

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

El momento político de América Latina

Enrique V. Iglesias

Rosa Conde

Gustavo Suárez Pertierra (eds.)



EL MOMENTO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA



Directora:
Rosa Conde

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:
Jesús Sebastián

Vocales:
Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:
Alfonso Gamo

EL MOMENTO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA

Enrique V. Iglesias,
Rosa Conde
y Gustavo Suárez Pertierra (eds.)





Reservados todos los derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes sin la preceptiva autorización reproduzcan, plagien, distribuyan o comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

© Fundación Carolina, 2011
General Rodrigo, 6. Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

© Siglo XXI de España Editores, S. A., 2011
Sector Foresta, 1.
28760 Tres Cantos (Madrid)
Tel.: 918 061 996
Fax: 918 044 028
www.sigloxxieditores.com

Diseño de la cubierta: Calamar, Edición y Diseño S. L.

ISBN: 978-84-323-1488-9
Depósito legal: M-36.874-2011
Impreso en Fernández Ciudad, S. L.
Pinto (Madrid)

ÍNDICE

PRÓLOGO. El momento político de América Latina

Enrique V. Iglesias, Rosa Conde y Gustavo Suárez Pertierra. 11

PRIMERA PARTE. VISIONES GLOBALES

AMÉRICA LATINA: EL MOMENTO ECONÓMICO

José Antonio Ocampo 19

EL MOMENTO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA: LEGITIMIDAD, SOBERANÍA, CIVILIDAD

Natalio R. Botana 45

AMÉRICA LATINA: EL MOMENTO SOCIAL

Federico Reyes Heróles 63

CULTURA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Juca Ferreira 83

GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA EN LA AMÉRICA LATINA DE HOY

Juan Gabriel Valdés 109

SEGUNDA PARTE. ESTUDIOS POR PAÍSES

ARGENTINA: UN ITINERARIO INCOMPLETO Liliana de Riz	133
BOLIVIA: EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN EL PROCESO DE CAMBIO Jimena Costa	155
BRASIL: EJEMPLO DE ÉXITO ECONÓMICO Y SOCIAL DE UNA DEMOCRACIA DE MASAS Rubens Ricupero	183
COLOMBIA: EL TORTUOSO CALVARIO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA HACIA LA PAZ Fernando Cepeda	207
COSTA RICA: TRANSFORMACIÓN COMPLEJA E INACABADA Constantino Urcuyo	237
CUBA: EL LEGADO FIDELISTA, LA SUCESIÓN Y LA CIUDADANÍA Marifeli Pérez-Stable	279
CHILE: DE LA CONCERTACIÓN A LA COALICIÓN Genaro Arriagada	301
ECUADOR: INSTITUCIONES Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN LA <i>REVOLUCIÓN CIUDADANA</i> Simón Pachano	319
EL SALVADOR: LA TRANSICIÓN INCONCLUSA Roberto Rubio	343
GUATEMALA: ENCRUCIJADAS DE UNA PATRIA POR HACERSE Eduardo Stein	363
HONDURAS: EL CONTEXTO CRÍTICO DE LA DEMOCRACIA Y LA PRECARIEDAD DE LA GOVERNABILIDAD Leticia Salomón	403

MÉXICO: LOS LÍMITES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO	
Héctor Aguilar Camín	421
NICARAGUA: LA SOMBRA DEL CAUDILLO	
Sergio Ramírez	433
PANAMÁ: ENTRE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO	
Enoch Adames	451
PARAGUAY: UNA LARGA Y TORTUOSA TRANSICIÓN	
Milda Rivarola	479
PERÚ: ¿EL FIN DEL MODELO NEOLIBERAL?	
Rafael Roncagliolo	501
REPÚBLICA DOMINICANA: CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, NEOPATRIMONIALISMO Y POLÍTICA CLIENTELAR	
Wilfredo Lozano	525
URUGUAY: EL FRENTE AMPLIO COMO PARTIDO DE GOBIERNO	
Adolfo Garcé	551
VENEZUELA: TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA	
María Teresa Romero	579
EPÍLOGO. Una América no solo latina	
Miguel Ángel Bastenier	601
RELACIÓN DE AUTORES	619

Prólogo

EL MOMENTO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA

Por

Enrique V. Iglesias, Rosa Conde y Gustavo Suárez Pertierra

Entre 2009 y 2010 siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) han celebrado ya sus bicentenarios de la independencia, mientras que tres más se preparan para hacerlo en 2011 (El Salvador, Paraguay y Uruguay, más Venezuela, que repite). Los restantes países se emanciparon antes de 1825 y tendrán sus conmemoraciones en años venideros. A esto se agrega el hecho de que la próxima Cumbre Iberoamericana, la XXI, que se celebrará en Asunción de Paraguay a fines de octubre de 2011, tendrá como lema principal «Transformación del Estado y desarrollo». Frente a esta coyuntura, las tres instituciones que impulsamos este proyecto, la Secretaría General Iberoamericana, la Fundación Carolina y el Real Instituto Elcano, pensamos que estamos frente a una situación adecuada para hacer un repaso del momento actual de la región, con el doble objetivo de saber dónde nos encontramos y de poder evaluar las posibles evoluciones futuras del continente americano. No se trata sólo de mirar al pasado para justificar el presente, sino de vincular pasado, presente y futuro en un proceso que nos permita a todos los iberoamericanos estar en condiciones de potenciar nuestra inserción en el mundo.

En los últimos años se han producido importantes cambios sociales, políticos y económicos en América Latina. Buena prueba de ello es que frente a la crisis económica y financiera internacional, iniciada en 2008 con la quiebra de Lehman Brothers, la mayoría de los países latinoamericanos ha resistido en inmejorables condiciones. Es más, se puede afirmar de forma taxativa que la crisis se originó fuera de la región y no en ella, como había ocurrido en ocasiones anteriores, que tanto desprestigio habían sumado a la imagen latinoamericana. Partiendo del crecimiento económico de antes de la crisis y el de los dos últimos años, apoyado en buena medida en la expansión de los mercados de *commodities*, hay algunos analistas que hablan de la década de América Latina. José Antonio Ocampo nos habla de un crecimiento cercano al 6% en 2010 y de una proyección para 2011 cercana al 4,5%. Si bien hay algunas sombras en el horizonte, como el proyectado por la inflación, fenómeno mucho más preocupante en algunos países que en otros, las perspectivas de medio y largo plazo nos hacen ser moderadamente optimistas. Es verdad que nuestro optimismo sería mayor si se observara un esfuerzo decidido y generalizado en la potenciación de políticas anticíclicas y en una clara apuesta por la mejora de la competitividad a través de la educación.

Buena prueba de la generalizada confianza internacional en América Latina es la evolución de la inversión extranjera directa (IED) en 2010 y 2011. Según la CEPAL, en 2011 la IED aumentará entre un 15 y un 25% respecto a 2010, cuando fue la región del mundo que conoció un mayor incremento de la inversión extranjera. En 2010, la IED aumentó un 40% respecto a 2009, y superó los 112.000 millones de dólares. Brasil fue el país más dinámico, captando casi 26.000 millones de dólares en 2009 y más de 48.000 millones en 2010. Estados Unidos sigue siendo el principal inversor en la región (con el 17% del total de 2010), seguido de los Países Bajos (13%), China (9%) y Canadá y España (ambos con un 4%). Las multilatinas, empresas latinoamericanas que invierten en otros países de la región, han tenido un crecimiento importante. Brasil también está a la cabeza de este movimiento de internacionalización de las empresas latinoamericanas. En 2010 encontramos 27 multilatinas brasileñas en la lista de *América Economía*, que recoge a las 66 empresas más globalizadas de la región, superando Brasil a México (15) y Chile (11). En la lista han aparecido nuevos países: Argentina (4), Perú (2), Colombia (2) y Venezuela (1). El aumento del optimismo, la mejora de las expectativas

y los cambios favorables de la imagen regional se observan también en numerosos pequeños detalles, lo que refuerza la idea de la pujanza del fenómeno. Así, por ejemplo, la prestigiosa lista San Pellegrino, que recoge los 100 mejores restaurantes del mundo, ha incluido en su edición de 2011 a seis establecimientos de América Latina, hecho no conocido hasta ahora en esa magnitud.

Sin embargo, todos los procesos políticos, económicos y sociales desarrollados en las dos últimas décadas han puesto en evidencia que los distintos países latinoamericanos han tomado su propio rumbo, y, más que converger en torno a un modelo o un proyecto común, las distancias entre ellos han aumentado. Roberto Russell hablaba hace poco de América Latina como un continente fraccionado, una definición que describe con bastante precisión algunas de las características más importantes de una actualidad de gran complejidad y que no se limita al alineamiento en torno a dos bloques enfrentados. De ahí que nos hayamos propuesto dotar a este libro de una aproximación nacional, pero que simultáneamente tiene un ánimo claramente comparativo, la única forma de entender cómo están funcionando la unidad y la diversidad en una coyuntura como la presente. Para que la comparación sea eficaz es necesario que los diferentes capítulos tengan una estructura similar e intenten responder, en la medida de lo posible, a las mismas preguntas. Para completar el dibujo de la coyuntura actual hemos decidido acompañar los capítulos nacionales de otros que dieran cuenta, especialmente en los aspectos económico-social y político, de las grandes líneas que caracterizan el panorama regional y el particular momento que nos ha tocado vivir.

Desde la perspectiva política hemos creído conveniente comenzar el análisis con una evaluación del proceso político de las últimas dos o tres décadas, partiendo, allí donde se produjo, de la transición a la democracia. En este sentido se suele afirmar que la democracia se ha consolidado en América Latina y que en prácticamente todos los países existen gobiernos democráticos, que de forma regular consultan al pueblo en las urnas. Esto no excluye, sin embargo, que en algunos casos, como prueban el Latinobarómetro y otras mediciones similares, los grados de satisfacción con la democracia, y con su calidad, no sean los más adecuados. De ahí la importancia de profundizar en el funcionamiento actual de las democracias en los distintos países, analizando si éstas respetan o no la institucionalidad existente y cuál es la relación entre democracia representativa y democracia participativa. El

funcionamiento de la división de poderes, su independencia y la relación que tienen con la prensa son otros factores importantes a tener en cuenta.

El repaso que se ha hecho de la evolución de la coyuntura política debió dar cuenta de los cambios y alternancias producidos en los últimos años, tanto como consecuencia de los resultados electorales como de la convergencia de otros procesos políticos y sociales. La reforma constitucional, muchas veces impulsada para hacer posible la reelección, es una costumbre que comenzó a generalizarse a partir de la reforma que tuvo lugar en Argentina en 1994 a instancias de Carlos Menem. Por eso la pregunta de si la alternancia política entre distintas opciones de gobierno supuso una continuidad o ruptura con el período anterior tiene una gran relevancia. Junto a ello no se debe olvidar el estado del sistema de partidos, que en muchos países atraviesa dificultades mayúsculas, y la identificación de proyectos alternativos y liderazgos emergentes, así como de los movimientos sociales y su relación con el poder (indigenismo, piqueteros, movimientos agrarios y urbanos, etc.). Esto implica centrar el análisis no sólo en el gobierno y en los partidos, movimientos y/o sectores sociales que lo apoyan, sino también en la oposición, sabedores de las grandes debilidades de ésta en buena parte de los países de la región. La existencia o no de una alternativa de gobierno o la mayor fortaleza o debilidad de la oposición es un punto importante que puede dar una idea de la evolución de la política de un determinado país. No en vano, la idea de que las minorías de hoy son la base de las mayorías de mañana da cuenta del pluralismo existente en las distintas sociedades.

Para tener una idea acabada del momento en que nos encontramos es necesario describir a los gobiernos actualmente en el ejercicio del poder y sus proyectos políticos de medio y largo plazo. Esto nos permitirá evaluar las políticas públicas por ellos impulsadas, partiendo de la premisa de que, salvo contadas excepciones, no hay políticas de Estado ni amplios consensos políticos y sociales en torno a las cuestiones más sensibles que afectan a los países latinoamericanos. Desde esta perspectiva, las políticas sociales son un factor clave en el análisis. Si bien el crecimiento económico de los últimos años ha permitido un descenso importante de los niveles de pobreza (ésta, según la CEPAL, ha pasado del 44% en 2002 al 34 en 2007), no ha ocurrido lo mismo con la desigualdad, ya que las cifras latinoamericanas siguen entre las mayores del mundo. Sin embargo, como revela un estudio reciente de la Fundación Getulio Vargas, en Brasil, el índice de Gini, la medida más corriente

de medición de la desigualdad, pasó de 0,6091 en 1990 a 0,5304 en 2010. Si bien en Estados Unidos este índice Gini es de 0,42, el éxito del descenso operado en Brasil es la continuación durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso y de Luiz Inácio Lula da Silva de políticas macroeconómicas y sociales de contenido similar. De ahí que las preguntas en torno a si las medidas adoptadas para reducir la desigualdad son las más adecuadas o de si se está haciendo todo lo posible en la materia, comenzando por la tan necesaria reforma fiscal, sean esenciales para los objetivos del libro. La ecuación «más y mejor Estado, más y mejor mercado» no es en absoluto ajena a los temas aquí planteados.

La seguridad ciudadana y el narcotráfico son problemas que afectan e interesan cada vez más a las opiniones públicas de los distintos países, como muestran las diferentes encuestas de victimización realizadas periódicamente en diferentes países. El combate contra el narcotráfico en México y sus repercusiones en América Central son sólo una prueba de la importancia de estas cuestiones, pero la preocupación de la ciudadanía, especialmente de los sectores populares, los más afectados por el problema, es legítima. De ahí la importancia de no perderse en discusiones estériles en torno a si la solución del problema consiste únicamente en resolver los condicionantes sociales y económicos que arrojan a numerosas personas a la violencia, o en una política de mano dura y tolerancia cero con el crimen. Una y otra son necesarias y descansa en el arte de la política hallar la proporción adecuada.

La inserción regional e internacional de cada país es el complemento ideal para medir la vinculación nacional y regional con el mundo globalizado en el que interactuamos. Esto implica responder a algunas cuestiones básicas como las distintas propuestas regionales, la visión que cada uno tiene de la integración regional y la política de alianzas continentales. De este modo se analizan las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea (UE), incluyendo a España y Portugal, China y otros actores extrarregionales (como Rusia e Irán), que cada vez tienen un mayor protagonismo en América Latina. La integración regional está atravesando un momento de importantes contradicciones. Es verdad que afronta la existencia de diferentes proyectos, pero también que está frente a una situación en la cual puede optar por definir finalmente un camino unitario, pese a las diversidades, que permita consolidar la actual etapa de crecimiento y desarrollo.

El análisis del momento actual de América Latina nos ha permitido saber mejor dónde estamos y hacia dónde podemos ir. En un momento como éste, con tantas incertidumbres globales, no se trata de una cuestión menor. Afortunadamente, la región tiene el potencial suficiente como para encontrar en los próximos años la senda de un círculo virtuoso que le permita dejar atrás numerosos ensayos fallidos. La integración latinoamericana y el reforzamiento de Iberoamérica son sólo dos eslabones más en este camino, pero vale la pena trabajar por ellos.

PRIMERA PARTE.
VISIONES GLOBALES

AMÉRICA LATINA: EL MOMENTO ECONÓMICO

Por
José Antonio Ocampo
Universidad de Columbia

INTRODUCCIÓN

Los análisis y las previsiones económicas actuales de América Latina exhalan un grado de optimismo que no se observaba hace mucho tiempo, y que contrasta por lo demás con el pesimismo que rodea los análisis europeos y el grueso de los norteamericanos. El propio concepto de la «década de América Latina», que se ha venido difundiendo y contrasta obviamente con el de la «década perdida», es una demostración patente de ello. ¿Está fundado este optimismo en hechos objetivos? Este capítulo intenta responder esta pregunta. Su mensaje central es que hay, en efecto, razones para el optimismo, pero hay que evitar la complacencia y trabajar en superar importantes problemas que subsisten y manejar un contexto externo que continuará siendo muy incierto.

Hay, de hecho, mucha información positiva sobre la cual apalancar el optimismo. Como veremos, la economía latinoamericana experimentó un periodo de crecimiento económico excepcional entre 2004 y 2008, que no había conocido en tres décadas. Aún más sobresaliente, ese proceso coincidió con una mejoría en diversos indicadores sociales, entre los que se destaca una caída excepcional de los niveles de pobreza. La crisis golpeó a la región, pero

no hubo crisis financieras en ningún país, los niveles de pobreza no aumentaron y la recuperación fue vigorosa. El mercado de trabajo apenas se resintió y se recuperó en forma igualmente rápida.

Pero también hay problemas que no se deben dejar de lado. El crecimiento económico ha sido dispar entre los países de la región en los dos últimos años. Los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso se siguen contando entre los más altos del mundo y, por ello, los niveles de pobreza no se compadecen con el nivel de desarrollo de la región. Hay avances en materia de manejo macroeconómico, pero el ciclo económico sigue siendo muy intenso y no hay todavía una aceptación generalizada de las reglas de manejo anticíclico. Los patrones de transformación de las estructuras productivas siguen mostrando debilidades, especialmente asociadas a un ya largo proceso de desindustrialización y a uno más reciente de re-primarización de la estructura exportadora. A estos elementos se añaden las fuertes incertidumbres que rodean el contexto internacional.

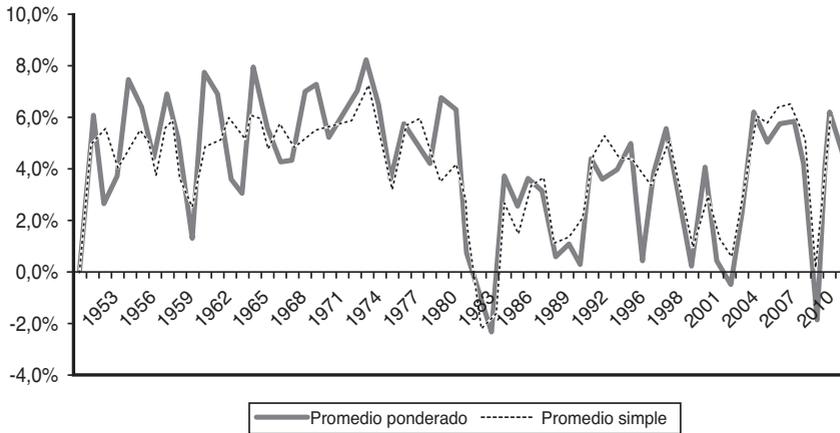
El resto del capítulo ahonda en estos temas. La sección siguiente enfoca su atención sobre el comportamiento macroeconómico durante el auge de 2004-2008 y sus efectos sociales. La tercera se refiere a la crisis y recuperación reciente y las incertidumbres que rodean la coyuntura internacional actual. La cuarta analiza la naturaleza de las políticas macroeconómicas de corto plazo. La quinta mira a la estructura productiva y comercial. El texto termina con unas cortas conclusiones.

EL AUJE DE 2004-2008

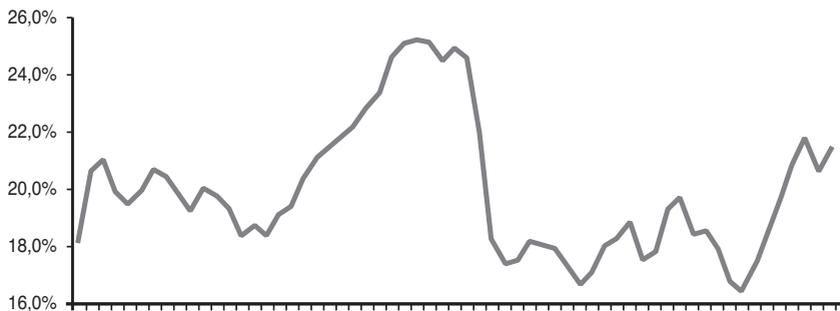
Como indica el gráfico 1, la economía latinoamericana experimentó entre 2004 y 2007 ritmos de crecimiento que no había conocido desde el auge de fines de la década de 1960 y el primer lustro de la de 1970. El auge tuvo una base amplia y de hecho fue más fuerte en las economías pequeñas y medianas que en las dos más grandes (Brasil y México); por eso, el promedio simple de ritmos de crecimiento supera el ponderado. Las tasas de inversión, que se habían mantenido relativamente deprimidas desde la década perdida, también experimentaron una recuperación vigorosa y alcanzaron los niveles de comienzos de los años setenta, aunque se mantuvieron todavía por debajo de los del auge que se

experimentó en los años que precedieron a la crisis de la deuda. Aunque no se muestra en el gráfico, la mediana de la tasa de inflación llegó a niveles de un dígito desde 1997 y el grueso de los países de la región se mantuvo en esos niveles desde entonces, aunque con un aumento moderado en 2008 como resultado de la oleada mundial de inflación de alimentos.

Gráfico 1. Crecimiento económico e inversión
A. Crecimiento del PIB



B. Tasa de inversión

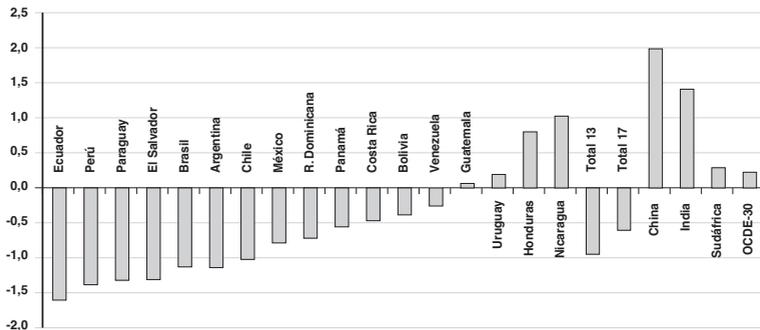


Fuente: CEPAL.

Las bases de dicho auge fueron esencialmente de origen externo: una rápida expansión del comercio internacional, altos precios de productos básicos, acceso excepcional al financiamiento externo (tanto en término de montos como de condiciones) y un fuerte aumento de las remesas de trabajadores migrantes. América Latina siempre ha experimentado un auge cuando coinciden buenos precios de productos básicos con acceso al financiamiento externo, pero su combinación con un aumento de las remesas indica que la coincidencia de factores externos favorables que se dio durante esos años fue única en la historia. Fue, además, esencial para compensar algunos efectos negativos del contexto externo que experimentaron algunos países. En particular, el aumento de las remesas fue esencial para compensar el impacto negativo de los altos precios de combustibles para las economías centroamericanas.

Lo que es aún más interesante, las condiciones económicas favorables coincidieron con una mejoría notable de las condiciones sociales. La más notoria es la caída espectacular en los niveles de pobreza, del 44% en 2002 al 34 en 2007, según las estimaciones de la CEPAL (2010a), la más rápida y pronunciada de que se tenga memoria en la historia latinoamericana. En 2008 continuó descendiendo, al 33%, pese a la inflación de alimentos. La velocidad de esta reducción fue posible gracias a la combinación de un rápido crecimiento económico con la mejoría en la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la región: 13 de 17 de acuerdo con el gráfico 2 (13 de 18 si incluyéramos Colombia, cuya tendencia distributiva ha sido adversa duran-

Gráfico 2. Cambio porcentual en los niveles de desigualdad en América Latina en la primera década del siglo XXI



Fuente: Estimaciones de Nora Lustig basadas en datos de SEDLAC para América Latina y OCDE para el resto de los países. Para América Latina se compara el último con el primer dato disponible para la primera década del siglo XIX. Para China, India y Sudáfrica las comparaciones son con el año 1993; para la OCDE, con mediados del decenio de 1980.

te estos años). Esta coincidencia de tendencias económicas y sociales positivas durante estos años es una característica distintiva de la región en el contexto internacional. Así lo indica, por lo demás, el gráfico, al comparar esta evolución con la de China, India, Sudáfrica y la OCDE.

La mejoría de los indicadores sociales incluyó, además, un quiebre en las condiciones adversas que venían experimentando los mercados de trabajo. En este último caso, se revirtió la tendencia a la reducción de la tasa de ocupación y al aumento de la tasa de desempleo que habían caracterizado a la región desde la década de 1990, aun durante el periodo de crecimiento experimentado en 1990-1997 (gráfico 3); estas tendencias adversas sobre el mercado de trabajo durante estos años ha sido asociada por muchos autores a los efectos de las reformas de mercado. En el caso del empleo, la recuperación de la tasa de ocupación durante el auge de 2004-2008 coincidió con mejoras en su calidad, especialmente en la generación de empleo asalariado formal, aunque sin lograr revertir en todos los casos el deterioro previo (CEPAL, 2008).

Gráfico 3. Condiciones del mercado de trabajo



Fuente: CEPAL.

Las causas de la fuerte mejoría distributiva han comenzado a ser analizadas con detenimiento¹. Entre los factores favorables, uno sobre el que existe

¹ Véanse, entre otros, Cornia (2010), Gasparini y Lustig (2011) y los trabajos contenidos en López-Calva y Lustig (2010).

consenso es la reducción en los diferenciales salariales por nivel de calificación de la mano de obra. Ello refleja, a su vez, el impacto positivo que ha tenido la política social a través del aumento de largo plazo en los niveles de educación y la reducción en la desigualdad en su acceso, aunque con problemas todavía importantes en materia de calidad y de acceso a la educación superior. El diseño de sistemas de transferencias públicas altamente redistributivas, entre las que se cuentan los esquemas de transferencias condicionadas (con los programas «Oportunidades» en México y «Bolsa Familia» en Brasil como los más destacados), explica también una parte de la mejoría. A ellos se agrega, sin duda, la combinación de una mayor demanda de mano de obra con la maduración del proceso de transición demográfica, que ha generado una reducción en el ritmo de crecimiento de la oferta laboral en la última década.

Esta mejoría debe ser tomada, en cualquier caso, con cautela. En materia distributiva, la región se encuentra en promedio mejor que en 1990, pero peor que en 1980 y sigue teniendo, en conjunto con África al Sur del Sáhara, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso más altos del mundo (Gasparini y Lustig, 2011). Más aún, cuando se analiza un conjunto de indicadores del mercado de trabajo (desempleo, informalidad, remuneraciones medias y acceso a la seguridad social), se constata que no hay mejoría sistemática a largo plazo en las condiciones laborales, excepto en Chile (Ocampo y Vallejo, 2011). Y el alcance de la economía informal sigue siendo notorio y más elevado que en el pasado. De acuerdo con las estimaciones más recientes (Tokman, 2011), la economía informal se expandió de 58,8 al 64,0% del empleo urbano entre 1990 y 2008, según un concepto que incluye no solo los empleos en ocupaciones informales sino también los trabajadores asalariados del sector formal en condiciones de precariedad laboral (sin acceso a la seguridad social e incluso sin contrato de trabajo).

CRISIS, RECUPERACIÓN E INCERTIDUMBRES

La crisis financiera mundial que se desató a partir de la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 afectó con fuerza a América Latina. Algunas economías ya habían comenzado a reducir sus ritmos de crecimiento desde comienzos del año y todas entraron en fuerte desaceleración o abierta rece-

sión en el último trimestre de 2008. La caída de la actividad productiva fue fuerte y generalizada, como indican los promedios ponderados y simples de la tasa de crecimiento en 2009, que en ambos casos fueron los peores desde 1982-1983 (gráfico 1). Más aún, la magnitud de la recesión latinoamericana fue peor que las de todas las subregiones de Asia y África. En una perspectiva de larga duración, hacen parte de la fuerte vulnerabilidad del crecimiento económico a las condiciones de la economía mundial e indican que, si bien se ha avanzado en diversas dimensiones de la estabilidad económica, no se ha logrado hacerlo en materia de estabilidad real, es decir de la intensidad del ciclo económico.

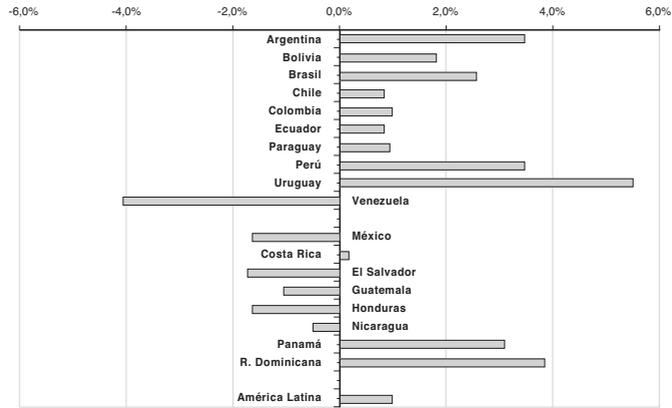
La gran diferencia en esta ocasión fue la vigorosa recuperación que se inició a mediados de 2009 y que se tradujo en un crecimiento cercano al 6% en 2010 y uno esperado de en torno al 4,5% en 2011². Sin embargo, tanto la crisis como la recuperación han tenido velocidades diferentes a lo largo y ancho de la región, como lo indica el gráfico 4, que muestra un patrón regional norte-sur, con algunas excepciones. En efecto, el comportamiento de las economías sudamericanas es, en general, positivo, con la notable excepción de Venezuela. Por el contrario, en muchas de las economías de México y Centroamérica (incluida la República Dominicana), el PIB per cápita de 2010 se encontraba todavía por debajo del de 2008. Las excepciones más notables son Panamá y República Dominicana. Es, por lo demás, interesante anotar que este patrón difiere radicalmente del de la «media década perdida» de 1998-2003, cuando el comportamiento de Sudamérica fue más desfavorable.

Este desempeño divergente refleja, en parte, diferencias en las políticas nacionales. Por ejemplo, la gran divergencia entre el comportamiento de Brasil y Venezuela durante los años de la crisis tiene como explicación básica las políticas anticíclicas del primero, que contrastan con las procíclicas del segundo. Más en general, el avance significativo en reducir la vulnerabilidad financiera externa es un hecho notorio en las economías de la región, como se discute en la próxima sección. Sin embargo, el comportamiento divergente también refleja los patrones de especialización de los distintos países, que en las últimas décadas han mostrado también un patrón norte-sur: una especialización más sesgada hacia productos básicos en Sudamérica y hacia manufacturas y servicios en el norte de la región (véase la quinta sección de este

² Para un análisis detallado de la crisis y la recuperación, véanse los informes de la CEPAL (2010b), FMI (2010), BID (2011) y Banco Mundial (2011).

trabajo). Como reflejo de ello, los países sudamericanos se han beneficiado de la fuerte recuperación de los precios de productos básicos, jalonados por la demanda de la economía china, en tanto que México y Centroamérica se han visto más perjudicados por el lento dinamismo de la economía norteamericana, y en el caso de Centroamérica por el alza reciente de los precios de los hidrocarburos.

