadura brindan datos ciertos sobre los intereses reales por los cuales acontecen estos procesos. La democracia de hoy puede estar cumpliendo los mismos fines fundamentales, defendiendo los mismos intereses que las dictaduras anteriores. Y en ese caso, continuar con el fetichismo democrático podría ser peligroso. Es entonces cuando más enseñan (sobre valores y ética contemporánea) la corrupción y su condena. Las elites, la academia, el periodismo y la ciudadanía no reaccionan ante la evidencia de la corrupción. Su existencia como dato estructural se conoce previamente. La obscenidad es tan amplia que incluso se pueden dar indicios de

27. A. Pérez-Liñan: *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge UP, Cambridge, 2007.

cinismo sin que eso provoque mayores consecuencias: volviendo al ejemplo del blanqueo fiscal en Argentina, se puede modificar el espíritu de una ley por decreto para posibilitar que delitos familiares (que resultaría ridículo que no se conociesen de antemano) sean *legalizados*.

En la sociedad de mercado, la gente (de todos los estratos) reacciona según sus intereses. No importa la naturaleza del hecho, importan el fin y el contexto. La corrupción se vuelve un problema porque bajó el precio de las materias primas que exporta América Latina, antes que por sus devastadoras consecuencias morales y sociales. Sin crisis no hay corrupción²⁸. La comprensión de la corrupción es contingente y la transparencia de esa contingencia es la mayor fuente de deslegitimación de su persecución y condena. La condena a la corrupción es el medio por el cual se activa el interés, la ideología; una herramienta para crear o negar escándalos que generen estabilidad o inestabilidad política²⁹.

El problema no es la deslegitimación de la democracia, el problema es la perversidad, el cinismo y la hipocresía. Valores, no medios, esa es la cuestión. No es secreto que abundan la inmoralidad y la ilegalidad. Lo sabemos, pero es tan cruel y denigrante que preferimos obviarlo. Recurrimos, diría Slavoj Žižek, a la denegación fetichista³⁰. Somos, como expliqué en otros trabajos, víctimas-cómplices³¹.

Antes de establecer programas y políticas públicas contra la corrupción, muchas sociedades latinoamericanas deben decidir si están dispuestas a tener una comunidad, lo que implica un orden coherente e inclusivo. Para sedimentar una buena democracia es preciso responsabilidad, criterio, virtud, deseo y, como diría Antonio Gramsci, *voluntad colectiva*. La *Patria*, como comunidad de destino, no puede conseguirse con la ausencia de alguno de estos componentes. Pero en América Latina, las *grietas* imposibilitan proyectos conjuntos desde mucho antes del siglo *xxi*. Y en una sociedad cuyos integrantes toleran la irresponsabilidad, el cinismo y la hipocresía, la democracia puede ser, incluso, un peligro. O quizás se vea democracia incluso allí donde no existe. ☐

28. Es abundante la bibliografía sobre la relación entre economía y corrupción y sus efectos en la tolerancia. Con L. de Sousa tratamos el tema en «Why Voters Do Not Throw the Rascals Out?», cit.

29. Manuel Balán ha presentado evidencia de la importancia de las denuncias y escándalos de corrupción como herramientas de competencia política. M. Balán: «Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile» en *Comparative Politics* vol. 43 N° 4, 2011.

30. S. Žižek: *Sobre la violencia*, Paidós, Barcelona, 2009.

31. Para una explicación de la lógica de la víctima-cómplice, v. M. Moriconi: *Ser violento. Los orígenes de la inseguridad y la víctima-cómplice*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2013, capítulo 2.

Regulación del lobby en América Latina

Entre la transparencia y la participación

DAVID CÓRDOVA

A través del análisis comparado de la regulación del lobby o cabildeo en Perú, México, Colombia y Chile, se descubre la existencia de un modelo latinoamericano, en el que junto con elementos comunes al resto de las regulaciones están presentes rasgos propios. El principal derecho a proteger en ese modelo es el derecho de acceso a la información, en el que se enmarca la demanda de transparencia en las decisiones públicas, por encima del derecho de participación y de la igualdad de oportunidades.

Hace 15 años, el 11 de julio de 2003, se aprobó la primera legislación sobre lobby o cabildeo en Perú, que así se convirtió en el primer país de América Latina en regular esta actividad tanto en relación con el Poder Legislativo como con el Ejecutivo. Hay que recordar que la norma fue una respuesta a un periodo plagado de denuncias sobre una trama de corrupción que involucraba a varias instituciones¹, periodo que tuvo su punto de arranque en 2000, con la difusión de un video en el que un asesor de la Alta Dirección del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y un congresista aparecían negociando el traspaso de este último a las filas del partido del presidente Alberto Fujimori, por la suma de 15.000 dólares. A partir de ahí, desde Brunei, Fujimori disolvió el SIN y convocó a elecciones, en lo que sería el fin de su carrera política. Tras estos hechos, se desarrolló un cuerpo legislativo para supervisar conductas y normas éticas de los integrantes de la administración pública, y

David Córdova: es doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeña como profesor de la IE Business School y es socio director de Vinces, consultora estratégica en asuntos corporativos y de gobierno.

Palabras claves: corrupción, lobby, participación, transparencia, América Latina.

1. Carlos Iván Degregori: *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Fondo Editorial del Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000.

en este contexto se aprueba la Ley que Regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (2003)².

El segundo país en regular la actividad de lobby fue México. La regulación mexicana afecta solo al Poder Legislativo y está recogida en el Reglamento de la Cámara de Diputados (2010) y en el Reglamento del Senado de la República (2010), ambos aprobados tras diez años de debates e iniciativas parlamentarias para establecer un marco normativo al respecto. Son muchos los autores que afirman que el interés por regular el cabildeo solo despertó cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y así cedió el paso al Partido Acción Nacional (PAN); esto obligó a los intereses corporativos a establecer nuevos puentes de diálogo y negociación³. En el mismo año en que se aprobó la norma, México obtuvo una puntuación de 3,1 sobre 10 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC); bajó nueve posiciones respecto de 2009 y pasó a ocupar la posición 89, junto con Egipto y Burkina Faso.

Colombia fue el tercer país en impulsar una regulación de la actividad de lobby. En 2009, en el marco de la llamada «reforma política», se modificaron y añadieron algunos artículos a la Constitución con el objeto de mejorar el sistema electoral e incrementar la transparencia y los cauces apropiados de financiación de los partidos políticos. En el artículo 144 de la Carta Magna se añadió que el ejercicio del cabildeo sería reglamentado mediante ley. En aquellos años, habían salido a la luz denuncias sobre la denominada «parapolítica», con investigaciones judiciales que señalaron que casi una tercera parte de los miembros del Congreso tenían vínculos con las organizaciones paramilitares. Las relaciones entre los cárteles de la droga y los poderes políticos eran ya evidentes para la población. Finalmente, en 2011, la Cámara de Representantes colombiana aprobó la Resolución MD-2348 por la que se estableció el registro público de los cabilderos con el fin de favorecer el principio

2. Por ejemplo, en 2002 se aprobaron la Ley del Código de Ética de la Función Pública y su reglamento y el Reglamento de la Ley N° 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (2003). A su vez, el Poder Ejecutivo creó la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad, que más tarde pasó a llamarse Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y después Oficina Nacional Anticorrupción (ONA). Esta última fue suprimida en 2008 debido las críticas de la opinión pública y de la misma Contraloría.

3. Efrén Elías Galaviz: *El cabildeo legislativo y su regulación*, UNAM, Ciudad de México, 2006; Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera: *El lobbying en México*, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, 2004; Laura Ponce Lugo y Jonathan Sánchez López-Aguado: *Hacia una regulación del cabildeo en México*, Fundación Miguel Estrada Iturbide / Investigar para Legislar / Tatevari Ediciones, Ciudad de México, 2009.

de publicidad y la política de transparencia de las sesiones de las cámaras. Sin embargo, esta resolución obtuvo escasos resultados, según recoge el Consejo Nacional de Política Económica y Social⁴. Y, tras más de 20 años de debate, se encuentra en el Senado el proyecto de ley para regular el ejercicio del cabildeo y dictar otras disposiciones complementarias a la ley vigente.

El cuarto país en establecer un marco normativo propio para regular la representación de intereses fue Chile en 2014, con la aprobación de la ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios. También en este caso el debate sobre la regulación del lobby surge en el marco de un conjunto de reformas que pretenden erradicar la corrupción. Tanto el presidente Eduardo Frei como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet se vieron en la necesidad de reaccionar con medidas anticorrupción, antes de que la ley fuera aprobada durante el gobierno de Sebastián Piñera.

El cuarto país en establecer un marco normativo propio para regular la representación de intereses fue Chile ■

■ ¿Un modelo latinoamericano de regulación del lobby?

Habiendo hecho un breve repaso de los orígenes de la regulación, conviene ahora analizar si hay un modelo latinoamericano de regulación del lobby. Coincidimos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en considerar que estamos ante un fenómeno ya globalizado. De contar con solo cuatro países con regulaciones específicas antes de 2000 –ninguno de ellos latinoamericano–⁵, diez años después ya podemos hablar de una quincena de países con regulaciones aprobadas y otros tantos en camino de aprobación. Desde una perspectiva más amplia, un repaso somero de todas las legislaciones del mundo nos permite concluir que hay elementos comunes en casi todas ellas. Entre las motivaciones de la legislación están el fortalecimiento de la transparencia y la participación social en las decisiones públicas. En las regulaciones se definen conceptualmente las actividades de «cabildeo» y los actores involucrados, en muchos casos se delinearán mecanismos de acceso y de control mediante los registros de actividades de lobby (se exige información del lobista: identificación, qué intereses tiene y a quién representa), se establecen normas o reglas de conducta y, en

4. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes): «Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción», Documento Conpes N° 167, 2013.

5. EEUU, Canadá, Australia y Alemania.

algunos casos, un régimen de sanciones bajo la tutela de una autoridad específica. Sin embargo, cuando se presta una atención más pormenorizada a cada uno de estos ítems, las diferencias de regulación se vuelven muy considerables, lo que hace que la supuesta estructura común se reduzca a su mínima expresión. El marco constitucional, las costumbres y las coyunturas son diferentes en cada país y, por tanto, la legislación debe responder a las idiosincrasias y realidades nacionales, tal como lo considera la OCDE y como lo recogió en los «Principios de transparencia e integridad en las actividades de lobby»⁶.

Las iniciativas legislativas suelen responder a demandas o necesidades democráticas a veces ya recogidas en las constituciones. El derecho de petición, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, o el derecho a la representación y, por tanto, la necesidad de incrementar los cauces de participación, en el caso de la Unión Europea, han regido el nacimiento o el desarrollo de la legislación sobre lobbies. En los países latinoamericanos, es posible observar que la regulación ha sido fruto de una demanda de transparencia e integridad –probidad según algunos países–, plasmada en la adopción de políticas públicas, leyes y normativas. En este sentido, la regulación del lobby en estos países se ha construido en paralelo a programas y políticas de transparencia, que paulatinamente se han ido incorporando al cuerpo legislativo y doctrinal. Es importante mencionar que las políticas de transparencia son una realidad relativamente nueva que no supera las dos décadas, posterior a las primeras regulaciones del lobby en otros países del resto del mundo (EEUU, Canadá, Alemania y Australia, por ejemplo). Pero en el caso iberoamericano han avanzado en paralelo a la regulación del lobby.

Esto no significa que no se hayan tenido en cuenta elementos como la representación o el fomento de la participación en las decisiones públicas, sino que el peso se ha puesto en las exigencias de transparencia más que en las de representación. Y tampoco significa que la transparencia estuviera ausente en los casos europeos. En países como Austria, Eslovenia o Hungría, la regulación responde también a la búsqueda de transparencia en las decisiones públicas. Si bien en los ordenamientos constitucionales occidentales prevalece la democracia representativa, no siempre ha calado la regulación del lobby como instrumento de representación.

6. OCDE: *Lobbyists, Governments and Public Trust 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, París, 2009, disponible en <<https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>>.



En los países latinoamericanos se ha observado un cierto temor a que la regulación dañe la igualdad en la representación. Muchos legisladores manifestaron que el marco regulatorio favorecería el acceso de unos en perjuicio de otros, si bien en ningún caso se ha encontrado un fundamento sólido para

**En ninguna de las
cuatro regulaciones
se recogen derechos o
privilegios especiales
por registrarse
como lobista ■**

estas prevenciones. Paradójicamente, mientras que en EEUU la regulación se asume como un mecanismo más de participación, en América Latina se la percibe como mecanismo distorsionador de la representación. Es importante señalar que en ninguna de las cuatro regulaciones latinoamericanas se recogen derechos o privilegios especiales por registrarse como lobista. Y Chile fue el único país en introducir

un elemento novedoso en la regulación que recoge explícitamente el principio de igualdad de trato en la relación con la administración y los poderes públicos. Esto debe lograrse mediante una actitud de respeto y deferencia hacia los representantes de intereses y el tiempo adecuado para la exposición de las peticiones.

En los cuatro países mencionados el lobby o gestión de intereses es regulado en el Poder Legislativo, todos ellos cuentan con un sistema bicameral y ambas cámaras están sujetas a una regulación específica, salvo en el caso de Colombia, que si bien cuenta con un mandato constitucional, solo ha regulado la actividad en la Cámara de Representantes (diputados) y de forma muy limitada. En el caso de México, al contar con una regulación autónoma en cada cámara, pueden observarse diferentes interpretaciones y obligaciones, cuyo resultado al día de hoy no parece ser muy satisfactorio. Pero Perú y Chile extienden estas regulaciones al Poder Ejecutivo y abarcan no solo el gobierno central, sino también los regionales y locales, lo cual da una amplitud mucho mayor a la regulación.

Podemos afirmar que en América Latina hay un diseño básico común, similar al de otras regulaciones. La estructura se puede dividir en cuatro grandes bloques:

- primer bloque: fines de la regulación;
- segundo bloque: delimitación de los conceptos sujetos a regulación;
- tercer bloque: registro de intereses como mecanismo de control y publicidad;
- cuarto bloque: régimen sancionador.

Se podría añadir un quinto bloque referido a la exposición de un código de conducta, pero este solo está presente en Perú y Chile. Y un sexto bloque sería

el de las incompatibilidades, en el que se regulan las prohibiciones o limitaciones para ejercer la actividad de lobby en el caso de autoridades, servidores públicos o sus familiares, pero esto solo se introduce, de manera explícita, en los casos de Perú y México.

Todas las regulaciones acotan la definición de la actividad a la influencia en las decisiones públicas. En ninguna de estas legislaciones se ha obviado la palabra «influencia» –con la excepción del caso colombiano, en el que se habla de «dar a conocer en defensa de los propios intereses»– y en todas se manifiesta una aceptación de la legitimidad de la acción de lobby como tal. Salvo en el caso de Perú, no se acota explícitamente la definición a la comunicación oral o escrita, sino que se prefiere hablar de «toda actividad» (México), «todo esfuerzo» (Colombia) o «toda gestión» (Chile), pero a la hora de determinar la información que debe registrarse, se limita en la práctica a las reuniones o comunicaciones mantenidas. En cuanto a la terminología empleada, hay una variedad de palabras. En México y Colombia se habla de «cabildeo»; en Perú, de «gestión de intereses» o «acto de gestión». En la regulación colombiana, además de la palabra «cabildeo», se utiliza «lobby» cuando se hace referencia a una actividad remunerada y «gestión de intereses» cuando es realizada para representar los propios.

Además de definir la actividad, todas las legislaciones iberoamericanas establecen y hacen distinciones respecto a quién ejerce la actividad de lobby o cabildeo. La principal distinción es si la actividad es ejercida o no de forma profesional y remunerada para terceros, es decir, en los despachos y consultoras cuyo servicio consiste en asesorar o representar intereses. En Perú se habla de «gestor profesional», en Chile de «lobista» y en México y Colombia, de «cabildero» para todos los casos. Chile y Perú hablan de «gestor de intereses» para hacer referencia a quien realiza la actividad sin recibir una remuneración específica; es lo que se suele llamar en el mundo anglosajón *in company lobbyist* o aquellas organizaciones u asociaciones sin ánimo de lucro.

Además de la distinción entre lobista profesional y lobista *in company*, es importante destacar el debate común a todos los parlamentos sobre quienes ejercen la actividad de lobby sin fines de lucro o no perciben remuneración económica por ello. Pero una fundación, una asociación profesional o una organización no gubernamental (ONG) ¿no puede esperar acaso recibir determinados beneficios para el desarrollo de su actividad de lobby? ¿Qué se entiende por beneficio material? Que el tema es complejo lo dejó en claro la experiencia de la UE, donde esta distinción provocó que empresas y agrupaciones

empresariales financiaran organizaciones sin ánimo de lucro, *think tanks* o fundaciones, para defender sus intereses mediante esas organizaciones.