Gráfico 4. Crecimiento anual per cápita, 2008-2010



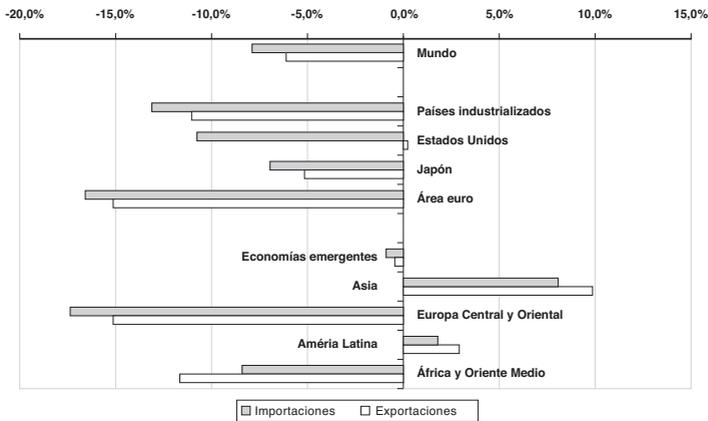
Fuente: CEPAL.

Por lo demás, estas condiciones indican que, en contraste con la perturbación fuertemente negativa que generó la crisis financiera internacional, hubo dos elementos de «buena suerte» para la región en la coyuntura internacional reciente. El primero fue el rescate masivo de los sectores financieros por parte de los países industrializados, que implicó que la crisis financiera fuera inicialmente muy fuerte pero, en términos de su impacto sobre la región, de corta duración (aproximadamente un año frente a seis para la crisis que se inició en Asia en 1997 y ocho años para la crisis de la deuda de los años ochenta). Más aún, el mantenimiento de las bajas tasas de interés en las economías industrializadas generó un fuerte incentivo a invertir parte del portafolio de los inversionistas institucionales en las economías emergentes, induciendo más bien una situación contraria desde mediados de 2009: una verdadera avalancha de capitales. El segundo elemento fue la existencia de una economía grande y con la capacidad y el deseo de adoptar políticas fuertemente expansivas durante la crisis: China. El resultado de esas políticas es

que la fuerte caída inicial de los precios de productos básicos fue sustituida por una veloz recuperación de dichos precios (única en la historia económica mundial para una crisis de esta intensidad) e incluso del rápido retorno a los altos precios de los años de auge.

La evolución del comercio es un tanto más compleja. La crisis desencadenó una contracción del comercio internacional (un 30% en términos de valor), a ritmos inicialmente incluso peores que durante la Gran Depresión de la década de 1930. América Latina tuvo un comportamiento similar, aunque con un impacto menos fuerte de los volúmenes y más de los precios de exportación, como consecuencia en este último caso del desplome inicial de las cotizaciones de los productos básicos. Con las medidas de reactivación, la recuperación del comercio internacional se inició a mediados de 2009, pero ha sido incompleta en la mayor parte del mundo. América Latina ha experimentado la recuperación más dinámica después de Asia, tal como indica el gráfico 5, pero aún así a fines de 2010 los volúmenes de exportaciones de la región se encontraban solo ligeramente por encima de los previos a la crisis.

Gráfico 5. Volumen del comercio mundial
(último trimestre de 2010 vs. primer semestre de 2008)



Fuente: CPB Netherlands Bureau

Estos hechos nos sirven de marco para analizar el contexto internacional en el cual se va a desenvolver la región en los próximos años. El elemento dominante es la diversidad en el dinamismo de las distintas economías, incluso en el interior de las regiones, como acontece, como hemos visto, en la

propia América Latina. En términos de su impacto sobre la región, el elemento más negativo se dará por el lado de la migración y las remesas, donde las oportunidades parecen cerradas, debido a la crisis en los principales países de destino de los migrantes: Estados Unidos y España. El renovado acceso a los mercados de capitales es, por supuesto, un aspecto positivo para la región, pero también significa riesgos importantes, que se han hecho crecientemente evidentes en 2011, e incluyen reevaluación de las monedas, inflación de activos y recalentamiento de las economías. La tendencia a la reevaluación es preocupante, por los problemas que plantea sobre los patrones de especialización, un tema sobre el cual volveremos.

La evolución del comercio internacional muestra un panorama complejo y ambivalencias igualmente acentuadas. La rápida recuperación de los precios de los productos básicos es, por supuesto, un elemento positivo para muchas economías de la región, especialmente sudamericanas, pero también una perturbación negativa para los países importadores de petróleo. Ha generado también un ambiente inflacionario mundial similar al de 2008, que ya ha comenzado a inducir medidas monetarias contraccionistas en el mundo entero, que se traducirán en una desaceleración de la economía mundial. Por otra parte, pese a su recuperación, el volumen de comercio internacional se encontraba en 2010 un 10% por debajo de su tendencia previa a la crisis (Ocampo, 2011). Además, a fines de dicho año, los volúmenes de importaciones, tanto de Europa como, en menor medida, de Estados Unidos, continuaban muy por debajo de los niveles previos a la crisis (véase nuevamente el gráfico 5).

De esta manera, el dinamismo de la economía mundial depende crecientemente de la economía china, que no tiene la misma capacidad de arrastre sobre el comercio internacional de las economías industrializadas. Más aún, esta economía tiene sus propios desequilibrios, en particular la excesivamente baja participación de los salarios en el ingreso y, por ende, del consumo en el gasto agregado, que la hacen muy dependiente de altísimas tasas de inversión, que pueden no ser sostenibles en el tiempo³. La estructura del comercio latinoamericano con China muestra, a su vez, grandes desequilibrios, que se ilustran más adelante. Este comportamiento ambivalente del comercio internacional genera grandes incertidumbres en una región que ha confiado el grueso de su estrategia de desarrollo al dinamismo del comercio internacional.

³ Sobre estos temas, véase un análisis más detallado en Ocampo (2011).

Aparte de sus incertidumbres y ambivalencias, los impactos de este escenario internacional tienen signos diferentes en distintos países latinoamericanos. La alta dependencia de exportaciones de manufacturas y servicios hacia la economía norteamericana, así como el limitado dinamismo de las remesas, hace mucho más vulnerable al norte de la región. Sudamérica, por su parte, tiene un panorama más despejado, pero donde la excesiva dependencia de productos básicos puede convertirse también en una fuente de debilidades hacia el futuro.

LOS AVANCES DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

No hay la menor duda que la mejoría en las políticas macroeconómicas contribuye a las perspectivas favorables de la región. Sin embargo, hay interpretaciones muy diferentes sobre dónde yacen las fortalezas. Las visiones más ortodoxas hacen énfasis sobre la mezcla de políticas fiscales más sanas, objetivos de inflación más rigurosos a cargo de bancos centrales autónomos y tipos de cambio flexibles, es decir sobre las menores vulnerabilidades macroeconómicas *internas*. Esta interpretación tiene varios puntos débiles, como veremos. Una más apropiada resalta la menor vulnerabilidad financiera frente a choques *externos*, facilitada por la mezcla de menor dependencia del endeudamiento externo y acumulación de reservas internacionales. Un elemento común a ambas interpretaciones es la mayor solidez de los sistemas financieros nacionales, gracias a una regulación prudencial más rigurosa, que por lo demás es el resultado de respuestas nacionales ante sus propias crisis financieras del pasado.

Algunos de los logros en el frente interno tienen ya vieja data. Como vimos, la reducción de la tasa de inflación tuvo lugar en la década de 1990. Por su parte, como resultados de los ajustes fiscales draconianos que se adoptaron durante la de 1980, los desequilibrios fiscales han sido moderados durante los dos últimos decenios: entre un 1 y un 3% del PIB, con los registros más altos solamente durante años de crisis (1999-2003 y 2009). Sin embargo, ni la baja tasa de inflación ni los menores desequilibrios fiscales sirvieron para evitar la fuerte crisis que experimentó la región entre 1998 y 2003, durante su «media década perdida». También es cierto que la deuda pública se redujo

durante los años de auge de 2004-2008, pero los niveles de endeudamiento público eran muy similares o incluso superiores en 2008 a los de 1997, y no sirvieron entonces para evitar la crisis.

Más aún, como lo evidencian los ciclos económicos todavía pronunciados, la política macroeconómica no ha logrado reducir la vulnerabilidad de la actividad productiva frente a los ciclos externos. Una de las razones básicas es la ausencia o debilidad de las políticas macroeconómicas anticíclicas, pese a la retórica que se popularizó durante la crisis reciente, cuando este término se puso de nuevo de moda. El cuadro 1 muestra una caracterización del comportamiento del gasto público a lo largo del último ciclo económico. Una política fiscal anticíclica se define como un aumento moderado del gasto

Cuadro 1. Caracterización del gasto público

	Crecimiento real del gasto primario (%)			Crec. del gasto 2004-08 vs. crec. del PIB en:	
	2004-2008	2009	2010	2004-2008	1990-2010 ¹
Anticíclicos					
Chile	5,5	15,3	4,4	1,15	1,10
El Salvador	1,6	10,8	5,1	0,49	0,47
Paraguay	2,0	28,0	11,4	0,42	0,73
Perú	7,3	12,7	12,6	0,96	1,66
Acíclicos, crecimiento moderado del gasto					
Guatemala	2,3	4,6	3,3	0,52	0,62
Uruguay	7,0	7,4	10,7	0,84	2,02
Acíclicos, expansión persistente					
Argentina	12,3	19,7	14,5	1,46	3,03
Colombia	7,7	10,9	-4,2	1,41	2,21
Costa Rica	7,6	10,6	3,3	1,29	1,61
Procíclicos					
Bolivia	10,2	0,2	10,2	2,12	2,67
Brasil	7,9	2,2	10,6	1,67	2,91
Rep. Dominicana	11,7	-12,1	0,7	1,67	2,26
Ecuador	19,7	6,0	7,4	3,66	6,34
Honduras	8,1	3,5	-3,8	1,38	2,29
México	5,7	3,4	-3,6	1,71	2,05
Nicaragua	6,9	5,1	3,0	1,73	2,33
Panamá	12,8	-0,3	6,3	1,46	2,26
Venezuela	12,6	-1,4	-12,5	1,22	4,28
Promedio	8,3	7,0	4,4	1,40	2,27

^{1/} 1997-2008 para Brasil y República Dominicana

Fuente: Estimaciones del autor basadas en estadísticas de la CEPAL.

primario (crecimiento inferior o no muy lejano al del PIB) durante el auge sucedido por una aceleración del gasto durante la crisis. Según estos criterios, no más de cuatro países latinoamericanos tuvieron ese comportamiento. Mucho más común son los casos de políticas procíclicas (nueve países)⁴ o de crecimiento persistente, tanto más lento o más rápido que el del PIB (otros cinco países).

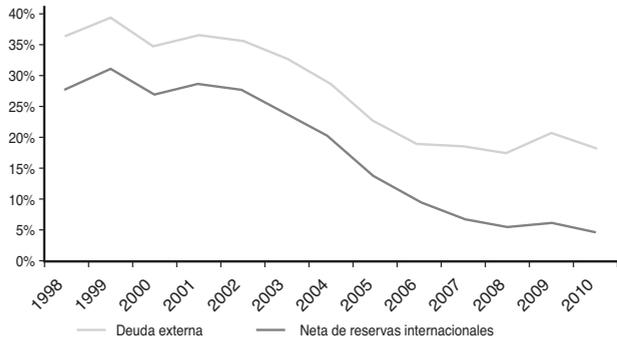
Mucho más destacadas durante la crisis reciente fueron las políticas monetarias anticíclicas. A diferencia de las crisis anteriores, lo más notable fue la capacidad de los bancos centrales de evitar tener que aumentar las tasas de interés o tomar otras medidas monetarias restrictivas durante la crisis, en particular para frenar la fuga de capitales. Por el contrario, los bancos redujeron significativamente sus tasas de interés; este proceso se produjo con algún rezago, dado el contexto de alta inflación que había caracterizado el año 2008. Estas medidas estuvieron apoyadas, además, por reducciones de encajes bancarios y utilización de los bancos de desarrollo y otros bancos públicos para mantener o acelerar el crecimiento del crédito, compensando en este último caso el menor dinamismo generalizado del crédito de los bancos privados.

Sin embargo, este comportamiento de la política monetaria durante la crisis no tuvo su correlato durante el auge, indicando que tampoco en este caso ha triunfado una filosofía consistentemente anticíclica. Aunque todos los bancos se tornaron más cautelosos durante la oleada inflacionaria de 2008, el único caso claro de un banco central que se tornó contraccionista durante el auge fue el de Colombia. En este caso, la elevación de las tasas de interés en 2006-2007 generó serios problemas de atracción de capitales, que terminaron por llevar a las autoridades de dicho país a restringir la entrada de capitales.

La capacidad para adoptar estas medidas expansionistas durante la crisis estuvo sustentada en la menor vulnerabilidad externa. Aquí los hechos decisivos fueron la fuerte reducción del endeudamiento externo y la de la acumulación de reservas internacionales (o, en el caso de Chile, de recursos en los fondos soberanos de riqueza) durante los años de auge. El gráfico 6 muestra este fenómeno con precisión. Los niveles de endeudamiento externo seguían siendo altos antes de la crisis que se inició en 1998. Durante el auge de 2004-2008 se redujeron a la mitad, si se estiman como proporción del PIB (en dóla-

⁴ El caso de Brasil es discutible, pero si se reclasificara sería hacia el grupo de países con crecimiento persistente del gasto.

Gráfico 6. América Latina: deuda externa como porcentaje del PIB (a dólares de paridad de 2000)



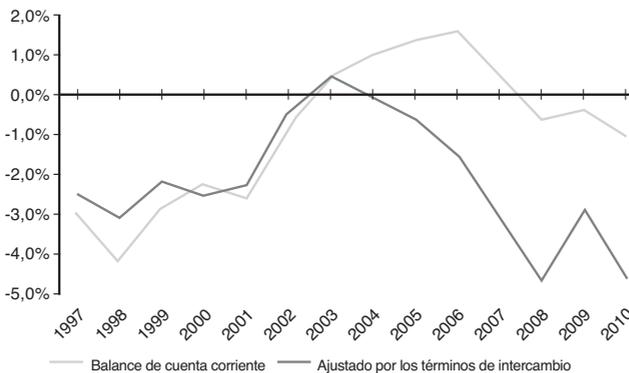
Fuente: Estimaciones del autor basadas en estadísticas de la CEPAL.

res de paridad). Más aún, si la deuda se estima neta de reservas internacionales, se reduce de poco menos del 30% del PIB hasta 2002 a solo el 5,5% en 2008. Una forma simple de expresar esto es que el auge permitió borrar definitivamente el espectro de la crisis de la deuda, que se había mantenido como una verdadera amenaza hasta comienzos del siglo XXI, y que de hecho había golpeado de nuevo a varios países durante la media década perdida.

Cabe anotar que el alto nivel de reservas internacionales implica que los países que contaban con flexibilidad cambiaria administraron el tipo de cambio de manera activa. Las principales excepciones fueron Chile y México, pero en el primer caso los fondos soberanos jugaron el papel que las reservas desempeñaron en otros países, y ambos se movieron hacia una flexibilidad administrada después de la crisis. Entre los esfuerzos nacionales que contribuyeron a la reducción de la deuda externa, uno de los más importantes fue el desarrollo de un mercado interno más amplio y profundo para títulos de deuda pública. Una de las consecuencias de ello es que, mientras la deuda externa del grueso de los gobiernos era, como proporción del PIB, inferior en 2008 a lo que había sido en 1997, lo contrario acontecía en el caso de la deuda pública interna. Ello no fue un obstáculo, sin embargo, a la adopción de políticas anticíclicas. Antes bien, el desarrollo de un mercado interno profundo de deuda pública es esencial para poner en marcha políticas fiscales anticíclicas. Por otra parte, otro de los factores que contribuyó a la reducción de la deuda fue la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), que benefició a Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Esta mejoría no fue el producto de una gran moderación de la demanda agregada. Esto se puede observar muy bien al mirar los saldos en cuenta corriente, que miden la diferencia entre el gasto agregado y el PIB de cada país. Como indica el gráfico 7, dicho saldo se mantuvo en superávit o en equilibrio. Sin embargo, cuando se ajusta por los términos de intercambio se observa un deterioro acelerado. Ese deterioro fue virtualmente generalizado en los países de la región (Ocampo, 2009). La lectura es simple: en su conjunto, América Latina no ahorró sino que gastó el auge en los términos de intercambio. No hubo tampoco aquí comportamiento anticíclico. La otra cara de la moneda es que, en ausencia del apogeo de precios de productos básicos que acompañó al auge, no hubiera sido posible la mejoría en la vulnerabilidad externa de las economías.

Gráfico 7. América Latina: balance de la cuenta corriente ajustado por términos de intercambio



Fuente: Estimaciones del autor basadas en estadísticas de la CEPAL.

Este análisis coincide, por lo demás, con lo que muestra la literatura empírica reciente, que indica que la menor vulnerabilidad *externa* fue el elemento decisivo en el buen desempeño relativo de las economías en desarrollo durante la crisis reciente. Dependiendo de los estudios correspondientes, la menor vulnerabilidad externa está asociada a una mezcla de cinco factores, claramente interrelacionados: i) menores déficit en cuenta corriente; ii) tasas de cambio competitivas; iii) alto nivel de reservas internacionales; iv) bajo monto de pasivos externos de corto plazo; y v) regulaciones a los flujos de capital⁵. La combinación de estos factores implica, por lo demás, que el

⁵ Véanse, entre muchos otros, Frenkel (2010), Llaudes *et al.* (2010) y Ostry *et al.* (2010).

régimen cambiario más común en los países con fortaleza externa es una flexibilidad administrada del tipo de cambio. En el caso latinoamericano, además, el primero de estos factores fue más el producto del auge de los términos de intercambio que de la austeridad en el gasto.

La principal implicación de este análisis es que es necesario seguir avanzando para hacer aún más sólidos los fundamentos macroeconómicos de las economías latinoamericanas. Es necesario seguir manteniendo los avances de ya vieja data en materia de inflación y de control de los déficit públicos, y los más recientes, relacionados con el menor endeudamiento externo y los mayores niveles de reservas internacionales, a los cuales está asociado, a su vez, un manejo administrado del tipo de cambio. Pero a ello hay que agregar un marco anticíclico claro de la política macroeconómica, que hasta ahora ha sido la excepción más que la regla.

LOS PATRONES DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

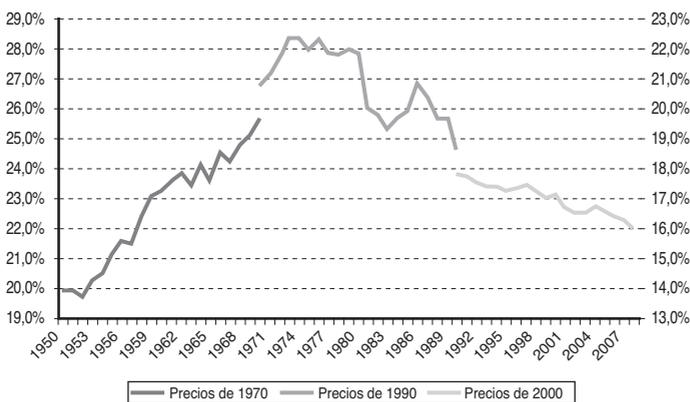
Un proceso de crecimiento dinámico está siempre acompañado de cambios en la composición del PIB y del empleo y en los patrones de especialización internacional. En los países en desarrollo, uno de los elementos más destacados de este proceso es la transferencia de mano de obra de sectores de baja a sectores de alta productividad. Más en general, el contenido tecnológico de los distintos sectores productivos (y crecientemente de distintas actividades dentro de un mismo sector) es diferente y, por ello, los distintos sectores (actividades) tienen una diversa capacidad para transmitir progreso técnico. Estos procesos de cambio estructural no son un mero subproducto del crecimiento económico: son su motor mismo. En este sentido, el desarrollo económico no es otra cosa que la capacidad de una economía de generar nuevas actividades productivas y el lento dinamismo está invariablemente acompañado de un estancamiento o de un retroceso en el proceso de cambio estructural (Ocampo *et al.*, 2009).

La literatura económica más reciente ha mostrado la validez de este marco conceptual mostrando, para las economías abiertas de hoy, que existe una fuerte asociación entre los patrones de especialización y el ritmo de crecimiento. Uno de los intentos más interesantes es el ensayo de Hausmann *et al.*

(2007), que muestra que la «calidad» o contenido tecnológico de las exportaciones es un determinante fundamental del crecimiento de los países, donde la calidad se mide por el «nivel de ingreso» incorporado en las exportaciones (el valor de las exportaciones ponderado por el nivel de ingreso de los países que típicamente exportan los mismos productos). Ocampo *et al.* (2009, cap. 4) muestran, así mismo, que el crecimiento per cápita de los países está ligado al contenido tecnológico de los productos de exportación: aquéllos donde predomina un patrón exportador dominado por las manufacturas intensivas en alta o mediana tecnología han tendido a crecer a largo plazo a un ritmo superior a aquellos que se especializan en recursos naturales o en manufacturas intensivas en recursos naturales.

Visto desde esta perspectiva, hay varios elementos preocupantes en los cambios en las estructuras productivas que ha experimentado la región. A largo plazo, el que genera mayores inquietudes es el largo proceso de desindustrialización –y, podríamos agregar, de desindustrialización precoz– que ha venido experimentado la región por ya más de tres décadas. El ascenso de la participación de las manufacturas en el PIB se interrumpió a mediados del decenio de 1970 y fue sucedido por una fuerte reversión de dicha tendencia a partir de la década perdida, que no se ha interrumpido desde entonces (gráfico 8). Esta tendencia contrasta abiertamente con la de las economías asiáticas de rápido desarrollo, que han mantenido un patrón de industrialización claro durante todas estas décadas.

Gráfico 8. América Latina: participación de la industria manufacturera en el PIB



Fuente: Estimaciones del autor basadas en estadísticas de la CEPAL.

La desindustrialización ha coincidido con tendencias adversas en la propia estructura industrial. Las reformas económicas destruyeron una parte importante del aparato productivo, especialmente de aquel orientado hacia el mercado interno. Uno de los resultados fue una clara involución de la estructura productiva, cuya característica dominante fue el avance relativo de las industrias intensivas en recursos naturales (Katz, 2000). Más allá de ello, sin embargo, la región acusa un creciente rezago tecnológico, que se refleja aún en estas ramas. El cuadro 2 corrobora esta apreciación. Allí se aprecia la baja proporción de las ramas industriales intensivas en tecnología y los bajísimos niveles de investigación y desarrollo y de innovación tecnológica en América Latina, no sólo en relación con los países industrializados y las economías asiáticas de rápido desarrollo, sino también con los países industrializados cuyas exportaciones son intensivas en recursos naturales (CEPAL, 2007; Cimoli y Porcile, 2011).

Cuadro 2. Especialización, estructura productiva y crecimiento

	PR1	PR2	%RN	I+D	Patentes
Latinoamérica	0,30	0,23	70	0,40	0,5
Países desarrollados basados en RN	0,70	0,72	59	1,89	65,4
Países emergentes de Asia	0,80	0,99	30	1,21	30,5
Economías maduras	0,88	0,97	24	2,43	132,6

Economías maduras: Francia, Italia, Gran Bretaña, EE.UU., Japón y Suecia.

Desarrollados basados en RN: con 40% o más de las exportaciones basadas en recursos naturales.

PR1: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EE.UU. 1982-2002).

PR2: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EE.UU. 2002-2007).

%RN: porcentaje de las exportaciones basadas en recursos naturales.

I+D: inversión en investigación y desarrollo como % del PIB (1996-2007).

Patentes: patentes acumuladas por millón de habitantes (1996-2007).

Fuente: Cimoli y Porcile (2011).

Cabe agregar que a partir de los procesos de liberalización comercial se produjo una diferenciación entre dos patrones de inserción internacional de las economías latinoamericanas, que siguen el patrón norte-sur ya mencionado en una sección anterior. Los países del norte de la región (México, Centroamérica y República Dominicana) se vincularon con la economía de Estados Unidos exportando tanto productos industriales tradicionales (en particular textiles) como, especialmente en el caso de México y Costa Rica, artículos de

mayor contenido tecnológico (artículos electrónicos y automóviles). En varias de ellas, hay además un componente importante de exportación de servicios, especialmente de turismo, aunque también en Panamá de servicios financieros y de transporte.

En los países más pequeños, las manufacturas exportadas son muy dependientes de actividades de maquila, mientras que en México las relaciones de producción fueron más variadas. En general, sin embargo, aun en las economías que han logrado integrarse mejor en las cadenas mundiales de manufacturas con altos contenidos tecnológicos (México y Costa Rica), el valor agregado no es muy elevado, no sólo a nivel nacional sino regional. Aquí yace una gran diferencia con Asia Oriental donde, aun si en países específicos el valor agregado dentro de las cadenas productivas es bajo, esa actividad es parte de una red productiva que tiene un alto contenido regional. América Latina carece de una red regional de este tipo.

En Sudamérica, por su parte, la principal fuente de dinamismo exportador ha provenido de la elaboración de productos basados en recursos naturales que se exportaban a mercados más diferenciados. Tanto aquí como en Centroamérica, los patrones dominantes de especialización coinciden con un comercio intrarregional activo, donde predominaron los productos manufacturados. Los procesos de integración correspondientes adquirieron nuevo dinamismo desde la década de los noventa, cuando de hecho nació uno nuevo, MERCOSUR. Sin embargo, aunque la integración centroamericana ha seguido avanzando, incluso en el contexto del nuevo tratado de libre comercio con Estados Unidos, los procesos de integración sudamericanos han enfrentado diferentes problemas políticos y una alta susceptibilidad frente a los ciclos económicos, como se hizo evidente durante la crisis de fines del siglo XX y nuevamente en 2009.

Dentro de estos patrones, un hecho adicional que cabe destacar es la reprimarización de la estructura exportadora que tuvo lugar durante el auge de 2004-2008 (cuadro 3). En efecto, durante el auge se revirtió una tendencia de largo plazo, que se inició a mediados de la década de los sesenta, a diversificar la estructura exportadora hacia manufacturas, con distinto contenido tecnológico. Las exportaciones basadas en recursos naturales, que se habían reducido del 70,8% de las exportaciones de la región en 1990 al 45,9% en 2003, se elevaron de nuevo al 57,1% en 2008. Aunque no existen datos comparables para años más recientes, es muy posible que este patrón se haya acentuado con posterioridad.

Cuadro 3. Composición de las exportaciones de bienes de América Latina, 1990-2008 (%)

	1990	1997	2003	2008
Productos básicos	51,1	31,8	30,1	38,0
Manufacturas basadas en recursos naturales	19,7	17,4	15,7	19,1
Agropecuarias	9,2	8,7	8,5	7,9
Otras	10,5	8,7	7,2	11,2
Subtotal bienes basados en recursos naturales	70,8	49,1	45,9	57,1
Manufacturas de tecnología baja	9,6	12,5	12,0	7,6
Textiles, confecciones y calzado	5,2	6,4	5,6	3,0
Otros productos	4,4	6,1	6,3	4,6
Manufacturas de tecnología media	15,8	24,6	25,4	20,9
Industria automotriz	4,2	9,2	9,5	7,6
Industrias de proceso	6,1	5,3	5,1	5,7
Industrias de ingeniería	5,6	10,1	10,7	7,7
Manufacturas de alta tecnología	2,6	10,8	14,8	11,4
Electrónica y eléctrica	1,5	9,4	12,5	9,4
Otras	1,0	1,5	2,3	2,0
Subtotal productos de media y alta tecnología	18,4	35,5	40,2	32,3
Otras	1,2	2,9	2,0	3,0

Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de comercio de las Naciones Unidas.

Este proceso está entrelazado con el gran auge de precios de productos básicos que tuvo lugar durante estos años y del creciente comercio con China, que ha ascendido rápidamente como destino exportador de muchas de las economías de la región, especialmente las sudamericanas. Sin embargo, la relación comercial con el gigante asiático acusa de una dramática asimetría en la estructura de comercio: mientras China exporta a América Latina un conjunto amplio y cada vez más diversificado de productos manufacturados, la región exporta al gigante asiático fundamentalmente un puñado de productos básicos (en particular, cobre, mineral de hierro, soja y petróleo). Esta relación comercial, que ha sido la fuente más importante del dinamismo exportador latinoamericano, plantea, por lo tanto, grandes interrogantes sobre el futuro de la industrialización latinoamericana, no sólo por la fuerte competencia de China en terceros mercados sino en los propios mercados regionales, a lo que se agrega la estrategia de desarrollo productivo y tecnológico agresiva del gigante asiático y su obsesión, que no tiene paralelo en ninguna economía latinoamericana, por contar un tipo de cambio competitivo (Gallagher y Porzecanski, 2010).

En este contexto una pregunta adicional que conviene hacerse es si hemos entrado en una etapa del desarrollo mundial que premia la producción de productos básicos, especialmente a través de altos precios de dichos productos y que, por ende, la región no pierde sino, por el contrario, gana aprovechando sus ventajas comparativas en recursos naturales, como lo hizo a fines del siglo XIX y comienzos del XX. La respuesta en este sentido tiene varias dimensiones. Por una parte, es cierto que la región no debe abandonar sus ventajas comparativas, pero debe hacerlo de forma tal que no sea antagónico con su diversificación productiva, incluso hacia las ramas asociadas a los recursos naturales que ofrecen posibilidades de desarrollo tecnológico, siguiendo el patrón de las naciones industrializadas intensivas en la explotación de dichos recursos (véase nuevamente el cuadro 2). La estrategia brasileña para el desarrollo de su riqueza petrolera es, en este sentido, un ejemplo alentador. Por lo demás, el análisis de la tendencia de los precios de productos básicos a largo plazo indica que si bien podemos haber entrado en un ciclo de altos precios de minerales (hidrocarburos y metales), esto no es aplicable a los productos agrícolas, que a duras penas han revertido durante los auges recientes el fuerte deterioro que experimentaron durante las dos últimas décadas del siglo XX (Ocampo y Parra, 2010). A todo ello hay que agregar, por supuesto, que todo patrón de desarrollo basado en recursos naturales debe vigilar de cerca que no esté asociado a un deterioro del capital natural.

El mayor peligro es, por supuesto, que la subida de los precios de productos básicos, unida al auge simultáneo de los capitales, termine por generar una fuerte apreciación de las monedas que acelere aún más el proceso de desindustrialización que viene experimentando la región (es decir, una «enfermedad holandesa», como se la denomina en la literatura económica). Esta tendencia es aún más grave en la medida en que las economías latinoamericanas se inclinen por dejar reevaluar sus monedas en tanto que las asiáticas (y, notablemente, China) continúen resistiendo dicha presión.

La conclusión principal es que América Latina debe prestar mucha más atención a sus problemas de estructura productiva, en particular a la sincronía entre desarrollo exportador, encadenamientos productivos y, en particular, a la acumulación de capacidades tecnológicas que se asocian a estos procesos. Además, dadas las grandes incertidumbres que rodean al comercio internacional, la región debe apostar también a sus mercados internos, que en la etapa actual de desarrollo incluyen los mercados internos ampliados que generan los

procesos de integración. Ello exige, en particular, superar los obstáculos políticos que han afectado dichos procesos y prestar particular atención a su fuerte vulnerabilidad frente a los ciclos económicos de los países miembros.