Otro elemento común a las cuatro regulaciones latinoamericanas es el hecho de dedicar un amplio espacio a definir quiénes se consideran sujetos de los poderes públicos y, por tanto, receptores de las acciones de lobby. En el caso de México y Colombia, al estar regulada la actividad solo para el ámbito legislativo, la descripción es clara y simple. Sin embargo, en los casos de Perú y Chile, al abarcar la legislación el Poder Ejecutivo, la administración pública y parte del Poder Judicial, además de gobiernos locales, las regulaciones son amplias y pormenorizadas. Además, como elemento innovador en la regulación existente, cabe subrayar el concepto de «sujeto pasivo» utilizado en la regulación chilena. No hemos encontrado ninguna otra regulación que ponga el peso de la regulación, de este modo, en quien es pasible de una actividad de lobby. Frente a las dificultades para determinar quién debe ser considerado

lobista, los legisladores chilenos prefieren detenerse no tanto en quién ejerce la actividad sino en quién la «recibe».

**Otro denominador común
en las regulaciones
es la existencia de un
«registro de intereses» ■**

Otro denominador común en las regulaciones es la existencia de un «registro de intereses». Hay países o instituciones que optan por un registro voluntario, como ha sido hasta ahora el caso de la Comisión Europea; sin embargo, todos los países iberoamericanos han optado por un registro obligatorio, mediante el cual se puede acceder a los encuentros o reuniones con funcionarios públicos. En los cuatro países latinoamericanos analizados, el registro parte de una inscripción en la que se incluye información básica identificatoria de las personas que ejercen la actividad –persona física o jurídica– y una enumeración de los temas de interés. Pero hay países que exigen más informaciones iniciales, como Chile, donde se obliga a informar sobre las decisiones públicas concretas sobre las que se quiere influir, y México, donde se exige informar sobre las comisiones parlamentarias a las que se quiere abordar. Uno de los elementos claves para la eficacia de los registros es la actualización de la información. Y, con excepción del caso chileno, los países de la región que buscan regular el lobby no cuentan con datos actualizados.

Los cuatro países latinoamericanos definen el régimen sancionador como uno de los bloques amplios del articulado. Y otra vez es oportuno distinguir entre el régimen de sanciones de los registros de Colombia y México, más

limitado, y los de Perú y Chile, que dedican buena parte del articulado a los diversos tipos de incumplimiento de las leyes y normas respectivas. En Colombia y México, la única sanción recogida en la norma para los cabilderos está prevista para cuando proporcionan información engañosa al registro. La consecuencia es la inhabilitación durante cinco años para ejercer la actividad (Colombia) o la cancelación del registro (México)⁷. Sin embargo, en ningún caso se explicita qué órgano es el responsable de velar y sancionar en caso necesario.

Por el contrario, en los casos de Perú y Chile se prevén sanciones para quienes no se registren o brinden información incompleta sobre su identidad o representación, así como para cuando no comuniquen los temas en los que tienen interés o pretenden influir. En el caso de Chile, las multas son pecuniarias; y en el caso de Perú, la sanción depende del grado de las faltas –amonestación, multa, suspensión de la licencia y cancelación de la licencia e inhabilitación perpetua–. Subrayamos como elemento diferenciador la obligación de publicar las sanciones en ambos países, de tal forma que todos puedan saber quiénes son los sancionados y las razones de la medida punitiva. Estas sanciones constituyen un elemento disuasorio, ya que la relación entre lo público y lo privado se basa principalmente en la confianza y la buena reputación, y en estos casos la publicidad de las sanciones afecta a ambas. Como un último elemento, cabe remarcar la incorporación de un código de conducta de cara a la actividad de los grupos de interés, más allá del cumplimiento del registro. Sin embargo, las regulaciones más limitadas, como las de México y Colombia, no contemplan un código de conducta. Por el contrario, Perú y Chile integran en la legislación una serie de principios y formas de actuación por la que se deben regir los gestores de intereses.

■ Conclusiones

Tras este análisis comparado, consideramos que podemos encontrar muchos elementos comunes en todas las regulaciones. La estructura de las leyes y los reglamentos, la delimitación de los conceptos sobre la actividad, la distinción entre quienes ejercen la actividad como un servicio a terceros y las que lo desarrollan para sus propias organizaciones, la existencia de un registro obligatorio, con características similares, así como un régimen sancionador como principal mecanismo coercitivo: todos estos rasgos permiten concluir que hay un modelo básico común. Este ha sido, en todos los casos, el resultado de

7. Esto ocurre en la Cámara de Diputados, ya que en el Senado no hay registro.

muchos años de maduración, entre una y dos décadas, y de la participación de muchos grupos políticos y gobiernos, que progresivamente alimentaron la reflexión y el debate.

Ahora bien, en el caso latinoamericano, una vez aceptada una estructura básica o modelo común, observamos también diferencias considerables en el desarrollo e interpretación del objeto regulado. Podríamos hablar de un modelo más ambicioso y exhaustivo, que asume la importancia de legitimar y hacer más transparente la decisión pública en todas sus dimensiones (Perú y Chile) y de un modelo menos ambicioso, especialmente restringido al Poder Legislativo (Colombia y México). No obstante, tanto en Perú como en Chile se han levantado voces críticas, en algunos casos materializadas en propuestas de proyectos de ley para mejorar la regulación. Podemos decir que en todos los marcos normativos se busca proteger tres tipos de derechos: el derecho de acceso a la información que exige la transparencia en las decisiones públicas, el derecho a la participación en la formación de las decisiones y el derecho a la igualdad de oportunidades para representar los propios intereses o los de terceros. A nuestro juicio, en síntesis, la raíz común a todas las regulaciones latinoamericanas es precisamente la urgencia de transparencia en las decisiones públicas para fomentar la legitimidad de los poderes públicos, y de ahí se derivan el objeto de la regulación, el marco conceptual escogido, el papel del registro y los mecanismos de implementación.

Sin embargo, creemos que sería un grave error considerar la regulación del lobby como el eje sobre el que debería pivotar la lucha contra la corrupción. Hay elementos básicos para este combate en Latinoamérica que se pueden abordar desde la regulación de la actividad de los grupos de interés. Por ejemplo, la garantía de un Poder Judicial independiente; recursos suficientes para las policías para investigar casos de corrupción, o un cuerpo administrativo profesional, establecido más allá de los gobiernos. En síntesis, consideramos que el debate sobre la norma se ha centrado en intentar que la regulación sirva para «descubrir al corrupto», lo que ha llevado a varios fracasos. Las regulaciones se han centrado más en regular al sujeto activo del lobby que en garantizar que las decisiones públicas sean conocidas y producto de la participación social en igualdad de oportunidades.

Otro de los principios que ha influido en los debates legislativos previos a la aprobación de las leyes sobre lobbies y que con mayor o menor éxito se ha trasladado a las regulaciones ha sido la protección del derecho de

igualdad en la representación y, por tanto, en el acceso. La constitución chilena dice en su primer artículo que es deber del Estado «asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional»; la Constitución colombiana proclama que «el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva» (artículo 13); la Constitución peruana recoge explícitamente como derecho fundamental la *igualdad* ante la ley (artículo 2); y la Constitución mexicana recoge este derecho de forma implícita en varios números constitucionales (artículos 3, 20 y 115, entre otros).

Llama la atención que la constatación de la sobrerrepresentación y el trato de favor por razones de interés particular o de interés de partido hacia determinados grupos de interés solo haya tenido algún efecto en Chile, donde la regulación incluye una referencia explícita a la obligación de todo funcionario u ocupante de un cargo público de «tratar a todos por igual». Precisamente en el artículo que habla sobre los derechos y deberes vinculados al lobby y la gestión de intereses particulares se menciona explícitamente el deber de igualdad de trato.

El fomento de la participación en las decisiones públicas sin duda está presente en todas las regulaciones, pero a nuestro juicio no es el principal motor de la regulación en el caso latinoamericano. Conviene tener presente que varios de estos Estados tienen una larga tradición de regímenes presidencialistas. Efectivamente, uno de los retos que estos países están afrontando en el marco de la mejora de la calidad democrática es el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas, y por tanto, están empezando a madurar medidas de gobierno abierto como forma de gestión, tanto en el ámbito central como en el regional y el local.

En definitiva, en nuestra opinión, la regulación de los grupos de interés con la implantación de un registro, más que ser un instrumento que haga transparentes las decisiones públicas, incentiva y normaliza la participación de las organizaciones y grupos de interés y facilita la igualdad de oportunidades en el acceso a participar o influir legítimamente en los poderes públicos. ▣

Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile

El lobby es el producto de una industria especializada, por lo que genera una competencia con la participación ciudadana en el esfuerzo por incidir en las decisiones públicas. Para regular la forma en que se representan los intereses particulares frente a las autoridades, en Chile se aprobó la Ley de Lobby después de más de una década de debate parlamentario. Pese a los avances, urgen reformas que permitan que la legislación incorpore mecanismos tendientes a realizar los principios de igualdad de influencia política, fomento de la participación ciudadana y mayores estándares de integridad en el sector privado.

MANUEL ARÍS

La democracia supone que las decisiones en el ámbito público sean alcanzadas por medio de la deliberación. En un modelo de democracia representativa, la delegación de poder en la autoridad a través del voto no significa la clausura de esa deliberación, pues la legitimidad de las decisiones depende en buena parte de su concordancia con el interés general, que es configurado en el diálogo entre autoridades y ciudadanía. Los problemas se presentan precisamente cuando hay interferencias en el establecimiento de esa relación. Por ejemplo, ¿es conveniente que la autoridad elegida, en el momento de tomar una decisión, tome en consideración el punto de vista que se le plantea desde la ciudadanía? Si la autoridad o un gobierno ya fue elegido mediante

Manuel Arís: es sociólogo y magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile). Ha trabajado en temas vinculados a políticas anticorrupción en organizaciones de la sociedad civil como Ciudadano Inteligente y Espacio Público, y también en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

Palabras claves: igualdad, lobby, participación ciudadana, transparencia, Chile.

Nota: esta es una versión resumida del artículo «Avanzar en integridad y participación ciudadana. Balance y modificaciones de la Ley de Lobby», Serie Análisis N° 8, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2017, disponible en <library.fes.de>.

las reglas del juego democrático, defendiendo o portando un programa a implementar, ¿por qué dudar sobre las decisiones a las que se comprometió? ¿A quién debe escuchar? ¿Solo a sus partidarios? ¿A los afectados por esas decisiones? Estas preguntas son inherentes al ejercicio de un poder democrático y no ha sido posible encontrarles una respuesta definitiva. El estilo de liderazgo y la forma en que se concibe el poder, e incluso aspectos psicológicos de la autoridad que ejerce un cargo, serán elementos que van a condicionar las respuestas. Pero así como estas preguntas son inherentes al ejercicio del poder en democracia, también lo es una regla inequívoca en el establecimiento del diálogo entre autoridad y ciudadanía: la deliberación democrática requiere que los ciudadanos que pretenden influir en el diálogo participen en igualdad de condiciones. El negocio de la representación de intereses actúa entonces como una distorsión, pues se genera en torno de él una industria especializada en la gestión de influencias, que moviliza contactos personales, favores, promesas y un acabado proceso que rompe la regla de igualdad que el diálogo deliberativo supone. Por esto es indispensable regular la actividad de lobby.

Existen varios modelos que se han puesto en práctica para regular el lobby en el mundo. En el caso de Chile, hubo una larga discusión sobre la mejor forma que debía tener esta regulación. En 2014 se publicó la Ley que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante Autoridades y Funcionarios, basada en un modelo inédito de transparencia de la agenda de las autoridades públicas. En estos casi cuatro años, su implementación ha producido una enorme cantidad de datos sobre las audiencias del gobierno central, de los municipios o del Parlamento. Pero ¿es esta información suficiente para garantizar que la regulación adoptada en Chile constituya un avance en la restitución de la igualdad de influencia política en las decisiones públicas? En este artículo pretendo explorar los avances que ha significado esta norma y las necesidades de regulación de la industria que continúan pendientes.

■ Los efectos del lobby en la democracia

El lobby actúa como canalizador entre los intereses privados de grupos y personas y las autoridades públicas en general, por lo que se concibe como un aspecto importante del proceso de deliberación que supone todo ejercicio democrático de la autoridad. Pero su legitimidad se pone evidentemente en entredicho cuando se configura como una actividad que sitúa en una posición de privilegio a aquellos que pueden pagar actividades de cabildeo sobre los tomadores de decisión, en detrimento de aquellos cuyos intereses no encuentran más mediación que la mera participación electoral o mecanismos

de participación ciudadana menos intensivos, más precarios, desarticulados y carentes de la eficacia que la venta de servicios de lobby supone. Pero ¿es el

**El lobby compite con la
participación ciudadana,
pero es un error concebirlo
como *una forma de*
participación ciudadana ■**

lobby una forma de participación ciudadana? La respuesta es no, pues media el dinero para acceder a él. Sí lo es la gestión de intereses. El lobby es una industria, un negocio, una actividad remunerada que implica un intercambio entre dinero y acceso a determinadas redes de poder. En cierto sentido, el lobby compite con la participación ciudadana, pero es un error concebirlo como *una forma* de participación ciudadana.

El lobby no es una industria común y corriente, con un producto totalmente claro e identificable. En términos generales, las empresas de lobby pueden vender a sus clientes cuatro tipos de productos: habilidad de negociación, red de contactos y acceso a las autoridades, conocimiento sobre los procedimientos de toma de decisión pública y acceso a los medios de comunicación. Este tipo de productos se alcanzan contando con un *staff* con un capital social desarrollado en el tiempo o bien con ex-autoridades que mantienen contactos y cierto grado de influencia sobre otros tomadores de decisión.

La venta de estos servicios requiere estar compenetrado tanto con las grandes corporaciones como con las redes de poder. Es un posicionamiento de largo aliento, que requiere el establecimiento de confianzas mutuas con las autoridades. La connotación negativa del término lobby no se debe solo a su potencial para erosionar la igualdad en el ejercicio de influencias sobre las autoridades, sino a que esta actividad se encuentra muy cerca del límite que separa las acciones de incidencia probas de las corruptas. Tráfico de influencias, negociación incompatible, conflictos de intereses, clientelismo y financiamiento irregular de la política son algunas de las modalidades en las que podrían incurrir los lobistas con cierta facilidad, dada la naturaleza de su negocio. Los casos de corrupción conocidos en el último tiempo muestran que las empresas cuestionadas por prácticas de corrupción generalmente combinan métodos legales con otros ilegales en el proceso de «captura del Estado» o en el ejercicio de influencias para beneficio propio. Bernard Manin señala el riesgo de que la *discusión*, en la que se intenta producir un cambio en un interlocutor, se transforme en *regateo*, en el que se producen ofrecimientos de dinero, bienes o servicios a cambio de decisiones políticas. Este es el riesgo de las actividades de lobby debido a la permeable frontera entre la legítima exposición de un interés particular y la transacción económica. De ahí

la importancia de los estándares de probidad y transparencia exigidos a quienes desarrollan esta actividad. Si el lobby tiene éxito al *influir* en una autoridad, existe cierto consenso en que esta influencia se alcanza por medio de un intercambio entre financiamiento y determinada decisión, lo que pone la industria del lobby y sus procedimientos en una situación de legitimidad bajo sospecha.

Se ha dicho en favor del lobby que facilita la toma de decisiones, pues pone a disposición de las autoridades visiones particulares y conocimientos técnicos que de otra forma les resultarían muy costosos. Pero este potencial beneficio no es más que una transposición de los beneficios que efectivamente tiene la participación ciudadana para el ejercicio de la autoridad, pero tal beneficio no se realiza cuando se ponen a disposición de los decisores solo una visión particular del asunto y estudios técnicos convenientes a ese interés particular. El lobby se desenvuelve entonces como una potencial competencia con la participación ciudadana, que aprovecha el mecanismo de derecho a petición consustancial a los sistemas democráticos. Este derecho faculta a la ciudadanía a solicitar a las autoridades la atención respecto de sus necesidades o inquietudes frente a asuntos públicos¹, por lo que se ofrece como contexto tanto para la gestión de intereses de cualquier ciudadano común como para la representación de intereses corporativos mediante los servicios provistos por una empresa de lobby. Esto acentúa en su funcionamiento ciertas brechas de desigualdad de influencia política que ya existen en las sociedades y permite que los grupos de mayores recursos tengan mejores capacidades para expresar intereses y generar cambios en los procesos de decisión.

Ciertamente, existen organizaciones de la sociedad civil que se han especializado en la gestión de intereses y en el esfuerzo por influir en las decisiones de las autoridades. Esta realidad creciente –no solo en Chile– vuelve más complejo el abordaje para el diseño de una política de regulación del lobby realista, efectiva y tendiente a la realización de valores como la igualdad política, la transparencia y la probidad. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoció que existe una paulatina ampliación de los espacios de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en Chile, pero admite también que esta participación es esporádica, se concentra en discusiones particulares y no constituye un proceso permanente de seguimiento de las decisiones. Por esto es que también la sociedad civil considera que su participación es más bien formal y no sustantiva².