El foco de las estrategias de desarrollo productivo debe variar de acuerdo con el grado de desarrollo industrial de los países, su tamaño y sus recursos naturales, y debe prestar atención no sólo a la industria manufacturera sino también a los servicios y al desarrollo agrícola y minero. Por ello el término «políticas de desarrollo productivo» es preferible al de «políticas industriales». Una de las virtudes de esta formulación más amplia es que ofrece oportunidades de desarrollo a un conjunto amplio de países de la región, muchos de los cuales no pueden aspirar a la exportación de productos manufacturados de alta tecnología.

En este sentido, el centro de estas políticas debe ser la promoción de actividades innovadoras que generan externalidades, es decir beneficios para otras empresas dentro de un país. Además, el concepto de innovación debe entenderse en un sentido amplio, como «nueva actividad». Esto implica que, aparte de lo tecnológico (nuevos procesos productivos y nuevos productos), incluye lo comercial (v. gr., nuevas formas de comercializar y la conquista de nuevos mercados), nuevas formas de estructurar una empresa o una industria y la explotación de nuevas fuentes de materias primas. A largo plazo, el objetivo esencial de toda estrategia de este tipo debe ser, en cualquier caso, la acumulación de capacidades tecnológicas. Su base institucional deben ser alianzas público-privadas que respondan a las características de cada país. La contraprestación de los incentivos que otorgue el Estado deben ser requisitos de desempeño. Además, la naturaleza misma de los incentivos implica que deben durar solo en la medida en que se cumplen sus requisitos básicos: que se genere la innovación y que se difunda a otros agentes económicos.

Esto requiere invertir en el desarrollo de las instituciones encargadas de llevar a cabo estas políticas. Si algo se puede decir en ese campo es que la destrucción institucional en esta esfera fue amplia en América Latina durante el periodo de reformas económicas. Aunque ciertamente se han construido nuevos instrumentos, entre otras cosas porque se mantuvieron algunas instituciones del pasado que se han readecuado al nuevo contexto, la subinversión en esta esfera es amplia, con notables excepciones nacionales (entre las que destaca Brasil). Ésta es, por lo tanto, una esfera donde es esencial llevar a cabo un gran esfuerzo institucional en los próximos años.

CONCLUSIONES

¿Será ésta la «década de América Latina»? Como demuestra este artículo, hay muchos elementos positivos. La menor vulnerabilidad financiera externa es una de ellas, al igual que las oportunidades que han abierto los mercados internacionales para los países con riquezas en recursos naturales (especialmente de origen minero) y la integración creciente en el nuevo polo dinámico de la economía mundial, la economía china. Aún más importante, los patrones de desarrollo más recientes muestran la coincidencia de crecimiento económico con desarrollo social. Estas tendencias han abierto la posibilidad real de un patrón de desarrollo más equitativo, uno de los objetivos más esquivos del desarrollo latinoamericano.

Pero existen muchas incertidumbres. Algunas de ellas se refieren al contexto internacional, y se refieren no solo a las que rodean al mundo industrializado, sino también a la capacidad de la economía china de convertirse en un polo alternativo de igual fortaleza y de ofrecer la oportunidad de un comercio más balanceado a los países de la región. Se relaciona igualmente con las dificultades macroeconómicas de manejar la abundancia de capitales y los altos precios de productos básicos y, más en general, de reducir la intensidad de los ciclos económicos. A ello se agrega la necesidad de desarrollar políticas productivas sólidas que profundicen el desarrollo tecnológico, un tema sobre el cual ha habido inmensos vacíos en la región a partir de las reformas de mercado.

De esta manera, la capacidad de transformar los patrones favorables actuales en una década de América Latina depende de los esfuerzos que lleve a cabo la región. Estos esfuerzos deben incluir el tránsito definitivo a políticas macroeconómicas anticíclicas y el desarrollo de estrategias ambiciosas de desarrollo productivo. Y, en particular, deben profundizar las tendencias sociales favorables con políticas que logren superar gradualmente la gran brecha histórica de América Latina: la brecha de la equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), *One Region, Two Speeds? Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*, coordinado por Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.
- Banco Mundial (2011), *El éxito de LAC se somete a prueba*, abril.
- CEPAL (2007), *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- (2008), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, CEPAL.
- (2010a), *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago, CEPAL.
- (2010b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*, Santiago, CEPAL.
- Cimoli, Mario y Gabriel Porcile (2011), «Learning, Technological Capabilities and Structural Dynamics», en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York, Oxford University Press, capítulo 22.
- Cornia, Giovanni Andrea (2010), «Income Distribution under Latin America's Center-Left Regimes», *Journal of Human Development and Capabilities*, febrero.
- FMI (2010), *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere: Heating up in the South, Cooler in the North*, octubre.
- Frenkel, Roberto (2010), «Lecciones de la política macroeconómica para el desarrollo a la luz de la experiencia de la última década», trabajo presentado en la XV reunión de investigadores de los bancos centrales del continente americano organizada por el CEMLA y el Banco Central de Bolivia, 3-5 de noviembre.
- Gallagher, Kevin y Roberto Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Gasparini, Leonardo y Nora Lustig (2011), «The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America», en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York, Oxford University Press, capítulo 27.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang y Dani Rodrik (2007), «What You Export Matters», *Journal of Economic Growth* 12, 1.

- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Llaudes, Ricardo, Ferhan Salman y Mali Chivakul (2010), «The Impact of the Great Recession on Emerging Markets», *IMF Working Paper WP/10/237*, octubre.
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010), *The New Dynamics of Inequality in Latin America*, Washington D.C., Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Brookings Institution.
- Ocampo, José Antonio (2009), «Latin America and the Global Financial Crisis», *Cambridge Journal of Economics* 33, 4, julio.
- (2011), «Global Economic Prospects and the Developing World», *Global Policy* 1, 2, enero.
- , Codrina Rada y Lance Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nueva York, Columbia University Press.
- y Mariángela Parra (2010), «The Terms of Trade for Commodities since the Mid-Nineteenth Century», en *Journal of Iberian and Latin American Economic History/Revista de Historia Económica* 28, 1, marzo.
- y Juliana Vallejo (2011), «Economy and Equity in Latin America», *Journal of Human Development and Capabilities*, noviembre.
- Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh, Karl Habermeir, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi y Dennis D. S. Reinhardt (2010), «Capital Inflows: The Role of Controls», IMF Staff Position Note SPN/10/04, 19, Febrero, en: www.imf.org.
- Tokman, Victor (2011), «Employment: The Dominance of the Informal Economy», en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York, Oxford University Press, capítulo 30.

EL MOMENTO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA: LEGITIMIDAD, SOBERANÍA, CIVILIDAD

Por

Natalio R. Botana

Universidad Torcuato Di Tella

América Latina atraviesa un momento de optimismo. Son situaciones sin duda diversas, más pronunciadas hacia el sur de Panamá que hacia el norte de aquella línea divisoria, en las cuales el crecimiento ha reaparecido una vez superado, aparentemente, el trance de la crisis económica de 2008. Esta gama de opiniones y actitudes¹ (basta con revisar datos e informes de encuestas recientes en las cuales, por ejemplo, el optimismo de la sociedad brasileña contrasta con el pesimismo de la sociedad mexicana) se inscribe en la tendencia global que ha producido un desplazamiento de las expectativas de crecimiento desde los países centrales a las regiones emergentes del planeta. Al igual que en el mundo asiático, en América Latina se destaca una potencia emergente y un conjunto de naciones cuyo perfil en materia de inversiones y exportación ha adquirido, en la última década, mayor relevancia.

Parecería, pues, que América Latina habría dejado atrás aquel perfil agónico de una cultura política ligada al desencanto y a una frustración sólo

¹ Los datos que en las páginas siguientes ilustran estas opiniones y actitudes están extraídos del *Informe 2010* de la Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, diciembre 2010, con comentarios de Daniel Zovatto y de Germán Lodola y Mitchell A. Seligson (eds.), *Cultura política de la democracia en Argentina 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Buenos Aires, UTDT – LAPOP – Barómetro de las Américas – Vanderbilt Univ., 2011.

superable gracias a la euforia que despertaba una vanguardia revolucionaria pronta a redimir por la violencia un depósito de injusticias. La democracia era una excepción y, en la mayoría de los casos, tan sólo un proyecto más o menos apetecible. Esta historia, que arrancó en el marco de la Guerra Fría hace más de medio siglo con las consiguientes reacciones de dictaduras y ensayos autoritarios, ha caducado. En su lugar, los protagonistas de aquellos movimientos de impugnación revolucionaria, que luego soportaron cárceles y represión, desempeñan presidencias constitucionales en Uruguay, El Salvador y Brasil. El futuro de América Latina, el apetito de porvenir de este momento de los bicentenarios, se cifra ahora en la capacidad de la democracia para dar cauce a políticas reformistas. El aspecto singular de este diálogo tendido entre pasado, presente y futuro reside en el hecho, anteriormente desconocido a escala regional, de que la democracia está sorteando la prueba de la experiencia a la vuelta de dos siglos. Hoy, podríamos apuntar que América Latina transita por un camino donde se entrecruzan la democracia como proyecto y la democracia como experiencia.

Este no es un dato menor. Más allá de las tentaciones hegemónicas y desvíos populistas, el escenario que actualmente predomina en América Latina es el de unos ensayos democráticos que se pusieron en marcha antes de que despertara en todo el planeta el periodo de crecimiento de los países emergentes. En esa más larga secuencia política, que se inició a principios de los años ochenta del último siglo, nuestras democracias afrontan riesgos de todo tipo: gobernanzas puestas en cuestión debido a recurrentes crisis económicas; caídas de presidentes, con o sin derrocamiento por intervención del poder militar; amenazas combinadas de guerrillas y organizaciones del narcotráfico; episodios encadenados de corrupción; fenómenos autoritarios apuntalados por el sufragio popular; fragilidad del sistema de partidos; redes corporativas, sindicales y patronales, que condicionan políticas públicas; desarrollo inédito de una democracia de masas mediada por una revolución comunicacional cuya expansión se acrecienta día tras día y que ha dado curso a injerencias gubernamentales y reiteradas agresiones contra los medios independientes (como ha dicho la relatora para la libertad de expresión de la OEA: «Hoy los Estados, con alguna excepción, ya no tienen censura legal, pero hay censura encubierta, que es lo que ocurre con la asignación de la publicidad oficial»²). Por si esto

² Catalina Botero, Primera Conferencia Latinoamericana de la Asociación Mundial de Diarios, Bogotá, marzo de 2011 (*La Nación*, 14 de marzo de 2011).

fuera poco, la tragedia de Haití, debida a un devastador terremoto que asoló a una sociedad anclada en una pobreza no menos hiriente, pone en evidencia la inutilidad de las instituciones regionales e internacionales para dar vuelta a la página sobre los peligros que se ciernen sobre un Estado fallido.

No faltará quien subraye, a la vista de estos antecedentes expuestos en montón, que el optimismo de que tanto se habla debería ser más cauto, sobre todo cuando estos hechos se van montando en un paisaje aquejado por los índices de desigualdad más altos del mundo. Aun aceptando los logros alcanzados en este difícil combate, en particular para reducir los niveles de pobreza e indigencia y aumentar el volumen de las clases medias, diez de los quince países más desiguales del mundo están ubicados en América Latina.

Es sabido que las tensiones históricas entre libertades y desigualdades están en el corazón del argumento democrático. ¿Es acaso posible –pregunta la teoría política desde hace milenios– combinar con la ayuda de la justicia ambos valores? Tal vez el imperativo categórico de la democracia consista en la obligación, jamás consumada plenamente, de conjugar esas dimensiones de la acción humana. En América Latina las operaciones inspiradas en tal propósito no han obtenido aún los efectos deseados. Desde 2007 el apoyo a la democracia experimenta un crecimiento sostenido hasta llegar al 61% de las opiniones favorables. La democracia es mayoritariamente el mejor de los regímenes posibles con cifras de adhesión muy altas como las de Venezuela (84%), Uruguay (75%) y Costa Rica (72%). No obstante, cabría preguntarse qué clase de democracia se está apoyando en Venezuela si la comparamos con el tradicional arraigo que esta forma de gobierno tiene en Costa Rica y Uruguay. Por otra parte, si al apoyo sumamos las actitudes referidas a la satisfacción con la democracia, las cifras descienden hasta llegar a un promedio del 44%. Es un tema constante que recorre el continente en son de advertencia: queremos la democracia; no estamos satisfechos con ella.

La satisfacción tiene evidentemente que ver con el rendimiento y los efectos de las políticas públicas. Es una verdad de Perogrullo que remite al análisis del trípode sobre el cual, en cualquier circunstancia contemporánea, la democracia se asienta: el régimen político, el Estado o unidad política de pertenencia que lo contiene, y la sociedad de la cual se nutren el régimen y el Estado. Según una óptica teleológica, cada uno de estos componentes, íntimamente relacionados, alude a una virtud capaz de perfeccionarlo: el régimen se desenvuelve procurando la legitimidad de sus instituciones, el Estado

lo hace para consolidar la inclusión social y aplicar cuando corresponde la coacción legítima, y la sociedad para infundir en sus miembros el atributo de la civildad y el arte de la asociación voluntaria.

* * *

Con razón se postula que sin elecciones libres y competitivas no hay régimen democrático digno de tal nombre. Este es el patrón que permite diferenciar a la democracia de otros regímenes que, aun invocando el lenguaje del origen popular de los gobiernos, obstruyen o manipulan dichos preceptos. En este primer plano de la acción colectiva, que habitualmente recibe el nombre de democracia electoral, América Latina exhibe sus mayores galas. Salvo el caso de Cuba, aún envuelta su política por un régimen de socialismo autoritario, en América Latina se vota prácticamente todos los años con una frecuencia superior a la que, por ejemplo, se puede observar en los regímenes parlamentarios de las democracias europeas. Estos procesos electorales se están transformando, a ojos de las nuevas generaciones, en un hecho rutinario. Para quienes en cambio han vivido más años, el ritmo acelerado de los comicios, con la incertidumbre que conlleva, resulta ser, en la corta perspectiva histórica del medio siglo, un suceso extraordinario.

Jamás, en efecto, había emergido con semejante fuerza esta manera de participar en la cosa pública. Un rápido vistazo al calendario electoral de estos años (2010-2012) lo dice todo: el electorado ha sido y será convocado en la región por lo menos en 21 oportunidades para intervenir en elecciones presidenciales, legislativas de carácter nacional, provinciales o estatales y municipales. Este fenómeno atrae un contingente de expertos en materia electoral que han refinado las técnicas para la emisión del voto, los métodos para auscultar la opinión pública por medio de encuestas y, sobre todo, para organizar tribunales y cortes electorales dotados de la autoridad necesaria para asegurar la transparencia del sufragio. Desde este punto de vista, la legitimidad de los regímenes democráticos en América Latina está franqueando, en gran medida, el antiguo umbral tras el cual reinaba la astucia del fraude y del control electoral por parte de los gobiernos (el porcentaje de los que recibieron frecuentemente una dádiva por su voto oscila entre el 14,5% en República Dominicana y el 1,6% en Chile). Salvo las excepciones que todavía se revelan con crudeza, ubicadas por ejemplo en los conjuntos subnacionales de

los regímenes federales, la regla pacífica que hoy ha ganado cuerpo es la del sufragio universal con alternancia en cuanto a la elección de las autoridades nacionales.

Como la alternancia entre gobierno y oposición es prueba de competitividad y de que los candidatos en pugna están dispuestos a aceptar la derrota, en América Latina hemos presenciado en las tres últimas décadas elecciones decisivas en cuanto a los cambios que han generado en la configuración electoral de muchos de nuestros países. Hay varios ejemplos: elecciones fundadoras en el sentido que suceden a un orden autoritario por transición pactada con regímenes militares o sin ella (rasgo común a la mayoría de los regímenes); elecciones que incorporan grupos sociales o partidos y coaliciones nuevos en el ejercicio del gobierno (Uruguay 2004, Bolivia 2005, Ecuador 2006 y Chile 2010); elecciones efectuadas en el marco de un régimen democrático que retrotraen las cosas a niveles menos competitivos y al ejercicio hegemónico del poder presidencial (Venezuela 1998, Nicaragua 2006 y Honduras 2009); elecciones, en fin, que logran superar esos retrocesos o que se inscriben en crisis de representación con derrumbe de los gobiernos establecidos (Perú en la transición entre Alberto Fujimori y Alejandro Toledo, y Argentina en los años 2001-2003).

La riqueza de estas experiencias, en muchos casos traumáticas, es un buen auxilio para destacar otra cara de la legitimidad democrática referida a la praxis de la representación política. En este sentido, la política latinoamericana atraviesa un periodo de profundas modificaciones. Los partidos políticos, inmersos en la revolución comunicacional de nuestro tiempo, ya no responden como antaño a la carga de demandas sociales ni tampoco lo hace el régimen presidencial que, con variantes, han adoptado nuestros países desde los orígenes de las guerras de la independencia en el siglo XIX (con la excepción, claro está, de Brasil).

De tanto repetido, el desajuste del sistema de partidos frente a las transformaciones comunicacionales hace hoy las veces de un lugar común. Los partidos, en efecto, ya no pueden asumir como antaño los desafíos que propone una agenda pública en constante movimiento –salvo en los casos de Uruguay (45%) y Venezuela (43%), la confianza otorgada a los partidos políticos oscila entre el 29 y el 13%–. La representación vacila, los líderes suben y bajan en las preferencias acosados en todo momento por una opinión volátil con múltiples centros de emisión provistos por la prensa escrita, la radio, la

televisión y las encuestas, a los cuales se han sumado Internet y la telefonía celular. En la actualidad, el fervor de una multitud pronta a marchar sobre la plaza pública es alimentado por estas redes que giran en torno a cuestiones acotadas o sobresalientes: el derrumbe de un presidente al compás de una crisis económica, el rechazo a los resultados de un comicio o los comportamientos directos en defensa de intereses que se juzgan afectados.

La participación directa (muy distinta del concepto constitucional que califica plebiscitos y referendos) va sembrando en las actitudes sociales y en la conciencia ciudadana estilos distintos para encarar la política, desplazando hacia otros lugares las líneas de acción colectiva acerca del bien común de la sociedad. Hasta hace poco, las prioridades en la escala de los bienes públicos que el Estado debía promover y garantizar se originaban en aquellas organizaciones de mediación que todavía reciben el nombre de partidos políticos. Esta imagen corre el riesgo de ser sustituida por la de una política sin mediadores políticos permanentes, o con mediadores *ad hoc* que son rápidamente catapultados a la esfera pública por los medios de comunicación y las encuestas. La participación en protestas, por ejemplo, recorre un espinel que va del 15,4% de los encuestados en Argentina al 4,3% en El Salvador; la aprobación del corte de rutas como medio de protesta –una cifra todavía más significativa– llega en Venezuela al 39,6%, en Argentina al 35%, y, en el otro extremo, al 25,8% en Chile y al 24,9% en Guatemala; la invasión de la propiedad privada como medio de protesta reúne en Honduras el 23,9% de opiniones favorables, el 21,9% en Colombia y el 20,7% en Argentina.

Estos son relatos de acontecimientos que se escuchan a diario, pero lo que no suele subrayarse con tanto énfasis es el hecho que vincula las tradiciones partidarias con los rasgos inéditos de la política del siglo XXI. En América Latina han logrado sortear esos obstáculos aquellas sociedades que han conservado vivas las tradiciones partidarias o han puesto a punto nuevas organizaciones (agreguemos que el empeño por poner en funcionamiento coaliciones programáticas tiene mucho que ver al respecto). Los liderazgos que se forman en la carrera electoral se afirman en la función de gobierno cuando transmiten convicción y plasman los programas en políticas públicas duraderas. Si además de estos atributos y de la mejora en el terreno económico, los liderazgos tienen a disposición la palanca de un sistema de partidos con arraigo en la sociedad, su popularidad aumenta y se verifica una vez concluido el

periodo presidencial. Los ejemplos de Michelle Bachelet en Chile, Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay y Óscar Arias en Costa Rica vienen a cuento, tanto como los contraejemplos de liderazgos de ruptura con polarización social: Venezuela, Nicaragua, Honduras y en buena medida también Bolivia, donde los cambios en el sistema de partidos, mediante la inyección de un fuerte componente étnico anteriormente excluido y que en toda justicia reclamaba reconocimiento, no han aparejado aún los efectos queridos por esos nuevos liderazgos.

Desde luego, el papel de los partidos está ligado en América Latina al origen, presente y porvenir del régimen presidencial. Es difícil en nuestros países desprenderse del argumento bolivariano que encapsulaba el destino de aquellas repúblicas por hacer, en el rol predominante de la autoridad presidencial. En sus versiones más o menos constitucionales, el presidente era «como el Sol que, firme en su centro, da vida al Universo»³. Las marchas y contramarchas de ese «señor presidente» dotado de poderes excepcionales, que llegaban hasta el límite del ejercicio de la dictadura con vocación de perpetuidad, no amainaron a lo largo del último siglo. Recorrieron caminos supuestamente originales, teñidos por la violencia de dictaduras militares más despersonalizadas, o por el montaje de regímenes de partido hegemónico con control en su seno de la sucesión presidencial.

Aunque los recuerdos de estas experiencias sigan latiendo como cosas vivas en la memoria de quienes las protagonizaron y sufrieron, el desarrollo del régimen presidencial en las últimas tres décadas tiene en América Latina un carácter más prosaico, como si el antiguo sol bolivariano se fuese apagando (lo que no quita que en algunos países los porcentajes de quienes consideran que el presidente deba gobernar sin Congreso superen el 40% en El Salvador, Honduras y Paraguay). Las excepciones a esta regla conservan una innegable resistencia, tanto como el ascenso de liderazgos heroicos a la antigua usanza, en trance –dicen ellos– de confrontar conspiraciones urdidas por poderes externos y domésticos, y siempre resueltos a prolongar su cometido a través del reeleccionismo. No obstante, convendría insistir en que estas son ahora excepciones cuando, hasta hace poco tiempo, tras el curso de un desenvolvimiento de doscientos años, eran tendencias duras, difíciles de doblegar. Sería empero inocente pasar por alto las variaciones posibles en este conjunto de tendencias y excepciones. Habrá que ver entonces si se achicará o se

³ Discurso de Bolívar presentando la Constitución para Bolivia de 1826.

extenderá, incorporando otros países, el campo donde prevalece el ejercicio hegemónico del poder presidencial en gobiernos de origen popular.

Dado este contexto, la pregunta puede ser pertinente: ¿es factible encauzar la tradición del hiperpresidencialismo latinoamericano hacia metas más consistentes con el equilibrio republicano de poderes sin afectar, al mismo tiempo, la legitimidad y eficacia del régimen político? De hecho, sobre 19 países la práctica fuerte del presidencialismo está hoy atenuada por la duración de los mandatos que oscilan entre 4 y 6 años, por la reelección inmediata en 6 países, por la reelección alterna mediando un periodo en 9 países, o por la prohibición de la reelección en 4 países. Por su parte, en cuanto a la forma de elección del presidente, el sistema electoral directo y mayoritario a doble vuelta se aplica en 9 países, mientras los restantes han fijado un porcentaje inferior al 50% para ganar en primera vuelta (4 países), o continúan haciendo uso de la regla de la pluralidad o mayoría relativa (5 países).

Salvo este último quinteto, el conjunto más nutrido de regímenes latinoamericanos adoptó el principio de la mayoría: un presidente respaldado por el concurso mayoritario de la ciudadanía que, sin embargo, está obligado a coexistir, en la cámara baja, con parlamentos elegidos mediante representación proporcional. Con diferencias en el tamaño de las circunscripciones, 16 países han establecido este procedimiento⁴, lo cual hace que los Ejecutivos suelen estar restringidos por la pluralidad de minorías que acogen los congresos o parlamentos (las elecciones de mitad de mandato presidencial pueden acentuar esta hipótesis que se conoce en la literatura especializada como la de «gobierno dividido»).

Esta hipótesis impone a la legitimidad democrática responder convincentemente a los desafíos del consenso y del perfeccionamiento de estilos coalicionistas en el caso de que el Ejecutivo carezca de mayoría. Convendría analizar, según muestra la política comparada, si la representación proporcional con diferentes umbrales para intervenir en el reparto de escaños es un método mejor adaptado a la dinámica de los regímenes parlamentarios que a la dinámica de los regímenes presidenciales. Mientras en América Latina el pasaje hacia el régimen parlamentario, clásico o mixto, es lento y no parece

⁴ Estos datos y los que se recogen anteriormente provienen del exhaustivo estudio de Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez, «Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada», en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

gozar aún de auspicios favorables, la representación proporcional se ha extendido de norte a sur. En semejante escenario todas las opiniones tienden a ser representadas, pero no todas las opiniones alcanzan a percibir los efectos del insumo de sus votos al régimen democrático en la forma de una plena responsabilidad política asumida por los gobernantes hacia los gobernados. De un modo u otro, los Ejecutivos buscan atajos para sortear aparentes bloqueos por medio de lo que Bruce Ackerman denomina «el gobierno por emergencia» y «el gobierno por las encuestas»⁵.

Por cierto, las reformas que puedan efectuarse en el plano jurídico para ir salvando estas distancias entre democracia electoral y democracia institucional deben ser bienvenidas. Sin embargo, no todo lo que reluce en las normas se refleja en las realidades cotidianas. Los cuerpos de leyes son frondosos; las adecuaciones vitales a las normas mucho más escuálidas. Este es un problema que enlaza nuestros pasados con el presente. Siempre brilló entre nosotros un genio caligráfico en la producción legislativa que sobrevolaba los privilegios sociales establecidos y no aterrizaba en el campo de las conductas. Desde las primeras constituciones del XIX, tan bellamente escritas, hasta las actuales, generosamente abiertas a la incorporación de un amplio espectro de derechos, la política latinoamericana no ha elaborado todavía un razonable compromiso entre derechos y deberes. La experiencia de estos años de democracia no debería caer en saco roto: «¿... cómo lograr construir –pregunta el ex presidente de Chile, Ricardo Lagos– una sociedad que entienda que el correlato natural a los derechos son las obligaciones y cómo alcanzar ese equilibrio entre ambos para asegurar una sana convivencia?»⁶. En dos palabras: derechos instituidos, obligaciones asumidas.

Existen varios indicadores de esta falencia (las modalidades del contrato fiscal es uno de ellos) que nos invitan a explorar cómo se ha traducido en el presente «la última utopía» de los derechos humanos⁷. Atraída por ese horizonte de alcance universal, la democracia latinoamericana tuvo a mano un principio de legitimidad operante en el mundo que, al unísono, convocaba

⁵ Bruce Ackerman, *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge (MA), Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010, pp. 68 y ss. Ackerman alude a estos desvíos en relación con la tradición republicana en los Estados Unidos. En la perspectiva latinoamericana, dichos desvíos son más pronunciados.

⁶ «A modo de Epílogo. Recordando el futuro», en Ricardo Lagos Escobar, *Cien años de luces y sombras*, Santiago de Chile, Taurus, 2010, p. 497.

⁷ Es el título de un libro reciente de Samuel Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge (MA), Londres, Harvard University Press, 2010.

a juzgar los crímenes del pasado y a crear un ambiente civilizado en el presente capaz de acoger ese ideal histórico. La caída del Muro de Berlín estiró en procura de nuevas fronteras esa matriz del porvenir, la cual, por otra parte, se acopló a nuevos modelos económicos. Más allá de sus diferencias, estos modelos dejaron la simiente de un ejercicio más coherente de las variables macroeconómicas y permitieron que en varios países despuntara un itinerario, apoyado en un contexto externo favorable en cuanto a los precios de los productos de exportación, en pos de una traducción institucional más comprensiva de semejante proyecto universal.

* * *

¿De qué se trata entonces? La idea de traducción institucional puede servir de guía para introducirnos en el gran tema del Estado en América Latina⁸. En su versión elemental, tantas veces citada, el Estado es una unidad política de pertenencia obligatoria que, dentro de límites territoriales, reclama la instauración del monopolio tanto de la violencia como de la recaudación fiscal. Este diálogo entre Weber y Schumpeter permite fijar un punto de partida en el análisis de nuestra circunstancia, pero no toma en cuenta los atributos complementarios ínsitos en una definición democrática del Estado: el atributo de la soberanía legal y limitada que necesariamente encuadra las acciones tendentes a traducir libertades en derechos e instituciones, y el atributo que engloba otros bienes públicos dignos de ser promovidos y garantizados. A menor capacidad para instituir soberanías e incorporar bienes públicos a la vida en sociedad, mayor posibilidad de que el Estado caiga por la pendiente de una progresiva desintegración.

Como puede advertirse, la soberanía no es vista aquí desde el ángulo clásico del Estado en sus relaciones externas (perspectiva atenuada en la actualidad por los procesos de integración política, económica y cultural), sino como el resorte que, en el plano interno, hace cumplir la ley e incluye al mayor número de ciudadanos en ese ámbito protegido por el orden legal. La cuestión más acuciante en estos comienzos de siglo que, con diversos grados de intensidad, abarca todas las estructuras estatales en Latinoamérica, consiste

⁸ Véase Guillermo O'Donnell, «Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión», en PNUD, *La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Alfaguara, 2004.

en que el resorte que impele el cumplimiento de la ley está oxidado por dos comportamientos: el que lleva a la ruptura del circuito de la coacción y el que conduce a la ruptura del circuito de la confianza. El primero está ligado a la eficacia y el segundo a la equidad⁹.

Los datos que encuadran esta cuestión destacan en América Latina uno de los niveles de violencia más altos del mundo, con un 8,5% de la población mundial que produce el 27% de los homicidios dolosos. Cada año un tercio de los habitantes es víctima de algún delito, lo que arroja, entre 2000 y 2010, que 1.200.000 personas hayan perdido la vida a manos del crimen, organizado o espontáneo. No debe extrañar que la preocupación por la delincuencia (27%) sea mayor que la que deriva del desempleo (19%). En Venezuela esos índices del temor llegan al 64%, en Panamá al 46%, en El Salvador al 44%, en Costa Rica al 38%, en Argentina al 37%. A su vez, la irrupción del narcotráfico en la región que, durante décadas, ya había impreso en Colombia el sello de un conflicto guerrillero ahora en vías de superación, ha cosechado en el año 2010, según cifras oficiales, 15.273 víctimas fatales solamente en México.

Esta última expresión de la violencia podría revertirse si se impulsara, a escala internacional, una política de legalización progresiva de la droga con una cobertura fiscal que sirviese para financiar políticas coadyuvantes de prevención. No obstante, por detrás de estos objetivos aún lejanos, se defiende con tesón una estructura de legalidad malsana, en la cual la corrupción se cuela por un sinfín de intersticios, y los órganos de seguridad pública, judiciales y policiales, no son eficaces ni gozan de la confianza de la ciudadanía. En una sociedad acostumbrada por inercia a soportar el peso de la inequidad es muy difícil que las policías obtengan aquiescencia; más bien se las suele ver como enemigos mejor pertrechados para atemorizar que para prevenir y cooperar (la confianza en la policía y en el Poder Judicial a lo largo de los últimos quince años oscila, respectivamente, entre el 30 y el 35%).