1. Artículo 19, número 14 de la Constitución Política de la República de Chile.

2. PNUD: *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno*, PNUD, Santiago de Chile, 2017.

Una de las consecuencias más nocivas del lobby en las democracias es lo que se ha denominado «captura reglamentaria», un escenario en el que las instituciones públicas que regulan los mercados comienzan a comportarse de acuerdo con los intereses de las industrias que deben regular y se distancian del objetivo de buscar el interés general. Este fenómeno –que no opera solo en el ámbito regulatorio– constituye el mayor riesgo que puede concebir una democracia enfrentada a una industria de lobby desregulada, sin estándares de integridad y que funciona en la opacidad.

■ La regulación

El lobby se encuentra regulado en pocos países del mundo. A mediados de 2015, solo alrededor de 20 países contaban con una ley nacional sobre esta actividad, aunque ha existido en los últimos años un creciente interés por dotar a los marcos jurídicos de herramientas efectivas para el control del lobby. Existen regulaciones de dos tipos: las basadas en la regulación de la industria y las que fomentan la autorregulación de los lobistas. El primer modelo

**Existen regulaciones
de dos tipos: las basadas
en la regulación de
la industria y las que
fomentan la autorregulación
de los lobistas ■**

contempla generalmente un registro obligatorio de lobistas, con un carácter habilitante para la realización de gestiones de intereses, combinado con normas para que ex-autoridades o ex-funcionarios de gobierno no puedan circular entre el sector público y las empresas de lobby con facilidad; incluye también la prohibición de donaciones a campañas y partidos po-

líticos por parte de empresas de lobby y de lobistas individuales. El segundo modelo privilegia la creación de códigos de conducta de lobistas que conduzcan a que sus actividades contemplen la preeminencia del interés general por sobre los intereses particulares; a que informen proactivamente sobre sus clientes y los motivos por los cuales contratan sus servicios; que les prohíban expresamente ofrecer, en el contexto de una gestión de intereses, cualquier tipo de beneficio a autoridades o funcionarios; y que establezcan el deber de abstenerse de representar intereses de clientes en conflicto.

En América Latina, solo Perú y Chile cuentan con una ley nacional sobre esta actividad. El caso peruano se ha transformado en un ícono de regulación deficiente del lobby, pues desde la promulgación en 2003 de la ley 20084, que regula la gestión de intereses en la gestión pública, su funcionamiento ha estado opacado por la incapacidad estatal para transformarla en un instrumento

de transparencia de la actividad y mejora de los estándares de su ejercicio. Esto se debe a las debilidades legales e institucionales contempladas en la norma, y también a una tradición de lobby informal predominante en la sociedad peruana. La ley establece un registro habilitante para lobistas, que deben presentar informes de sus actividades cada seis meses, e incluye también algunas reglas en relación con la «puerta giratoria», como la prohibición a funcionarios públicos de realizar lobby por el término de un año desde el momento en que dejan su cargo. Sin embargo, en 2016, solo cinco personas y una empresa se habían inscripto en el registro de lobistas. Las deficiencias de la regulación se atribuyen al débil trabajo de fiscalización de la autoridad competente en la materia, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, órgano similar al Registro Civil en Chile. También al engorroso proceso de registro y de información semestral de las actividades de lobby, que desincentiva que las empresas y personas dedicadas a esta actividad se sometan a la regulación estatal. Se considera, por último, una gran debilidad en el sistema de sanciones al incumplimiento de la ley. De estas deficiencias existe plena conciencia en la sociedad civil peruana, que ha incluido la modificación a la ley 20084 entre las propuestas para la Comisión de Integridad Presidencial creada por el gobierno peruano.

En otros países de América Latina la regulación del lobby es parcial y se aplica solo a algunos poderes del Estado, como en el caso de México con los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, que no obstante carecen de efectividad en la definición de las actividades y de la industria del lobby. En Argentina, el decreto 1172/03 establece una regulación de lobby para el caso de altas autoridades del Poder Ejecutivo nacional, pero la norma tiene escaso cumplimiento y falta de disposiciones exhaustivas y específicas sobre la gestión de intereses. Actualmente se discuten en la Cámara de Diputados tres proyectos de ley sobre la materia, uno de los cuales ha sido presentado por el Poder Ejecutivo recientemente.

El primer proyecto para regular el lobby en Chile, presentado por el presidente Ricardo Lagos en 2003³, lo definía como aquella actividad que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés legítimo de carácter individual, sectorial o institucional, en relación con decisiones que deben adoptar las autoridades del Poder Ejecutivo o Legislativo. El proyecto consideraba que esta actividad podía ser remunerada o no, pero hacía una distinción entre el gestor de intereses y el lobista profesional, en el entendido de que

3. Boletín N° 3.407.

este último realiza gestiones de intereses de manera remunerada y habitual. Se entendía como *habitual* la realización de gestión de intereses cinco veces o más en un promedio de seis meses. Los lobistas profesionales debían, entonces, inscribirse previamente en los registros de lobistas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo para quedar habilitados para realizar las acciones de gestión de intereses. Este carácter habilitante del registro iba a ser fuente de conflicto en la discusión legislativa hasta el tramo final de tramitación que dio origen a la Ley de Lobby. El proyecto también definía ciertas obligaciones para los lobistas registrados: responsabilidad, información, prohibición de financiamiento electoral y de partidos políticos, incompatibilidades para evitar la «puerta giratoria» y prohibición de representar intereses opuestos.

El proyecto no logró generar los consensos necesarios para transformarse en ley, ante lo cual, en su primer gobierno, la presidenta Michelle Bachelet ingresó un nuevo proyecto que incluía una figura novedosa: los gestores de intereses⁴. Se definió entonces al lobista como aquel que hace gestión de intereses de manera habitual y remunerada, excluyendo a juntas de vecinos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, iglesias y comunidades indígenas. El proyecto avanzó tímidamente en su tramitación, hasta que el gobierno del presidente Sebastián Piñera ingresó una indicación sustitutiva que cambió incluso el nombre del proyecto por el de «Proyecto de Ley de Transparencia en la Actividad del Lobby y Gestiones que Representen Intereses Particulares». De esta forma, se modificó sustancialmente el foco de la regulación, que se corrió del lobby o gestión de intereses y se concentró en la autoridad o el funcionario público que es sujeto pasivo de lobby. En este último recaerían las obligaciones de publicidad de las actividades de lobby o gestión de intereses, cuestión que permitió alcanzar por estrecho margen los consensos necesarios para que el proyecto avanzara en el Parlamento y se transformara, finalmente, en ley.

Un aspecto positivo de esta última versión del proyecto fue la inclusión, entre las actividades que deben ser registradas, de la de presionar a la autoridad para que no se adopte una decisión o se realice determinada acción. También fue positiva la ampliación de sujetos pasivos, incluyendo a aquellos que no son nominalmente establecidos por la ley pero que tienen atribuciones de decisión relevantes sobre el tema sujeto a lobby⁴.

En su tramitación, el proyecto fue constantemente cuestionado por no regular la industria de lobby, hasta la última instancia. En la Comisión Mixta se discutió la pertinencia de que los lobistas tuvieran que inscribirse de manera

4. Boletín N° 6.189.

obligatoria en un registro antes de realizar la gestión de intereses. Y finalmente, si bien la legislación incluyó la creación de registros de lobistas y gestores de intereses particulares, no se establecieron las obligaciones que los proyectos anteriores habían incluido para las empresas de la industria.

Los principios rectores de la ley fueron probidad, transparencia e igualdad, y se pretendió regular la publicidad en la actividad de lobby y gestiones de intereses particulares. Tanto el lobby como la gestión de intereses particulares pueden ser realizados por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, con el objetivo de promover, defender o representar cualquier interés particular, teniendo como finalidad influir en las decisiones que deban adoptar los sujetos pasivos (autoridades o funcionarios públicos). La diferencia entre lobistas y gestores de interés particular es que los primeros realizan esta actividad de manera remunerada, mientras que los segundos no. La actividad de lobby o gestión de intereses se realiza en una audiencia o reunión a la que se accede por medio de un formulario de solicitud que deben disponer los servicios públicos. La audiencia se define como el acto de oír, de manera presencial o a través de videoconferencia, con lo que se excluye de esto cualquier ejercicio de influencia sobre autoridades que se realice por vía telefónica o comunicación escrita, como el correo electrónico, por ejemplo.

La diferencia entre lobistas y gestores de interés particular es que los primeros realizan esta actividad de manera remunerada ■

Es importante considerar otro aspecto relevante: los deberes de registro y publicidad se dan solo en el caso en que sea el sujeto activo de lobby quien solicita la audiencia o reunión con la autoridad, lo que abre una amplia zona gris bajo la cual pueden evitarse los controles. Los sujetos activos deben completar un formulario de solicitud de audiencia y responder a requerimientos de información adicional. El sujeto pasivo, por su parte, cuenta con tres días hábiles para dar respuesta a la solicitud de audiencia. La ley no obliga a aceptar las audiencias, ni a otorgarlas en algún plazo, como tampoco obliga a fundamentar la decisión de rechazo. La ley también establece el deber de registrar la «agenda pública de los sujetos pasivos», que contempla reuniones, viajes nacionales e internacionales y donativos o regalos que reciban. Aquellos también deben publicar los registros mencionados en el punto anterior y mantenerlos actualizados al primer día hábil de cada mes en los sitios de transparencia activa de cada servicio público. Y, por último, se contempla el deber de «igualdad de trato», que obliga a las autoridades a conceder

audiencia a quien la solicite para tratar una materia que discutió anteriormente con otro sujeto activo. En el reglamento de la ley se establece que se debe dar un trato respetuoso y deferente y brindar un tiempo adecuado al sujeto activo para exponer su punto de vista.

■ Los desafíos pendientes de la legislación chilena

Igualdad de influencia política, participación ciudadana efectiva y mayores estándares de integridad en la actividad privada son tres principios esenciales para el fortalecimiento de la democracia, indispensables a la hora de orientar una regulación a las actividades de lobby, sobre todo en sociedades que padecen altos niveles de concentración de la riqueza y zonas grises en las que el poder económico se confunde con el poder político. Una norma como la actual, basada principalmente en el principio de transparencia, difícilmente podrá ponerle coto a esta fuente de desigualdad. La igualdad de influencia política como principio remite a la vieja promesa que encarna la democracia. No significa democracia directa y no se ubica en oposición a la democracia representativa, sino que, por el contrario, la fortalece. Se trata de uno de los pilares básicos de la democracia, que tiene como punto de partida indispensable el principio de isogoría, que establece que cualquier ciudadano, independientemente de quien sea, está lo suficientemente calificado para que su opinión al menos merezca ser escuchada por los gobernantes. La Ley de Lobby debe ser capaz de encarnar este principio. Según Robert Dahl,

**La participación ciudadana
como principio implica
proteger la gestión de
intereses de la ciudadanía
frente a la actividad de lobby ■**

la igualdad de influencia política es un ideal, y generar mecanismos y corregir disposiciones para alcanzarlo es una obligación moral⁵.

La participación ciudadana como principio implica proteger la gestión de intereses de la ciudadanía frente a la

actividad de lobby. Se protege igualando la cancha por medio de la exigencia de mejores estándares a la industria y el fomento de condiciones de participación que permitan un diálogo genuino y permanente entre autoridades públicas y la ciudadanía. Quienes tienen acceso a la industria del lobby para movilizar sus intereses son portadores de una sobrerrepresentación que incide con un peso desproporcionado en las decisiones públicas y contribuye a que las autoridades tengan una visión limitada de la realidad.

5. R. Dahl: *La igualdad política*, FCE, Buenos Aires, 2008.

Los estándares de integridad en el sector privado son un tema poco explorado aún en la legislación, aunque resultan indispensables para un funcionamiento armónico de cualquier regulación de las relaciones entre intereses particulares y autoridades públicas. Precisamente, un reiterado motivo de conflicto entre ambos son los intereses corporativos. Este principio debiera orientar la creación de una serie de estándares, procedimientos de fiscalización y sanciones aplicables que actúen como disuasivos y orientadores de la acción del sector privado en su relación con el Estado. Cualquier reforma a la Ley de Lobby debe considerar el contexto de reformas a las políticas anticorrupción recién sucedidas en Chile y las que se encuentran todavía pendientes, como también modificaciones que deben realizarse en el ámbito de la participación ciudadana. Se trata de reformas complementarias, pero indispensables si consideramos el conjunto de disposiciones normativas como un sistema de políticas para combatir la corrupción y mejorar la calidad de la democracia. Una de las más relevantes en relación con el lobby es la «puerta giratoria». Tal como señala Juan Hernández Viguera, la «puerta giratoria» es un factor determinante en el éxito de la industria del lobby. En Chile, la regulación es débil por la temporalidad considerada y en el alcance de los cargos sujetos de esta obligación⁶.

En términos simples, se entienden por «puerta giratoria» las idas y venidas en la trayectoria de individuos entre puestos de gobierno y cargos en el sector privado, a partir de las cuales se establece un estrecho vínculo entre poder político y poder económico. Este resulta perjudicial para la democracia si sus consecuencias implican una merma en la persecución del interés general por parte de autoridades públicas, pues tanto la proveniencia como las expectativas de carrera de los funcionarios influyen en sus decisiones en el sector público. Uno de los mayores problemas generados por el fenómeno de la «puerta giratoria» se vincula a las actividades de lobby que realizan los ex-funcionarios o ex-autoridades. La gestión de intereses realizada por ex-funcionarios públicos, con conocimiento y acceso a otros funcionarios públicos, es una ventaja importante al momento de realizar tareas de lobby, pues suele habilitar el acceso privilegiado a los tomadores de decisión y a documentación, así como la posibilidad de realizar consultas específicas que obviamente no se encuentran disponibles para otros actores.

6. Mariano Schuster: «El poder del lobby financiero en el capitalismo contemporáneo. Entrevista a Juan Hernández Viguera» en *Nueva Sociedad* edición digital, 3/2016, <<http://nuso.org/articulo/el-poder-del-lobby-financiero-en-el-capitalismo-contemporaneo/>>.

Por estas razones, muchos países ya cuentan con una regulación de la «puerta giratoria» que contempla prohibiciones a la realización de lobby tras salir de la función pública. Canadá, por ejemplo, establece un periodo de cinco años después de dejar el cargo público en el que la ex-autoridad no puede realizar lobby. En Estados Unidos, la prohibición es de dos años y se aplica a ex-autoridades del Ejecutivo y a parlamentarios. En Australia, el «periodo de enfriamiento» es variable de acuerdo con el nivel del cargo del ex-funcionario. El piso es de un año de prohibición para realizar actividades de lobby, mientras que para ex-ministros y parlamentarios es de 18 meses.

Las reformas de largo alcance a la Ley de Lobby debieran tender a regular la industria en Chile. La actual normativa se consideró como un primer paso en la regulación de la gestión de intereses particulares, y los balances hasta el momento dan cuenta de que esta ha sido efectivamente un avance en algunas materias relacionadas con el acceso a las autoridades y la transparencia. Pero está pendiente regular eficazmente la industria del lobby. Además de la inscripción obligatoria, la regulación debería contemplar la prohibición de donar a campañas políticas a quienes trabajen en una empresa de lobby. Como ya hemos visto, en Chile se ha prohibido la donación de empresas a las campañas políticas, pero aún existe el riesgo de que a través de donaciones de personas naturales se intente reforzar esa relación de reciprocidad que toda actividad de lobby busca generar para desarrollar mejor su negocio. Esta prohibición se funda en la necesidad de no permitir sospecha alguna de potenciales sobornos. Las empresas inscritas en el registro de lobistas deben cumplir con la presentación de una declaración que indique cualquier tipo de relación existente (familiar o de negocios) o pasada (contractual) con tomadores de decisión o asesores de estos, en un plazo prudente que permita esclarecer cualquier potencial conflicto de intereses. La declaración será pública y la omisión de antecedentes debe ser sancionada. En relación con la participación ciudadana, debe considerarse la exclusión del deber de regulación de una ley de lobby a cualquier actividad que pueda considerarse como una interacción ciudadana para asuntos privados, salvo aquella que implique la gestión de intereses económicos de envergadura.

Por otra parte, las ONG, fundaciones y centros de estudio deben ser activamente fiscalizados. Por lo general, este tipo de instituciones promueve reformas legales y decisiones públicas de acuerdo con sus objetivos específicos. Pero también pueden actuar como lobistas encubiertos, al recibir donaciones o realizar contratos con empresas y personas que desean promover un interés particular en algún tipo de decisión pública. La legislación debe contemplar esta posibilidad y prohibir que este tipo de instituciones realice gestiones en ámbitos en que sus donantes tengan intereses.

■ Retos pendientes

La ley fue definida como un primer paso y deja ver su insuficiencia para los propósitos para los que fue diseñada: una mayor transparencia en la relación entre autoridades y grupos de interés. La actual crisis de legitimidad y concentración del poder que afecta a la sociedad chilena requiere de regulaciones que tracen líneas divisorias claras entre la actividad pública y los negocios. Actualmente, la Ley de Lobby es incapaz de trazar esta distinción. El funcionamiento de la ley nos ha permitido percatarnos de algunos aspectos positivos de su puesta en práctica, como la sistematización de los registros, la obligatoriedad de informar por parte de las autoridades y, sobre todo, el mecanismo de igualdad de trato, por lo que cualquier modificación debería procurar mantener estos aspectos positivos de la actual regulación. Sin embargo, la ley contempla una amplia zona gris, en la que se vuelve muy vulnerable y no produce confianza de la ciudadanía en la actividad de lobby ni en las autoridades. Pero los cuestionamientos a la norma al momento de su entrada en vigencia bien pueden significar que esta, por muy insuficiente que sea en relación con estándares óptimos de probidad y transparencia, se enfrentó a una cultura política, a una forma de hacer las cosas en tensión con la transparencia, la probidad y la igualdad de trato. Esto presenta un desafío mayor ante la evidente necesidad de ampliar las disposiciones de la ley hacia una regulación efectiva de la industria del lobby.

La mejora del funcionamiento de la industria del lobby, si no se lo acompaña de una mayor solidez de la sociedad civil –organizada o no– en su capacidad para promover demandas y defender intereses, genera una inequivalencia lesiva para la democracia. Por esto, urge que las reformas a los mecanismos de participación ciudadana se realicen también en favor del fortalecimiento de la sociedad civil y que su derecho a intentar incidir en las decisiones públicas se ejerza sin los contrapesos de una industria especializada en estas materias.

Muchos en Latinoamérica estarán indicando la experiencia chilena de regulación al lobby como un ejemplo a seguir. En el debate que surja en cada uno de los países en los que decidan discutir una regulación de este tipo, debe tenerse en cuenta que la legislación chilena ha sido exitosa en transparentar ciertos aspectos de la relación entre el sector privado y las autoridades públicas, pero que aún se encuentra lejos de ser una regulación efectiva de la industria del lobby, que garantice integridad, participación e igualdad de influencia política. 

El «derecho de picaporte»

Financiamiento privado de las campañas electorales en América Central

FRANCISCO JAVIER ROBLES RIVERA

América Central vive hoy sus tiempos más convulsos desde los acuerdos de paz de los años 90. Un aspecto del debilitamiento democrático está vinculado al financiamiento legal o ilegal de las campañas electorales por parte de grupos privados que buscan movilizar sus intereses particulares una vez que sienten amenazado su acceso privilegiado al Estado. También Venezuela, a través de la empresa ALBA Petróleos, participó del financiamiento de algunas campañas.

América Central vive hoy sus tiempos más convulsos desde la firma de los acuerdos de paz (El Salvador, 1992; Guatemala, 1996). A pesar de que en estos más de 20 años la región avanzó en la consolidación de sus sistemas democráticos, con el fortalecimiento de sus instituciones electorales¹, los fantasmas del fraude, la persecución y la censura de la oposición política, así como la compra de votos y voluntades y la captura del Estado, no han desaparecido. La lógica de un sistema político y económico que mantiene y concentra poder y riqueza en muy pocas manos ha detenido las posibilidades de avance democrático y de cambios sustantivos². En este marco, este artículo busca describir y analizar cómo la instrumentalización del financiamiento privado en América Central sigue constituyendo una amenaza a democracias

Francisco Robles Rivera: es doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín y profesor de la Universidad de Costa Rica. Twitter: <@FranRoblesR>.

Palabras claves: campañas electorales, democracia, financiamiento, política, América Central.

1. Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovato: «The Cost of Democracy: Campaign Finance Regulation in Latin America», informe de políticas, Latin America Initiative, Brookings Institution, 2015.

2. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig: *Handbook of Central American Governance*, Routledge, Londres, 2013.

que aún no terminan de consolidarse. A partir de tres experiencias electorales, se indagará sobre las formas en que grupos privados usan el dinero de manera legal o ilegal para movilizar sus intereses particulares en la política cuando sienten amenazado su acceso privilegiado al Estado, ya sea favoreciendo a un candidato, con campañas negativas hacia otros o vulnerando los controles y la rendición de cuentas de los recursos aportados.

■ ¿Por qué invertir en campañas electorales?

La primera premisa es que la democracia cuesta dinero y que cada día cuesta mucho más. Los gastos asociados al mantenimiento y el funcionamiento de las instituciones electorales, así como los propios procesos eleccionarios, requieren de una importante cantidad de recursos económicos. Según los países, estos gastos han sido históricamente cubiertos por el Estado, por el sector privado o por una combinación de ambos. En general, en América Central se apostó por un sistema mixto, en el cual los Estados financian buena parte de la operatividad de los procesos electorales, mientras que el sector privado (individuos o empresas) apoya, principalmente, los procesos operativos de los partidos políticos³.

En la bibliografía académica, el debate sobre por qué grupos privados o elites económicas financian a los partidos políticos se ha decantado por señalar el interés de estos grupos en influir en la gestión de la política. El dinero de las campañas les garantiza acceso a los políticos, un «derecho de picaporte»⁴. También les permite a estos grupos privados influir sobre los procesos de decisión, al garantizar fondos o amenazar con recortes de dinero a los partidos políticos cuando sus intereses privados están en juego. Esto incluye, a su vez, una predisposición o sesgo de los parlamentarios a apoyar proyectos legislativos que favorecen a grupos privados⁵. El dinero les permite asimismo a estos grupos afianzar sus relaciones con partidos más afines a sus intereses, particularmente con los partidos a la derecha del

3. K. Casas-Zamora y D. Zovatto: «Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México» en Steven Griner y D. Zovatto (eds.): *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA / IDEA Internacional, Washington, DC, 2004.

4. K. Casas-Zamora: *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, ECPR Press, Colchester, 2005; Alexander Segovia: «Integración real y grupos de poder económico en Centroamérica: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región», Fundación Friedrich Ebert, San José, 2005.

5. Tasha Fairfield: *Private Wealth and Public Revenue in Latin America. Business Power and Tax Politics*, Cambridge UP, Cambridge, 2015.

espectro político⁶. Si bien en competencias electorales reñidas o con pocos partidos muchos aportantes optan por financiar a varios partidos, los aportes tienden a ser mayores para los partidos de la derecha⁷. Por otra parte, las contribuciones privadas ayudan a que, en contextos de alta polarización política durante procesos electorales, los partidos puedan acceder a más fondos para influir, por la vía de la pauta publicitaria, en el contenido noticioso de los medios de comunicación⁸.

■ ¿Por qué importa prestar atención al financiamiento privado de las campañas?

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha señalado que, en sociedades como las centroamericanas, donde los recursos privados están altamente concentrados y las desigualdades socioeconómicas son significativas, el financiamiento privado de las campañas electorales puede desequilibrar las condiciones de competencia electoral⁹. En este sentido, también la OEA ha llamado la atención sobre el hecho de que, dadas las diferencias de riqueza, ciertos grupos pueden tener mayor peso en las elecciones, con el objetivo de bloquear la reducción de las asimetrías de poder y preservar sus privilegios¹⁰.

Los fondos públicos, a excepción del caso de Costa Rica, siguen siendo inferiores a lo aportado por actores privados ■

El costo de las campañas en la región ha aumentado; sin embargo, los fondos públicos, a excepción del caso de Costa Rica, siguen siendo inferiores a lo aportado por actores privados. Teniendo en cuenta lo anterior, el acceso a fondos privados se ha convertido en un obstáculo

tácito de participación electoral para aquellos partidos nuevos que no cuentan con fondos públicos, o para los partidos políticos con una agenda política distinta de la de los grupos privados. Es decir, el dinero ha limitado la competencia electoral. La restricción de fondos públicos y los filtros de interés de los fondos privados han aumentado en la región los incentivos para que

6. David Samuels: «Money, Elections, and Democracy in Brazil» en *Latin American Politics and Society* vol. 43 N° 2, 2001.

7. T. Fairfield: ob. cit.

8. F. Robles-Rivera: «Media Captured: Elites and Networks in El Salvador and Costa Rica», Freie Universität Berlin, Berlín, 2017.

9. Secretaría General de la OEA: «Observando los sistemas de financiamiento político-electoral. Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA», OEA, Washington, DC, 2012.

10. Secretaría General de la OEA: *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*, Dante Caputo (coord.), FCE / OEA, Ciudad de México, 2011.

partidos y políticos recurran a fuentes ilegales, como por ejemplo el narcotráfico, para financiar sus campañas.

■ ¿Cuál es el estado actual del financiamiento de las campañas políticas?

En América Central, la mayoría de los países avanzó en la última década en materia de regulación del financiamiento privado de campañas de manera amplia y positiva. En la mayoría de ellos se prohíben el financiamiento extranjero de las campañas y las donaciones anónimas, y se contemplan sanciones de distinto tipo (económicas, penales y administrativas) para quienes violen las legislaciones (v. tabla). Sin embargo, a excepción de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, en el resto de los países las sanciones que se incluyen en las legislaciones son de tipo económico y administrativo. Lo limitado de los montos económicos y de las sanciones administrativas que se imponen no elimina, sin embargo, los incentivos que políticos y partidos, así como grupos privados, tienen para violar las normas. En relación con las sanciones penales, únicamente Costa Rica contempla dentro de su legislación una normativa clara sobre penas de cárcel, que van de los dos a los seis años para quienes violen las normas de financiamiento. En el caso de Guatemala y Nicaragua, la legislación electoral es laxa y no determina sanciones específicas para quienes violen la normativa.

Por otro lado, los cambios económicos experimentados en la región en las últimas dos décadas –mayor liberalización comercial, transnacionalización de los bancos públicos o nacionales y mayor competencia con grandes capitales transnacionales y regionales– provocaron que quienes históricamente han asociado su crecimiento económico a los negocios con el Estado dependan mucho más del control del gobierno, su ventaja competitiva¹¹. A la vez, el fortalecimiento de los partidos de izquierda en la región y la ayuda económica recibida desde Venezuela por algunos de estos partidos o gobiernos, en conjunto con la herencia del anticomunismo de los años 80, han alimentado el sentimiento de amenaza entre las elites centroamericanas. Estos factores, en conjunto con la penetración del narcotráfico, han facilitado que grupos privados, pero también nuevos grupos económicos asociados a los fondos venezolanos –ALBA Petróleos, El Salvador; ALBA de Nicaragua SA (Albanisa)– busquen, aprovechando las vulnerabilidades institucionales, financiar las campañas electorales de manera ilícita o violando los principios de equidad y transparencia. En este sentido, paso a analizar los casos de Guatemala (2015), El Salvador (2014) y Costa Rica (2014).

11. Benedicte Bull, Fulvio Castellacci y Yuri Kasahara: *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2014.

Tabla

Regulaciones al financiamiento privado en las legislaciones electorales de América Central

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Año de aprobación de la legislación electoral	2009	2013	1986 (actualizada en 2006)	2004	2012	2013
Prohibición de fuentes que involucren intereses extranjeros	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Prohibición de donaciones provenientes de empresas con contratos con el Estado o con propiedad parcial por parte del Estado	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Prohibición de donaciones anónimas a candidatos	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Topes a las contribuciones a partidos políticos en época electoral	No	Sí	Sí	No	No	No
Financiamiento público a partidos políticos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sanciones para las violaciones a las normas relativas al financiamiento electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tipo de sanciones	Penales y económicas	Económicas	Penales y administrativas	Económicas	Penales y administrativas	Económicas

Fuente: elaboración del autor a partir de The Carter Center: *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*, The Carter Center, Atlanta, 2015.

■ Guatemala: los fondos ilegales de la campaña de Jimmy Morales

Los comicios generales de Guatemala de septiembre de 2015 estuvieron marcados por amplias manifestaciones ciudadanas, el encarcelamiento de la vicepresidenta Roxana Baldetti y la renuncia y el posterior encarcelamiento del presidente Otto Pérez Molina. Estas elecciones fueron disputadas por cinco partidos: Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación); Unidad Nacional de la Esperanza (UNE); Libertad Democrática Renovada (LIDER); Fuerza y Viva. En Guatemala, el sistema de partidos no ha logrado consolidarse y, más aún, ha vivido de una inercia en la cual para cada elección se crean agrupaciones políticas con orientaciones ideológicas y agendas definidas por quienes financian las campañas¹².

Las elecciones de 2015 en las que fue elegido presidente Jimmy Morales no fueron la excepción: de los cinco partidos que participaron de la contienda, el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)¹³ abrieron en agosto de 2017 diversos procesos por financiamiento ilegal a tres de ellos: Líder, encabezado por Manuel Baldizón; UNE, liderado por Sandra Torres, y FCN-Nación, el partido del actual presidente. Respecto de Líder, el MP y la CICIG lograron documentar financiamientos electorales anónimos por cerca de tres millones de dólares estadounidenses y pagos a medios de comunicación no reportados al Tribunal Superior Electoral (TSE) de cerca de 400.000 dólares. De UNE, el MP y la CICIG documentaron casos de fondos privados registrados como donaciones para eliminar su rastreabilidad de origen por un monto cercano a los 223.000 dólares.

Para la campaña de Morales, la CICIG y el MP documentaron también una estructura paralela creada por los más importantes empresarios de Guatemala. La investigación ha dado cuenta de al menos dos millones de dólares. También reveló que, en agosto de 2015, Morales y los principales empresarios de Guatemala (José Torribiarte, Salvador Paiz, Julio Castillo y Felipe Bosch) y también los más grandes ingenios azucareros (Pantaleón, San Diego y Palo Gordo) acordaron gestionar el pago ilegal de los fiscales de mesa para el día

12. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): «Financiamiento de la política en Guatemala», 2015, disponible en <www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf>.

13. Ver Edgar Gutiérrez: «Guatemala fuera de control. La CICIG y la lucha contra la impunidad» en *Nueva Sociedad* N° 263, 5-6/2016, disponible en <www.nuso.org>.

de las elecciones¹⁴. La idea original pasaba por utilizar una empresa, Nova-servicios, para que los empresarios hicieran sus donaciones; de esta empresa debían salir los fondos para pagar a los fiscales (alrededor de 20.000 en todo el país), sin tener que reportar al TSE. La idea de la estructura nació, de acuerdo con las empresarias Paulina Paiz Riera y Olga Vitalia Méndez López, del miedo que generaba en el sector empresarial la popularidad de Sandra Torres (centroizquierda), pero también la de Manuel Baldizón (derecha), el candidato del ahora encarcelado Otto Pérez Molina.

Una figura clave en el financiamiento privado de Guatemala es la del «recaudador». Los recaudadores, de acuerdo con la CICIG, son los enlaces que unen los recursos económicos de los grupos empresariales, donantes anónimos y estructuras criminales con los partidos políticos¹⁵. Sobre los fondos conseguidos, los recaudadores cobran un «peaje» para su riqueza personal. En el caso de Guatemala, estos han sido operadores políticos influyentes, con poder de nombrar y quitar funcionarios, cargos partidarios y contratos públicos. En la causa abierta contra el presidente Morales, el MP y la CICIG acusaron a los empresarios Andrés Botrán y Rodrigo Arenas de actuar como coordinadores de la recepción y el pago a los fiscales.