Podemos constatar aquí la acumulación de un *stock* de desconfianza hacia las instituciones básicas del Estado que engloba a dos tercios de la población. Naturalmente, ante hechos de tanta contundencia, la imaginación colectiva sueña con salir cuanto antes de ese pantano donde la inseguridad

⁹ Véase Ben Bradford y Jonathan Jackson, «Pourquoi les Britanniques ont confiance en leur police», *La Vie des idées*, 1 de marzo de 2011, en: http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20110301_bradford_FRdefinitif-2.pdf.

se confunde con la corrupción. ¿En qué medida, se interrogan muchas voces haciendo eco al capítulo XVIII de los *Discursos* de Maquiavelo, se puede conservar un gobierno libre en un Estado corrupto? La percepción de la corrupción es alta entre nosotros, con porcentajes que llegan a situarse entre el 65 y el 75%. Por doquier estas miradas recorren todos los sectores del Estado y del régimen representativo para plantear las privaciones de justicia que padecen personalmente o que contemplan, amplificadas, a través de los medios de comunicación. Los nervios más sensibles de la legalidad no responden; en lugar de capacidad en el Estado se detecta astenia. Con el agravante de que ese tipo de generalizaciones basadas en hechos objetivos sirven para justificar los altos niveles de evasión fiscal (según estudios recientes, la tasa de evasión del impuesto a la renta, sumando personas jurídicas y personas físicas, es en la Argentina del 49,7%, en Chile del 47,7%, en Ecuador del 63,8%, en El Salvador del 45,3%, en Guatemala del 63,7%, en México del 41,6% y en Perú del 48,5%)¹⁰. Las justificaciones para no pagar impuestos parecen calcadas de las características atribuidas a las primitivas burocracias europeas, entre ellas la prusiana: sistemas normativos fundados en el mérito sobre los cuales pesaban todavía los privilegios del nacimiento o el favoritismo y la venalidad¹¹. Si esto es así, ¿para qué asumir las obligaciones inherentes a la conducta ciudadana?

Estas visiones urticantes son propias de lo que acontece en la vida cotidiana. Sin embargo, si bien es innegable que en Latinoamérica la ciudadanía política no está respaldada por la práctica de la ciudadanía fiscal, nuestros Estados ya no son más lo que eran hace treinta o cuarenta años, entre otros motivos por haber subordinado el poder de las Fuerzas Armadas a las autoridades establecidas por las constituciones vigentes (el respaldo a los golpes de Estado es muy bajo en nuestros países y continúa achicándose). Subsiste empero una insuficiencia institucional para ejercer soberanía legal sobre grandes segmentos de la población pertenecientes a megalópolis en franco crecimiento. Este es un dato contundente del siglo XXI. En las dos últimas décadas, la población urbana creció en América Latina el 240%. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay tiene tasas de urbanización superiores al 86%; y

¹⁰ Véanse http://www.eclac.cl/de/agenda/6/39286/Gomez_Sabaini.pdf: *Financiamiento tributario, evasión y equidad en América Latina*; Juan C. Gómez Sabaini, «Impacto distributivo de las políticas públicas», CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de abril de 2010. Estas tasas de evasión pueden variar ya que los años de estimación en el trabajo citado se ubican entre 2003 y 2006.

¹¹ Comentarios que recoge Jean Meyer en *Le Poids de l'État*, París, PUF, 1983, p. 110.

en este proceso, que ya lleva más de medio siglo, se han formado conglomerados urbanos como el D.F. de México con 18.690.000 habitantes, el de Sao Paulo con 29.180.000 y el de Buenos Aires con casi 13.000.000. En todos ellos, la población pobre e indigente representa entre el 30 y el 40% del total, con una esperanza de vida al nacer de 73 años.

Esta última cifra revela el avance de las políticas de Estado atinentes a la salud pública, más efectivas en los últimos años al influjo de una década de crecimiento. No da cuenta, en cambio, de la rigidez de las desigualdades en la distribución del ingreso y de la lentitud de las políticas de acceso a la propiedad urbana para los sectores de bajos ingresos. Sobre el terreno abonado por estas demandas, más evidentes en algunos países que en otros, brotan los comportamientos que desafían la soberanía del Estado especialmente en los conglomerados urbanos. En ese inmenso mercado de consumo convergen las redes del narcotráfico que se despliegan en los territorios y transponen fronteras. De tal suerte, América Latina enfrenta la exigencia de cambiar el eje de la discusión para diseñar por encima de la competencia electoral, y a través de la deliberación y el consenso, los ejes de unas políticas de Estado que, inevitablemente, deben avizorar el largo plazo.

La democracia electoral, su mayor o menor legitimidad, se prueba en el momento del comicio; la democracia institucional, cuyo cometido es la puesta en forma de un Estado competente, demanda una tarea continua sobre los efectos nocivos del vínculo entre desigualdad e inseguridad que se experimentan en el trajín diario mediante frustraciones de toda índole. Montar elecciones es menos exigente que poner en forma los sistemas de control propios del Estado. En tiempos en que campeaba el autoritarismo, se entendía al Estado como un instrumento que pretendía controlar la sociedad. Este ánimo dominante ocultó durante un largo periodo que el propósito esencial del Estado democrático es el control interno de sus propias agencias. Sin ese control intraestatal, el orden básico de la democracia se erosiona presa de escándalos, violencia y corrupciones, y de una difusa percepción de la anomia.

* * *

La anomia, como es sabido, es una palabra de antiguo linaje que en una sociedad evoca la ausencia de ley. El puente que se intentó levantar en el pasado para sortear los riesgos de la anomia, inyectando civilidad a las pobla-

ciones con vistas a un horizonte de progreso ha sido –y es– la educación. A lo largo de una trayectoria de dos siglos, un mismo argumento se repitió frecuentemente: sin educación, en efecto, la república, el Estado democrático y el desarrollo de las sociedades corren constantemente el riesgo del fracaso. Hubo nombres paradigmáticos (desde los ilustrados del antiguo virreinato de Nueva Granada, Montt, Sarmiento y José Pedro Varela en el sur, hasta José Vasconcelos en el norte, por citar algunos) que buscaron inculcar la idea de que la educación pública es el instrumento político más potente para incluir a todos en una sociedad civil capaz de perfeccionar la legitimidad democrática. Si hubo un símbolo que concentró las apetencias de un bien general incluyente, más allá de definiciones mínimas del Estado, ese emblema fue el de la educación.

Antes y ahora: la retórica contenida en estas promesas ha dejado en la actualidad el saldo de un proceso educativo que no ha logrado todavía amortiguar el sentimiento de que, aun con avances a la mano, América Latina sufre al respecto una gran demora. Los datos cuantitativos señalan que el porcentaje de la escolarización primaria ha llegado al 95%, con 2,9 millones de niños que todavía permanecen ajenos a las aulas. En cuanto al nivel terciario, hay diez veces más universitarios que en 1970. Estos números, en sí mismos alentadores, enmarcan una tarea que, sobre una población de 582.008.000 habitantes, debe asumir el reto de incluir en los beneficios del conocimiento y de la ciudadanía a un grupo de edad entre la niñez y los 34 años, que representa el 61,9% del total. En ese segmento, la proporción de aquellos que no estudian ni trabajan ronda el 20%.

América Latina sigue siendo, pues, un continente joven, por lo menos hasta que, dentro de cuarenta años, esas cifras se reduzcan según proyecciones de la CEPAL al 43%¹². Civilización del conocimiento, civilización del trabajo: estos dos objetivos deberían inspirar profundos cambios en la gestión de esta clase de políticas. Los resultados de las comparaciones internacionales no son, en este sentido, satisfactorios. América Latina produce pocos egresados en ciencia y tecnología (sobre el total entre el 20 y el 30% y menos del 20% en no pocos países); los calendarios escolares, ambiciosos en la letra de leyes, decretos y resoluciones, se reducen debido a los flacos salarios del personal docente y a recurrentes paros sindicales; en las pruebas internacionales de rendimiento (el *test* PISA, tan divulgado) Brasil, Argentina, Panamá y

¹² CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, 2010.

Perú han quedado relegados a los últimos puestos; en el Ranking Universitario Mundial no hay ninguna universidad latinoamericana entre las primeras doscientas; la producción de marcas y patentes, en fin, es escuálida en comparación con la que ofrecen otras regiones.

Estas llamadas de atención apuntan directamente a la capacidad del Estado para implementar políticas y achicar la brecha que separa la enunciación de propósitos (en materia educativa, por ejemplo, los de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de diciembre de 2010) de su realización práctica: las proclamaciones acerca de una política de fines, sin duda necesarias, requieren perentoriamente la puesta en ejecución de una política de medios. Es una carrera en la cual los países ganadores en América Latina podrían ser aquellos que han mejorado los mecanismos de control intraestatal para evaluar políticas educativas y sociales, y aplicar en consecuencia una escala equitativa de incentivos, premios y castigos. Vale la pena comparar las pruebas de aptitud académica en Brasil y Chile con la magra cosecha que, en ese campo, se observa en Argentina. Reflexiones análogas cabrían en relación con las políticas sociales de combate a la pobreza: sin ese tipo de control hacia las contraprestaciones que las leyes imponen (obligaciones de escolaridad por parte de las familias o de cuidado sanitario), esos principios de inclusión pueden convertirse en dádivas populistas que lubrican el clientelismo.

Con la mirada puesta en estos contrastes, ¿habrá sonado en América Latina la hora de la sociedad civil? Tal vez, en un plano del sistema social la respuesta sea positiva, y en otro no. Según una definición que alude a las costumbres, la civilidad es sinónimo de buenas maneras; de acuerdo con el choque que provocan las desigualdades, la civilidad tiende en cambio a dar cuenta de los diferentes tipos de asociación que se van formando en sociedades urbanas escindidas. Esta representación de la vida histórica –José Luis Romero lo dio a conocer hace 35 años¹³– se puede estirar sin forzarla hasta el presente. La combinación entre instintos asociativos y fenómenos igualitarios es un asunto clásico de la ciencia política que, en las últimas décadas, se lo conoce mediante conceptos como los de capital humano y capital social. Si enfocamos la lente sobre el sector más próspero de las megalópolis latinoamericanas, que también incorpora las nuevas clases medias y, dentro de ellas, regis-

¹³ Véase José Luis Romero, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1976, en especial el cap. 7.

tra el ascenso de la mujer para asumir responsabilidades políticas, el capital humano y el capital social muestran signos de vitalidad: es el mundo en movimiento de la globalización con un talante asociativo no siempre armonioso, pues dentro de ese contorno estallan los conflictos derivados de la mutación de valores de estos comienzos de siglo.

Tenemos claro, por consiguiente, que si esta perspectiva se proyecta sobre una porción de nuestras estructuras urbanas la respuesta es positiva, pero si rompemos la costra de esa superficie y descendemos por el corte vertical de nuestras megalópolis veremos en el acto otra paradoja mucho más inquietante y desgarradora: la paradoja acerca de un robusto sentimiento asociativo, que surge en el otro mundo no globalizado (o tal vez globalizado de distinta manera), para obtener por parte de individuos aislados, sin familias ni herencias, apoyo y protección frente al desamparo. No es la igualdad el resorte que pone en movimiento este tipo de asociación. Es, más bien, la desigualdad. Véase, por ejemplo, lo que dice el jefe de una de las tantas «maras» que se organizan en nuestros entornos urbanos. «La mara para nosotros significa hogar, casa, familia (...) no vale la pena ponerse a hacer pistolitas, si de todas formas se consiguen mucho más baratas, comprándoselas a los mismos “tiras” (policía), que lo que nosotros hacemos y luego las revendemos»¹⁴.

Esta historia, una de las tantas que pueden recogerse en nuestras calles, pone en evidencia que el ciudadano activo de las sociedades civiles, dispuesto a desarrollar asociaciones más o menos permanentes (ahora se las llama ONG) coexiste en la megalópolis con otro tipo de habitante, huérfano de aquella inteligencia práctica que, por ejemplo, exploraba Tocqueville en los Estados Unidos del siglo XIX. Para esta visión de la buena sociedad, las instituciones políticas del federalismo y de la descentralización municipal, ambas insertas en el gran torrente de la igualdad social, favorecían el desarrollo del espíritu asociativo. Para los actores que se incorporan a las «maras», o a cualquier otra expresión de esta clase de asociaciones, las instituciones que favorecen su desenvolvimiento son muy diferentes: son una estructura que se forma al abrigo de una legalidad corrupta con escaso control y coacción legítima sobre sus propios agentes.

¹⁴ Carmen Rosa de León e Itziar Sagone, «Guatemala», en *La cara de la violencia urbana en América Central*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2006, pp. 163-200, cit. por Pablo G. Dreyfus y Rubén César Fernandes, *Violencia urbana armada en América Latina: otro conflicto*, IFHC-CIEPLAN, 2008.

La dialéctica entre estos dos tipos de confianza –la que es propia de la sociedad «normalizada» por el crecimiento y la que circula entre los sectores excluidos– es corrosiva en la medida en que se congele y no logre, merced al dinamismo de la representación política, suturar esos cortes profundos. De aquí la importancia de perfeccionar una fórmula política que atienda simultáneamente a las exigencias de la democracia electoral, a la ampliación del ámbito de la soberanía legal del Estado, y a las características que, como acabamos de ver, adquiere una sociedad civil escindida.

Cae de madura, en este sentido, otra exigencia no menos relevante: la de fijar prioridades. En el contexto de un proceso de crecimiento con las debidas garantías para el funcionamiento de los mercados y el flujo de las inversiones, se trataría, en suma, de montar sistemas fiscales capaces de financiar infraestructuras, servicios públicos y bienes sociales. ¿Podría acaso la ejecución de estas prioridades echar las bases de un nuevo consenso latinoamericano capaz de transmutar el crecimiento en desarrollo humano, una meta tantas veces perseguido en el último siglo y tantas veces frustrado? La respuesta no es unívoca. Si bien en esta última década hay indicios favorables de que se está marchando por ese camino, la suma de decisiones que se han adoptado de cara a estos objetivos nos muestra que esta es una carrera en la cual habrá países que tomen la delantera y otros que queden relegados.

El factor que permite trazar estas diferencias es la calidad de la política. Tal vez, esas imperfecciones podrían amortiguarse en algunos países gracias al tamaño del territorio o la dotación de recursos naturales. En todo caso, los datos que hemos consignado en estas páginas nos muestran que la democracia electoral está produciendo, según los países analizados, diferentes clases de políticas públicas. Ciertos asuntos pendientes son comunes (por ejemplo, la falta de seguridad); otros, en cambio, revelan que el arte de la gestión política ha acertado en determinados países más que en otros para combatir con eficacia el flagelo de las desigualdades y hacer uso de los controles intraestatales para mejorar el contrato fiscal y adjudicar bienes públicos con criterios de equidad. Las sociedades perciben estas diferencias mediante juicios de opinión que tienen la peculiaridad de no dejarse embaucar fácilmente por una retórica siempre dispuesta a sacarse de encima la responsabilidad por los errores cometidos.

Cuando estos errores se repiten, pagan el costo de esas fiestas irresponsables los sectores más pobres y excluidos de la sociedad. Con ello, obvia-

mente, las desigualdades y la polarización social y política siguen aumentando. Estos discursos llevados a la práctica, que en su raíz última conspiran en el largo plazo contra el progreso, son producto de crisis de representación de dirigencias obsoletas o en trance de deteriorarse con rapidez. Las hemos visto por doquier, tanto como la respuesta de regímenes y Estados mucho mejor equipados para levantar los retos del siglo XXI. Articular ciudadanía con responsabilidad es tan decisivo como aprovechar al máximo las oportunidades que hoy ofrece este mundo en transformación. Con respecto a este último punto, los aciertos también coexisten con miopías y anteojeras.

* * *

En su versión más difundida, el optimismo es un estado de ánimo. Los historiadores no suelen prestar mayor atención a esos episodios acotados; prefieren el análisis de una duración más larga en el tiempo que tenga en cuenta aquello que va modificando esa propensión a ver las cosas con tinte favorable. Recientemente un destacado historiador se hizo eco de estos estados de ánimo. «En América Latina –escribió Paul Kennedy–, si es que los gobiernos, parlamentos y élites educadas pueden sostenerlo, se vislumbra un tentador futuro de prosperidad, estabilidad y bienestar»¹⁵. En esa conjunción –si podemos sostener el porvenir que ya toca a nuestras puertas– radica la posibilidad en América Latina de prolongar los rasgos positivos de este momento político en la segunda década del nuevo siglo.

¹⁵ Paul Kennedy, «Que no lo estafen los charlatanes», en *Clarín y Tribuna Media Services*, 16 de marzo de 2011.

AMÉRICA LATINA: EL MOMENTO SOCIAL

Por
Federico Reyes Heróles
Escritor

LAS DIFICULTADES DEL RETRATO

El retrato de una sociedad podría ser visto como una obra de arte. Hacerlo de dos docenas es, sin duda, un desafío. Quizá por ello ha sido tan frecuente el ensayo: de Rodó a Octavio Paz o Carlos Fuentes. Muchas de las mejores interpretaciones de nuestro ser social colectivo son producto de esta forma de expresión escrita. En esa forma de expresión se admiten las afirmaciones con carácter científico pero también ciertos devaneos con apreciaciones que pueden ser totalmente subjetivas. Las sociedades tienen una lectura fáctica, de datos duros: nivel de ingreso, escolaridad, grado de urbanización, inserción en el aparato productivo, etc. Pero eso no basta, hay también rasgos subjetivos que necesitan ser escudriñados para poder pintar un *momento social*. De nuevo la imagen del retrato. ¿Cómo hacer el retrato del *momento social* de América Latina?

Al igual que todos los seres vivos, las sociedades están marcadas por su temporalidad: *vienen de*, lo cual es recuperado por la historia; pero también *van a*, territorio que pertenece a la prospectiva. Algunas de las tendencias que dibujan origen y destino son bastante estables. Pensemos, por ejemplo, en el

tránsito de una sociedad campesina a una industrial, a una que vive de los servicios. Lo mismo ocurre con el camino que recorren las sociedades de la vida rural a la vida urbana. La dureza de algunas de estas tendencias es lo que ha provocado la tentación por establecer etapas, estaciones sucesivas, como si se tratase de una ruta de ferrocarril. Quizá el más afanoso teórico al respecto haya sido Walter Whitman Rostow quien, impregnado de positivismo comtiano, creyó en la sucesión inevitable de etapas de desarrollo. Su planteamiento fue demolido por los críticos que disparaban argumentos en el sentido de que los caminos de las sociedades eran muy diferentes, que la propuesta de una vía lineal era, antes que nada, una afrenta al sentido común.

Rostow escribió hace alrededor de medio siglo. La información con la que contaban las ciencias sociales en aquel entonces tiene muy poco que ver con los arsenales informativos de hoy. Las comparaciones multifacéticas entre las sociedades son hoy una actividad cotidiana, de hecho quien no las realiza es visto como un aldeano. Esa información es muy provocadora pues, aunque las etapas rígidas hacia el desarrollo pleno siguen siendo una quimera, es imposible negar que sí hay secuencias evolutivas que hoy pueden ser monitoreadas.

En las relaciones internacionales, en la diplomacia, hay un lenguaje lleno de falsedades que nos deja, sin embargo, cómodos. Por ejemplo, el término independencia es manejado todavía en el siglo XXI como una ratificación de principios. Todo Estado debe ambicionar la soberanía total, y por ende ser independiente. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX y en el XXI los Estados nación son cada vez más interdependientes. La interdependencia bien asumida y calculada es la única forma de construir cierto grado de autonomía. Hay muchas naciones en todos los continentes –Suiza, Singapur o los propios Estados Unidos– que viven hoy de su capacidad de vender e importar bienes y servicios. El concepto de independencia es una entelequia que usamos todos los días pero que tiene muy poco que ver con la realidad.

Lo mismo ocurre con la encrucijada que genera una posible lectura lineal en la evolución socioeconómica de los países. En una lectura así ocurre que, inevitablemente, hay países que visitan ya estaciones por delante de otras. Si se aplica el criterio con toda rigidez, algunas van enfrente y otras vienen por detrás. Se trata de una fórmula de razonamiento que resulta políticamente incorrecta y quizá por ello con frecuencia es dejada de lado. El problema es que en el siglo XXI, cada vez con más información de todo género,

resulta imposible evadir la analogía del *adelante* y del *atrás*. La academia no debe atenerse a lo políticamente correcto.

Sabemos hoy una serie de obviedades que vienen a violentar las lecturas individualistas, las historias particulares. Sabemos que en las sociedades desarrolladas la Población Económicamente Activa (PEA) abocada al sector primario disminuye sensiblemente. En la mayoría de las ocasiones está por debajo del 10%, en algunos casos llega a niveles asombrosos, como en el Reino Unido que oscila alrededor del 1%. Sabemos que la migración del campo a las ciudades es un proceso muy doloroso en el primer momento, que desintegra familias, pero que es finito, y que, en el largo plazo, facilita el incremento en los niveles de bienestar.

Sabemos que la dispersión es un ogro que convierte la entrega de servicios públicos en un verdadero galimatías. La dispersión de los asentamientos poblacionales reduce brutalmente la racionalidad de las decisiones. Sabemos que el sector secundario, el trabajador de cuello azul con el que soñó Marx en el siglo XIX, tiende a estabilizarse en alrededor del 25% o menos cuando se alcanzan niveles altos de desarrollo. Sabemos que es el sector terciario, los servicios, el que más mano de obra absorbe y que los porcentajes oscilan alrededor del 70%. Sabemos que en el proceso de desarrollo, con el crecimiento de los servicios, aparece un intrigante actor social que son las clases de ingresos medios. Sabemos que esas clases medias tienden a situarse en el centro político y también sabemos que son un acicate de cambio y democratización. Sabemos que conforme los niveles educativos se incrementan también aumenta la exigencia social por obtener mejores servicios y una calidad de vida superior.

Es decir, que al final del día sí sabemos cómo se vinculan algunos de los cambios que se operan en las sociedades y, sin caer en el desarrollo lineal, sí debemos admitir que el siglo XX mostró un cierto sendero hacia el desarrollo que es difícilmente refutable. Vayamos de nuevo al retrato del *momento social* de América Latina. Las diferencias en la región siguen siendo muy acentuadas. Si comparamos naciones como Haití o Guatemala con Chile, México o Brasil, las grandes variables se disparan entre ellas. Las naciones más pobres siguen dependiendo de la agricultura, tienen un alto porcentaje de su PEA en ese sector. La producción de manufacturas y servicios es escasa. En contraste, los países más desarrollados de América Latina presentan, en ocasiones, perfiles similares en algunas regiones y ciudades de los países desarrollados.

Lo primero es entonces tener el perfil lo mejor delineado, tratar de recoger los rasgos, de ese rostro de una región que nos reta en su comprensión. En esto hay una aproximación objetiva: comparación de datos duros. Pero también debemos hacer un esfuerzo por capturar la mirada de esas sociedades. Es en esas miradas donde podremos atrapar a la presa más difícil del retrato que es el ánimo. Es a través de la mirada donde podemos penetrar a las transformaciones que se operan en las conciencias de las diferentes sociedades.

Decía Alexis de Tocqueville que es en los sueños de una sociedad donde se asientan sus valores más profundos. Se sueña con ser libre o no. Se sueña con ser democrático o se acepta al autoritarismo. Se cree en una economía de mercado o en una centralmente planificada. Se cree en la igualdad de los sexos o el machismo sigue gobernando. ¿Qué hay de la actitud hacia las razas o las preferencias sexuales? La fantástica puerta que nos ha abierto el siglo XXI nos conduce al mundo de la percepción y eso también conforma el retrato de una sociedad. Recordemos la expresión de Berkeley, la percepción son hechos en tanto que la gente cree en ellos. Algunos grandes historiadores como Simon Schama¹ lo han intentado en retrospectiva con excelentes frutos, lo cual es aun más complejo: rescatar las necias realidades de la vida cotidiana, pero también los pasos del sentir social es un reto mayor.

Intentar un retrato cabal del momento social supone entonces delinear los rasgos objetivos, pero también correr el riesgo de intentar una lectura del sentir de las sociedades. Sólo así captaremos eso que es un *momento social* de un ser vivo, en permanente proceso de cambio.

Este capítulo caminará por esa ruta. Primero trataremos de perfilar algunos de los rasgos de las diferentes sociedades que componen el área de América Latina. Se trata de datos objetivos que nos permiten establecer los contrastes entre los distintos países, pero también algunos de los derroteros que están siguiendo. Después trataremos de provocar la reflexión sobre cómo han ido cambiando las percepciones, el sentir de las sociedades de América Latina en relación a temas como la democracia, el Estado de derecho, etc. Es claro que entre lo primero y lo segundo hay una vinculación en que, sin embargo, aparecen acentos caprichosos, anomalías extraordinarias, enormes signos de interrogación que sólo podrían ser explicados con estudios de caso.

¹ Schama, Simon, *The Embarrassment of Riches*, Vintage Books, Nueva York, 1987; *Ciudadanos - Crónica de la Revolución Francesa*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires/Madrid/México/Santiago de Chile, 1990.

MIRÁNDONOS EN EL PASADO DE OTROS

París es hoy considerada una de las ciudades más hermosas de la Tierra. Recibe decenas de millones de turistas todos los años. Su trazo urbano, la calidad de sus servicios son mirados por muchos como emblemáticos. Sin embargo, basta revisar algunos relatos históricos de cómo era el París del siglo XVIII, el París que vivió la gran Revolución, para darnos cuenta de lo mucho que ha cambiado: sin agua potable, sin drenaje, con pestilencias generalizadas, visitada frecuentemente por epidemias, el París del siglo XVIII era, en muchos sentidos, una inmundicia; ahí llegaban todos los días infinidad de campesinos que buscaban mejores opciones de vida. Los asentamientos alrededor de lo que hoy es el corazón de París eran el retrato vivo de una pobreza desgarradora.

Lo mismo ocurre con el Londres del siglo XIX. Basta releer *Oliver Twist* de Charles Dickens para recordar las condiciones de muchos niños que crecieron en la zona depauperada de lo que hoy es una de las grandes capitales del mundo. La imagen que se guarda de la América Latina de los años sesenta, setenta y ochenta remite de inmediato a esa realidad. Las páginas de las revistas de circulación internacional mostraban las ciudades perdidas, las favelas y las barriadas de las grandes capitales de la región. Sin embargo, lentamente, la realidad latinoamericana se ha ido modificando. Por supuesto que siguen existiendo esos cuadros cotidianos tanto en la ciudad de México como en Lima o Río de Janeiro. Pero tenemos que ser capaces de sacudirnos las imágenes. Doy un ejemplo que remite a mi propio país.

México se ha regodeado de reproducir ante el mundo la imagen de un campesino agazapado debajo de un zarape y de un enorme sombrero bajo la sombra de un nopal. Ese fue el logotipo oficial utilizado durante el Mundial de fútbol de 1986 para promover el evento deportivo. Sin embargo, México ya no es un país rural, el campesinado, retratado en el sector primario de la PEA, se reduce rápidamente. Se encuentra un poco por encima del 10%. Nuestra economía depende básicamente de los servicios (casi el 70%), y de las manufacturas. ¿Por dónde empezar a destejer los múltiples cambios que ha vivido el área? La piedra de toque son las transiciones demográficas que se han operado en el área; comencemos por ahí.

CONTARNOS Y CONTARLES

En los años setenta Costa Rica y México eran tomados como casos típicos de países con un excesivo crecimiento demográfico que dificultaba su desarrollo. La población en ambos países crecía a un ritmo cercano al 3,5% lo cual equivalía a duplicar la población en un plazo de alrededor de veinte años. Para el anecdotario está la expresión de un presidente mexicano que, a mediados de los años setenta, lanzó la consigna: gobernar es poblar. En aquel entonces el vacío poblacional de algunas entidades, como Baja California Sur o Quintana Roo, obligaban a organizar planes de colonización. Hoy, el estado de Quintana Roo alberga a la ciudad de Cancún, inexistente en 1970. Sólo Cancún tiene alrededor de millón y medio de habitantes y el municipio de mayor crecimiento en el país, alrededor del 15% anual, se llama Playa del Carmen, conocido por la belleza de sus playas y sus servicios turísticos de altísima calidad y precios exorbitantes.

Por su lado, Perú, país emblemático por el brillo de la cultura inca, tiene ya muy poco que ver con la realidad de los años setenta. Al igual que Costa Rica y México, su crecimiento demográfico es un poco superior al 1% y su esperanza de vida rebasa los 70 años. Ninguno de los tres países mencionados, que no pertenecen a los extremos en variables socioeconómicas, como podrían ser Haití o Chile, son ya un país rural. Perú tiene el 70% de su población en zonas urbanas. México se aproxima al 80%. El producto interno de Perú, cuya imagen internacional con frecuencia es un rostro indígena con traje típico en alguna impresionante zona serrana, hoy depende sólo en un 7% de la agricultura. Los servicios aportan el 56% y la industria el 37%. Las sorpresas son múltiples: la alpaca, los productos derivados de la llama, el excelente maíz criollo denominado choclo, transmiten una imagen equívoca. Del millón y cuarto de kilómetros cuadrados de superficie total, sólo el 3% de Perú es área cultivable.

La relectura de la realidad latinoamericana es obligada. Los cambios poblacionales en el área son silenciosos pero constantes. La Unidad de Investigación de *The Economist* promedió crecimientos demográficos entre 2010 y 2015. Un país como Colombia tiene una tasa de crecimiento demográfico del 1,3%; Perú, el 1,2%; México, 0,86% y Brasil, 0,75%. Los países del área latinoamericana, que no hace mucho eran tomados como ejemplo de desastres poblacionales por su alto crecimiento, por el nivel de desintegración familiar,

de analfabetismo, de baja esperanza de vida, de alta mortalidad materna e infantil, han ido modificando sustancialmente esa realidad.

Hoy varios de los países grandes del área tienen comportamientos poblacionales similares a los de los países desarrollados: bajas tasas de fecundidad, decreciente mortalidad infantil y materna y creciente esperanza de vida. Los dos más grandes, Brasil y México, a pesar del espectáculo recurrente de infinidad de niños recorriendo las calles de sus ciudades que se reproducen como símbolos en las portadas de las revistas, podrían enfrentar pronto un foco de alarma por no alcanzar siquiera la llamada tasa de reposición, es decir 2,1 hijos por mujer en edad fértil. Si tomamos el caso de Argentina sus variables tampoco son muy distintas, pues, según *The Economist*, también crece en promedio menos del 1%.