■ El Salvador: entre las elites y el ALBA

En mayo de 2013, Ricardo Poma, uno de los 12 hombres más ricos de América Central según Forbes¹⁶, hizo un llamado de emergencia a sus pares empresariales salvadoreños¹⁷. A menos de un año de las elecciones presidenciales de 2014, su candidato (Norman Quijano) y su partido (Alianza Republicana Nacionalista, Arena) iban de caída en las encuestas. Para las elites salvadoreñas, la amenaza significaba la pérdida por segunda vez, y por otros cinco años, del acceso privilegiado al gobierno del que habían gozado durante dos décadas (1989-2009)¹⁸. Peor aún, para estas elites se trataba de perder frente a un enemigo al que ya habían derrotado en la guerra y también en democracia: un ex-comandante guerrillero. La meta fijada por este grupo de empresarios, conocidos comúnmente en El Salvador como G20, era recaudar 20 millones

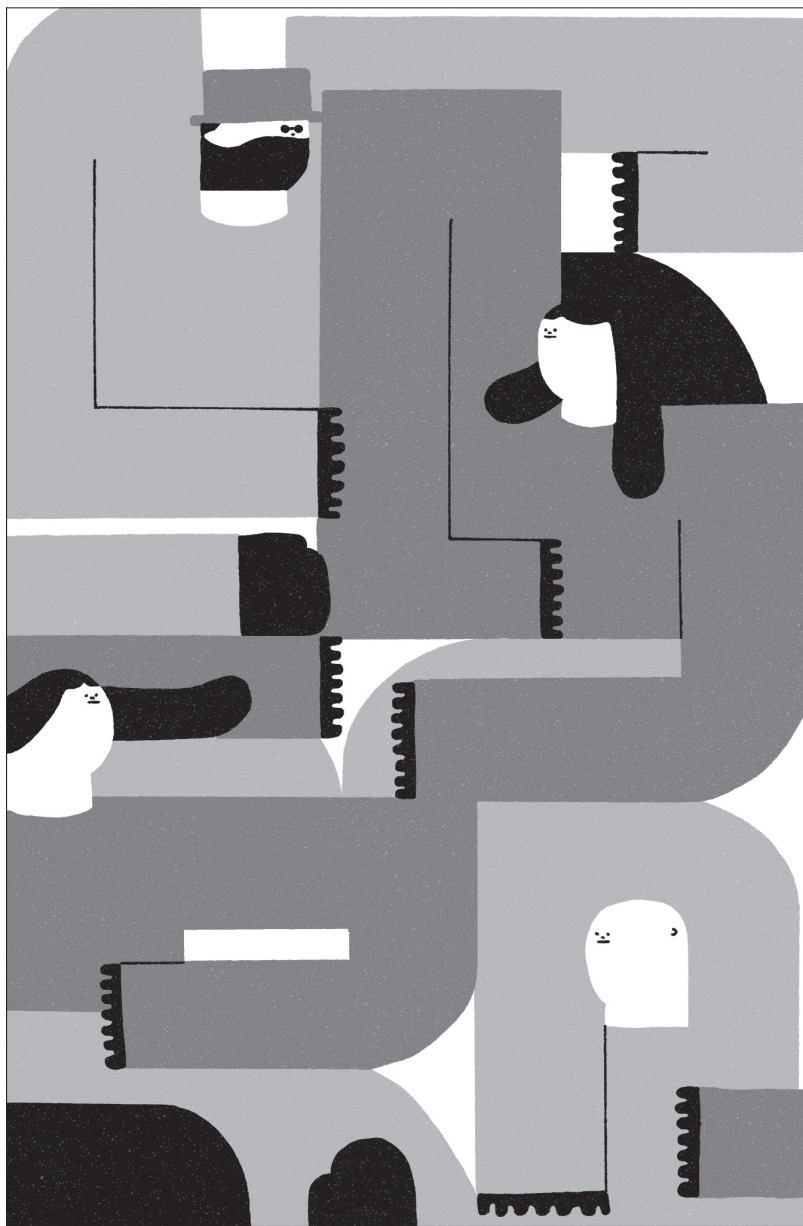
14. Martín Rodríguez-Pellecer: «El fin de la legitimidad política para esos empresarios de FCN» en *Nómada*, 20/4/2018.

15. CICIG: ob. cit.

16. Forbes: «La lista de los hombres más ricos de Centroamérica», *Forbes México*, 24/4/2017.

17. Gabriel Labrador: «¿Quién salvó la candidatura de Norman Quijano?» en *El Faro*, 8/7/2013.

18. Alexander Segovia: *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador: el funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso*, R&G Editores, Ciudad de Guatemala, 2002.



© Nueva Sociedad / Tomás Olivos 2018

Tomás Olivos (Santiago de Chile, 1987) es ilustrador y diseñador independiente. Ha realizado ilustraciones para el Parque Metropolitano de Santiago, el Consejo de la Cultura, el nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y murales para el Centro Cultural Gabriela Mistral. Ha participado en exposiciones y realizó una residencia en Fundación Mar Adentro. Correo electrónico: <tomas.olivos@gmail.com>. Instagram: <@tomas_olivos>.

de dólares. En una entrevista para mi tesis doctoral, un alto representante de Arena me confirmó que esta fue la campaña política en la que el partido contó con más recursos económicos en su historia: entre 34 y 38 millones de dólares, de los cuales 5,3 millones eran fondos públicos¹⁹. De los ingresos reportados por Arena al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para la campaña de 2014, se contabilizaron sin embargo solamente 18,9 millones de dólares. Es decir que el TSE dejó de fiscalizar alrededor de 10 millones de dólares de los fondos recibidos por esa fuerza. Con parte de estos recursos, el partido de extrema derecha pagó de manera irregular, de acuerdo con el político entrevistado, la renovación de los documentos únicos de identidad (DUI) de al menos 60.000 personas que no tenían los 10 dólares necesarios para hacerlo, un requisito para que pudieran votar.

Del otro lado de la acera, el partido de gobierno, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), reportó ingresos por financiamiento privado de alrededor de 1,2 millones de dólares y unos 6,7 millones de financiamiento público. La información disponible sobre los aportes al FMLN revela que las sumas individuales más importantes provienen de su dirigente Lorena Peña (1.188 dólares), presidenta del Congreso (2015-2016), y del candidato presidencial Salvador Sánchez Cerén (1.020 dólares)²⁰. Sin embargo, mi investigación doctoral señala una fuente adicional y no declarada de financiamiento que terminó beneficiando al FMLN: ALBA Petróleos. Se trata de un conglomerado de distintas empresas, hoy algunas de ellas en quiebra, que nació del acuerdo de cooperación entre Venezuela y las alcaldías de El Salvador controladas por el FMLN para distribuir combustibles. Un año antes de las elecciones, ALBA Petróleos invirtió alrededor de 5,3 millones de dólares en medios de comunicación para promocionar sus programas de responsabilidad social²¹. A la presentación de los programas asistían siempre personeros del FMLN y, en particular, el entonces vicepresidente y futuro candidato presidencial Sánchez Cerén. Estos programas incluían becas escolares, computadoras para estudiantes, eventos deportivos (Copa ALBA) y la renovación de 100 escuelas públicas. Los fondos del ALBA Petróleos pagaron publicidad incluso el día de las elecciones: por ejemplo, el helicóptero y los micrófonos de la mayor cadena televisiva salvadoreña, TCS, contaban con publicidad del grupo empresarial.

19. «Estado erogó \$21,4 millones a partidos en campaña 2014» en *El Mundo*, 22/12/2015.

20. Gabriel Labrador: «Los \$22,5 millones sin fiscalizar que pasaron por las cuentas de todos los partidos» en *El Faro*, 5/6/2016.

21. «ALBA Petróleos gastó \$5,3 millones en campaña de 2013» en *El Mundo*, 5/3/2014; «ALBA reaparece en televisión justo en la campaña electoral» en *La Página*, 7/1/2015.

En El Salvador, el financiamiento privado funcionó históricamente como un mecanismo de control y acceso por parte de las elites económicas a las agendas y decisiones políticas del país. Con los fondos de ALBA Petróleos, la competencia electoral no se democratizó, sino que se amplió a un actor más, en este caso el FMLN. Con los fondos de ALBA Petróleos, estas elites de izquierda buscan competir con el dinero de las elites tradicionales, con el objetivo último de mantener el control político a partir de victorias electorales. El control partidario del TSE salvadoreño y una legislación electoral laxa favorecen que estas fuerzas en disputa socaven la equidad y la transparencia en beneficio particular de sus agendas.

■ Costa Rica: cuando financiar partidos ya no es suficiente

En diciembre de 2013, las encuestas despertaron las alarmas de los grupos privados en Costa Rica. Por primera vez en la historia del país, encabezaba los sondeos un partido de izquierda. Desde la década de 1980, la mayor parte de la agenda costarricense se había definido, no sin pocas contradicciones, a favor del sector privado²². En este contexto, los grupos privados habían resuelto financiar históricamente a los dos partidos políticos tradicionales, Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC), con el objetivo de garantizarse el acceso al Poder Ejecutivo con independencia de quien ganara las elecciones²³. Sin embargo, los comicios presidenciales de 2014 parecían vaticinar un cambio. Para las elites empresariales, agrupadas en una asociación informal denominada Alianza Costa Rica, la posible victoria electoral del Frente Amplio implicaría la destrucción de las bases fundamentales del sistema democrático costarricense. A poco menos de dos meses de las elecciones, Alianza Costa Rica, que reunía a los principales empresarios costarricenses, definió su estrategia y colectó para su campaña cerca de medio millón de dólares, según entrevistas a miembros de esta agrupación. Si bien el monto podría parecer menor en comparación con otros procesos electorales, en este caso constituyó el segundo mayor aporte privado a las elecciones de 2014.

Las encuestas despertaron las alarmas de los grupos privados. Por primera vez encabezaba los sondeos un partido de izquierda ■

Una vez definida la estrategia por parte de Alianza Costa Rica, los recursos del financiamiento privado se dirigieron hacia dos frentes. En el primer frente, con los 500.000 dólares se financió una especie de *task force* encargada

22. B. Bull, F. Castellacci y Y. Kasahara: ob. cit.

23. K. Casas-Zamora: *Paying for Democracy*, cit.

de recopilar información en Venezuela, Nicaragua y Cuba que vinculara a los políticos del Frente Amplio con los gobiernos de estos países. Con esta información, se prepararon materiales y campañas para que los empresarios distribuyeran entre sus empleados²⁴. También con esta información y recursos, Alianza Costa Rica cabildeó en medios de comunicación para que estos hicieran énfasis en sus coberturas sobre el peligro para la democracia que implicaba una posible victoria electoral del partido de izquierda. En el segundo frente, el grupo acordó financiamiento privado para los partidos políticos que junto con el Frente Amplio lideraban las encuestas: PLN y Movimiento Libertario (ML). De acuerdo con uno de los empresarios entrevistados, Alianza Costa Rica se comprometió a ayudar a estos dos partidos políticos para que enfilaran sus campañas contra el candidato del Frente Amplio y, a su vez, disminuyeran los ataques entre ellos. Datos del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) revelan que el PLN y el ML fueron los dos partidos que recibieron mayores aportes privados durante esta campaña: 1,2 millones y 305.000 dólares respectivamente.

A pesar de que el caso costarricense no revela hechos ilegales, sí demuestra la capacidad que tienen estos actores privilegiados para socavar la competencia electoral, lo que, a final de cuentas, debilita la confianza social en las reglas del juego electoral y reduce la posibilidad de los ciudadanos de incidir en las elecciones. Por otro lado, el caso costarricense también demuestra cómo el dinero aumenta el peso social y político de actores que buscan proteger relaciones de poder, para ellos, privilegiadas.

■ Los desafíos

En años recientes, en un país sí y en otro también se han denunciado casos de financiamiento irregular de las campañas políticas. En Guatemala, las denuncias sobre estos financiamientos ilegales han promovido amplias investigaciones sobre cooptación y captura del Estado y sobre la penetración de grupos criminales en todas las estructuras del poder político, desde el presidente hasta el regidor municipal. En busca de aumentar su capital económico, asegurar su acceso al Estado y mantener el poder político, grupos privados y políticos han pactado dinero en perjuicio del fortalecimiento democrático y la transparencia. La fracasada expulsión de Iván Velázquez, comisionado de la CICIG, por parte del presidente Jimmy Morales es un caso ejemplar de lo anterior.

24. Esta campaña fue suspendida por una medida cautelar ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

La emergencia y consolidación de fuerzas de izquierda o de grupos ajenos a los intereses privados (caso de los militares en Guatemala), la llegada de capital y fondos provenientes de Venezuela (ALBA Petróleos o Albanisa), el «shock competitivo» de la nueva economía globalizada sobre los grupos privados y el aumento de los costos en las campañas electorales han elevado los incentivos para que partidos y políticos, y también grupos privados, busquen a toda costa vulnerar los frágiles sistemas electorales centroamericanos. En el horizonte, buena parte de los actores políticos se han sumado a un juego de suma cero, donde ganan ellos (partidos, políticos, grupos privados legales o ilegales) y pierden la institucionalidad democrática y la ciudadanía, se debilita la competencia electoral y se socava la transparencia.

Por otro lado, los tres casos revelan diferentes escenarios de resultados para los grupos privados que financian partidos. Mientras que en Guatemala los aportes privados se correspondieron con la victoria electoral del candidato que más fondos recibió, en Costa Rica los apoyos monetarios no tuvieron como resultado el triunfo electoral del partido mayoritariamente financiado. En El Salvador, la victoria electoral se asocia menos a los fondos privados que a los fondos venezolanos. Futuras investigaciones sobre los andamiajes institucionales de estos países podrían ayudar a explicar estas diferencias.

Por último, frente a la debilidad institucional, la alta concentración de capital económico y político de grupos privados y la carencia democrática de muchos de los liderazgos políticos centroamericanos, urge la necesidad de que, como en Guatemala u Honduras, la rendición de cuentas, la justicia y la investigación de delitos relacionados con el poder político y económico (corrupción, tráfico de influencias, financiamiento ilegal, etc.) requieran del apoyo de organismos internacionales como la CICIG o la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Lo anterior implica a su vez un trabajo conjunto con grupos privados sobre las responsabilidades que deben asumir en el uso y los aportes de su capital a las campañas políticas. Si en la década de 1990 el gran reto fue poner fin a los conflictos armados, en el siglo XXI el mayor reto está en el fortalecimiento institucional y el debilitamiento de los actores que han hecho de democracias débiles su botín. ☐

El poder mediático sobre el poder

ESTEFANÍA AVELLA /
OMAR RINCÓN

Sin medios no hay lobby. Los medios son claves para que las empresas incidan en la toma de decisión política de gobiernos, legisladores y jueces. En este contexto, los medios invocan la libertad de expresión para defender la libertad de empresa; más que informar libremente, son «usados» tácticamente por los conglomerados económicos nacionales y transnacionales para incidir en las decisiones del poder. Esta preeminencia de lo privado en la toma de decisiones es más preocupante en estos tiempos de *big data*, cuando empresas y poderes vigilan, controlan y dominan.

Los medios de comunicación se han convertido en actores políticos y económicos cruciales de las democracias contemporáneas. Su poder reside en su capacidad para influir en el poder: el poder de los gobiernos, jueces y legisladores; el poder de la política; el poder de decisión de los ciudadanos. Los medios de comunicación dejaron de ser «intermediarios» o la cancha de lo común de la democracia (si es que alguna vez lo fueron), para pasar a jugar la batalla del poder constituir, destituir o instituir. Y esto es así porque en el siglo XXI los medios perdieron su «transparencia» de encarnar la libertad de expresión y muchos de ellos se convirtieron en militantes de un modelo de sociedad

Omar Rincón: es profesor del Centro de Estudios en Periodismo de la Universidad de los Andes, Colombia, y director de FES-Comunicación. Correo electrónico: <omar.rinconfes@gmail.com>.

Estefanía Avella: periodista, politóloga y antropóloga. Escribe para la revista digital 070. Correo electrónico: <estefania.avella@fescol.org.co>.

Palabras claves: concentración de medios, democracia, empresas transnacionales, lobby, medios, periodismo, política.

(capitalismo financiero) y de gobierno (menos Estado, más empresa privada). Su poder reside en la representación y expresión de los intereses corporativos de grandes conglomerados empresariales a los que pertenecen. Por eso, más que informar, hacen lobby para sus propios negocios; más que ejercer activamente la libertad de prensa, defienden la libertad de empresa.

Los medios, entonces, se convirtieron en voceros de sus amos y dejaron de ser los voceros de los ciudadanos. Su poder está en que militan y operan para el relato de hegemonía política que les conviene; operan sobre la opinión pública blindando unos y atacando otros modos de hacer política, inventando grietas, polarizaciones, crisis. Su poder de lobby e incidencia política y económica está en que trabajan en la producción de visibilidades, percepciones, representaciones y emociones públicas. Así su incidencia afecta directamente los ambientes simbólicos, los climas sociales, el control y la vigilancia de la vida privada de los ciudadanos¹.

■ Los medios como poder

El poder de los medios para fomentar los negocios de sus dueños es tan potente que muchas veces no importa el éxito económico de los mismos medios, interesa su ganancia política. Esto significa que empresas como RCN en Colombia (propiedad del millonario de las gaseosas Carlos Ardila Lülle) lo gran, por ejemplo, frenar un impuesto a las bebidas azucaradas a través del bombardeo mediático desde su canal de televisión; que el grupo El Comercio de Perú se blindó ante las acusaciones de corrupción de sus dueños en el caso Odebrecht, o que el Grupo Clarín en Argentina termina concentrando negocios de telecomunicaciones. Para los grupos concentrados de medios ha dejado de importar el negocio mediático y se han volcado a estratégicas acciones de lobby para conseguir decisiones en su favor por parte de gobiernos, legisladores y jueces. Por eso en la actualidad la acción periodística de los medios es defender lo que sus dueños defienden, más que la democracia informativa y de opinión.

Y hay muchas formas de hacerlo: sobreposicionando los temas que impactan positivamente en sus intereses como empresa, atacando a quienes contradicen esos intereses o simplemente no diciendo nada. Para Carlos Cortés, director del proyecto La Mesa de Centro impulsado por *La Silla Vacía* en Colombia,

1. «De la captura corporativa a la captura de las corporaciones. Apuntes de la conferencia de Buenos Aires», *Nueva Sociedad*, 11/2016, disponible en <www.nuso.org>.

cuando se sabe que el dueño del medio tiene un negocio, el periodista hace un cálculo a la hora de investigar o hablar de un tema relacionado. Un periodista del conglomerado de El Tiempo en Colombia nos contó que se autocensura en relación con el dueño, Luis Carlos Sarmiento Angulo (la persona más rica de Colombia según *Forbes*), porque «no se le da patadas a la lonchera», o dicho de otra manera, no se juega con el salario. No es que los medios «expresen» la línea de acción o la forma de abordar lo que toca sus intereses; pero el periodista simplemente «interioriza inhibiciones y las manifiesta en la forma en cómo aborda [o no] las noticias»².

■ La comunicación como táctica

En este contexto, los medios son actores privilegiados del lobby político. No es que hagan exactamente la misma labor que el lobista; no es que le hablen al oído al congresista. Para Miguel García, codirector del Observatorio para la Democracia de la Universidad de los Andes de Colombia, no es que se salten

Los medios son parte clave de la estrategia de incidencia en la toma de decisiones políticas ■

directamente la cadena de intermediación entre el ciudadano y el Estado³ –que es lo que sucede con el lobby tradicionalmente entendido–, sino que son parte clave de la estrategia de incidencia en la toma de decisiones políticas. Por eso, en la actualidad existe un negocio muy rentable que son los gabinetes o empresas comunicativas para el cabildeo profesional, que se conocen como oficinas de «comunicación estratégica» o de «comunicación de crisis». La comunicación para el lobby político diseña múltiples tácticas: la pauta publicitaria; la publicación de informes «científicos» favorables a la imagen del negocio; invitación a eventos, almuerzos y viajes para líderes de opinión y periodistas; premios de periodismo; creación de escenarios distractores de agenda informativa; aprovechamiento de la obsesión mediática de los políticos. Toda una estrategia de uso de los medios para llegar al fin que se busca a favor de la empresa que contrata.

Que un medio poderoso diga, contradiga o calle es más efectivo que la propia labor de las oficinas de lobby. «Más si es un medio masivo. Si es televisión o radio, que ellos reproduzcan el problema o que las empresas pauten en esos medios

2. Martín Becerra: «Medios de comunicación: América Latina a contramano» en *Nueva Sociedad* N° 249, 1-2/2014, disponible en <www.nuso.org>.

3. Miguel García, entrevista de los autores, 22/5/2018.

para darle visibilidad a un tema es más efectivo que si lo hace la misma oficina de lobby», explica Felipe Campo, lobista de la firma Axis⁴. Lo que dicen o hacen los medios puede jugar a favor o en contra de la labor de las oficinas de cabildeo. «Si a nuestros clientes les interesa un tema y el medio no lo masifica del otro lado, estamos perdidos. Aquí cada cual tiene sus intereses, y cuando un medio replica información genera presión en el congresista o en el mismo gobierno»⁵.

El poder está en los medios, pero las agencias de comunicación diseñan la estrategia para usarlos para ganar incidencia. Y cuando los medios son parte de un conglomerado económico, se convierten en parte esencial de la incidencia de este en el campo político. Esta situación es más preocupante en América Latina, donde la regulación del sector mediático es escasa y la que hay está al servicio de los propietarios de los medios⁶. Así, los medios de comunicación expresan la poca diversidad y pluralidad de la opinión pública y son signos de la concentración económica del poder⁷.

Clarín en Argentina, El Comercio en Perú, Televisa en México, Globo en Brasil y RCN en Colombia son solo algunas de estas grandes empresas de medios latinoamericanas que actúan e inciden a escala nacional y transnacional, pública y privada. Son empresas que no se limitan a las actividades de la información y la comunicación, sino que integran otras esferas del poder económico, como hidrocarburos, infraestructura, bancos, gaseosas, telecomunicaciones. Los grandes medios no están para defender a los ciudadanos, sino a las empresas de sus dueños. La concentración unifica la línea editorial y acaba con la diversidad. Concentran el deporte, el espectáculo, la economía, la política y eso acaba con la autonomía. Así, el periodismo pierde su poder democrático: ser contrapoder, contextualizar la vida pública, verificar datos, diversificar y pluralizar las fuentes. Esto significa que los medios están más interesados en los negocios de sus dueños que en el oficio de la libertad de expresión, y son más empresas que democracia⁸.

■ La libertad de prensa como lobby

Los grandes conglomerados de medios se escudan en la libertad de expresión para evitar acciones del Estado. La libertad de expresión determina que se

4. Entrevista de los autores, 21/5/2018.

5. *Ibíd.*

6. M. Becerra: *ob. cit.*, p. 64.

7. Elizabeth Fox y Silvio Waisbord (eds.): *Latin Politics, Global Media*, University of Texas Press, Austin, 2002.

8. O. Rincón: «Periodismo mutante y bastardo» en *cs* N° 22, 5-8/2017.

necesita que los medios sean lo más libres que sea posible para que estén disponibles todas las informaciones necesarias para que la ciudadanía tome sus decisiones. El problema es que, de acuerdo con Pedro Vaca, director de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), la ecuación se distorsiona por la incidencia de recursos y de relaciones. «No toda la información está disponible, pudiendo estarlo. Hay decisiones conscientes de no darla o de dar solo determinada parte de la información para proteger los intereses económicos o las relaciones de los medios»⁹. Los medios pueden tomar ventaja de sus privilegios y no utilizarlos solo en pro del buen periodismo y el bien común. De acuerdo con el investigador argentino Martín Becerra, la libertad de expresión se «convierte en una suerte de fetiche a medida que sirve para validar la posición de quien la invoca»¹⁰. Cualquier grupo empresarial puede optar por tener un medio de comunicación y hacerse propaganda en su medio o sus medios, y eso no se puede restringir, señala Pedro Vaca. «Lo deseable (...) es que esos medios, como parte de un grupo empresarial, expliquen cuáles son esos conflictos de interés que tienen»¹¹. Es lo deseable, no lo que tienen que hacer, porque la libertad de expresión incluye presunciones obligatorias que tienen como fin proteger la labor de los periodistas y de los medios, pero que pueden jugar a favor del lobby político. Pasa, por ejemplo, con la reserva de la fuente. Un medio puede recibir información privilegiada, publicarla para favorecer los intereses de alguien o para incidir en temas y decisiones del debate público y decir que no puede revelar su fuente. «Es una gran paradoja de la libertad de expresión. Pedirle al periodista que revele su fuente es algo que no vamos a hacer, es el costo que nos toca asumir», recalca Vaca.

■ La ingenuidad desaparece

Ni los medios ni los periodistas pueden hoy responder a la antigua idea del periodismo aséptico. Los medios que pertenecen a estos grandes conglomerados empresariales que los concentran, e incluso muchos de los que no forman parte de estas cadenas de valor, responden a intereses. La producción y la distribución de la información responden, siempre, a intereses políticos y económicos. Lo ideal sería poner en evidencia esos intereses. *La Silla Vacía*, el medio político independiente por excelencia de Colombia, siempre ha hecho pública la información sobre sus propietarios y financiamiento. La familia de

9. Pedro Vaca, entrevista de los autores, 23/5/2018.

10. M. Becerra: ob. cit.

11. P. Vaca, cit.

Juanita León, su fundadora y directora, tiene un porcentaje de las acciones del medio y al mismo tiempo es dueña de empresas en el sector químico de alimentos. También en este caso hay intereses de por medio, la diferencia es que lo dejan en claro. No podemos esperar total independencia, pero sí debemos esperar y exigir transparencia. Es lo mínimo. Es, como dice Pedro Vaca, «lo deseable».

Esa transparencia, la precisión y la actualidad de los datos sobre la propiedad de los medios son esenciales para que haya pluralismo y para conocer el grado de concentración de los medios. Si no sabemos quién los controla, hay más posibilidades de que ejerzan una influencia fuerte en la opinión pública sin que la audiencia se dé cuenta o tenga la posibilidad de cuestionarlo¹². Y no solo necesitamos datos sobre la concentración, también sobre la pauta publicitaria, porque esta se traduce en relatos e imaginarios e impone modelos de vida; además de, como ha sostenido la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), producir formas de censura.

**La pauta publicitaria
se traduce en relatos
e imaginarios e impone
modelos de vida ■**

Una encuesta a periodistas colombianos realizada por Cifras y Conceptos en 2015¹³ provocó alarma por la falta de transparencia en la pauta oficial en Colombia. 66% de los encuestados dijo que los medios evitan publicar temas delicados por miedo a perder la pauta, 62% señaló que conoce medios que modifican su posición editorial a cambio de pauta o de favores políticos y 49% respondió que el sector privado ejerce presión sobre los medios a través de la pauta.

Se necesitan gestos de transparencia activa en los que el medio deje en claro a quién pertenece, quién pauta y a quién le rinde cuentas, para así saber sobre qué temas puede informar bien y sobre cuáles no. Y se necesitan también medios y periodistas más valientes, que traicionen el pacto de no agresión: que señalen los conflictos de intereses, que cubran con rigor los temas que el otro no puede o no se interesa por cubrir¹⁴.

12. «Transparencia de la propiedad» en *¿De quién son los medios? Monitoreo de la propiedad MOM*, 2015, <www.monitoreodemedios.co/transparencia/>.

13. Cifras y Conceptos: «Encuesta Libertad de Expresión y Acceso a la Información en Colombia 2015», disponible en <<http://cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2015/10/099-15-Presentación-final-libertad-de-expresión.pdf?8ab3a8>>.

14. P. Vaca, cit.

■ Los medios en el lobby global

Las empresas transnacionales están cada vez más fortalecidas, mientras que las fronteras de los países se desdibujan y las normativas internas son cada vez más insuficientes. Las transnacionales han consolidado su poder en detrimento de los Estados y, sobre todo, de los derechos de los individuos. Se valen de la falta de regulaciones a escala global, y no solo local, para poner freno a su accionar; de su capacidad de lobby político en los países donde operan; de la posibilidad de eludir y evadir impuestos; de prácticas que van en contra de los derechos humanos y de la impunidad que las protege. Utilizan su poder para conseguir privilegios y, a través de la captura corporativa, imponer sus propias reglas de juego. Así consiguen beneficios económicos y políticos, inciden sobre las instituciones y políticas estatales y capturan la política, la economía, la información, la ciencia y la tecnología. Y la captura corporativa de lo público se vuelve aún más amenazadora cuando entran las empresas transnacionales de *big data*, que obtienen el control de la datos sobre los sujetos y la sociedad gracias a nuestros rastros digitales, que no tienen ninguna vinculación territorial y que pertenecen enteramente al mundo global. Las transnacionales de *big data*, como muchas otras empresas, no están dispuestas a pagar impuestos y «desarrollan un inmenso poder de lobby para evitar legislaciones nacionales y regulaciones contrarias a la concentración de posiciones dominantes»¹⁵. Pero no solo esto: también controlan, vigilan y censuran sin que nos demos cuenta.

Y esto se hace vía Netflix y Amazon, Facebook y Google, Walmart y los gobiernos. Las empresas y los gobiernos han abrazado la *religión de los datos* con el objetivo de extraer rendimiento económico y político de toda esta información. La orientación a los datos es la nueva forma de centrarse en el cliente (negocio) y vigilar terroristas (ideología).¹⁶

Las empresas transnacionales, los conglomerados económicos y los medios de comunicación inciden sobre los gobiernos a través del lobby para evitar regulaciones que no les convienen o para garantizar políticas públicas que las provean de apoyos económicos estatales, regulaciones tributarias preferenciales o infraestructura y acceso a recursos públicos para ofrecer servicios. Por esto la intervención del Estado queda reducida, en el mejor de los casos,

15. «De la captura corporativa a la captura de las corporaciones. Apuntes de la conferencia de Buenos Aires», cit.

16. O. Rincón: «Los datos: la cancha donde se juega la democracia» en *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* N° 131, 2016.

a la regulación de políticas de contenidos de identidad nacional. Por eso hay que sensibilizar y movilizar. Sensibilizar a través de la producción de información que no esté cooptada por los intereses económicos o que al menos los declare de manera transparente. Hay que movilizar a través de las redes sociales. Hay que promover buenas prácticas contra la evasión. Hay que apoyar, sensibilizar y visibilizar las acciones de organizaciones de la sociedad civil y de Estados para delimitar el accionar y poner fin a la impunidad de estas empresas. Por último, hay que incentivar la discusión sobre la transparencia de los medios de comunicación, y que quede más claro en qué medios se puede confiar sobre ciertos temas y en cuáles no.

Los medios de comunicación son piezas claves en el lobby de las empresas ante la toma de decisiones de gobiernos, legisladores y jueces, porque crean ambientes favorables o adversos en la opinión pública frente a los asuntos públicos; inciden en el clima social mediante imágenes sobre «buenos» y «malos», grietas y polarizaciones que solo son claras para el relato periodístico; proveen a la sociedad de emociones frente a los asuntos de interés colectivo. Y esta incidencia política de los medios responde a estrategias diseñadas por las empresas a través de la información, el entretenimiento y los eventos mediáticos. En este contexto, los políticos, los gobiernos y los ciudadanos están condicionados, en su toma de decisiones, por los intereses, tonos y modos que los medios proponen. Así, sin medios de comunicación, no hay lobby. ☐

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Marzo-Abril de 2018

Ciudad de México

Nº 208

LA EDUCACIÓN HOY, UNA VISIÓN INSTITUCIONAL

ARTÍCULOS. El aprendizaje al término de la educación media superior en México, **Eduardo Backhoff Escudero**, **Gilberto Guevara Niebla**, **Jorge Hernández Uralde** y **Andrés E. Sánchez Moguel**. Retos y perspectivas de la educación desde el quehacer legislativo, **Hortensia Aragón Castillo**. Las auditorías y las universidades públicas estatales, **Jaime Valls Esponda**. La fuerza de la educación, **Adriana del Pilar Ortiz Lanz**. Con la formación docente hemos topado, **Margarita María Zorrilla Fierro**. Educar para la paz, una tarea de todos. Mediación escolar, **Martha Hilda González Calderón**. El Servicio Profesional Docente en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, **Teresa Bracho González** y **Francisco Miranda López**. Los desafíos y avances de la educación en México en el siglo XXI, **Sharon María Teresa Cuenca Ayala**. Sobre las actividades de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en relación con el Programa Escuelas al CIE, **Rocío Matesanz Santamaría**.

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

Uno, dos, tres... muchos 68

Hacia una memoria descentrada del Mayo francés

LUCÍA ÁLVAREZ

Los años 60 inauguraron una experiencia de radicalidad política compartida, por primera vez, a escala mundial. La insurrección obrero-estudiantil francesa de mayo de 1968 suele aparecer como un ícono de esos años, a punto tal que algunas de las revueltas posteriores se presentan como réplicas de la experiencia francesa. Un repaso por algunas de esas revueltas y de esos movimientos *sesentayochistas* revela, por el contrario, el peso de los encuadres nacionales y llama a evitar lecturas simplistas sobre la imitación de las barricadas francesas.

Hace algunos años, el escritor mexicano Carlos Fuentes bautizó 1968 como un «año constelación». Se trata, efectivamente, de uno de esos años de coincidencias y simultaneidades. Solo por citar algunos ejemplos, en él confluyen el Mayo francés, la Primavera de Praga, la matanza de Tlatelolco, la ofensiva del Tet en Vietnam, además de los levantamientos juveniles y estudiantiles en Italia, Alemania, Estados Unidos, Japón, Turquía, Uruguay y Brasil, entre otros países. También transcurrieron en ese largo 68 una serie de sucesos

emblemáticos: los asesinatos del defensor de los derechos civiles Martin Luther King y del senador Bobby Kennedy, así como el atentado contra el estudiante alemán Rudi Deutschke, con el posterior ciclo de movilizaciones y protestas que cada uno de ellos despertó en sus respectivos países. Y todo esto ocurrió además en un marco de emergencia y consolidación de nuevas subjetividades y formas de lucha, que tuvieron en los movimientos por la igualdad racial y el feminismo dos de sus expresiones más emblemáticas.

Lucía Álvarez: es socióloga y periodista. Actualmente se desempeña como directora general estudiantil de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina, y es docente del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de esa universidad.

Palabras claves: 1968, Mayo francés, memoria, revolución.

El mundo estaba, quizá por primera vez, frente a la experiencia compartida de una voluntad de acción, de un «puro coraje». Los años 60 estuvieron marcados –como escribió la crítica literaria Diana Sorensen– por un sentido de la inminencia, de un tiempo al llegar, así como por el deseo de ser conducido voluntariamente hacia allí¹. Primaba la idea un tanto mesiánica de que la realidad en la que se vivía, percibida como deshumanizada, represiva y autoritaria, necesitaba de una purificación revolucionaria.

Las mismas imágenes de los héroes revolucionarios circulaban tanto por París y Berlín como por Córdoba o California. La más emblemática era sin duda la de Ernesto «Che» Guevara, asesinado en Bolivia en octubre de 1967, que aparecía en casi todas las movilizaciones de esos días. No es fácil descifrar exactamente el porqué de esa apropiación: si a través de su rostro –inmortalizado por el fotógrafo Korda– se ponía de manifiesto un programa de vida o si era porque, habiendo renunciado a permanecer en Cuba para empezar a combatir otra vez «desde el llano», el Che se había convertido en un combatiente ya no de un país, sino de todos. Lo seguro es que, como advierte el historiador Adolfo Gilly, su imagen resumía el espíritu de ese tiempo: la oposición al poder antes que la lucha por él².