Por supuesto que en la región siguen existiendo casos dramáticos como el de Haití, Guatemala o Trinidad y Tobago, donde las variables socioeconómicas no anuncian nada positivo para las próximas décadas. Las repercusiones inmediatas de la caída en el crecimiento demográfico son difícilmente perceptibles. Sin embargo, una menor presión demográfica hace que el crecimiento económico tenga un mayor rendimiento. Así, por ejemplo, Brasil o Perú o Chile, con altas tasas de crecimiento económico, superiores al 5% y cercanas al 8 en algunos casos, y bajas tasas de crecimiento demográfico, muestran cambios significativos en su ingreso per cápita y en la reducción de la pobreza extrema. El objetivo de disminuir a menos de un dígito la pobreza extrema ha sido bandera política en varios países. Eso, en sí mismo, nos habla de lo profundo de la transformación.

DE AGRICULTURA Y MUCHO MÁS

Con el fin de lograr un retrato del área y no de países aislados, tratemos de evitar los extremos. Se puede afirmar que varios de los países de América Latina tienen ya una estructura sectorial más cercana al desarrollo que al subdesarrollo. La agricultura en Chile sólo aporta el 5,5%, en Brasil el 6%, en Colombia el 9,1%, en México alrededor del 4% y, asombroso, en Perú sólo, como mencionamos, el 7%. En México los servicios son ya cerca del 70%, porcentaje muy similar al de Italia y superior al de Irlanda. La tendencia general de los países grandes es muy clara, crecimiento acelerado del sector

servicios, disminución del campesinado tradicional y estabilidad en el sector secundario. Brasil, México, Colombia, Perú, Argentina, concentran la mayor porción –alrededor del 80%– poblacional de América Latina. Ninguno de estos países vive de la agricultura, todos son básicamente urbanos, todos tienen bajas tasas de crecimiento demográfico y, en todos, el sector servicios predomina. Es otro subcontinente.

La historia contemporánea de América Latina en realidad no tiene demasiadas novedades. La disminución del sector primario no supone una caída en la producción agropecuaria. Por el contrario, podría decirse que hay una relación inversamente proporcional. Es decir, mantener altos porcentajes de población en la agricultura la convierte en una actividad poco eficiente, con baja productividad. Los Países Bajos, con un porcentaje muy alto de tierra cultivable, un 27%, son conocidos por sus potentes exportaciones provenientes de la agricultura, en particular de la floricultura, y, sin embargo, sólo emplean al 3% de su población en el sector primario. Aproximémonos entonces a este fenómeno con otra visión: la agricultura latinoamericana muestra hoy sus potencialidades. Basta con tomar un automóvil y encaminarse al sur de Lima, penetrar en el desierto de Ica y encontrarse en medio de la arena con grandes manchones verdes de producción de frutas y legumbres para constatarlo. Hay mucho más.

Chile es hoy conocido por su capacidad de exportación de frutas y legumbres. Los productos chilenos son competitivos en invierno en pleno Nueva York, pero también en primavera en California. Los vinos argentinos y chilenos compiten hoy en muy buena posición con los franceses, españoles o italianos. Brasil, Argentina y Chile, también Perú, lograron librar la crisis del 2008-2009 gracias a sus exportaciones de *commodities* a Asia. En parte las tasas altas de crecimiento de estos países se explican por el enorme estómago de la creciente Asia. Cuantos más asiáticos dejen atrás la pobreza, cuanto mayor sea el consumo de proteínas y otros productos en Asia, mayores oportunidades tendrán los países cuyo sector agropecuario se ha convertido en un orgullo exportador.

LA CLASE DE LOS SIN CLASE

Pero afirmamos que el proceso de migración del campo a las ciudades era doloroso. América Latina no es la excepción, basta con recorrer mentalmente los asentamientos alrededor de Tijuana, ciudad de México, ciudad de Guate-

mala, Managua, San José de Costa Rica, Iquitos, Lima, Guayaquil, Sao Paulo o el propio Santiago para revivir la crudeza del fenómeno. Sin embargo, la absorción del campesinado tradicional en las urbes, ya sea en el sector secundario o en el terciario, trae aparejado un fenómeno apasionante: la formación de clases de ingresos medios. Las clases de ingresos medios han sido y son uno de los grandes misterios de la sociología. A decir de algunos teóricos son las clases de la no clase². La muy diversa colocación en el aparato productivo los convierte en una presa de difícil caza conceptual. Chóferes de taxis, dependientes de tiendas, personal de servicios bancarios, del comercio, maestros, profesionales, técnicos, la lista es infinita. Las clases medias latinoamericanas son una pista central para trazar nuestro retrato.

Ya no son pobres, pero no son ricos. Sus niveles de consumo se incrementan, cambia la calidad de su vida y, por supuesto, sus expectativas son otras. Recientemente, en un fascinante estudio³ se pregunta a la población de México sobre su percepción de pasado y futuro. Levantado después de la crisis más reciente, el estudio muestra un optimismo transgeneracional asombroso. Poco más del 50% asevera que tiene una condición económica similar a la de sus padres; el 35% afirma que su posición es mejor; el 14% piensa que su condición es más baja. El optimismo se acentúa cuando se pregunta sobre su futuro, casi el 60% afirma que sus hijos tendrán una posición social más alta, contra un 7% de pesimistas. Por supuesto que la formación de clases medias en América Latina no es homogénea.

Recientemente recorría yo Iquitos en la Amazonía peruana. Se trata de una zona de aislamiento histórico que –salvo la vía aérea– sigue presentando muchas dificultades de comunicación. La pobreza de las comunidades aisladas de la Amazonía es desgarradora. Viviendas sobre pilotes de madera que viven al ras del agua durante meses, carencia total de salubridad, de contacto con las ciudades y de servicios públicos básicos. Es un caso muy difícil. Sin embargo, en Iquitos, ciudad a la que ha migrado mucha de la población indígena en busca de mejores horizontes, la desorganizada urbanización muestra ya una pasión de ascenso apasionante. Miles –¿decenas de miles?– de motocicletas y triciclos como transportes populares cruzan por una atiborrada zona comercial donde se vende ropa, papelería, comida, artículos electrónicos, de

² Para el caso mexicano sugiero: Luis Rubio y Luis de La Calle, *Clasemediero*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., 2010.

³ Banamex-Fundación *Este País*, «Las metas y valores de los mexicanos: ¿qué nos une y qué nos divide?», Alejandro Moreno, en *Revista Este País* 240, abril de 2011.

todo. Los moradores de Iquitos se ganan básicamente la vida en el comercio y algunas actividades de manufactura. Honda tiene ahí una importante planta. El proceso no tiene vuelta atrás. Los moradores de Iquitos no regresarán a la Amazonía, en todo caso buscarán irse a alguna de las ciudades más grandes de Perú.

¿Qué tienen las incipientes clases medias de Iquitos que ver con las tradicionales clases medias de Buenos Aires, ciudad de México o Río de Janeiro? La simple mención parece herejía y, sin embargo, el proceso de transformación social que está detrás es muy similar. Las clases medias se forman en las ciudades a partir de migración que puede ser nacional o internacional, como fue el caso de Argentina en el siglo XIX. Las clases medias viven de proporcionar servicios y consumirlos. Las clases medias se alimentan de expectativas. Cuando los vendavales económicos sacuden a nuestras naciones una de las grandes incógnitas es cómo reaccionarán las clases medias.

El laberinto teórico es apasionante, fueron las clases medias mexicanas las que salieron a la calle en 1968 a luchar contra el autoritarismo. Eran hijas del sistema autoritario que no supo comprender la exigencia democrática. Las reacciones son muy diferentes de país a país. Recordemos las caceroladas de Argentina o la importancia de las «madres de Plaza de Mayo» en el proceso democratizador de Argentina. Las clases medias argentinas, a diferencia de lo que se ha vivido en otras latitudes del continente, han sufrido la difícil experiencia de ver cómo su nivel de ingresos, de consumo y su calidad de vida en ocasiones disminuyen. En este caso la regresión generó la furia. Pero las clases medias por lo general viven de una creciente expectativa de mejoría, van dejando atrás la marginación, el ostracismo y se incorporan a un consumo popular que siempre tendrá nuevas opciones.

David Konzevik, un muy reconocido conferenciante internacional, ha manejado una tesis muy sugerente vinculada con las clases medias. Konzevik habla de la revolución en las expectativas. Esa revolución consiste en la posibilidad de imaginar, desear y exigir un mejor futuro todos los días. Así, el peruano recién arribado a Iquitos deseará primero tener ropa, después adquirir una motocicleta y dejar atrás la bicicleta. De ahí pasará a desear un televisor en su casa y así iniciará el ascenso en el consumo que nunca había tenido. Pero ese es sólo uno de los primeros peldaños: siempre habrá mejor ropa, una motocicleta más potente que permita brindar servicio público de transporte o un mejor televisor.

El proceso no es exclusivo de América Latina. Es cierto que muchos ciudadanos chinos pasaron en un cuarto de siglo de la bicicleta al automóvil, con todas las consecuencias energéticas y ecológicas que ello supone. Pero hay otras naciones, por ejemplo Vietnam, en las cuales la formación de clases medias de ingresos muy bajos recuerda algunas de las zonas más pobres de América Latina. Una buena aproximación al fenómeno de las clases medias es adoptar una perspectiva dinámica que nos permita visualizar el origen pero también el futuro de este nuevo actor social que son las clases medias. Así, esa revolución de las expectativas es un fantástico motor de búsqueda de movilidad social, de mayor prosperidad, de modernidad. Pero eso sólo funciona cuando las economías crecen.

LAS DESAFIANTES EXPECTATIVAS

La revolución de las expectativas tiene otro lado de la moneda que es la frustración. Cuando la migración rompe sus vínculos con el campo en algún sentido quema sus naves. Su supervivencia dependerá de la actividad económica que se desarrolle en las ciudades. De nuevo, no hay vuelta atrás. Si el crecimiento económico es superior al crecimiento demográfico, si el ingreso per cápita mejora, si la calidad de vida cambia, todo irá viento en popa. Pero qué ocurre cuando las economías no crecen. Son precisamente esas incipientes clases medias las que tienen una muy delgada red de salvación. Observar a las crecientes clases medias en Latinoamérica, ya sea en Brasil, en Colombia, en Perú, en Panamá, en Santo Domingo o por supuesto en México, genera un optimismo en tanto que las clases medias son un resorte hacia la modernidad. Pero a la par es claro que la estabilidad política en nuestros países dependerá de la capacidad de otorgar satisfactores a mayorías urbanas montadas en esa revolución de expectativas.

Amartya Sen, ese gran teórico que humanizó la economía, nos enseñó la importancia de ir más allá del ingreso per cápita y medir las condiciones reales de supervivencia. El Índice de Desarrollo Humano de Latinoamérica y el Caribe se ha ido elevando en las últimas décadas lenta pero sistemáticamente. Es hoy muy superior, por supuesto, al África subsahariana, al sur de Asia o a los Estados árabes. En esta perspectiva podríamos caer en un acto de vanidad

pues el área latinoamericana cierra la brecha frente a los países de la OCDE. De nuevo las diferencias entre países son muy significativas. Chile se acerca a los 90 puntos porcentuales, México está en los 80, por arriba de Brasil y Perú. Guatemala, Haití, Trinidad y Tobago y Bolivia, entre otros, se localizan todavía en la parte baja de la tabla. En América Latina hay países cuya esperanza de vida es ya muy similar a la de los países desarrollados, alrededor de 75 años o más, que son, sin embargo, vecinos regionales de otros que apenas se encuentran en la etapa de implementación de políticas públicas para mejorar sus niveles de vida.

EL COSTO DE LOS ÉXITOS

Pero algunos países de América Latina tienen ahora un nuevo reto que es asumir sus éxitos. Se viene a la mente aquel viejo proverbio judío que reza «no desees demasiado ciertas cosas porque se pueden convertir en realidad». Se deseaba bajar la mortalidad infantil y materna, y en buena medida se está logrando. Se deseaba incrementar la esperanza de vida, y también se está consiguiendo. Ahora vienen los problemas correspondientes a una sociedad desarrollada. Para comenzar, están los sistemas de pensiones que en toda el área son insuficientes. Los gobiernos nacionales, locales o provinciales deberán revisar profundamente la forma de financiamiento de su sistema de pensiones. Eso para no hablar de las enormes porciones de población que no tienen ninguna forma de cobertura para la vejez.

En los países donde la esperanza de vida se ha incrementado aparecen ya los típicos síndromes de una sociedad desarrollada. La extensión de las enfermedades crónico-degenerativas es una mala noticia, producto, de nuevo, de una buena noticia: la gente vive mucho más y ahora muere de enfermedades para las cuales existen tratamientos adecuados, pero que son caros. Si compara uno los gastos en salud pública de los países del área nos toparemos con una cruda realidad: necesitamos gastar más en salud pública y necesitamos encontrar fórmulas para financiar ese gasto. Los países desarrollados tienen un gasto en salud que ronda los diez puntos porcentuales del PIB. En América Latina lo más común es encontrar porcentajes que van del 5 al 7%. Recientemente me comentaba un secretario de Salud una dolorosa paradoja

de mi país. El número de niños con cáncer se ha elevado sensiblemente. En un país pobre la mayoría de los niños muere de enfermedades gastrointestinales u otros padecimientos que son prevenibles. Ellos son también una realidad del desarrollo.

LA MIRADA

Pero habíamos advertido que el retrato fino sólo se logra penetrando en el ánimo, en las percepciones, en las convicciones, en los valores de una sociedad, penetrando en la mirada. Uno de los avances más notables de las ciencias sociales radica en la capacidad para medir los valores profundos de las sociedades. Ejercicios como la Encuesta Mundial de Valores⁴, el Latinobarómetro⁵ o ahora el Asiabarómetro⁶ y más recientemente el *Informe sobre las Américas, sobre la cultura política de la democracia 2010*⁷ se convierten en instrumentos obligados en el análisis. De poco serviría el progreso material de nuestras sociedades si no viniera aparejado de un cambio valorativo que nos convierta en mejores ciudadanos, que afiance los pilares axiológicos de la democracia y nos encamine a sociedades más justas, más libres, más igualitarias.

América Latina era, en las décadas de los sesenta y setenta, famosa por la inestabilidad ancestral, por los múltiples golpes de Estado y por los procesos represivos que se desataron en muchas de nuestras naciones. Pero debemos recordar al clásico, los gobiernos pueden hacer muchas cosas con las bayonetas menos sentarse en ellas. Es incómodo admitir que muchas de las dictaduras y de los sistemas autoritarios que gobernaron en el área tenían no hace demasiados años una aceptación popular. En 1999, *The Wall Street Journal* publicaba un reactivo sobre la inclinación hacia la «mano dura» o hacia la democracia

⁴ Ronald Inglehart, Miguel Basáñez y Alejandro Moreno, *Human Values and Beliefs*, The University of Michigan Press, 1998. Ronald Inglehart, Miguel Basáñez, Jaime Diez-Medrano, Loek Halman y Ruud Luijckx, *Human Beliefs and Values (a Cross-cultural Sourcebook Based on the 1999-2002 Values Surveys)*, México, Siglo XXI Editores, 2004.

⁵ www.latinbarómetro.org.

⁶ Takashi Inoguchi, Miguel Basáñez, Akihiko Tanaka y Timur Dadabaev, *Values and Life Styles in Urban Asia*, México, Institute of Oriental Culture, The University of Tokyo, Siglo XXI Editores, 2005.

⁷ *Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas*, editado por Mitchell A. Seligson y Amy Erica Smith, Vanderbilt University, 2010.

en el continente americano. Se preguntaba a los ciudadanos sobre su preferencia en el gobierno, ¿mano dura o la democracia?

En países como México, Colombia o Venezuela el porcentaje a favor de la «mano dura» se acercaba al 30%; en Guatemala y Paraguay crecía el porcentaje (37 y 45% respectivamente). En Ecuador, el 51% de la población prefería la «mano dura». El promedio en el área de América Latina era de un 24% a favor de la «mano dura». El estudio provocó una serie de reacciones, pero en el fondo no había de qué asombrarse frente a los golpes de Estado. Las democracias latinoamericanas eran débiles en parte por la frágil cultura ciudadana que las respaldaban. El origen de esta debilidad está en nuestra historia misma. El 2010 fue una excelente fecha para reflexionar sobre la fundación de muchas de las repúblicas del área. Se publicaron múltiples estudios y en varios de ellos hubo coincidencias: muchas de nuestras repúblicas nacieron de arriba para abajo.

REVISANDO LOS CIMIENTOS

La afirmación puede parecer etérea pero no lo es. A diferencia de lo que ocurrió con la independencia de los Estados Unidos o en el proceso revolucionario francés, muchas de las repúblicas latinoamericanas nacieron sin ciudadanía. Natalio Botana, brillante sociólogo argentino, ha bordado sobre el tema. Pero no es el único. Rafael Rojas⁸, joven historiador cubano, lanzó un libro cuyo simple título desnuda el contenido: *Repúblicas de Aire*. Tuvimos independencia antes que constituciones y constituciones antes que ciudadanía. No sólo es una cuestión del desfase entre el formalismo y la demanda ciudadana. El asunto es bastante más complejo.

Con todo realismo debemos preguntarnos: ¿podría haber ciudadanía con la brutal dispersión poblacional que se imponía en nuestros países en el siglo XIX? ¿No es la ciudadanía producto en parte precisamente de esa convivencia en conjunto que provoca la vida urbana? ¿Cómo imaginar demandas y exigencias de derechos civiles y libertades en medio de una población atrapada por la ignorancia? Muchos de los prohombres del área latinoamericana fueron hombres de excepción no sólo por su valentía, arrojo y visión. Lo fueron también porque destacaban en medio de mares de ignorancia. Se vie-

⁸ Rafael Rojas, *Las Repúblicas de Aire*, México, Taurus, Santillana Ediciones Generales, 2009.

ne a la mente el inolvidable personaje de Alejo Carpentier, Víctor Hugues, en *El Siglo de las Luces*. Con decretos liberadores en la mano, haciendo gala de obediencia a los afanes modernizadores de la Revolución, Hugues, cabalga en un desierto de incompreensión.

A pesar de las dolorosas excepciones por todos conocidas, se puede afirmar que la región ha comenzado un proceso serio de reflexión sobre el tema. Muestra de ello es la existencia de múltiples estudios que apuntan a indagar sobre la ciudadanía y sobre cómo fortalecerla. El apoyo a la democracia como el mejor sistema de gobierno ha ido creciendo lentamente. El *Informe sobre las Américas del 2010* muestra cómo en ninguna nación de Latinoamérica éste es menor del 60%. El país con mayor respaldo democrático popular es Uruguay, con 86,2%, y el último en la lista es Perú, con el 60,1%. De los 25 países analizados, dos se encuentran por arriba del 80%, trece en el rango del 70% y el resto en el 60%.

Pero la batalla no está ganada, hay varias acechanzas. Los números no dejan margen, las crisis económicas, el desempeño de los gobernantes, los niveles de inseguridad y corrupción sangran la convicción democrática. No caigamos en la autoflagelación. En ningún país el pensamiento autoritario desaparece. En los propios Estados Unidos en 2010 –con Barack Obama en la presidencia–, el apoyo a una democracia estable era del 77,5%. Adam Przeworski⁹, investigador de la Universidad de Nueva York, ha realizado apasionantes estudios en decenas de países sobre el margen de tolerancia de los ciudadanos a las crisis económicas. La convicción democrática no es inquebrantable, ¡qué va!

Los ciudadanos someten sistemáticamente a ponderación la democracia dependiendo de los resultados gubernamentales que benefician o dañan su bienestar familiar. Lo mismo ocurre en América Latina, aquellos ciudadanos que son víctimas de la corrupción, de la inseguridad, del crimen tienden a ser más críticos con las democracias. Curiosamente las mujeres y las personas mayores son más resistentes a las crisis. De ahí la importancia de medir con regularidad la satisfacción con la democracia. La batalla está viva, el *Barómetro de las Américas* registra para todo el continente –incluyendo a Estados Unidos– un 49,3% satisfecho y un 6,8% muy satisfecho. Pero ahí está un 36,4% insatisfecho acompañado de un preocupante 7,5% muy insatisfecho.

⁹ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (eds.), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

Por supuesto que estas expresiones son resultado de una serie de condiciones sociales y económicas que no cambian de un día para otro. En Uruguay hay una larga historia de vida política. Los niveles educativos de este país son orgullo de América Latina. ¿Cuál es la sorpresa de que sean esos ciudadanos con añejas tradiciones de participación los que más respalden la democracia en América Latina? ¿Cuál es la sorpresa de que sea Haití el país en el cual se expresa una menor satisfacción con la democracia? No es fácil explicar a un ciudadano atrapado en el desempleo, la pobreza, víctima de la violencia o de la corrupción o de ambas que la democracia sigue siendo la mejor opción. Si a ello agregamos algunos gobiernos con pésimos desempeños comprendemos la dificultad de construir una cultura democrática con raíces profundas. El sentir ciudadano, esa presa de difícil caza, muestras contrahechuras muy explicables.

DEL VECINO Y MÁS ALLÁ

Un termómetro central para indagar sobre lo que ocurre en las conciencias de los ciudadanos en América Latina es la confianza, confianza hacia las instituciones pero también confianza hacia los propios ciudadanos y sus organizaciones. Los teóricos han encontrado que la confianza interpersonal es el pilar en que se asienta la defensa de los derechos individuales y por ende el ejercicio democrático. La llamada confianza interpersonal no es ni una consecuencia genética, ni aparece por generación espontánea: se construye, se fomenta, se cultiva. Los aparatos educativos, los valores que transmiten la familia, los medios de comunicación masiva y las propias costumbres y hábitos sociales conforman el veneno de la confianza interpersonal.

La construcción de instituciones cruza también por el expediente de la credibilidad ciudadana. En las últimas décadas, a partir de la estabilización de los procesos democráticos de América Latina, los sistemas electorales se han ido acreditando. Sin embargo, el promedio es todavía preocupante: el 50% de la población confía y el otro 50% desconfía de ellos. Es en el propio ejercicio de las libertades políticas donde se va construyendo la credibilidad institucional. Sin embargo, las elecciones no siempre son platillos fáciles de digerir. Una victoria holgada, con amplios márgenes, siempre será

un escenario más fácil de acreditar que una competencia reñida donde se puede empezar a poner en duda todo un proceso a partir de sucesos muy puntuales y en ocasiones menores. Esa fue la experiencia mexicana en 2000 y 2006.

Sin embargo, lentamente el Estado de derecho se va acreditando en la región. Lo primero para consolidarlo es lograr una condena unánime a la ilegalidad. No es fácil conseguirlo. En el *Barómetro de las Américas* se plantea una disyuntiva estrujante. Se pregunta a los ciudadanos si creen que las autoridades siempre deben respetar las leyes o si, en ciertas ocasiones, pueden actuar al margen de la ley. El promedio continental, incluidos los Estados Unidos, es el primer campanazo: el 61% de la población se define convencidos de la aplicación de la ley en todo momento, bien por ellos. Sin embargo, hay un 39% que considera válido que la autoridad viole las normas.

Belice, Jamaica, Venezuela y Brasil son los países en donde un mayor porcentaje de encuestados apoya la idea de que para atrapar criminales las autoridades siempre deben respetar la ley. En todos estos países el porcentaje ronda el 70%. En el otro extremo, con menos del 50% de ciudadanos que apoyan el Estado de derecho, están Perú, El Salvador y Ecuador. De nuevo es curioso destacar que son los encuestados mayores de edad los más convencidos del respeto al Estado de derecho. Lo mismo ocurre cuando se compara a varones y mujeres, estas últimas muestran una convicción más firme hacia el respeto a la legalidad.

Como se ve, el sentir latinoamericano tiene muchos vericuetos que pasan, es cierto, por los niveles educativos, pero también por aspectos culturales en donde cada país construye su propia historia. La cultura importa, pesa y, en algunos aspectos, es determinante. Trabajar sobre la cultura no es un asunto ocioso o de segundo nivel. Es, en todo caso, un cultivo cuya cosecha no tiene fecha predeterminada. Trabajar sobre el ámbito cultural supone convicción y también paciencia. Pero lo que también resulta innegable es que, una vez logrados los cambios, ya sea en la confianza interpersonal, en el respeto a la legalidad, en la disminución de la homofobia, en la concepción de igualdad de los géneros y un largo etcétera, insisto, una vez logrados los cambios las reversiones son muy difíciles, verdaderamente excepcionales. Sólo las democracias asentadas en valores liberales son de verdad estables. Es quizá por ello que cada vez más teóricos y estudiosos trabajan sobre la cultura política como un sustrato de enorme relevancia.

LA OTRA MITAD

Rubro especial merece la mujer en América Latina. La existencia de dos mujeres presidiendo países del área es una excelente noticia. Pero hay otros expedientes. Es cierto que los procesos de urbanización, de industrialización y el crecimiento del sector servicios han propiciado la incorporación de la mujer en las actividades productivas y la ruptura de los vínculos de sojuzgamiento, tan comunes no hace demasiados años. También es cierto que la matriculación de mujeres en las universidades del área ha crecido significativamente y que las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres han proliferado. Pero no podemos fingir demencia. Muchas leyes laborales de América Latina siguen siendo discriminatorias de la mujer. Pero no sólo hay problemas en las leyes. Los más graves están en las actitudes, en los actos de discriminación que muchas veces están más allá de la normatividad.

Pero hay otro agravante incómodo de mencionar. En muchos de los países de América Latina con fuerte presencia de población indígena sigue habiendo actos de sojuzgamiento. Lo más grave es que, con frecuencia, se alude a ellos buscando protección en las costumbres y hábitos de las comunidades. Queda claro que la igualdad de géneros en América Latina cruza por el expediente de modificar costumbres en las poblaciones originales. Nada indica que el simple proceso de urbanización y modernización erradique estas lagunas de injusticia. A ello debemos agregar otra condición intolerable. La debilidad de nuestros sistemas asistenciales y de ayuda a personas con algún problema de discapacidad. Niños, adultos mayores y personas con requerimientos especiales, con mucha frecuencia son atendidos por mujeres en los hogares. Están en la oscuridad. Se trata de un pendiente justiciero que demanda rediseño de las instituciones y financiamiento adecuado.

EDUCAR PARA IMAGINAR

Para el año 2050 sólo el 10% de la población del mundo se encontrará en el continente americano. Estados Unidos, Brasil y México serán las naciones más pobladas. Brasil será la única nación latinoamericana con más de 200 millones de seres humanos. Las tendencias generales parecen claras. América

Latina ha entrado en un proceso de transición demográfica. El crecimiento poblacional, salvo algunas excepciones nacionales y otras regionales, ha disminuido sensiblemente. Muchos de los países presentan ya un perfil productivo moderno: enorme peso de los servicios, el sector manufacturero en segundo lugar y la PEA agrícola disminuyendo. Pero esto no es suficiente.

El siglo XXI nos plantea el enorme reto de transitar hacia la sociedad del conocimiento. En el futuro de manera muy acentuada pero incluso ya en el presente que vivimos, la generación de riqueza surge de los conocimientos. Si en el XIX la riqueza de las naciones estaba depositada en sus recursos naturales, el carbón por ejemplo, y si en el XX la productividad del sector manufacturero y de los servicios marcaba las fuentes de riqueza, en el XXI son las patentes. En esto América Latina necesita hacer un esfuerzo excepcional. Sin educación no hay imaginación.

El bicentenario nos mostró una América Latina en lo general obsesionada con el pasado y poco atenta a los requerimientos del futuro. Los cambios han sido radicales. En 1960 las materias primas constituían el 30% del producto bruto mundial¹⁰. En este inicio de siglo representan sólo el 4%. El grueso del PIB mundial, casi el 70%, está representado por los servicios y, según datos del Banco Mundial, el sector industrial sólo aporta el 29%. Si bien es cierto que el alfabetismo ha mejorado sensiblemente en la región llegando al 86% de la población de Latinoamérica, también lo es que la matriculación de las universidades sigue siendo comparativamente hablando muy baja¹¹.

Mientras en Corea el 58% de la población entre 25 y 34 años cuenta con educación superior terciaria, que es del 56% en Canadá, el 42% en Estados Unidos y el 40% en Francia, en el mismo rango el país latinoamericano con mayor cobertura es Chile con el 34%. Bien por los chilenos, pero en México ese porcentaje es sólo del 20% y del 11% en Brasil. América Latina es responsable sólo del 2% de la inversión mundial en ciencia y tecnología. Los retos son muy claros: América Latina sólo logrará niveles altos de prosperidad y de justicia social si logra montarse en los requisitos de la sociedad del conocimiento.

Ufanarse hoy de los niveles de urbanización, de alfabetismo, o de terciarización de la economía es mirar al pasado. La ruta pareciera bastante clara. Falta que América Latina se apropie del nuevo reto: generar conocimiento.

¹⁰ Andrés Oppenheimer, *¡Basta de historias!*, México, Random House Mondadori, 2010.

¹¹ «El Proceso de Bolonia y la educación superior en América Latina: ¿oportunidad perdida?», José Sarukhán y Salvador Malo, en *Este País* 240, abril de 2011.

CULTURA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Por

Juca Ferreira

*Embajador Especial de la SEGIB para las Conmemoraciones
del Año Internacional de los Afrodescendientes*

La cultura es un tema tan vasto y tan importante, y se presenta de tantas maneras, que es necesaria concentración para no perdernos en este artículo en el denso bosque de signos y mensajes venidos de la semiodiversidad, de los complejos sistemas culturales, tan ricos, densos e importantes entre nosotros como en la biodiversidad tropical, con sus biomas, ecosistemas y sus selvas.

Estamos viendo emerger, en este momento, en América Latina, demandas de todas las agrupaciones humanas que se pueda imaginar. Estas demandas nuevas se unen a otras más específicas, antiguas y recurrentes. Son demandas por acceso a los medios de expresión, para ser oídos y vistos, demandas por la inclusión digital, demandas por el reconocimiento de sus culturas e identidades, demandas por la valorización de los conocimientos y manifestaciones tradicionales, demandas por una educación de calidad, demandas por el acceso a la formación y la capacitación para la expresión artística, por el acceso a los recursos públicos para sus actividades culturales, demandas por la participación y el protagonismo en la vida social, y demandas por el acceso a bienes y servicios.

En todo el vasto territorio de América Latina lo que no falta en este momento son demandas. Demandas de género, demandas de franjas de edad, de orientación sexual, demandas étnicas, demandas de los adeptos de las

religiones de origen africano, que todavía hoy son discriminadas, demandas de los pueblos indígenas, de tribus urbanas, demandas de reconocimiento de nuevas religiones mestizas, demandas de culturas regionales que quieren tener visibilidad y acceder a los medios de comunicación de masas.

Todas esas demandas estallaron en medio de experiencias innovadoras y positivas, esparcidas por todos lados, donde la cultura es el factor de cohesión social, de elevación de la autoestima y de sentimiento de pertenencia, de calificación de las relaciones sociales y de la vida de las personas. Incluso en los ambientes más miserables, sumergidos en situaciones dantescas de violencia y sometidos al poder de los traficantes, de policías corruptos, sin acceso a las mínimas condiciones de vida, las personas hacen y demandan cultura.