Ese «gran rechazo» iba acompañado de una confianza en la orientación de

esos cambios, pero eso no se traducía necesariamente en un programa común. Lejos de la rigidez de la izquierda tradicional, los rebeldes del mundo mostraban una mezcla de creatividad, espontaneidad y entusiasmo. Daban lugar a formas híbridas entre lo cultural y lo político, al tiempo que abrían campo a una forma de liberación que era, en muchos casos, personal, sexual, social y colectiva a la vez.

Ese marco de rebeldía global también se expresaba en nuevas corrientes de pensamiento y, especialmente, en nuevas críticas al capitalismo que circulaban con una novedosa facilidad. Como escribió el historiador Eric Hobsbawm, «los mismos libros aparecían, casi simultáneamente, en las librerías estudiantiles de Buenos Aires, Roma y Hamburgo (...) los mismos turistas de la revolución atravesaban océanos y continentes, de París a La Habana, a San Pablo y a Bolivia»³. La Escuela de Fráncfort, Herbert Marcuse, el marxismo italiano o el marxismo cientificista de Louis Althusser, las reflexiones sobre la autonomía y la nueva clase obrera o el psicoanálisis, transitaban de un lado y otro del globo entremezclándose y provocando la sensación de que se estaba ante un tiempo común, uno en el que hacían

1. D. Sorensen: *A Turbulent Decade Remembered: Scenes from Latin America Sixties*, Stanford UP, Stanford, 2007.

2. A. Gilly: «1968: La ruptura en los bordes» en *Nexos*, 11/1993.

3. E. Hobsbawm: *Historia del siglo xx*, Crítica, Buenos Aires, 1995, p. 445.

falta nuevas construcciones de lo social, lo cultural y lo político. Incluso, también de un «hombre nuevo». La circulación era, desde luego, dispar: en las grandes metrópolis se leían apenas unos pocos textos sobre las periferias, entre ellos el manifiesto político-literario de Frantz Fanon *Los condenados de la tierra*, gracias al prólogo de Jean-Paul Sartre. Pero también hay que recordar que este es el tiempo del *boom* de la novela latinoamericana, con Julio Cortázar y Gabriel García Márquez a la cabeza.

La época había forjado además un nuevo protagonista: la juventud. No es que antes no hubiera habido jóvenes en la política; de hecho, los años 20 estuvieron marcados por el juvenilismo. Pero en los 60 ellos irrumpieron en la escena con una fuerza mayor, como sujetos con experiencias e ideas propias y, en muchos casos, muy distintas de las de la generación de sus padres. La juventud venía a encarnar novedades y cambios de la sociedad en su conjunto, y como señala la historiadora Valeria Manzano, eso explica que se hayan proyectado sobre ella temores y expectativas que las dinámicas modernizadoras despertaban tanto a escala global como en sus expresiones locales⁴. En ese marco, sobrevolaban la crisis de la familia, nuevas prácticas y actitudes frente el sexo (incluido el uso de la pastilla anticonceptiva); un conjunto de transformaciones demográficas, educativas y socioeconómicas ligadas, por otra parte, a un momento

particular del capitalismo. Porque estos son, además, los años de las economías transnacionales, así como de la expansión del consumo masivo, el aumento del empleo y los ingresos.

En ese sentido, no deja de ser paradójico que haya sido la bonanza posterior a la Segunda Guerra, los años dorados de prosperidad y expansión, lo que permitió el florecimiento de una rebeldía a escala mundial. Ese anhelo impaciente de revolución, siguiendo a Sorensen, extrajo sus energías de una economía que producía más crecimiento urbano, más mercados y nuevos consumidores, pero que al mismo tiempo alimentaba expectativas imposibles de satisfacer⁵. Expectativas que encontraron incentivos retóricos en la ideología de la crisis y la liberación.

El peso de los jóvenes en este tiempo también estuvo vinculado a su lugar en las economías desarrolladas de mercado. Contaban con una enorme ventaja respecto de sus padres: presentaban una mayor capacidad para adaptarse a las transformaciones abiertas por la velocidad del cambio tecnológico, y esto es relevante si tenemos en cuenta que el crecimiento de los «30 gloriosos» no se debió tanto

4. V. Manzano: «Juventud y política», ponencia presentada en el coloquio internacional «Latinoamérica y la historia global», Universidad de San Andrés y The World History Center, Universidad de Pittsburgh, Buenos Aires, 8 y 9 de agosto de 2013.

5. D. Sorensen: ob. cit.

a un aumento de la productividad de los trabajadores como al desarrollo de tecnologías. Es decir, no dependió directamente de la clase trabajadora ni de la burguesía, sino de los científicos, especialistas e intelectuales.

El proceso de politización que vivieron las universidades, sobre todo en aquellos países en que el conocimiento ocupaba funciones decisivas, está íntimamente ligado a ese proceso, así como lo estaba el desprestigio del saber y la ciencia a la amenaza de destrucción nuclear. Si el progreso tecnológico conducía al desastre, o si la idea de progreso –ese dogma casi universal que durante el siglo XIX había unido el liberalismo, el socialismo y el comunismo– entraba en crisis, el futuro para esos jóvenes se convertía, tal como advertía Hannah Arendt, en una «enterrada bomba de relojería que hace tic tac en el presente»⁶.

Cincuenta años después, conociendo el desenlace, no es fácil descifrar la naturaleza de ese año 68, saber si se trató de una verdadera ruptura o si fue, por el contrario, la antesala de un nuevo ordenamiento mundial que iría a consolidarse años más tarde, entre 1975 y 1989, con la reestructuración del capitalismo mundial. Esas rebeliones –sociales, populares, democráticas, raciales, culturales o feministas– obligaron a la implementación de cambios que perduran hasta el presente pero, a su vez, parecen haber funcionado como el punto de

partida que el capitalismo necesitaba para su nueva fase de expansión.

1968 es considerado, por ejemplo, la tumba ideológica del papel dirigente del proletariado industrial, así como el año del despertar de nuevas desigualdades. Así lo sugiere el sociólogo Immanuel Wallerstein en su artículo «1968: revolución en el sistema mundo: tesis e interrogantes»⁷. La izquierda tradicional venía sosteniendo desde el siglo anterior que la identidad obrera era representativa de los intereses de los oprimidos del mundo. Sin embargo, el proletariado de fábrica, asalariado, urbano, masculino y adulto apenas representaba a una minoría del mundo de los trabajadores. Y algo similar puede mencionarse respecto de las identidades nacionalistas, étnicas o raciales.

En todo caso, quizá la pregunta más compleja que dejó esta revuelta mundial esté asociada a la posibilidad de transformación social sin la toma del poder. O, dicho de otro modo, ¿son las conquistas de formas del poder social más valiosas que las del poder político? En el campo de las organizaciones populares o de los movimientos anti-sistema, el 68 también dejó planteada la inquietud por la forma organizacional, por cómo no perder la unidad, lo colectivo, frente a la diseminación de las demandas particulares.

6. H. Arendt: *Sobre la violencia*, Alianza, Madrid, 2015.

7. En *Estudios sociológicos* vol. 7 N° 20, 5-9/1989.

■ Cada revuelta es un mundo

En 1977, se estrenó en Francia *El fondo del aire es rojo*, un documental-ensayo del director Chris Marker sobre los movimientos insurreccionales de finales de los años 60 y principios de los 70. Allí se presentan imágenes que van de las barricadas de París al fin de la Primavera de Praga; de los discursos de Fidel Castro y el Che Guevara a las manifestaciones en Europa central y América Latina. Marker propone comprender ese atlas de conflictos a través de señas y gestos compartidos. El mensaje así resulta claro: estamos ante un mundo sublevado. Cuarenta años más tarde, el director brasileño João Moreira Salles presentó su documental *No intenso agora* (*En el intenso ahora*). Con un delicado sesgo autobiográfico y un tono melancólico, Moreira Salles recorre imágenes de fines de los 60 en China, Brasil, París y Praga y revela, a través de la gestualidad de quienes formaron parte de esos acontecimientos, algunos de sus estados de ánimo: alegría, euforia, miedo, decepción, desaliento. La carga subjetiva de la película se sitúa en el cruce casi indistinguible entre la historia personal, íntima, de sus padres —«unos diletantes», según los presenta en el documental— y la Historia con mayúsculas. La voz en *off* del director acompaña todo el tiempo las imágenes, las indaga, las contradice, las contrasta. A través de ella se distancia de «la nostalgia tan precoz» de esa generación de los 60.

El documental de Moreira Salles es político en un sentido muy distinto del de *El fondo del aire es rojo*. En él vemos, antes que una rebeldía común a los jóvenes del mundo, imágenes que se superponen sin una guía específica, un montaje que revela, antes que nada, cómo cada una de esas circunstancias y ciudades produjo un tipo específico de documento. En una entrevista concedida en el marco del estreno del documental en Argentina, el director daba cuenta de las premisas de su obra y revelaba el porqué. Frente a la idea homogénea del 68 como sublevación mundial, Moreira Salles rescataba experiencias únicas y diferenciadas, y así ponía en evidencia un cambio en la manera de interpretar ese año emblemático:

Cuando se tiene una mirada un poco más atenta sobre el periodo, comienza a desaparecer la idea de que existió un único 68. Ha habido muchos 68. Se habla del 68 de París, pero hay un 68 del campo, otro de los obreros, que no aparecen mucho en las películas. Ha habido un 68 de Praga, que es el contrario del de París. También el 68 de México y el de Brasil. Y ha habido un 68 estadounidense, que para mí es el más rico de todos los 68, el más complejo. Tan rico que no lo toco en la película. Y son todos diferentes. Las conquistas, victorias y desilusiones también lo son.⁸

Es cierto que entre esos jóvenes rebeldes existía un sentimiento de solidaridad y una convicción de que, aunque

8. Diego Brodersen: «Pensar Mayo del 68 permite analizar el mundo actual», entrevista en *Página12*, 1/9/2017.

no estuviera claro el camino ni los posibles desenlaces, se estaba frente a una revolución humana universal. Sin embargo, como advierte *No intenso agora*, si se observan en detalle las filiaciones entre los movimientos *sesentayochistas*, esa idea de un marco común no resulta tan monolítica. Los flujos globales de ideas, bienes y tecnologías creaban un lenguaje común y colaboraban con la construcción de una identidad juvenil pero, como advierte Manzano, el sentido final de esa identidad se terminaba jugando a escala nacional.

En muchas ocasiones, los jóvenes resaltaban las diferencias antes que las similitudes, y esto era especialmente claro entre los movimientos latinoamericanos, para los que pesaba además la defensa de una centralidad del Tercer Mundo en el horizonte de la revolución. Es necesario recordar que, en contraste con las movilizaciones de Europa occidental, los años 60 en el Tercer Mundo estuvieron marcados por experiencias revolucionarias y, más específicamente, por la Revolución Cubana, por los procesos de descolonización y las guerras de liberación nacional; así como también por las violentas represiones estatales, con la masacre de Tlatelolco, en México, a la cabeza.

En una entrevista en diciembre de 1968 con el diario de la CGT de los Argentinos, el líder estudiantil brasileño José Jarbós Cerqueira manifestaba una de las formas en que se expresó esta

tensión entre lo global y lo local: a la vez que brindaba su apoyo a los pueblos en lucha por su liberación nacional, «en especial al pueblo vietnamita, al pueblo negro norteamericano, y a los estudiantes y obreros europeos en lucha contra el sistema», sostenía que la mejor manera de poner en juego la solidaridad internacional era «aumentando la lucha en nuestro país»⁹.

Las memorias del ensayista Paco Ignacio Taibo sobre el movimiento mexicano funcionan como otro ejemplo. En el libro 68 señala, por un lado, que una parte del mundo estudiantil se había formado en un caldo de cultivo político-cultural que tenía la virtud de la globalidad: una locura integral vinculada a lecturas, héroes, mitos, renuncias, cine, teatro, amor¹⁰. El pasado —escribía— era un territorio internacional donde se producían revoluciones y novelas, no un territorio local y popular. Pero, al mismo tiempo, la movilización de ese año había tenido entre sus virtudes ser el modo a través del cual los jóvenes habían aprendido a sentirse *auténticamente mexicanos*.

Aunque no se trate solo de exaltar diferencias, vemos que un repaso por estos años muestra algo muy diferente de la armonía entre las diversas experiencias y que ese tiempo histórico, como advertía el psicólogo argentino

9. «La lucha estudiantil en el Brasil» en CGT N° 34, 19/12/1968.

10. P.I. Taibo II: 68, Traficantes de Sueños, Ciudad de México, 2006.

Hugo Vezzetti en «Los sesenta y los setenta», está plagado de relieves y asperezas¹¹. Estamos, más bien, ante un entrecruzamiento entre lo global y lo local, donde no son esperables ni deseables las fórmulas cerradas. Se podría estar tentado, por ejemplo, de englobar las experiencias de acuerdo con sus pertenencias a los ejes capitalista, comunista y tercermundista, pero esa divisoria tampoco resolvería del todo el problema. Por ejemplo, el Otoño italiano –más obrerista que el resto de los movimientos europeos y con el desenlace de las Brigadas Rojas– puede analizarse con más provecho en relación con el Cordobazo argentino que con las provocaciones humorísticas y lúdicas de los Provos¹² en Holanda. En definitiva, estas últimas favorecieron el nacimiento de una conciencia ecológica o feminista, abrieron intereses por los temas de diversidad sexual o por los problemas de urbanización, pero nunca amenazaron realmente al poder político y económico dominante, objetivo que sí estuvo presente tanto en Italia como en Argentina.

Lo mismo sucede respecto a la cuestión racial en EEUU. El periodista norteamericano Mark Kurlansky bautizó 1968 como el año en que los *negroes* se volvieron *blacks*. La experiencia de lucha de los movimientos por la igualdad racial, incluso la de los estudiantes negros en las universidades norteamericanas, presenta por eso cruces fructíferos con las experiencias anticolonialistas y tercer-

mundistas, aunque se haya tratado de un movimiento en el centro del futuro imperio.

■ Mayos

Si partimos de la idea de que el encuadre nacional constituyó un elemento clave en la impronta de esos movimientos, es decir, que era lo que le terminaba de dar sentido a la palabra «liberación» repetida de un lado y otro del mundo, ¿por qué insistimos en hacer del Mayo francés un emblema de ese ciclo de movilizaciones y revueltas? ¿Por qué suele presentarse Mayo del 68 como modelo de ese impulso global, a punto tal que algunas de las sublevaciones posteriores fueron interpretadas como réplicas de la experiencia francesa? Es más, de modo ligero se suele decir que distintos países tuvieron su «Mayo», como después de la Revolución Rusa se hablaba de «Octubres». En Argentina, ese título le corresponde al levantamiento de obreros y estudiantes en la ciudad de Córdoba, en 1969. Pero ¿qué significa

11. En *Prismas* vol. 15 N° 1, 2011.

12. El de los provos fue un movimiento contracultural que utilizaba el humor y los *happenings* como un modo de atacar las estructuras políticas holandesas. Su principal referente, Roel Van Duijn, explicaba su filosofía del siguiente modo: «Nos sentíamos locamente enamorados de la idea revolucionaria. Estábamos persuadidos de que la conseguiríamos. Para alcanzar nuestro objetivo, bastaba con atraer a suficiente gente y demostrarle mediante bromas y provocaciones humorísticas los monstruosos defectos y contradicciones del sistema. De ese modo, volaría en pedazos». En Daniel Cohn-Bendit: *La revolución y nosotros que la quisimos tanto*, Anagrama, Barcelona, 1987, p. 65.

esa denominación? ¿Que Córdoba fue como París o que los jóvenes del mundo buscaban *imitar* la experiencia de sus pares franceses?

Teniendo en cuenta las diferencias que existían en ese atlas de conflictos, no es extraño observar que la revuelta francesa, antes que ser un emblema, un ícono, una guía del 68, haya despertado también miradas diversas, tanto en los años 60 como en la actualidad. Hubo movimientos y sujetos que se sintieron inspirados por sus pares franceses, su novedad, sus métodos, su prosa, y otros que la sintieron lejana, que vieron en ella una revuelta infantil o que la cuestionaron por ser «una revolución donde no hubo ni un solo muerto de verdad, salvo algún muchacho que se ahogó tratando de tirarse al río [Sena]», como la describió con crudeza el escritor peruano Alfredo Bryce Echenique¹³.

Esta ambivalencia es especialmente clara en América Latina, donde la revuelta despertó todo tipo de reacciones. «Dígales a sus lectores mexicanos que estamos continuando por otros medios la lucha de Zapata y Guevara, de Camilo Torres y Frantz Fanon», decían los estudiantes parisinos a sus pares mexicanos¹⁴. Y en México, José Revueltas devolvía el gesto felicitando a los franceses por su emprendimiento no sujeto a fórmulas vacías ni enajenaciones partidarias; por sus acciones contra la burocracia insensible, estéril, osificada de los viejos líderes y

por su gran salto teórico¹⁵. Sin embargo, en paralelo a esos intercambios, los estudiantes uruguayos aseguraban a la prensa local que la revuelta montevideana de mediados de 1968 no tenía nada que ver con la francesa, así como los argentinos sostenían que sus luchas tenían otro tiempo histórico. «Son distintas, pero no por eso menos sonoras o por tener menos publicidad son débiles», explicaba un dirigente peronista¹⁶.