Una verdadera tecnología social fue inventada por los pobres y excluidos en toda América Latina para compensar la falta del Estado, de derechos y de futuro: cultura como medio de empoderamiento y dignidad. Cultura como calidad de vida. De muchas maneras, a través de lo simbólico y de las artes, nuestra gente rescata la capacidad de soñar y de dar sentido a la vida. La diversidad cultural, una realidad en todo el continente, comienza sólo ahora a ser vista como una riqueza, como un patrimonio y con una función social absolutamente relevante. Este está siendo un gran paso, que, ciertamente, podrá hacer una gran contribución al *aggiornamento* profundo y rápido que estas sociedades necesitan para vivir en el siglo XXI.

En realidad, lo que es más impresionante en América Latina es cómo fue posible ignorar, durante tanto tiempo, la fuerza social y la riqueza de la creación y de la vivencia cultural, que vienen cualificando y engrandeciendo la condición humana en esta región. A través de la música, de los tambores, de las fiestas, de los carnavales y de otras celebraciones, de la danza, de las pinturas corporales, de las flautas, del circo y del teatro, de los rezos, de los varios credos, de los rituales... los latinoamericanos, en medio de las adversidades, se vienen construyendo como proyecto civilizador, como proyecto de felicidad, con una envidiable capacidad de superación de las condiciones sociales puestas y de la tradicional ausencia del Estado. Es la creatividad recreando la realidad. A través de la alegría y de la inteligencia corporal rompen el silencio y la rutina de lo cotidiano sin perspectiva, dando gracia y colorido al día a día.

Para analizar esa realidad de la cultura en este momento, y relacionarla con otros aspectos de esas sociedades, es necesario echar una mirada, aun-

que sea rápidamente, a la economía y la política de esta parte del mundo en este inicio del siglo XXI.

En los últimos años, América Latina está viviendo una coyuntura excepcional de desarrollo y de afirmación de sus democracias. Después de años perdidos, sin crecimiento económico, con aumento de la pobreza y de la miseria, vivimos en un momento nuevo, de confianza en nuestros destinos.

Este sentimiento de confianza y el clima de optimismo que nos rodea son reflejos de una economía que crece, incorporando millones de personas a un mercado consumidor aún con una amplia capacidad de expansión. El hecho es que, en este momento, el desarrollo económico de América Latina asume proporciones y ritmos nada despreciables, en casi toda su extensión. Mientras tanto, no es la primera vez que vivimos una coyuntura de crecimiento económico y de euforia en la región, sin que en las veces anteriores se transformasen en flujos permanentes y sostenibles de desarrollo. Es necesario, por lo tanto, analizar el momento actual a la luz de la experiencia histórica y detectar las singularidades de esta coyuntura, con sus potencialidades y obstáculos, para hacer de este momento más que una oleada pasajera.

La grandeza de la incorporación al mercado consumidor de poblaciones hasta entonces marginadas es muy significativa en este momento en todo el continente. En muchos países, sin embargo, esos números son apenas una consecuencia del crecimiento de la economía. En otros, no obstante, este fenómeno reciente es producto de nuevas políticas de transferencia y de distribución de la renta. La actual reducción de la desigualdad, si no llega a cuestionar los fundamentos de economías todavía con alto grado de concentración de la renta, basadas en la exportación de productos agrícolas y materias primas, traen hacia sí mismas la novedad de tener en el crecimiento de su mercado interno, o sea, en la incorporación de parcelas significativas de excluidos, un nuevo y prometedor frente de crecimiento económico.

Las consecuencias de ese hecho son muy positivas, no sólo para la economía, sino para toda la vida social. Ese fortalecimiento de los mercados internos viene produciendo un cambio significativo en la vida política, social y económica de esos países.

Al final del siglo pasado, teníamos, en casi toda América Latina, gobiernos con poca sensibilidad social y que rezaban el credo neoliberal: priorizaban el mercado y se empeñaban en reducir la presencia del Estado nacional en la vida de esas sociedades. Más recientemente, la ascensión de nuevos

liderazgos y fuerzas políticas, críticas de los resultados negativos y de esas tesis, se viene generalizando en buena parte del continente, terminando, por lo que parece, un ciclo político.

Las ideas hegemónicas de esa época –casi pensamiento único– que tantos daños causaron a la economía de la región, lamentablemente, se basaban en la falsa premisa de que el capital se organiza de forma justa y no necesita de un sistema de regulación ni de la presencia del Estado. No se puede olvidar que hace parte de su naturaleza de capital el poseer una alta voracidad para eliminar la competencia por la concentración y la centralización. Sea en el *crack* de la Bolsa de Nueva York, en 1929, sea en la crisis mundial actual, lo que se vio y se ve es la convocatoria de emergencia de la intervención del Estado para la garantía de la estabilidad del mundo de los negocios. Y no hay nada de extraño en esto. Debe recordarse que el fortalecimiento de los Estados nacionales en todas las partes está de manera umbilical vinculado a la construcción de un ambiente propicio a la expansión del capitalismo, y al enfrentamiento de los problemas creados por sus transformaciones también, está claro.

En países con desarrollos «tardíos», como los nuestros, la importancia del Estado es aún mayor, para compensar las relaciones subalternas y de dependencia de esas economías a otras y protegerlas de decisiones exteriores que muchas veces son contrarias a los intereses nacionales. La globalización no hace desaparecer el «interés nacional». Por el contrario, desde la caída del Muro de Berlín hasta nuestros días, la disputa por los recursos naturales y por la división de la riqueza no hizo más que estimularse y hacerse más brutal.

Pero, retomemos la América Latina de hoy. En este momento favorable que vivimos. La popularidad del presidente Lula en Brasil, que terminó su segundo mandato con más del 80% de aceptación, y la elección de su sucesora, la presidenta Dilma Rousseff, por un lado, y la crisis política profunda que sus opositores están viviendo, por otro, es ciertamente un ejemplo contundente de ese momento. Y, por la evolución de los procesos políticos en América Latina, todo lleva a creer que esas nuevas estrategias de desarrollo que incorporan a millones de trabajadores se están consolidando en todo el continente, simplemente porque no existen más argumentos para mantener a toda esa gente fuera de la sociedad.

Esta es una cuestión que se depara con la propia lógica del capitalismo. No se trata apenas de justicia social, ni de una cuestión que interesa solamen-

te a los que sufren restricciones de derechos y oportunidades. Es parte de las condiciones necesarias para dar continuidad al desarrollo y al resultado del juego de las fuerzas sociales en movimiento en un continente con una historia tan en común. No olvidemos que la ampliación de los mercados forma parte de las necesidades permanentes y de la lógica de la mercancía, y de su reino, en el ámbito local y mundial.

Está sucediendo algo importante y nuevo en la economía global, todavía no debidamente analizado, pero que tiene una relación directa con esta coyuntura en América Latina. Son muchos síntomas y no voy a enumerarlos, pero quiero citar uno de ellos, aún poco conocido: según el último informe del Banco Africano de Desarrollo, que se hizo público recientemente, el número de consumidores de clase media de África creció más del 60% en la última década y hoy llega a cerca de 313 millones de personas. Esta ascensión de la clase media en el continente más pobre del mundo es un retrato de un momento extraordinario y nuevo de la economía mundial. Si fuese comparado con los números asiáticos, las clases medias de toda África, según el citado informe, son hoy del mismo tamaño que las clases medias consumidoras de los mercados emergentes de China o de India. Tal vez podamos decir, y cabe a los economistas que analizan la economía global el confirmarlo o no, que estamos asistiendo, por primera vez, de forma amplia y generalizada, a la incorporación de estas regiones del mundo en el mercado consumidor mundial de bienes y servicios como una necesidad estructural de expansión de la propia economía mundial y que estas transformaciones no obedecen apenas a una lógica local. Son parte de cambios estructurales de la economía del mundo. Si eso fuese comprobado, se hace necesario analizar sus consecuencias para nuestros países y nuestra gente.

En todos los rincones de América Latina, muchos ya defienden la necesidad de emigrar de una economía de pocos, como insiste en suceder todavía hoy, a una economía de muchos, o incluso, lo que sería más deseable, a una economía para todos. Las acumulaciones producidas por los altos índices de crecimiento, basados principalmente en la exportación de productos agrícolas, minerales y *commodities*, que han marcado nuestra historia, los descubrimientos recientes de grandes yacimientos de petróleo y gas en algunos países, y también, parte del capital ocioso hoy en el mundo en búsqueda de aplicaciones rentables, pueden y deben financiar la ampliación de los mercados internos y la diversificación y la calificación de las economías nacionales latinoamericanas.

Además de la ampliación del mercado consumidor a través de las políticas de transferencia de renta, algunos analistas insisten en la necesidad de que se incrementen las condiciones necesarias y el ambiente favorable para el fortalecimiento de la economía a través del aumento del valor agregado, de la incorporación de nuevas tecnologías al actual sistema productivo agregando más valor a los productos, o capacitando las economías nacionales de la región, y sus espacios comunes, para que entren en las franjas de la economía más sofisticada tecnológicamente y de alto valor añadido.

La inclusión en el mercado consumidor y en el mercado de trabajo de millones de trabajadores es sólo parte de esos cambios que los latinoamericanos están viviendo. Así, el tema de la inclusión social viene perdiendo parte de la carga ideológica, productora de exacerbados antagonismos políticos, como siempre fue en el pasado, y comienza a ganar perfiles de estrategia económica posible de formar parte de los nuevos pactos nacionales.

Como consecuencia de este reciente proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas, otras políticas públicas, reconocidas como necesarias para el mantenimiento de los actuales niveles de crecimiento, están ganando especial importancia en este momento. Entre estas se destaca el papel central que cumple la educación para la calificación de la mano de obra, y para formar en una sociedad de paz, con solidaridad y sostenibilidad, y las políticas ambientales y de desarrollo cultural. Todas ellas son fundamentales para la preparación del ambiente social e institucional favorable al arraigo de niveles altos y sostenibles de desarrollo cualificado en la región. Sobre todo aquí, también, la relevancia que tiene la elaboración de nuevos marcos reguladores, acompañados de políticas de fomento e incentivos, capaces de estimular el crecimiento y crear las condiciones para el desarrollo de nuevas economías y cadenas productivas más complejas, y para proteger algunas actividades económicas de las acciones predatorias que actualmente inhiben el crecimiento de estos sectores.

Los próximos procesos electorales en la región pueden crear las bases de nuevos pactos nacionales, más significativamente en los países que, incluso viviendo el crecimiento de sus economías, aún no tengan políticas de transferencia de renta e inclusión social. A través de las urnas, estos países podrán sacramentar una adhesión generalizada en América Latina a la inclusión social amplia como uno de los fundamentos de la sostenibilidad de nuestro desarrollo.

Quien conoce América Latina sabe que esta cuestión es vital. La exclusión se había naturalizado. Sin las democracias que hoy se consolidan en todo el territorio latinoamericano, no sería posible ese cambio. Como mucho, por procesos de rupturas, con las consecuencias que les son previsibles. Pero ese proceso de enfrentamiento de las lacras históricas, incluso en las condiciones que se vienen dando, exacerba los conflictos entre esa demanda de progreso, desarrollo e inclusión social que se extiende por las cuatro esquinas de la región y los intereses asociados al actual *statu quo* de una economía que incorpora apenas a parte de su población y excluye a parcelas significativas de ciudadanos.

Sin subestimar la importancia que tiene el crecimiento de la demanda de materias primas y *commodities* agrícolas en el mercado mundial para ese buen momento, no nos olvidemos que es justamente la democracia quien está haciendo posible que esas condiciones sean un impulso para esa coyuntura prometedora. La vivencia democrática, las instituciones políticas y sociales funcionando plenamente, con la libertad de opinión siendo ejercitada y las reglas del juego democrático siendo respetadas, son aspectos de una misma ecuación.

Las imperfecciones institucionales latinoamericanas necesitan ser enfrentadas permanentemente por el espíritu democrático. Esta nuestra vivencia contemporánea, después de décadas de regímenes autoritarios en todo el continente, generó, por un lado, una nueva percepción de las demandas y derechos sociales por parte de los individuos y de la sociedad. Una visión actualizada que reúne (de forma simultánea y no jerárquica) desde necesidades básicas (como vivienda o saneamiento) hasta las demandas y las exigencias de derechos más recientes como el acceso a la cultura, al medio ambiente, a la banda ancha, etcétera.

La desigualdad y la exclusión en el continente siempre fueron temas políticos de lo más importantes, que no se pueden esquivar, por todas sus graves consecuencias sociales: tenemos una historia marcada por la miseria y por condiciones infrahumanas, a las que están sometidas parcelas significativas de latinoamericanos, por graves problemas de salud, violencia generalizada, urbanización desordenada, falta de vivienda, concentración de grandes porcentajes de poblaciones alrededor de algunas regiones metropolitanas, etcétera.

Aunque se reconozca la importancia que tiene el desarrollo de políticas específicas para cada uno de nuestros graves problemas, ya es consenso que

todas esas lacras tendrían mejores condiciones de solución si hubiese una mejor distribución de la renta en cada país de la región. La desigualdad y la exclusión siempre estuvieron en el origen de esos problemas, y durante décadas los han retroalimentado, evidentemente con la colaboración de otros factores, generando y dificultando sus soluciones.

Además de ayudar a mantener esas lacras, la exclusión impide que el desarrollo y sus procesos se realicen. La actual realidad no es capaz de crear por sí sola las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible en América Latina. Falta mano de obra cualificada en cantidad suficiente, el desarrollo tecnológico está por debajo de las necesidades, los mercados consumidores aún están atrofiados, una parte importante de las actividades económicas más lucrativas todavía está monopolizada desde fuera, muchos de los sistemas reguladores de áreas económicamente estratégicas son anacrónicas, o no existen, el dinero público no es empleado racionalmente, la corrupción aún es generalizada y, en algunos países, alcanza niveles oceánicos. O sea, no es posible subestimar la grandeza y la complejidad de este desafío.

Superar esa realidad de subdesarrollo y desarrollo sin sostenibilidad, evolucionando hacia una situación radicalmente antagónica, hacia un desarrollo sostenible, donde esas lacras sean parte del pasado, no son «habas contadas». El exceso de euforia con la actual coyuntura de crecimiento puede perjudicar el sentido crítico necesario para conducir esas naciones a otro estadio de desarrollo.

El éxito de esas expectativas optimistas sobre el futuro de América Latina dependerá de la capacidad que tengan los países de esta región de producir un diagnóstico abarcador, formular un pensamiento estratégico y llevarlo a la práctica con legitimidad institucional y con el consentimiento democrático de sus mayorías. Y más. Que dejen de ser apenas un esbozo, que rebasen los aspectos más generales. Esas planificaciones estratégicas, producto de pactos nacionales, necesitan tener alcance, eficiencia, eficacia y profundidad para poder superar de hecho los graves problemas sociales e institucionales.

Es igualmente difícil armonizar las expectativas de ascenso social y de elevación del consumo de la población con la capacidad de esas sociedades de satisfacerlas de la noche al día. Enfrentar todo esto es necesario para crear consensos en torno a pactos nacionales, capaces de movilizar a la sociedad, estimulándola a modernizar y democratizar sus Estados, para que ellos puedan cumplir el papel inevitable e intransferible de liderar la construcción de

esa nueva realidad. La vivencia aún reciente del período autoritario pone el desafío de que superemos tabúes y traumas y recuperemos la credibilidad del Estado, con transparencia, eficiencia y control social, y a través de servicios públicos de calidad. Este proceso sólo es posible mediante el debate, el enfrentamiento democrático de los proyectos políticos y el fortalecimiento de la esfera pública y de las instituciones democráticas.

Por todo ello, es obvio que no podríamos dejar fuera de esta mirada la importancia que asume para nosotros la madurez de nuestras democracias y de nuestras vivencias democráticas. Para un continente marcado a lo largo de su historia por la inestabilidad institucional y por golpes militares, lo que estamos viviendo, a pesar de todas las dificultades, es alentador. Nuestras instituciones democráticas, incluso con tantas imperfecciones, se consolidaron en casi toda América Latina y dan demostración de solidez frente a las crisis. Y, lo que es más relevante, ha sido a través del debate democrático en todas sus instancias y en especial a través de los procesos electorales que ese renovado pacto del desarrollo se viene dando y evolucionando.

La libertad de opinión y de expresión, y el choque de ideas que caracterizan a las democracias, ya son parte de nuestro cotidiano. El caso de Honduras, los acontecimientos en Ecuador en torno a la revuelta de los policías, y uno u otro cercenamiento a la libre circulación de las ideas y de las opiniones son casos aislados, condenados por toda la región. En todos esos países, estamos viendo surgir nuevos liderazgos post-neoliberales, desarrollistas, democráticos, y con fuerte sensibilidad social, capaces de administrar el Estado. Y, mientras los líderes y partidos con esas características crecen y se afirman, vemos la pérdida creciente de la importancia de los liderazgos tradicionales y de los partidos que no están comprendiendo las demandas y las necesidades de las sociedades, expresadas en las urnas.

Este buen momento se manifiesta y se engendra también culturalmente. América Latina da muestras de que volvió a creer en el futuro y eso viene despertando demandas más allá de las necesidades materiales más básicas. Este gran número de personas que se fue incorporado al trabajo formal está teniendo mayor acceso a bienes y servicios. Además de consumir, se sienten partícipes de la sociedad, y muchas, por primera vez, sienten la necesidad de hacer planes de futuro. La movilidad social, la sensación de salir de la miseria y de la pobreza o la simple posibilidad de que esto suceda, modifica la relación con la vida, cambia el comportamiento, propicia la mudanza de la visión del

mundo y agudiza la sensibilidad. Y, tanto en el ámbito del individuo como de las colectividades, renueva deseos, sueños y demandas.

Las demandas sociales están haciéndose más complejas y sofisticadas. Las personas comienzan a darse cuenta que no se trata apenas de aumentar el poder adquisitivo. Hoy, para los latinoamericanos, parece ser posible tener acceso a un mundo que deseaban y del cual parecían no tener la menor posibilidad de formar parte. Mundo este tradicionalmente negado a los que viven en el estrecho reino de la necesidad, realidad de buena parte de la población de esta región. De ahí la importancia de la ampliación de los mercados internos para la vida de esos millones de latinoamericanos: el dinero en el bolsillo y en la cuenta bancaria no es todo, pero es mucho. Esta inmensa mayoría quiere tener acceso a los productos de las nuevas tecnologías, sueña en ascender socialmente, formar parte de la clase media y poder vivir más confortablemente. Quiere viajar, quiere comunicarse, quiere comer bien, conectarse a Internet, tener acceso al ocio de calidad. Desea consumir lo que antes le era negado, quiere que sus hijos tengan una vida mejor de la que tuvieron, con más oportunidades. En fin, parece que todo el mundo está queriendo ser feliz, tener calidad de vida, ser respetado y tener todos sus derechos y oportunidades como ciudadano y ciudadana del siglo XXI.

Es en este ambiente en donde el acceso a la cultura emerge como demanda social y como política pública. Y es precisamente por reconocer la importancia de todo esto para nuestra historia reciente, que este artículo busca reflexionar sobre la relación de esa riqueza cultural, de estas demandas y necesidades contemporáneas, mencionadas aquí rápidamente, con el papel que le cabe a la cultura en este momento de desarrollo de América Latina.

Son muchas las realidades y facetas de la dimensión simbólica de América Latina, incluso dentro de cada uno de sus países. Dentro de cada uno de ellos hay un mundo a ser considerado. Y, por eso, se hace necesario que sean analizadas en sus especificidades y singularidades. Pero es evidente que algunos trazos son comunes, aunque con diferencias de intensidad y desacompañados grados de desarrollo, con niveles de conciencia y formulación distintos. Todo eso requiere tiempo, y un trabajo minucioso de recogida de datos para la elaboración de políticas públicas para la cultura. La amplitud de todo ese patrimonio, que resulta de vivencias diversas, constituye la base para la construcción en América Latina de sociedades democráticas, plurales y sostenibles. La importancia y la grandeza de la cultura en esta región del pla-

neta hacen de ella un foco fundamental y obligatorio para la actuación de las organizaciones que trabajan en cooperación. Una acción de soporte para garantizar el carácter perenne de esta riqueza cultural, apoyándola, para que no se pierda, ayudándola a construir salidas para sus demandas de intercambio cultural.

Para lo que es prioritario en este artículo, el Brasil del gobierno Lula es un buen ejemplo de lo que vivimos hoy, con intensidades diferentes, en toda América Latina. En él, la cultura emergió, en los últimos ocho años, en medio de cambios significativos de la economía y en la estructura social del país, como política pública estratégica, encaminándose a convertirse en política de Estado. Y, como demanda de muchos sectores sociales, incluyendo a los que están ascendiendo socialmente, las «nuevas clases medias», que en Brasil ya totalizan más o menos treinta millones de personas.

Fue con la comprensión de la importancia que tiene el campo simbólico para el desarrollo de un pueblo, de una sociedad, que la cultura en el gobierno Lula pasó a ser tratada como una necesidad humana básica, tan importante como la alimentación, la vivienda, el medio ambiente saludable, la educación y la salud. Una necesidad básica para la plena realización de la condición humana.

La cultura pasó a ser entendida y considerada como una instancia de la vida social y que, como política pública, necesita ser considerada en, por lo menos, tres de sus dimensiones, absolutamente relevantes e interdependientes; una de estas dimensiones es la dimensión simbólica, que incorpora las artes y todo lo que sobrepase la naturaleza estrictamente funcional y que posea carga simbólica: valores, ritos, ritmos, fiestas, *saberes* y *haceres*, folguedos¹, bailes, culinarias, acentos, piezas de teatro, libros, conocimientos tradicionales, películas, tecnologías, cuadros, juegos electrónicos y otras formas de producción e interacción simbólica que impregnan la vida de nuestra sociedad. La cultura, en esta dimensión, califica las relaciones sociales y satisface las necesidades profundas de los individuos. Hace parte de ella la interpretación que hacemos del mundo, sus recreaciones y relaciones con el medio y las múltiples dimensiones de las que la creatividad se nutre.

La segunda y fundamental dimensión de la cultura privilegiada por nosotros consistió en considerar la cultura en cuanto derecho de ciudadanía, en

¹ Fiestas populares de espíritu lúdico realizadas en Brasil [N. del T.].

cuanto derecho de todos. Cultura como un derecho fundamental, como una necesidad humana básica, esencial.

Anticipándose a las orientaciones establecidas en el Informe del Desarrollo Humano de la ONU de 2004, el Ministerio de Cultura de Brasil en el gobierno Lula, desde su primer día, el 1 de enero de 2003, pasó a formular políticas y programas basadas en el precepto de que el acceso a bienes, servicios y equipamientos culturales, así como la garantía para la libre manifestación de las expresiones culturales, son derechos humanos fundamentales y condiciones básicas para el desarrollo de la persona y, como tal, cuestiones indisputables de la acción del Estado.

Finalmente, la cultura también como una economía, pero no como una economía cualquiera, reducible a los patrones de análisis y comportamiento de la economía convencional, sino una economía compleja, caracterizada por el dinamismo, asociada al conocimiento, movida por la creatividad y por las ideas, impulsada por un desarrollo tecnológico vertiginoso. La cultura como uno de los procesos más dinámicos de la economía contemporánea, una economía en franca expansión en todo el planeta y, ya hoy en día, responsable de una parte considerable del PIB mundial y de nuestros países, superando, de largo, a varios sectores tradicionalmente dinámicos del mundo de los negocios.

La ampliación del concepto de cultura dentro del gobierno Lula, y la redefinición del papel del Estado en este sector, despertaron una inédita percepción de la sociedad en torno a esta dimensión clave y desencadenó fuerzas y reordenamientos expresivos que apenas confirmaron la importancia de la cultura para el desarrollo humano y su relevancia para la sociedad. No podría ser diferente. Es la cultura lo que da ligazón a una sociedad. Ella es la argamasa que construye la identidad en medio a la diversidad, y marca el elemento diferencial de cada pueblo en un mundo globalizado, homogeneizador, pero ávido de nichos y singularidades...

Hasta que el presidente Lula fue elegido, el Ministerio de Cultura era el único ministerio de Brasil que no tenía un convenio con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) y nunca había demandado datos de su área para los censos realizados por la institución. Los números que el IBGE y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués) pusieron a nuestra disposición, aunque ya un poco desfasados, considerando los avances sociales en el gobierno del presidente Lula, nos

ayudaron a darnos cuenta del tamaño del desafío que teníamos por delante: el 92% de los municipios no tienen ni siquiera un cine, teatro o museo, y menos del 14% de los brasileños van al cine casi una vez al mes; el 92% nunca fue a museos, el 93% no va a exposiciones de arte y el 78% no asiste a espectáculos de danza.

Procuramos afirmar en el gobierno y en la sociedad que la calidad del desarrollo que se conquista depende de los valores que le dan significado. Y que es la cultura quien cualifica las relaciones sociales y permite la plena realización humana de cada individuo. El desarrollo de una sociedad humana es expresión de su cultura. En fin, no hay desarrollo humano que no esté basado en un proyecto cultural. De él depende la calidad y la eficiencia del proceso civilizador.

No basta inclusive aumentar el poder adquisitivo de las personas. Educación de calidad y acceso pleno a la cultura son esenciales. Cultura y educación: dos vectores intrínsecamente asociados y sinérgicos de un mismo proceso de preparación de las condiciones subjetivas del desarrollo, necesarias para que enfrentemos los desafíos del siglo XXI. Dos vectores fundamentales no sólo en la preparación para un mercado de trabajo tecnológicamente en constante mutación, sino también para que vivamos en sociedad, como ciudadanos comprometidos con la democracia, con la justicia social, capaces de convivir positivamente con la diversidad humana, y preparados para construir una sociedad sostenible.

El adjetivo *pleno*, entre las palabras acceso y cultura, como fue empleado antes, busca indicar que todos tienen acceso a la cultura, independientemente del Estado y del mercado. Todos tienen algún acceso y hacen cultura (me acuerdo siempre de Godard cuando reflexiono sobre este asunto... recuerdo lo que dice un personaje en una de sus películas: «el lenguaje es la casa donde nosotros vivimos»). En fin, el énfasis dado al objetivo pleno busca destacar la importancia que tiene para todos los ciudadanos y ciudadanas la más completa disponibilidad de todos los medios, servicios y bienes culturales de la sociedad, como un derecho de todos, sin las restricciones que el mercado impone a quien no tiene poder adquisitivo y a las manifestaciones y actividades que no generan lucro. Estamos hablando aquí de cultura en tanto medio de expresión, como posibilidad de disfrute y deleite. Es eso lo que llamamos acceso pleno a la cultura. Un derecho tan fundamental y básico que inevitablemente genera obligaciones al Estado.

Fue necesario también superar la visión reductora de la cultura como sinónimo de arte. Los gobiernos anteriores entendían la cultura solamente como generadora de productos y «obras» artísticas, operando en este campo restringido con una lógica elitista (los artistas renombrados, las grandes obras), una visión agravada aun por la ausencia de criterios públicos. Lo que llevaba a la distribución de los escasos recursos disponibles a pautarse por esquemas de prestación de favores personales, de cooptación y de intercambio de prestigio entre el gobierno y algunos artistas «consagrados».

No se trata de una contradicción entre las artes y el conjunto del mundo simbólico. En nuestra comprensión, por el contrario, se trata, eso sí, de afirmar la importancia del conjunto simbólico de la nación y, al mismo tiempo, la importancia de las artes en ese conjunto, su centralidad como expresión sofisticada y compleja del todo. Incluso en las creaciones en donde el talento del creador las convierte en únicas y sorprendentes, las artes se alimentan del todo cultural y el todo gana sentido y luminosidad a través de sus más bellas creaciones.

El gobierno Lula heredó de los anteriores un Ministerio de Cultura débil y atrofiado institucionalmente: ausencia de instrumentos para la formulación de políticas, insuficiencia de recursos humanos, desarticulación con otros ministerios, descrédito junto a la sociedad civil, vaciamiento de la misión de sus organizaciones vinculadas e, impregnando todo este panorama, la histórica insuficiencia de recursos habitualmente asignados al sector cultural. En los diez años anteriores al gobierno Lula, las prospecciones apuntaban que el presupuesto del Ministerio de Cultura fue recurrentemente el menor de todos los presupuestos ministeriales, creando una gran desproporcionalidad entre el presupuesto y la importancia y presencia efectiva de la cultura en la vida social. Esa era, y es todavía, la realidad no sólo de Brasil, sino de la gran mayoría de los países latinoamericanos. Gilberto Gil decía que la cultura tradicionalmente era tratada y vista por el Estado como la *guinda de la tarta*.

La acción cultural del Estado, coherente con este vaciamiento, estaba pautada hasta entonces por un concepto restringido, por el favoritismo, por la práctica abusiva en los procesos decisivos de aplicación de los recursos públicos en el fomento a la cultura. Las razones de este debilitamiento de la responsabilidad del Estado se encuentran, por cierto, en la estrecha visión de la cultura, en la incompreensión de su importancia para la sociedad y para el desarrollo; y en la falta de claridad sobre el papel del Estado. Esta situación

permaneció vigente hasta la victoria del presidente Lula en las urnas, victoria ésta producto del deseo general de cambio, de la reacción a lo que era ofrecido a la sociedad por los gobiernos anteriores y de los impulsos creativos y dinámicos de la sociedad brasileña, indudablemente uno de los más importantes pilares de la candidatura Lula.

Como afirmó el ministro Gil en su discurso de toma de posesión, la política cultural del gobierno Lula pasa a ser vista «como parte del proyecto general de construcción de una nueva hegemonía en nuestro país. Como parte del proyecto general de construcción de una nación realmente democrática, plural y tolerante. Como parte y esencia de un proyecto consistente y creativo, como parte y esencia de la construcción de un Brasil de todos».

En este momento de la vida nacional, la importancia del Estado para el desarrollo cultural del país ganó visibilidad, así como su importancia para la construcción de un ambiente favorable a través de aparatos y recursos institucionales compatibles con los desafíos vigentes, a través de la construcción de políticas complejas dirigidas a fomentar las actividades artísticas y culturales de la sociedad y la(s) economía(s) de la cultura, y para ampliar y universalizar la posibilidad de acceso.

Una parte de la cultura y de las artes se realiza como mercancía y puede ser autosostenible en el propio mercado. Pero la gran mayoría de las actividades artísticas y culturales necesita del apoyo de la sociedad y del Estado para desarrollarse y para que el gran público tenga acceso a ella. Incluso los productos culturales del mercado dependen de inversiones públicas para que florezcan a través de varias acciones, tales como los sistemas de educación y capacitación de los artistas, técnicos y gestores y los sistemas especiales de financiación de diversas actividades.