Similares diferencias aparecen cuando miramos el eje este-oeste. Hay quienes postularon que entre Mayo del 68 y la Primavera de Praga se puso de manifiesto un rechazo común a las maquinarias políticas burocráticas y vieron en el deseo de libertad de esos jóvenes del bloque soviético uno emparentable al que expresaban los parisinos en la Sorbona o el Teatro Odeón. Sin embargo, otros advirtieron que la revuelta checa era, antes que nada, similar a la revolución nacional en Hungría, también aplastada por el ejército soviético en 1956. Sin ir más lejos, hace unos pocos años, el novelista Milan Kundera advertía sobre la asimilación entre aquellos dos sucesos:

El Mayo del 68 de París fue una explosión inesperada. La Primavera de Praga, la

13. A. Bryce Echenique: «La muerte más bella del 68» en *La Nación*, 24/2/2002.

14. C. Fuentes: *Los 68. París, Praga, México*, Debate, Ciudad de México-Buenos Aires, 2005.

15. J. Revueltas: *México 1968: juventud y revolución*, Era, Ciudad de México, 1978.

16. «Hablan los dirigentes estudiantiles» en *CGT* N° 33, 12/12/1968.

culminación de un largo proceso que arranca del choque que había producido el Terror estalinista en los primeros años después de 1948. El Mayo de París, conducido primero por iniciativa de los jóvenes, estaba impregnado de lirismo revolucionario. La Primavera de Praga se inspiraba en el escepticismo posrevolucionario de los adultos. El Mayo de París era un cuestionamiento festivo de la cultura europea, vista como aburrida, oficial, esclerosada. La Primavera de Praga era la exaltación de esa misma cultura durante largo tiempo sofocada bajo la imbecilidad ideológica, la defensa tanto del cristianismo como de la negación libertina de toda creencia y cómo no, del arte moderno (digo bien: moderno, no posmoderno). El Mayo de París hacía gala de su internacionalismo. La Primavera de Praga quería devolver a una pequeña nación su originalidad y su independencia. Gracias a un «maravilloso azar» estas dos Primaveras, asincrónicas, salidas cada una de un tiempo histórico distinto, se encontraron el mismo año en «la mesa de disección».¹⁷

El propio Moreira Salles criticaba en la entrevista antes citada el lugar idealizado que el Mayo francés tiene en el mundo, y en particular en América Latina, con el argumento de que este no fue un proyecto de revolución, una praxis real de revolución, sino un «proyecto puramente retórico». Mayo del 68 resultaba, para el director, más conservador que el 68 de Europa del Este, donde estaba en juego la ocupación rusa, e incluso que el de EEUU, donde además de la Guerra de Vietnam se vivía la deriva de las drogas, el rock, la psicodelia, el movimiento negro y el feminismo.

Es decir, la insurrección francesa puso de manifiesto, en un sentido genérico y quizá como en ninguna otra parte, la reedición del sueño revolucionario en el Primer Mundo, pero esta vez de la mano de un nuevo sujeto histórico, la juventud, o mejor dicho, a través de la unión real y mitológica de obreros y estudiantes. Sin embargo, en su singularidad no fue necesariamente un ejemplo a seguir. Mayo del 68 atravesó de maneras muy diversas a una juventud cruzada por el compromiso militante y la experimentación cultural; despertó admiraciones y celos, pero muy raramente se buscó en él un modelo a imitar. La advertencia en general fue, incluso entre los más entusiastas, evitar cualquier gesto de imitación.

Estamos, como vemos, frente a una pluralidad de miradas sobre el lugar del Mayo francés. Una pluralidad que nos invita, como sugiere Elizabeth Jelin, a «descentrar el centro»¹⁸: dejar de pensar en Europa como un núcleo que irradia y proponer, en contraposición, una experiencia del 68 marcada por múltiples focos: movimientos, ideas y prácticas que, de distinto modo y con distintas intensidades, colaboraron en la construcción de ese imaginario rebelde a escala global. □

17. M. Kundera: «Sobre las dos grandes Primaveras y los kvorecký» en *La Nación*, 30/5/2009.

18. E. Jelin: «Memorias del 68» en *Anfibia*, <www.revistaanfibia.com/ensayo/memorias-del-68/>, 2018.

Summaries ■ *Resúmenes en inglés*

Massimo Modonesi: Mexico: the «Late» Progressive Government: Achievements and Limitations of AMLO's Victory [4441]

The overwhelming victory of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) in the elections of July 1st 2018 is an historic event for Mexico. The results not only made possible, for the first time, the arrival of a force located on the left, but also dynamited the power of the old Partido Revolucionario Institucional (PRI). However, we will see from December 1st if the form of pragmatic articulation of interests – sometimes opposed – behind excessively generic formulations is sufficient to fulfill the promise of «moralizing» the country, ending violence, and reducing inequalities. *Keywords: Elections, Left, Post-Neoliberalism, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), Mexico.*

Eduardo Pizarro Leongómez: Colombia: A Political Tsunami [4442]

The Colombian elections left in evidence the deep crisis of the two traditional parties and this scenario, among other things, has opened the way for a phenomenon that no one anticipated: a realignment of the voters in a Left/Right scheme. While Iván Duque triumphed with the support of the establishment, Gustavo Petro captured the critical vote and incarnated an election with unprecedented results for a leftist force. It remains to be seen whether or not the current polarization, which began with the peace negotiations, persists, and what level of autonomy Duque will have with regard to former president Álvaro Uribe, a central figure in the Colombian political scene. *Keywords: Elections, Peace Process, Iván Duque, Gustavo Petro, Colombia.*

José Natanson: Mauricio Macri in His Mousetrap: The End of the Gradualist Utopia [4443]

A model of the post-progressive transition for continent's center-right, the government of Mauricio Macri faces a new economic crisis and went to the International Monetary Fund (IMF) for rescue. Faced with problems that he thought were easy to solve by leaving behind «populism» (high inflation, lack of investment), his expectations of recreating popular support have dwindled, envisioning a more difficult scenario in the presidential elections of 2019. *Keywords: Crisis, Dollar, Neoliberalism, Mauricio Macri, Argentina.*

Jules Naudet / Stéphanie Tawa-Lama Rewal: Where is the left in India? [4444]

In India, as in Europe, the Left faces great difficulties. Beyond the financialization of the economy and the disparity of social conditions, this article analyzes the factors that, from the electoral dynamics to the penetration of criminality in the political class, explain the weakness of the Indian Left, in a context of growth of the far-right Hindu nationalism that today controls the central government. *Keywords: Castes, Left, Neoliberalism, Political Criminality, India.*

Ana Castellani: Lobbies and Revolving Doors: The Risks of the Capture of Public Decision [4445]

How does the articulation between State and economic elites affect the quality of democracies? Is it possible to effectively regulate the relationship between private

interests and public goods? These questions become relevant in the public agenda, since the relations between economic and political elites are seen more clearly than in the past. Several governments incorporate entrepreneurs, corporate managers, and managers of business associations into their ranks, and so generate multiple situations of conflicts of interest, institutional capture and deterioration of autonomy. But so far this issue has not attracted sufficient regulatory attention in Latin America. *Keywords: Capture of State, Democracy, Economic Elites, Lobby, Revolving Doors.*

Ramiro Álvarez Ugarte: Democracy and Lobby: A Theoretical Framework [4446]

The time between elections is important: democracy is not a «blank check» that citizens give to their representatives. Between elections, the citizens most committed to their communities act politically in very diverse ways, and a theoretical framework is necessary to weigh these forms of action against the activity of the representative bodies. Legislative lobbying constitutes, in this framework, a practice of «advocacy» that must be looked at with special care in the framework of unequal societies such as those in Latin America. *Keywords: Democracy, Elections, Lobby, Latin America.*

Frederico de Almeida: Legal Entrepreneurs as Moral Entrepreneurs: The Fight Against Corruption in Brazil [4447]

The fight against corruption today assumes a moralizing dimension. So-called «legal entrepreneurs» actively participate in the processes of export and import of judicial practices and models. They thus become agents of change in the global order and of institutional reforms that foster the dissemination of models of policies and legislation to combat corruption at an international level, which are internalized by peripheral countries such as Brazil. Within a neoliberal geopolitical, economic, and moral context, the effects of the «anti-corruption crusade» on the fragile Brazilian democracy are even more

uncertain. *Keywords: Criminology, Fight against Corruption, Justice, Lava Jato, Legal Entrepreneurs, Moralization, Sociology, Brazil.*

Roberto Gargarella: «If You're an Egalitarian, How Come You're So Rich?»: The Moral Bases of Egalitarianism [4448]

Personal egalitarian ethics are a necessary, though not sufficient, condition of any egalitarian program. In theoretical terms, this conviction recognizes very deep roots within egalitarian thought, which can be traced in contemporary socialist thought, radical feminism, and republican political tradition. In line with this, equality and justice require not only equal political and economic initiatives, but also certain qualities of character aimed at honoring and sustaining this joint egalitarian project. *Keywords: Corruption, Equality, Feminism, Justice, Republic, Socialism.*

Matías Dewey: Liberated Zone: The Suspension of the Law as a Pattern of State Behavior [4449]

«Liberated zones» constitute a complex pattern of State behavior. Although it is usually associated with corrupt police forces, it is not a police creation, but an informal mechanism of fundamentally political government. These are social spaces in which the political and State authorities trade the suspension of the law enforcement in exchange for material or immaterial resources. In these areas «liberated» from the rule of law, the authorities build a new power relationship that is at the service of resolving political, economic, or social problems. *Keywords: Corruption, Informal Institutions, Law, Liberated Zones, Politics, La Salada, Argentina.*

Marcelo Moriconi: Demystifying Corruption: The Perversity of Its Tolerance... and of Its Combat [4450]

The perversity of the narrative against corruption as a problem, rather than corruption itself, provides evidence of the levels of ethical degradation that have been

achieved. It is not a question of defending corruption or denying it as a problem, but of underscoring how the understanding of the scourge is manipulated by ideological, moral, and legal assumptions. Empirical facts are interpreted in opposite ways, depending on the particular interests of those establishing the meanings. And for the anti-corruption discourse, the political regime is optimal, the problem is that there is corruption. If we eliminate the scourge, we will live happily and in harmony. It's a matter of administration, not policy.
Keywords: Capitalism, Corruption, Moral, Perversity, Tolerance.

David Córdova: Lobby Regulation in Latin America: Between Transparency and Participation [4451]

Through the comparative analysis of the regulation of lobbying in Peru, Mexico, Colombia, and Chile, a Latin American model is discovered, in which, along with elements common to the rest of the regulations, there are specific features. The key right to protect in this model is the right of access to information, which frames the demand for transparency in public decision-making, above the right to participation and to equal opportunity.
Keywords: Corruption, Lobby, Participation, Transparency, Latin America.

Manuel Arís: Advances and Challenges in Chile's Lobby Regulation [4452]

Lobby is the product of a specialized industry, which generates competition with citizen participation in the effort to influence a public decision. To regulate the way in which private interests are represented vis-à-vis the authorities, in Chile a lobbying law was passed after more than a decade of parliamentary debate. Despite such advances, reforms are needed that allow the legislation to incorporate mechanisms aimed at realizing the principles of equality of political influence, promotion of citizen participation, and higher standards of integrity in the private sector.
Keywords: Citizen Participation, Equality, Lobby, Transparency, Chile.

Francisco Javier Robles Rivera: The «Right to Enter»: Private Financing of Campaigns in Central America [4453]

Central America lives today its most convulsive times since the peace agreements of the 90s. One aspect of the democratic weakening can be linked to the legal – or illegal – financing of electoral campaigns by private groups that seek to mobilize their particular interests if they feel their privileged access to the State is threatened. Even Venezuela, through the company ALBA Petróleos, participated in the financing of some campaigns.
Keywords: Democracy, Electoral Campaigns, Financing, Politics, Central America.

Estefanía Avella / Omar Rincón: Media Power over Power [4454]

The media is key for companies to influence the political decision-making of governments, legislators, and judges. In this context, the media invokes freedom of expression to defend the freedom of enterprise; rather than reporting freely, the media is tactically «used» by national and transnational economic conglomerates to influence the decisions of those in power. This pre-eminence of the private in decision-making is more worrying in these times of big data, when companies and powers watch, control, and dominate.
Keywords: Democracy, Journalism, Lobby, Media, Media Concentration, Transnational Corporations, Politics.

Lucía Álvarez: One, Two, Three... Many 68s: Towards a Decentralized Memory of France in May 1968 [4455]

The 60s inaugurated an experience of shared political radicalism, for the first time, on a global scale. The French student-worker insurrection of May 1968 usually appears as an icon of those years, to the point that some of the later revolts are presented as replicas of the French experience. Yet a review of some of these revolts and those 68-esque movements reveals that, on the contrary, the weight of the national backdrops and calls for avoiding simplistic readings on the imitation of the French barricades.
Keywords: 1968, May 1968 in France, Memory, Revolution.

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	\$ 700	\$ 1.400

> 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>.

VENEZUELA: EL OCASO DE LA REVOLUCIÓN

COYUNTURA

Carlos Ominami. Chile: el segundo suicidio de la centroizquierda

TRIBUNA GLOBAL

Fernanda Beigel. Las relaciones de poder en la ciencia mundial. Un anti-ranking para conocer la ciencia producida en la periferia

TEMA CENTRAL

Edgardo Lander. El Estado mágico sigue ahí. Las continuidades y rupturas en la historia del petroestado venezolano

Fabrice Andreani. Las vías enmarañadas del autoritarismo bolivariano

Margarita López Maya. Socialismo y comunas en Venezuela

Manuel Llorens. Dolor país, versión Venezuela. Las protestas de 2017 y sus secuelas

Leonardo Vera. ¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?

Anais D. López Caldera. La feminización del chavismo. Las mujeres pobres como instrumentos de la política social

Consuelo Iranzo. La triste historia del sindicalismo venezolano en tiempos de revolución. Una aproximación sintética

Francine Jácome. Los militares en la política y la economía de Venezuela

Francisco Javier Ruiz. El Arco Minero del Orinoco. Diversificación del extractivismo y nuevos regímenes biopolíticos

Manuel Sutherland. La ruina de Venezuela no se debe al «socialismo» ni a la «revolución»

John Magdaleno. Escenarios en la encrucijada venezolana

ENSAYO

María Victoria Murillo. La historicidad del pueblo y los límites del populismo

SUMMARIES

AMÉRICA LATINA: TRANSICIONES TURBULENTAS

COYUNTURA

Martín Schapiro. América del Sur: ¿todo vuelve?

Laura Carvalho. Lula en la cárcel: ¿un fracaso de la conciliación?

TRIBUNA GLOBAL

Philipp Staab / Florian Butollo. Cómo desafía China a Silicon Valley

TEMA CENTRAL

José Antonio Sanahuja / Nicolás Comini.

Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis

Wolf Grabendorff. América Latina en la era Trump. ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China?

Alberto van Klaveren. El eterno retorno del regionalismo latinoamericano

Ricardo Martner. El (frágil) estado de las economías latinoamericanas

Claudia Detsch. Escaramuzas geoestratégicas en el «patio trasero».

China y Rusia en América Latina

Daniel Scheingart. El rompecabezas del mercado laboral latinoamericano

Daniele Benzi / Marco Narea. El regionalismo latinoamericano más allá de los «pos».

El fin de ciclo y los fantasmas globales

Rafael Rojas. Desconexiones de la izquierda bolivariana

Vivianne Ventura-Días. La transformación social-ecológica de América Latina. Una utopía moderna

ENSAYO

Natalia Bustelo. Un fantasma que recorrió América Latina. A 100 años de la Reforma Universitaria

SUMMARIES



www.nuso.org

Julio-Agosto 2018

COYUNTURA

Massimo Modonesi México: el gobierno progresista «tardío»

Eduardo Pizarro Leongómez Colombia: un tsunami político

José Natanson Mauricio Macri en su ratonera. El fin de la utopía gradualista

TRIBUNA GLOBAL

Jules Naudet / Stéphanie Tawa-Lama Rewal ¿Dónde está la izquierda en la India?

TEMA CENTRAL

Ana Castellani Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública

Ramiro Álvarez Ugarte Democracia y lobby: un marco teórico

Frederico de Almeida Brasil: los emprendedores jurídicos como emprendedores morales

Roberto Gargarella Las bases morales del igualitarismo

Matías Dewey Zona liberada. La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal

Marcelo Moriconi Desmitificar la corrupción. La perversidad de su tolerancia... y de su combate

David Córdova Regulación del lobby en América Latina. Entre la transparencia y la participación

Manuel Arís Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile

Francisco Javier Robles Rivera Financiamiento privado de las campañas electorales en América Central

Estefanía Avella / Omar Rincón El poder mediático sobre el poder

ENSAYO

Lucía Álvarez Uno, dos, tres... muchos 68. Hacia una memoria descentrada del Mayo francés