Fue la comprensión de la importancia de la cultura para la sociedad y para el desarrollo que nos hizo buscar la desconcentración de nuestra política cultural, atraer para su radio de acción expresiones y dimensiones culturales sin acceso, hasta entonces, al apoyo del Estado. Por esto, fuimos al encuentro de la diversidad cultural brasileña. En nombre del Estado brasileño, reconocemos la extensión y la relevancia de la creatividad de la cultura brasileña. Dijimos muchas veces, hasta el agotamiento, que las dos mayores riquezas del país eran su biodiversidad y su semiodiversidad. Estamos convencidos de que nuestra gran contribución a un mundo globalizado es el producto de nuestra riqueza y de nuestra singularidad cultural, expresada en nuestra diversidad.

Y esto vale no sólo para Brasil, sino para toda América Latina. Un activo económico de valor incalculable, dígame de paso. Estamos hablando de expresiones que van desde los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y de los caboclos² que viven en los grandes biomas tropicales, como de la selva amazónica o el bosque atlántico, que están siendo pirateados por las grandes empresas de biotecnología, hasta la creación contemporánea de nuestros artistas.

La mirada hacia la diversidad también nos exigió automáticamente la creación de políticas culturales, con sus programas y acciones, para segmentos hasta entonces ausentes de las acciones del poder público. Así fue que construimos políticas, programas y acciones específicas para los pueblos indígenas, afrodescendientes, juventud, niños, gitanos, para el segmento de LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero), ancianos, personas con deficiencias, maestros y grupos de la cultura popular, etc. En el otro extremo, construimos políticas para las culturas digitales, para el audiovisual de animación, para la digitalización de acervos. Trajimos para el ámbito de la cultura y del Ministerio, porque aún no era hecho por el Estado brasileño, la arquitectura, el *design*, la moda y el artesanado. Todo esto sin enfrentar en conflicto lo popular con lo erudito, la tradición con la innovación y la tecnología punta con las formas artesanales y más tradicionales de hacer cultura.

Como se puede ver, nuestra visión de la cultura incorporó de forma vigorosa la necesidad de definir claramente el papel del Estado y de otros actores tales como los artistas y los creadores, productores, emprendedores, formuladores, críticos, investigadores, gestores, consumidores, universidades, etcétera.

No nos pareció provechoso el debate excesivamente ideológico y anacrónico entre el Estado mínimo y el estatismo. Más que todo, era necesario superar una falsa ecuación, muy de moda en las décadas anteriores, basada en el antagonismo entre Estado y sociedad: un error interpretativo y una equivocación ideológica. Muchas organizaciones del tercer sector y muchos artistas fueron influenciados por esa visión negativa y fatalista del Estado y pasaron erradamente a querer sustituirlo, sin diferenciarlo del importante espacio social del tercer sector y del protagonismo de la sociedad.

Es a través del Estado democrático que la sociedad tiene condiciones de garantizar el equilibrio entre las fuerzas sociales del país, satisfacer sus demandas y necesidades y enfrentar y resolver los problemas sociales sin

² Mezcla de blanco e indio [N. del T.].

necesidad de rupturas traumáticas. Forma parte de sus funciones regular el complejo juego entre el interés público y el interés privado, creando las condiciones para que los dos niveles de actividades sociales sean bien equilibrados y sinérgicos. Que uno no suprima la movilidad y la contribución del otro a la sociedad, aunque estén en constante conflicto de intereses. Oponer de forma antagónica el Estado al interés privado y de la sociedad es una trampa que el discurso neoliberal alimentó, teniendo como consecuencia el debilitamiento de la noción del interés público, que es algo esencial a las democracias. Siempre que la noción de interés público se debilita, esto acaba significando la instalación del *sálvese quien pueda* como principio social.

Para nosotros, estaba claro que crear, hacer y definir obras, temas y estilos son papeles de los artistas y de los creadores que producen cultura. Escoger lo que ver, oír y sentir es el derecho del público. Pero democratizar el acceso a los bienes y servicios culturales, fomentar la producción, la difusión, la preservación y la libre circulación, además de regular las economías de la cultura para evitar monopolios, exclusiones y acciones predatorias, ese es el papel al que no puede renunciar el Estado. Y, en el Estado democrático, esas decisiones son tomadas con la participación de la sociedad, siempre precedidas de mucha discusión pública.

Buscamos, por todo el territorio nacional, conectarnos con las demandas culturales locales y regionales, y procuramos comprender cómo las comunidades locales se relacionaban con la dimensión simbólica, qué producían, cómo se expresaban, cómo recibían y procesaban lo que venía de los grandes centros, sus demandas y expectativas frente a la sociedad y del Estado. Conectamos el Ministerio de Cultura con los productores de casi todas las manifestaciones culturales y formas de expresión, a través de un proceso intenso de desconcentración de los recursos y amplia participación en la formulación de políticas. Procuramos negociar un pacto federativo que incorporase la diversidad cultural brasileña, sin privilegios y discriminaciones. De las tribus urbanas, pasando por el arte erudito y el arte contemporáneo, hasta la producción cultural de los rincones más aislados en el vasto territorio brasileño. Democratizamos el acceso a los recursos públicos a través de convocatorias y concursos públicos y a través del fortalecimiento del Fondo Nacional de Cultura.

Creamos varias cámaras sectoriales formadas por diversas representaciones de los creadores, empresarios y la sociedad organizada, o sea, con todos

los que tenían que ver con aquella actividad cultural. A través de nuestra página web, establecimos un nivel de transparencia que permitió a la sociedad acompañar, interferir y evaluar el mérito de las propuestas encaminadas por el Ministerio y también poder calificar mejor sus demandas y propuestas.

Establecimos una política de fomento y apoyo a la producción cultural hecha con muchas manos y agentes sociales, institucionales, culturales y políticos. Ganamos las calles y los espacios cerrados de todo el país. No huimos de los debates y polémicas que involucran a las actividades culturales: dialogamos y debatimos incansablemente con todos los que quisieron dialogar y debatir. Y reafirmamos el espíritu supra-partidario y republicano de la administración pública. Rompimos una arraigada tradición de la política brasileña de tratar al Estado como una especie de botín de guerra de los que ganan las elecciones. Escuchamos las demandas y los diversos puntos de vista de la sociedad y del área cultural, compartimos las decisiones y establecimos el formato de nuestro programa de trabajo con amplia participación. Llegamos a implicar a los artistas, productores culturales y gestores y empresarios de más de tres mil municipios brasileños y decenas de millares de personas en debates y consultas públicas, consolidadas a través de las Conferencias de Cultura que, en su segunda versión, tuvieron la participación directa de más de doscientas mil personas. Y en la discusión del Plan Nacional de Cultura, pieza central de la gestión pública, sancionado por el presidente Lula en el final de su gobierno.

Para elaborar el Plan Nacional de Cultura, el Ministerio, después de un largo proceso de movilización y consulta por todo Brasil, reunió a miles de representantes de las diversas áreas culturales y de todas las regiones del país para discutir cuestiones como la gestión pública de la cultura, los derechos culturales y la ciudadanía, la economía de la cultura, las políticas sectoriales, el patrimonio cultural... Así nació el Plan Nacional de Cultura, el primero realizado durante un periodo democrático, pues el anterior era una construcción de arriba abajo, hecha por el régimen autoritario. En este caso, al contrario, el Plan pasó por un intenso proceso de consultas públicas, que incluyó encuentros, debates y audiencias en el Congreso Nacional. Como he mencionado, fue elaborado por miles de manos y en él están definidas las bases para las políticas culturales brasileñas de los próximos diez años.

No fue diferente con el proyecto de revisión y modernización de la ley de derechos de autor. Un esfuerzo para la actualización de nuestra legislación

a un mundo, en los últimos años, marcado por gigantescas transformaciones generadas por la digitalización y por Internet, y donde el actual marco regulador no es capaz de garantizar los derechos de los autores. En su proceso de elaboración, el Ministerio de Cultura del gobierno Lula realizó seis años de debates, transmitidos por Internet, reuniendo a cerca de diez mil personas en más de ochenta reuniones en todo el país, siete seminarios nacionales y uno internacional, y promovió setenta y cinco días de consulta pública en Internet, a través de la cual recibió más de 7.500 contribuciones y propuestas de modificación y mejora del proyecto de ley.

Pero no nos quedamos sólo ahí. Con la creación del Programa Cultura Viva, cuya principal acción son los Puntos de Cultura, atendimos innumerables demandas de la sociedad sin privilegiar a nadie.

Promovimos una verdadera revolución cultural en Brasil a través del apoyo a los millares de grupos y proyectos culturales ya existentes en las periferias de los grandes centros urbanos, en los asentamientos rurales, en las tribus indígenas. Actores que con esta política pública, por primera vez, tenían acceso a recursos públicos para ampliar y profundizar sus prácticas culturales. Al final del gobierno ya eran más de cinco mil puntos de cultura esparcidos por todo Brasil.

El Estado no «llevaba cultura» al pueblo, fórmula tradicional del Estado paternalista y literato. Al contrario, era el reconocimiento inédito de la importancia de las prácticas culturales y artísticas de la población, con sus cineclubes, grupos de teatro, de baile, de *capoeira*, grupos de cultura tradicional, etc. Era la realización, por primera vez, del derecho que tenían de poseer acceso a recursos públicos para realizar sus actividades culturales.

Para hacer posible esta relación horizontal y abierta, el propio *modus operandi* tradicional del Estado tuvo que ser profundamente revisado, reduciendo sus mecanismos formales de subvención y sus instrumentos jurídicos tradicionales.

Al mismo tiempo que el Ministerio se abría a una clientela inmensa y nueva, promovía, no sólo dentro del propio Ministerio, sino dentro del Estado brasileño y en la sociedad, el reconocimiento de la importancia de la cultura para el desarrollo y para satisfacer las necesidades de los brasileños y la fuerza económica de la cultura.

La economía de la cultura está en franca expansión en todo el planeta, como se sabe. Se trata de una de las economías más globalizadas en este

inicio del siglo XXI. Ya es responsable por una parte considerable del PIB mundial. Incluso sin la atención por parte de los Estados nacionales de nuestros países, ya rebasa, de largo, a varios sectores tradicionalmente dinámicos del mundo de los negocios. Es una economía con alta capacidad de agregación de valor y con mucha capacidad de generar procesos sostenibles de desarrollo y socialmente más incluyentes.

Veamos algunos datos: desde 1996, los productos culturales (películas, música, programas de televisión, libros, revistas y *software* para ordenadores) pasaron a destacarse en el segundo lugar de la pauta de exportación de Estados Unidos, sobrepasando a todas las demás industrias «tradicionales» (incluyendo automóviles, agricultura y la industria aeroespacial y de defensa).

De acuerdo con el informe publicado en 1998 por la *International Intellectual Property Alliance*, entre los años 1977 y 1996, las industrias culturales en Estados Unidos crecieron tres veces más rápidamente que la media de la economía. La cultura es el segundo sector exportador de Inglaterra; y responde en media por cerca del 5% del PIB de los países desarrollados. Sus actividades ocupan aproximadamente el 4% de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos, el 5% en Francia y el 17% en Sudáfrica.

En Brasil, a pesar de nunca haber sido tratada por el Estado como una economía importante, la cultura ya representa cerca del 6% del PIB brasileño, reuniendo a más de 290.000 empresas formales del sector. Cerca del 6,2% del total de las empresas brasileñas que responden por una masa salarial de 1.700 millones de reales por año. El sector empleaba al 0,86% de la PEA (Población Económicamente Activa) al inicio de los años ochenta. En 2004 ya alcanza el 5,7% de la PEA, según el IBGE.

No podemos olvidarnos que el mundo entero vive una revolución tecnológica, generando una economía basada en contenidos, con alto grado de *desmaterialización*, decisiva para formatear la cartografía económica y política del futuro.

Hay una percepción cada vez más fuerte entre los que analizan y estudian la economía mundial de que quien no se prepara para esta nueva realidad emergente en el siglo XXI quedará reducido a mero consumidor de contenidos producidos en otros contextos, con varias y graves consecuencias políticas, sociales, culturales y económicas.

Las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento vienen haciendo posible el crecimiento vertiginoso de las industrias culturales, interfi-

riendo en diversos contextos de producción de la subjetividad de todo el planeta. Modifican nuestra visión del tiempo y del espacio. Y también de la naturaleza de las ciudades, y la relación entre culturas. La producción de la subjetividad a escala mundial viene haciéndose cada día más compleja, conectada con esa realidad creada por las nuevas tecnologías.

En lugar de las identidades locales fijas, que van siendo debilitadas o haciéndose inviables en el contexto de la mundialización, tenemos nuevas y múltiples identidades, mestizas, sincréticas, globalizadas y flexibles. Signos, informaciones y formas culturales venidas de todas las partes del planeta, el tiempo entero, haciendo parte de la realidad de todos, en todos los lugares del planeta. Todo al mismo tiempo, aquí y ahora, de manera avasalladora. Estamos creando un caleidoscopio y una miscelánea sin precedentes en la historia de la humanidad. Pensar en el desarrollo cultural y en la economía de la cultura no puede ya ser algo al margen de ese fenómeno. La tensión permanente entre homogeneización y singularidad es una de las características más fuertes de este momento de la humanidad.

Las nuevas tecnologías están mostrándonos cuánto interfieren en el modo de vida y en la cultura cotidiana de las personas cada dispositivo y cada lenguaje. Ese cotidiano tiene sus niveles sucesivos de simbolización y de afirmación de valores hasta el grado del dominio técnico de lenguajes y recursos que son usados en provecho de las creaciones artísticas, musicales y de la imagen. Todos esos dispositivos tecnológicos son dispositivos culturales, son maneras nuevas de hacer y de sentir la cultura. Con eso queremos decir que en los días de hoy, cada nuevo descubrimiento y construcción técnica, cada saber científico, integrado a la esfera de la producción y del consumo, impacta en el ambiente en el que los humanos viven y transforman aquello que convenimos en gustar y aceptar en la cultura. Y eso ocurre a una enorme velocidad, a un ritmo que transforma diariamente nuestro mundo y nos hace vivir tecnológicamente dependientes también en la formación de nuestro universo simbólico.

Todo eso impacta y también transforma nuestro propio modo de ser, generalizando una nueva dimensión intelectual y cognitiva, y produciendo una «bio-esfera tecno-lógica» en la cual nos encontramos inmersos hasta el alma. De todos modos, más que nunca, los *saberes* pasaron, en los días de hoy, a ser una herramienta vital, algo tan indispensable a la vida y a la existencia como fue el fuego en otros tiempos.

Tenemos muchas condiciones y posibilidades en América Latina de convertirnos en una gran región productora de contenidos y bienes culturales, y de tener en esta economía uno de los ejes centrales del desarrollo, de producción de riqueza, de ocupación, con gran capacidad de ampliar nuestra calidad de vida. América Latina es reconocida en todo el mundo por su creatividad y por la rica diversidad cultural. Admirada en todas partes por su música, fiestas, danzas, celebraciones, por su arte, su arquitectura, etc. Para convertir esa riqueza y ese potencial en una poderosa realidad económica, será necesario, como ya apunté, tener una visión estratégica por parte de la sociedad y de sus dirigentes acerca de la cultura y de su economía, y de la disposición de aplicar grandes inversiones públicas y privadas.

La coyuntura económica de prosperidad que estamos viviendo indica, como desafío, la necesidad de darle sostenibilidad política, social, tecnológica, ambiental, económica y cultural y nos obliga a pensar en la profundización del actual proceso de desarrollo. Exportar *commodities* y recursos naturales no basta para garantizar la sostenibilidad. Ya lo sabemos. Necesitamos avanzar en muchas direcciones a partir de una visión estratégica actualizada y de largo plazo para nuestro desarrollo. Y una de las políticas más importantes, sin duda, sin negar muchas otras igualmente inevitables, señala hacia un desarrollo cultural accesible a todos. No sólo por su importancia económica, sino por todo lo que el desarrollo cultural producirá como resultado positivo para esas sociedades.

Se observa que estamos hablando de una economía desarrollada, en interacción profunda con todas las dimensiones de la condición humana y de la vida en sociedad, a tal punto que prácticamente nada que sea humano pueda ser considerado una externalidad; una economía que se realiza en contextos de sutiles interacciones entre continuidad y ruptura, preservación y libertad de creación, memoria e innovación, modos de apropiación y acceso. Sus actividades y manifestaciones generan empleo y riqueza, además de algunas alegrías, autonomía y empoderamiento para individuos, grupos y poblaciones.

Otro aspecto fundamental de la economía de la cultura, sin el que no podríamos cerrar esta reflexión-declaración en forma de artículo, es que muchos de los bienes, servicios, actividades y equipamientos culturales están en la base de las condiciones de desarrollo del llamado «capital humano» de la sociedad. El acceso a libros, películas, monumentos, músicas, piezas de teatro, exposiciones, informaciones en Internet, fiestas populares y otras formas de bienes y servicios culturales, seguramente amplían los horizontes y hacen

posible oportunidades mucho mayores en sus actividades profesionales, sean ellas las que fueren. Y mejores condiciones de comprender el mundo, de ser ciudadanos comprometidos y responsables, de ser sostenibles y capaces de enfrentar los desafíos que el siglo XXI nos pone a todos, de forma radicalmente inexorable.

La cultura es, por tanto, estratégica por agregar valor a otras dimensiones de la vida de las sociedades: los impactos positivos de la cultura pueden ser observados en la economía, en la vida política, en cuestiones de seguridad pública, en la salud, en la educación, en el turismo, en la investigación científica y tecnológica, en el desempeño profesional, en fin, en todas las dimensiones relevantes de la acción humana, exactamente porque es seminal y determinante para la vida en sociedad y para los seres humanos individualmente.

Ese entendimiento supera la visión reductora de la cultura como sinónimo de arte y propone una comprensión no economicista de la economía de la cultura. El entendimiento de que ciertos principios de la «racionalidad instrumental orientada a los fines» (en la conocida expresión de Max Weber) como la maximización, la especialización, la concentración y la padronización/uniformización, tan señaladas en los procesos de modernización y expansión del capitalismo, deben ser contrapuestos y relativizados cuando son confrontados con principios tanto o más relevantes para la cultura y para la sociedad humana como son los principios de la autonomía, de la creación y de la creatividad, del derecho a la diversidad cultural, a la libertad de elección y de combinación entre diferentes estilos, modos y principios de vida, y delante del derecho al pleno acceso, a la fruición y a la expresión cultural.

Preferimos el término economía de la cultura al de economía creativa o incluso a industrias culturales, no por casualidad. Para los ingleses que acuñaron la expresión, las industrias creativas explotan la propiedad intelectual, incorporando actividades que tienen su origen en habilidades y talentos individuales, incluso asociados a los talentos y capacidades de otros tantos para generar los productos finales, con el potencial para la creación de empleo y renta. Incluye sólo las actividades susceptibles de ser absorbidas como la propiedad intelectual. Se ocupa de un subconjunto de las actividades culturales. Deja fuera, y no reconoce, la dimensión económica de manifestaciones culturales y producciones simbólicas desprovistas de objetivos comerciales, sean colectivas o individuales.

Sentimos la necesidad de reconocer la dimensión económica de esas manifestaciones culturales más profundas y abarcadoras, del conjunto de la producción simbólica no orientada a fines comerciales, de las creaciones simbólicas colectivas, de las múltiples formas de intercambios simbólicos no subordinados al régimen vigente de la propiedad intelectual o aun del acceso a los medios de disfrute cultural y a los conocimientos tradicionales.

Buena parte de las intervenciones de la economía de la cultura, como se presenta hoy en Brasil y en toda América Latina, no pueden ser consideradas como actividades industriales; algunas porque aún no asumieron estas características, y otras porque nunca serán industriales, a pesar de que generen empleo y renta, o sea, son hechos económicos relevantes, pero de otra naturaleza. Muchas, es bueno que se diga, ni son parte del reino de las mercancías, aunque sean económicamente significativas, por los procesos que generan. Pueden y deben ser tratadas como económicas. Pero, incluso como economía, necesitan preservar su valor cultural y la integridad de su capilaridad con conjuntos simbólicos de los cuales son parte, más allá de los posibles valores de intercambio que pueden generar, bajo pena de que se mate a la *gallina de los huevos de oro*, esto es, que se destruya su valor simbólico y junto a ella su economía.

Los contenidos, bienes, servicios, actividades y equipamientos culturales se encuentran en el epicentro de la llamada «economía de las ideas» o «economía del conocimiento». En esta nueva fase de la economía mundial, lo que está, y estará cada vez más, en el centro de las disputas competitivas son ideas, conceptos y valores, y no meramente los productos tangibles como tradicionalmente los conocemos. De manera diferente a la economía que toma como base los objetos concretos, sujetos a retornos estáticos o declinantes, la «economía de las ideas» se alimenta de la creatividad humana, de la información y del conocimiento, y de su transformación en bienes y servicios en constante recreación. Para potenciar esa nueva economía, necesitamos, además de un intenso desarrollo tecnológico, de nuevos modelos de negocios y de un nuevo sistema regulador.

Llamo a la reflexión sobre el hecho de que cada uno de los segmentos artísticos y culturales posee especificidades con desdoblamientos diversos y con innumerables capacidades de generar negocios y demandar recursos y condiciones para su plena realización en los eslabones de sus cadenas creativas y productivas. Por ejemplo, la investigación y la creación; la califi-

cación y formación profesional de artistas, creadores, técnicos y gestores; la infraestructura, las materias primas y los medios de producción; el proceso de producción; la circulación, distribución y comercialización; la infraestructura de difusión y de acceso; el consumo y el disfrute; el marketing y la divulgación; la financiación, los estatutos reguladores y los aparatos institucionales de cada uno de los sectores culturales presentan especificidades, potencialidades y debilidades que necesitan ser debidamente comprendidas por los operadores públicos y privados responsables de la economía y las políticas públicas.

Es a través de políticas públicas y de marcos reguladores como el Estado realiza su contribución al desarrollo cultural de la sociedad y a su economía. Los empresarios se hacen presentes a través de inversiones y de la organización de sus negocios, produciendo y haciendo circular los productos culturales, hasta que llegan a la mano de los consumidores y espectadores. O sea, hasta que lleguen a nuestras manos, oídos y ojos.

Los avances sociales, políticos y culturales que estamos viviendo en toda América Latina necesitan ser institucionalizados y permanentes, como se ha visto, para que nuevos ciclos regresivos no erosionen esos avances, poniendo a cero el marcador del juego y sacrificando esos procesos históricos recientes que mencionamos. Necesitamos construir y consolidar los mercados consumidores de masas, con inclusión de todos en el desarrollo, asegurando la sostenibilidad de los actuales procesos en cada nación latinoamericana. Un desarrollo que considere el desarrollo humano como una dimensión fundamental, que adopte patrones de sostenibilidad ambiental, que signifique el perfeccionamiento de nuestra democracia, con la profundización de la justicia social y de la realización de los derechos humanos.

Finalmente, América Latina está afirmándose ante el conjunto de las naciones por la consolidación de sus instituciones democráticas y por su capacidad creciente de generar riquezas y calidad de vida para sus ciudadanos y ciudadanas. Vivimos un momento muy especial. Dejamos de ser, a nuestro modo de ver y a los ojos del mundo, un lugar sin solución. Estamos superando un sentimiento de inferioridad y de incapacidad que asimilamos en el decorrer de nuestra historia.

Como se ve, la cultura puede y debe tener un papel central en esta nueva fase del desarrollo latinoamericano. Además de satisfacer necesidades subjetivas profundas de los individuos y de las colectividades, es una herramienta

eficiente y poderosa en la reducción de las desigualdades, y en la universalización de conquistas sobre la calidad de vida, permitiendo el desarrollo de las capacidades, de la invención y del discernimiento crítico por parte de la población. Los países de la región necesitarán desarrollar esas capacidades para poder enfrentar con éxito los desafíos que ya están puestos y que tienden a ampliarse. Estamos frente a una economía poderosa, capaz de generar renta y ocupación en escala semejante a las economías tradicionales y en progresión ascendente.

Esa importancia de la cultura y de su economía para consolidar y dar un consistente y abarcador *background* para el desarrollo, y para la calidad de vida de las personas, es una cuestión que aún no forma parte de la comprensión de una buena proporción de nuestras élites políticas, y diría más, que todavía no es seriamente considerada por muchos que estudian y analizan la región. Los ministros de Cultura, artistas, productores culturales y empresarios del sector de toda la región tienen una misión importante: convencer a la opinión pública de sus países, a las élites políticas y académicas y a sus gobiernos de lo contrario. Para buena parte de los que están conduciendo las transformaciones políticas y económicas en nuestros países, la importancia de la cultura para un proyecto de nación y para el desarrollo de un país aún es una cuestión abierta, que no es tan fundamental. A pesar de que ya forma parte de las demandas sociales en muchos países y comienza a encontrar cobijo en programas partidarios y discursos de importantes líderes políticos.

Eso es señal de que, a pesar de toda la alegría que la actual coyuntura nos ha dado, todavía tenemos mucho que aprender sobre nuestro desarrollo, nuestra economía, nuestra cultura y sobre los mejores instrumentos para que continuemos avanzando rumbo a una América Latina sostenible, desarrollada y capaz de garantizar calidad de vida para todos sus hijos e hijas.

GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA EN LA AMÉRICA LATINA DE HOY

Por

Juan Gabriel Valdés

*Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)*

PERCEPCIONES E IDENTIDADES

Desde el inicio de la década recién pasada, los análisis de América Latina han resaltado a la vez la extraordinaria expansión de la democracia, la participación de grupos sociales previamente marginados y una relativa calidad en la administración de las economías nacionales. Se ha destacado que, con algunas excepciones, especialmente la de México y Centroamérica, el valor de sus materias primas ha generado altas tasas de crecimiento y una mayor resistencia ante las crisis internacionales. El diagnóstico ha sido a menudo entusiasta, y la idea de una consistencia en el desarrollo de la región ha sido acogida durante este periodo en el discurso tanto de derecha como de izquierda¹. Esta ha sido

¹ Son muchos los medios económicos que resaltan la estabilidad y el crecimiento que se ha verificado en la mayor parte de América Latina. Sin embargo, esta perspectiva no está limitada a los análisis en clave conservadora. Immanuel Wallerstein ha escrito recientemente que «América Latina ha sido el ámbito de los mayores logros de la izquierda mundial en la primera década del siglo XXI. Esto es cierto en dos sentidos. El primero, y más evidente, ha sido el hecho de que los partidos de izquierda o centro-izquierda han ganado una importante serie de elecciones durante la pasada década. En conjunto, y por primera vez, los gobiernos latinoamericanos han tomado distancias de Estados Unidos, y, en gran medida, América Latina se ha convertido en una fuerza geopolítica relativamente autónoma en la escena mundial», en <http://www.agenceglobal.com/article.asp?id=2401>.

sucedida más recientemente, sin embargo, por otras que, si bien no niegan el éxito político o económico de algunos casos nacionales, destacan más bien la extrema diversidad de la región. Los países no se hacen más parecidos, sino más diferentes entre sí. Se considera incluso que la heterogeneidad económica, social y política de la región es de tal manera pronunciada, que el mismo valor analítico del concepto de América Latina resulta hoy dudoso.

Estas consideraciones están acompañadas a su vez por una percepción de mayor autonomía tanto de la región como de cada país dentro de ella. Se observa que mientras algunos países adquieren roles de potencias emergentes y rompen aguas con el curso de la primera potencia global, los países de la región, en general, se vinculan en distintos planos con sociedades que resultan afines a sus intereses, más allá de las incomodidades que estos lazos puedan crear en el vecindario inmediato o en los Estados Unidos. Más aún, la percepción de diversidad se agudiza al observarse las dificultades de varios países para superar o evitar la reapertura de diferendos y a veces de conflictos limítrofes que mantienen entre sí. Incidentes militares serios como el ocurrido entre Colombia y Ecuador en 2008, con la tensión resultante entre Colombia y Venezuela; situaciones de tirantez como la generada en varios países por la instalación de bases norteamericanas en Colombia; o el enfriamiento de relaciones diplomáticas como consecuencia de los litigios entre Perú y Chile o Bolivia y Chile por reivindicaciones marítimas, abonan todos una perspectiva que resalta las diferencias y los roces por encima de las convergencias de intereses.

La combinación de una relativa autonomía internacional de la región y de una diversidad pronunciada parece promover escenarios superpuestos y a menudo imprevisibles: hay agendas nacionales globalizadoras y futuristas que proyectan su internacionalización a través de caminos de asociación con vecinos con los que simultáneamente mantienen agendas limítrofes propias de escenarios decimonónicos. Se generan esquemas de integración superpuestos y abundan los organismos de coordinación regionales y subregionales, así como los proyectos de parlamentos y las cumbres presidenciales sin que por ello se generen dinámicas reales de coordinación. La región no mantiene posturas comunes, ni siquiera entre los tres países que forman parte hoy del grupo de los 20, Argentina, Brasil y México. Todo esto abona la complejidad que reviste intentar una proyección del futuro regional. ¿Cómo integrar esta variedad de situaciones y miradas sobre América Latina? ¿Y cómo entender, a partir de esta heterogeneidad, las dinámicas de globalización política que hoy afec-

tan a la región y llevan las políticas exteriores de sus Estados a «lanzarse galopando en todas direcciones», como dice el viejo cuento portugués? ¿Cómo se expresa, en definitiva, la ecuación entre autonomía y diversidad en América Latina?

¿ES AMÉRICA LATINA MÁS AUTÓNOMA?

Como es sabido, la percepción acerca de una mayor autonomía relativa de la región surge del progresivo distanciamiento político de Estados Unidos, del desarrollo político de los países del hemisferio iniciado tras el fin de la guerra fría, y asentado a partir de los ataques terroristas de 2011. La llamada «indiferencia benigna» de Estados Unidos hacia el área se consolida cuando la «guerra contra el terrorismo» y el mantenimiento de dos riesgosas operaciones bélicas en Irak y Afganistán le dejan poco tiempo para atender a una región que exhibe –más allá de sus problemas eternos de desigualdad y violencia– una fuerte tendencia a la estabilización democrática y hacia un manejo generalmente responsable de las economías nacionales, lo que naturalmente la priva de crisis y de urgencias.

Es razonable preguntarse, sin embargo, si el concepto de autonomía es el más adecuado para tratar el ensanchamiento de los espacios de acción latinoamericanos. No se trata de que Estados Unidos haya perdido su influencia sobre la región, o que la relación hemisférica carezca de importancia o haya dejado de ser problemática, se trata simplemente de que la región tiene hoy para Washington una prioridad menor a la de otras en el mundo. Como bien han señalado Russell y Tokatlian, la tesis de la irrelevancia creciente de la región para Estados Unidos carece de validez. Países como Brasil, Venezuela y México están entre aquellos que más comercio intercambian con Estados Unidos en el mundo. Al mismo tiempo son varios los Estados latinoamericanos –Colombia y Perú entre ellos– que están en la lista de países a quienes Washington otorga una mayor ayuda militar². El tema de fondo tras el ensanchamiento de los espacios de acción está en la ausencia en el hemisferio de

² Véase el excelente análisis de los modelos de política exterior que caracterizan a la región ante Estados Unidos que hacen Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2008), «Resistencia y Cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos», en Ricardo Lagos, *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.

una fuerza antagónica para Estados Unidos: China, el único país capaz de significarlo, está lejos de insinuar un desafío político en América Latina. A esto debe agregarse la profunda modificación de los escenarios: Estados Unidos percibe, con razón, que las dificultades regionales de hoy son muy diferentes a las de la guerra fría. Mientras en un extremo, la subregión de México y Centroamérica, con todos sus problemas de inmigración, tráfico de drogas y violencia urbana, se incorpora al espacio «interméstico» de Estados Unidos –en un proceso que tiene tanto de desafío como de acoso–, al otro lado sudamericano, la política y la economía incluyen escenarios diversos y lejanos que caen, en todo caso, en un área de presencia cada vez más prominente de Brasil, un aliado preferente de Washington. Y aquellas expresiones de hostilidad hacia la política exterior norteamericana, que las hay y se repiten periódicamente, se mantienen en un plano esencialmente retórico o político, pero no alcanzan a amagar la seguridad de la primera potencia mundial. Estados Unidos sigue siendo por tanto «el actor externo más importante para todos y cada uno de los países de América Latina», y la geografía, tal como lo fuera en otras épocas del siglo XX, retorna como «el factor fundamental en la determinación del grado de importancia relativa de Estados Unidos para los países o subregiones de América Latina»³.

Es un hecho, sin embargo, que los nuevos escenarios globales han facilitado tanto un aumento como un mayor espacio de la acción externa de los países de América Latina. Desde la primera década del siglo XXI la región experimenta la más extraordinaria diversificación de las relaciones externas que ha tenido en toda su historia. Algunos países desarrollan fuertes vínculos con Asia, y muy especialmente con China e India, que han devenido socios indispensables del desarrollo de la región. Otros se relacionan con los países del Medio Oriente y el continente africano, incluyendo asociaciones políticas con algunas naciones como Irán, Libia o Siria. En esta apertura hacia países reconocidamente adversarios de Estados Unidos participan no solo Venezuela, Bolivia y Nicaragua, que bien podrían ser incluidos en la misma categoría, sino también Brasil, el aliado de más importancia de Estados Unidos en América del Sur. Al mismo tiempo, es hoy frecuente que algunos gobiernos declaren públicamente su rechazo a las posiciones internacionales de Estados Unidos sin que esto les acarree mayores dificultades⁴. Y si la opo-

³ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *op. cit.*, p. 214.

⁴ Es probable que la primera gran negativa de América Latina a Estados Unidos fue la que expresaron Chile y México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a la guerra de Irak.

sición no tiene secuelas, tampoco la adhesión incondicional a Estados Unidos reporta los beneficios del pasado. Un gobierno como el colombiano, por ejemplo, receptor de una gran ayuda militar y económica norteamericana para enfrentar la primera prioridad de seguridad de Washington en la región, el llamado «narcoterrorismo», no logra aún concretar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos⁵. Dos gobiernos latinoamericanos han reaccionado a Wikileaks expulsando al embajador de Estados Unidos sin que se haya registrado más represalia que la reciprocidad⁶. Y mientras varios gobiernos incluyen en su credo fundacional el anti-imperialismo, al menos un presidente latinoamericano llamó a Barack Obama para felicitarle por la ejecución de Osama Bin Laden⁷. Esta variedad de situaciones, posturas y actitudes latinoamericanas ante Washington constituye así una de las características más notorias de la región en el periodo actual.

AUTONOMÍA Y DIVERSIDAD

Al menos en el plano de las políticas internacionales, la relación entre autonomía y diversidad parece evidente. Pero está claro, al mismo tiempo, que en América Latina las diversidades son muchas. La región manifiesta una notable heterogeneidad en el crecimiento y el ingreso; demuestra importantes diferencias ideológicas respecto de los caminos a seguir para alcanzar el desarrollo; y lo que es más complejo, visiones muy distintas acerca del valor de los instrumentos de integración y de las instituciones regionales y hemisféricas. La globalización ha consolidado, o introducido, dinámicas centrífugas entre sus subregiones, pero también, como veremos, en el interior de las mismas. ¿Es que estamos en presencia de un proceso de disgregación o desintegración de

⁵ A su vez, Colombia puede negarse a entregar un narcotraficante solicitado por la justicia norteamericana y expulsarlo a su vez a Venezuela, sin que esto conduzca, aparentemente, a un debilitamiento de la relación con Washington. Walik Makled fue entregado al gobierno de Venezuela el 9 de mayo de este año cumpliendo un compromiso del presidente Santos con el presidente Chávez. Véase «América Economía», en <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/colombia-cumple-compromiso-con-venezuela-y-extradita-narcotraficante>.

⁶ México y Ecuador. A esto deben sumarse expulsiones previas de diplomáticos norteamericanos por parte de Bolivia y Venezuela en 2008. Los países latinoamericanos han sido los únicos en el mundo en reaccionar de esta manera.

⁷ El presidente de Chile, Sebastián Piñera.

aquello que alguna vez fue América Latina⁸? El planteamiento puede ser exagerado. Quizás si la pregunta que corresponde es más bien: ¿ha sido alguna vez América Latina más homogénea de lo que es hoy? Y lo más probable es que no lo haya sido nunca. Es sabido que las diferencias de identidad y conducta social y política de los países de la región se originan desde las guerras de la independencia, si no antes, y se modifican o reproducen a lo largo de las diversas fases de conformación de los Estados nacionales, de su inserción internacional y de las transformaciones a las que son sometidas sus sociedades por los procesos de modernización. Por tanto, la diversidad actual de América Latina no es nueva y la disparidad entre sus países no afecta en lo sustantivo ni la identidad cultural de la región ni las afinidades de sus procesos sociales y políticos.

Cabe preguntarse, a la inversa, si alguna vez en el pasado América Latina ha reflejado mejor que hoy sus realidades étnicas, geográficas y económicas. La expansión de la democracia electoral y el hecho de que mayorías que por siglos estuvieron marginadas «se tomen en serio» su derecho a voto, ha sincerado una relación entre sociedad y Estado que no deja de tener repercusiones sobre el discurso ideológico y a su vez sobre la economía, influyendo decisivamente en la conformación actual de la región. La diversidad regional que adquiere prominencia entonces y se presenta de manera inédita, es la que proviene de las tendencias centrífugas de la globalización. Es la que incide en los vínculos que los países latinoamericanos establecen con el mundo internacional. Es la que se refleja en asociaciones y pactos que influyen decisivamente en las miradas recíprocas, y por lo tanto en las dinámicas de coordinación e integración. Desde este punto de vista, la superposición y precariedad de los organismos subregionales de coordinación política podrían estar señalando así, más que una confusión, una convicción aún frágil pero promisoria, de la necesidad de asociar y regular la convivencia entre los Estados latinoamericanos, de superar sus diferencias, sin requerir para ello de la presencia omnímoda de poderes extrarregionales.

⁸ Jorge Castañeda es quien, entre otros, ha sugerido esta tesis con más énfasis. Véase por ejemplo su ensayo con Héctor Aguilar Camín, «Un Futuro para México», Nexos en línea, 1 de enero de 2009, en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=29024>.

EL FIN DE LOS META RELATOS

Un factor determinante para el sinceramiento de esta diversidad puede haber sido el fin de los «meta relatos» o visiones ideológicas globales que por largo tiempo proporcionaron a la región de una teleología particular, de un marco común de referencia. En un lúcido ensayo, Lawrence Whitehead ha señalado que la ausencia de la función «ordenadora» que jugaban Estados Unidos en el hemisferio ha debilitado los relatos que ordenaban la función de «América Latina» en el sistema internacional. Con la globalización ha surgido, en cambio, una dispersión de perspectivas de inserción internacional que definen la diversidad actual y producen, dice Whitehead, «una navegación con neblina, o mejor dicho, una excursión en el mundo global en la que la región debe hallar su propia brújula, debe realizar su propia lectura de los horizontes que se extienden ante ella»⁹. Con el fin de los meta relatos, la región ingresa en suma en una fase ideológica muy diferente y deja atrás los discursos homogeneizadores que la incorporaban pasivamente en los procesos globales.

Recordemos que durante la guerra fría, América Latina fue definida por la problemática de «la revolución» o por la de «la lucha por la libertad». La región «existía» en la medida del desarrollo del conflicto Este-Oeste; y esto no solo para «el centro» en Washington, sino también para los propios latinoamericanos en cada uno de sus países.

No muy diferente fue lo sucedido tras la caída del muro de Berlín. La oleada liberal del individualismo, el culto al mercado y la democracia otorgó a América Latina una nueva definición colectiva, una visión teleológica que predecía su camino a la modernidad. Convocada a la primera Cumbre de Miami, protagonista excelsa del Consenso de Washington, discípula del FMI y candidata a ese gran espacio de libre comercio «entre Alaska y la Patagonia» anunciado por el presidente Bush, la región mantuvo una identidad colectiva, aunque muy diferente a la anterior. «La globalización», entendida no como la descripción neutral de un proceso de revolución tecnológica, sino como un

⁹ Lawrence Whitehead (2009), «Navigating in a Fog: Metanarrative in the Americas today», en *Which Way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*, Andrew F. Cooper y Jorge Heine (eds.), United Nations University Press, pp. 27-49. Whitehead, utilizando el concepto post moderno de «meta-relato» de François Lyotard, subraya el rol que estas visiones juegan en la identidad analítica de la región. Su análisis se orienta al efecto que han tenido en la relación con los Estados Unidos. Me interesa más en cambio destacar cómo la ausencia de visiones ideológicas comprensivas promueve la diversidad de relatos y los nuevos espacios de «libertad de acción y asociación» internacional que parecen caracterizar hoy a los países de la región.

producto ideológico que describía un mercado único, regido por «la ciencia económica» y una democracia universal, determinaba lo que había de suceder en cada uno de los mercados latinoamericanos de acuerdo a sus «ventajas comparativas».

El 11 de septiembre de 2001 quiebra, a su vez, la coherencia de este meta relato e inicia la descomposición de cualquier perspectiva unificadora. La «macro securitización» que caracteriza la guerra antiterrorista ordena en constelaciones de seguridad todos los espacios internacionales¹⁰. Sin adquirir las dimensiones y la importancia de los meta relatos precedentes, esta propuesta de Estados Unidos pretende igualmente dominar la agenda hemisférica y definir un propósito común¹¹. Como bien ha mostrado Mónica Hirst, su expresión principal en la región es la reducción a la perspectiva antiterrorista de la guerra interna de Colombia¹². Sin embargo, por más que se esfuerce por lograrlo, el meta relato de la seguridad no encuentra en América Latina su principal escenario, ni siquiera su escenario secundario. Devela más bien el momento en que Estados Unidos mira hacia otra parte. Y contribuye además, en el hemisferio, a descomponer las dinámicas de liberalización global que consignaba el relato neoliberal anterior. Se comprende que el neoliberalismo se hace más difícil en un mundo de seguridades añadidas: el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, el NAFTA, deriva en un muro contra la inmigración ilegal, y el liderazgo de Washington en la libertad de comercio sufre en el Congreso norteamericano los embates de un nuevo discurso proteccionista. Más recientemente, las crisis económicas originadas ahora en Estados Unidos lo erosionan aún más.

Los tres meta relatos continúan, sin embargo, reapareciendo aquí y allá en la región. El neoliberalismo sigue siendo el discurso predominante de las tecnocracias locales. Permanece, a pesar de los enormes daños a su credibilidad, favorecido por la timidez de la crítica social demócrata, y las ventajas que le otorga el «*rewind*» de un relato «revolucionario» de guerra fría que proviene de un populismo sustentable solo en condiciones de alto financia-

¹⁰ Barry Buzan y Ole Wæver (2009), «Macrosecuritization and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory». *Review of International Studies* 35 (2), pp. 253-276.

¹¹ El concepto proviene de Barry Buzan (2003), *Regions and Power. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 18.

¹² Véase Mónica Hirst (2008), «Seguridad en América del Sur: La dimensión regional de sus desafíos políticos», en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, p. 420.

miento estatal. Más que desaparecer, los tres relatos han distribuido sus trazas en discursos nacionales que componen un panorama ideológico regional, sin que los ordene o los imponga, como antes la voluntad de un agente externo, pero también sin que desde la región surja aún la mirada autónoma y consistente de una nueva propuesta de desarrollo.

LA CONFIGURACIÓN DE LAS DIVERGENCIAS EN LA REGIÓN

Volvamos entonces a la pregunta: ¿cómo se expresa en la práctica política la ecuación entre autonomía y diversidad? Hay dos planos en los que la ecuación se hace particularmente visible. En la región hay dinámicas centrífugas y áreas de tensión, pero también hay tendencias a establecer un centro o varios centros –es decir a establecer liderazgos– acompañados de una serie de intentos de coordinación y asociación que evocan hoy el viejo y cansado sueño de la integración.

La expansión externa de los países latinoamericanos encuentra su principal divergencia entre la orientación de México y Centroamérica hacia Estados Unidos, en una dinámica que en opinión de algunos incluye incluso a Colombia y Venezuela, y la del sur del continente, que agrupa al MERCOSUR y los países andinos, con Brasil como pivote. A este escenario norte-sur debe agregarse, sin embargo, la progresiva aunque también inicial conformación de un «Pacto del Pacífico» que une desde México hasta Chile, incluyendo a Colombia, Perú, con Panamá de observador, y que traería una alternativa del Pacífico al peso regional de los países atlánticos, especialmente de Brasil. Si bien es notorio que estas divergencias provienen de la atracción que ejerce la geografía sobre flujos económicos y comerciales, ellas configuran igualmente la voluntad de «hacer política con su geografía» que expresan tanto Brasil como México, aunque también Venezuela.

Las áreas de tensión, escenarios que no tienen relación con estos clivajes, incluyen aquellos conflictos limítrofes generados ya sea por «el rebalse» de procesos de conflicto internos como el colombiano, o la mantención en el tiempo de reivindicaciones territoriales. Últimamente, los conflictos entre Venezuela y Colombia, o entre Colombia y Ecuador, han mostrado la potencialidad bélica que aún existe en la región. Al mismo tiempo, los conflictos

límites entre Chile y Perú, y Chile y Bolivia, exhiben la permanencia de ofensas y heridas decimonónicas, inalteradas pese al paso del tiempo. Es importante, sin embargo, subrayar que junto con estas tensiones la región ha desarrollado alianzas estables. El fin de la competencia en el Atlántico Sur entre Brasil y Argentina, expresado en la construcción del MERCOSUR –una asociación que expresa por encima de cualquier debilidad el éxito notable de regular las relaciones argentino-brasileras–, y la creación de un proceso de confianza mutua entre Argentina y Chile son los casos más destacados. Debe incluirse también la reconstitución de las relaciones entre peruanos y ecuatorianos después de la guerra del Cénepa, un esfuerzo que tuvo el mérito de la participación de varios países latinoamericanos.

Estas tendencias se han expresado, pero también han sido reguladas, a través de las instituciones multilaterales o de los intentos de institucionalización que la región impulsa. Si la OEA ha sido el espacio de búsqueda de un mínimo común denominador democrático, y de negociación política con Estados Unidos, el Grupo de Río se insinúa en medio de su crisis como un espacio de representación propiamente «latinoamericano», mientras UNASUR va más lejos, intentando regular, mediar e incluso intervenir en situaciones de conflicto o crisis institucional en uno de sus miembros. Mientras tanto, la «privatización» de los actores internacionales comienza a hacerse sentir en la región. Cuando todos los intentos de parlamentos regionales fracasan, y se enfrían los intentos de asociar élites políticas a nivel transregional, surge un entramado de inversiones «latinas» que se propone objetivos de integración de zonas económicas, abriendo perspectivas de enorme potencialidad.

Intentaremos a continuación desagregar estos dos planos.

NORTE Y SUR, INTEGRÁNDOSE EN LA GLOBALIZACIÓN

Una tipología de las modalidades de incorporación al proceso de globalización seguidas en América Latina permite seguir la configuración del camino seguido por los fraccionamientos en la región y en las subregiones latinoamericanas. La primera modalidad es la de aquellos países que optaron por proseguir un camino económico de internacionalización en forma independiente y no subordinada a esquemas de integración regional. La otra estaría confor-

mada, al contrario, por aquellos países que prefirieron un esquema regional y han resistido una apertura comercial «globalizada» en aras de una internacionalización en la que los factores políticos tienen un rol importante. Sin duda que en torno a esta distinción se encuentra una de las divisiones principales de la región. Y aunque ella no coincide necesariamente con la «división nortesur», porque entre quienes primero suscribieron tratados comerciales con los Estados Unidos se halla precisamente Chile, fue esta dinámica de asociación hacia el norte la que consolidó a su vez, por oposición, una perspectiva de América del Sur.

Es indudable que la decisión de México de unir su economía con la de Estados Unidos y Canadá, que fuera seguida luego por Chile, y más tarde por los países centroamericanos, influyó de manera determinante en la forma en que los países de la región se fueron integrando, no solo entre ellos sino también con el resto de la economía global¹³. Como se sabe, México consiguió su objetivo en 1994, mientras que Chile debió esperar pacientemente hasta 2004, periodo durante el cual negoció un TLC con Canadá y un segundo con México¹⁴. Más tarde vinieron las negociaciones de Centroamérica con Estados Unidos, y finalmente de Perú y de Colombia con los miembros originales del tratado de Norteamérica. Por su parte, al expandir Chile y México su dinámica negociadora dentro de la región –algo que hicieron por lo menos en parte, para desmentir su «abandono» de la misma–, promovieron necesariamente la adopción de una institucionalidad económica acorde con la variedad de temáticas económicas cubiertas en los tratados, contribuyendo a la modernización del Estado y a una mejor comprensión sobre los desafíos que la globalización establecía para las economías en desarrollo. Allanaron junto a eso la vía para otras negociaciones, como las que se suscribieron primero con la Unión Europea y más tarde con los países asiáticos. Es por lo tanto de ese nudo inicial, que es el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, de donde proviene también la dinámica que lleva a México y Chile a la APEC y luego a la suscripción de tratados con países asiáticos, que en algunos casos fueron los primeros suscritos por países de ese continente con países de

¹³ Jaime Zabudovsky (2008), «El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la integración hemisférica», en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Eudeba, p. 293.

¹⁴ De hecho, Alejandro Foxley, ministro de Hacienda del gobierno de Patricio Aylwin, comunicó a Washington el interés de Chile por una negociación en junio de 1990, antes de que se iniciara la negociación entre Estados Unidos y México.

Occidente. Chile ha suscrito tratados de apertura comercial con China, India y Japón, mientras México lo ha hecho con este último y con Singapur. De allí, a su vez, se origina la política de América Latina hacia el Pacífico¹⁵.

Para Brasil, guiado tradicionalmente en su identidad regional por conceptos de desarrollo e integración¹⁶, la decisión mexicana de asociarse con Estados Unidos fue leída como la pérdida de ese país, y a través de él de Centroamérica, para la coalición latinoamericana. Resultaba imperativo, en consecuencia, dar inicio a una nueva identidad de América del Sur. Las secuelas de este momento histórico son de enorme importancia para Brasil y el Cono Sur: Brasil profundiza su compromiso con los esfuerzos subregionales de integración, impulsa al MERCOSUR a suscribir acuerdos con el resto de las economías latinoamericanas; se introduce de lleno en los organismos multilaterales, liderando las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC y pretendiendo un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se aboca luego a la construcción de una presencia global, asociado al grupo de los llamados BRIC (Rusia, China e India). Su dimensión física, el crecimiento de su economía y el extraordinario vigor cultural de su sociedad comienzan a hacer realidad el reiterado anuncio de su proyección global.

Sin embargo, desde el punto de vista latinoamericano, su liderazgo no acaba de imponerse. Su nueva dimensión internacional no se traduce necesariamente en una mayor influencia en la región. Le es difícil conciliar sus intereses internos con aquellas posturas benevolentes hacia los vecinos que el liderazgo normalmente requiere: sus empresarios han protestado frecuentemente contra el trato paciente adoptado frente al proteccionismo argentino o el nacionalismo boliviano. Y en el plano propiamente internacional, Brasil debe enfrentar la atracción que los mercados norteamericanos ejercen no solo sobre el norte mexicano

¹⁵ Durante el año 2010, un 92% del monto total exportado por Chile se dirigió a países o bloques con acuerdos comerciales. China lideró las ventas externas chilenas, tras concentrar un 24% del monto total exportado por Chile en ese periodo. Le siguen en términos de importancia la Unión Europea (18%) y Japón (10,5%). Por su parte, el mercado norteamericano, que hace un año se posicionaba como el tercer destino, cedió frente al dinamismo de Japón, concentrando un 10% y ocupando el cuarto lugar. Véase *Comercio Exterior de Chile*, cuarto trimestre de 2010, febrero de 2011, Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 10.

¹⁶ En el sentido de que la problemática esencial es el desarrollo más que la internacionalización; una mirada que prevalece por supuesto hasta hoy. En un artículo de 2004, Celso Amorim reclama una política de desarrollo más activa que establezca una colaboración con países de intereses similares, sobre la base de «un proyecto nacional de desarrollo». Véase Celso Amorim (2004), «A política externa do Governo Lula», *Política Externa* 13 (1), junio-agosto, p. 161.

y centroamericano, sino también sobre socios del MERCOSUR como Uruguay y, por cierto, sobre Chile. Le compite, por último, como un factor de equilibrio más estridente que real, pero no por eso inefectivo, el potencial político que otorga a la Venezuela de Hugo Chávez el precio internacional del petróleo.

Con todo, Brasil construye su liderazgo en el Cono Sur a través de una visión regional contraria a la del llamado «regionalismo abierto» que ha sustentado los acuerdos de México y Chile con Estados Unidos. Se trata de un esfuerzo de integración productiva y física de la región que asume, como ha escrito Soares de Lima, «un concepto de espacio de lugares, que supone territorialidad y contigüidad, a diferencia de la concepción de espacio de flujos, no territoriales, que sustenta el modelo de integración comercial»¹⁷. El desarrollo de una infraestructura de vías interoceánicas que conecta Sao Paulo y los centros industriales de Brasil con el Pacífico a través de Bolivia, Perú, Argentina y Chile constituye la piedra maestra del edificio que Brasilia desea impulsar en América del Sur.

Esta no es una divergencia artificial. México, como ha escrito Jorge Castañeda, «tiene su corazón en América Latina pero, por el otro, tiene su cartera y su cabeza en el norte»¹⁸. Y con los países de América Latina no solo «sobresalen las afinidades políticas, sobre la base de orígenes históricos, tradiciones culturales y valores comunes», sino también las diferencias de intereses comerciales¹⁹. Además de la importancia central que temas vinculantes con Estados Unidos, como la inmigración y el tráfico de drogas, tienen para

¹⁷ María Regina Soares de Lima, «Liderazgo regional en América del Sur, ¿tiene el Brasil un papel a jugar?», en *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, *op. cit.*, p. 101.

¹⁸ México tiene amplias razones para esta preferencia. Como ha escrito Jorge Castañeda: «Desde 1895, Estados Unidos pasa a ser el primer socio comercial de México, desplazando a Francia y a Inglaterra. A partir de esa fecha, la preeminencia de Estados Unidos sólo crecerá. Durante la Primera Guerra Mundial el comercio exterior de México se concierda con Estados Unidos en su totalidad. Luego se estabiliza en alrededor del 70%, y así perdura hasta finales de los años ochenta del siglo pasado, cuando se incorporan a las cifras ordinarias las llamadas maquiladoras, elevando el porcentaje a casi el 90%. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (1994) incrementa ligeramente, y sobre todo consolida, esa proporción. Se trata entonces de una historia de más de 100 años: un siglo entero de concentración extraordinaria del comercio exterior con un solo país, y donde la inversión extranjera sigue patrones similares». Véase Jorge Castañeda, en <http://luiskatz.posterous.com/fw-mexico-y-america-latina-en-milenio-semanal>.

¹⁹ Guadalupe González, «México en América Latina: entre el norte y el sur, o el difícil juego del equilibrista», en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: integración o fragmentación*, *op. cit.*, p. 123. Tras las afirmaciones de identidad cultural subsiste, sin embargo, la pregunta de qué podrían hacer conjuntamente el Norte mexicano y el Sur brasileño, sobre todo si observamos que durante la mayor parte del siglo XX, la política exterior de México se separó abiertamente de la de América del Sur, mucho más proclive, esta última, a plegarse a los dictámenes de Washington sobre temas como la expulsión de Cuba de la OEA o la invasión de Santo Domingo, por ejemplo. Hoy, paradójicamente, la situación parece revertirse.

su política exterior, México debe enfrentar la competencia comercial de productos provenientes de Asia en la economía norteamericana, un factor que le contrapone directamente a los países latinoamericanos. En efecto, el interés de los productores de materias primas de América del Sur de abrir el océano Pacífico a una red de acuerdos que estimulen aún más su relación con China e India, contradice directamente el interés de países de industrialización mediana como México y los países de América Central, volcados al mercado norteamericano. México requiere así de una integración con Estados Unidos, por una parte, pero de una apertura de los mercados de Asia Pacífico, de tal manera que contrarreste la competencia que sufre en el mercado norteamericano.

En cualquier caso, ya sea por su asociación con el Norte, o por su voluntad de abrirse hacia el Pacífico, atrayendo a los demás Estados latinoamericanos ribereños de sus costas, México se posiciona como un polo de integración contrario a Brasil. Es verdad que hoy se ha disipado el clima ominoso que primó durante las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas a mediados de los años noventa, cuando durante años Chile y México, favorables al ALCA, se confrontaron con el MERCOSUR y Venezuela, decididos a exigir la apertura de la agricultura norteamericana como condición para cualquier acuerdo, y oponiéndose a una liberalización en las disciplinas comerciales no arancelarias. Tampoco reacciona hoy Brasil de la misma manera que antes lo hizo frente a las disidencias sureñas al MERCOSUR, como cuando manifestó abiertamente su malestar a Chile por la decisión del presidente Lagos en 2002 de dar un impulso final a la retrasada negociación de Chile con Estados Unidos. Los grandes diseños comerciales se han debilitado, entre otras cosas, por la progresiva cerrazón de Estados Unidos a nuevos acuerdos con países en desarrollo, la entrada en escena de China, y por el hecho que ni el NAFTA ni el MERCOSUR han sido una panacea que amerita cruzar muchas espadas.

En efecto, desde la llegada al poder del presidente Calderón en México, se ha impuesto una estrategia mexicana destinada a fortalecer sus relaciones con Brasil. En 2002 se suscribió el acuerdo entre MERCOSUR y México. Más tarde, la creación de una Comisión Binacional México-Brasil, y los acuerdos en energía, comercio y migración que se concretaron con la visita del presidente Lula a México, a principios de agosto de 2007, se convirtieron en hitos de una nueva asociación. Sin embargo, la ambivalencia en la relación entre

México y Brasil continúa. México es percibido por Brasil como el único país capaz de liderar un bloque por una economía liberal en la región, mientras México resiste aún el apoyo a la aspiración brasileña de alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

LAS TENDENCIAS CENTRÍFUGAS EN EL SUR

Esta competencia reverbera en acontecimientos muy actuales. La creación de un Pacto del Pacífico suscrito en Lima a inicios de mayo por los presidentes de México, Colombia, Perú y Chile, ha sido visto en Brasilia como un intento de «equilibrar» la influencia de Brasil en la subregión y un reflejo del interés de México y de Washington por volver a reflotar el ALCA. Aunque definido por sus miembros como una hoja de ruta estrictamente comercial para coordinar el libre tránsito de bienes, servicios, capitales y personas en la cuenca latinoamericana del Pacífico, e incorporar a los académicos y empresarios de estos países, el hecho de que los cuatro signatarios del Pacto de Lima estén gobernados hoy por coaliciones de centro derecha, y hayan formalizado su encuentro sin esperar la presencia de Ecuador, ha dado aliento a la idea de un intento por constituir un frente de afinidades ideológicas²⁰.

La iniciativa del Pacífico surge en un momento en el que la otra base con pretensiones de «equilibrar» el liderazgo brasileño en el Sur, la proveniente de la Venezuela bolivariana, parece disminuir su activismo internacional. Durante una década, el activismo internacional de Venezuela y del presidente Hugo Chávez ha sido una de las características más sobresalientes de la política exterior latinoamericana. En estos años, Hugo Chávez elaboró una propuesta de integración alternativa, el ALBA; postuló a la región latinoamericana como el espacio central de la lucha actual del socialismo; introdujo en las relaciones con la región a actores emergentes antisistémicos

²⁰ Esto, por cierto, hasta la elección de Ollanta Humala a la presidencia de Perú. No deja de ser relevante la reflexión de Marco Aurelio García, quien recomienda en una conferencia de prensa ver primero el resultado de la elección peruana antes de pasar un juicio definitivo sobre la viabilidad de la iniciativa. Es evidente que Brasil ve la elección de Ollanta Humala como una opción preferente para un acercamiento entre los dos países y el ingreso de Perú al MERCOSUR, lo que desbarata cualquier ilusión de frente neoliberal. Véase «El germen de un polo opositor al Mercosur», Diario *El Mundo*, 2 de mayo de 2011.

como Irán²¹, y desarrolló, gracias al ventajoso marco financiero de la renta petrolera venezolana, una «diplomacia extra institucional» que, solo en 2007, le llevó a gastar 8.800 millones de dólares en la región. Un factor de éxito de Venezuela en la región y en el cual ha sumado esfuerzos con Brasil, siempre tolerante con las expansiones ideológicas de su vecino, ha sido la política de reincorporación de Cuba a los centros regionales de coordinación e inversión, lo que ha incluido el fin de las sanciones establecidas por la OEA contra ese país.

Es notorio, sin embargo, que, en la medida en que el proceso venezolano ha encontrado obstáculos internos, la influencia y el activismo de su presidente han tendido a decaer. Si bien Hugo Chávez no ha renunciado a proclamar su solidaridad personal con Muammar Gaddafi ante los ataques de la OTAN, o a protestar ante la decisión norteamericana de penalizar a la petrolera venezolana, PEDEVESA, por sus relaciones con Irán, sus reacciones se han mantenido en un marco retórico y notoriamente más moderado. Más importancia que una movilización en el ALBA es hoy el ingreso pendiente de Venezuela al MERCOSUR. La reciente visita del presidente venezolano a Brasilia confirmó el acercamiento de Caracas y Brasilia y el apoyo de ambos países a la cumbre regional que se realizó en Venezuela los días 5 y 6 de julio de 2011, para fundar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños²². El acercamiento progresivo de Venezuela a la política exterior brasileña comprueba de paso lo acertado de la política del gobierno de Lula hacia su vecino del Caribe.

CRISIS Y REPARACIONES

No hay duda de que la zona de peligro en América Latina ha estado constituida por el conflicto interno colombiano y su «rebalse» en el vecindario inmediato. En la constitución de esta área de tensión se halla, indudablemente, la larga guerra interna colombiana, pero contribuye la decisión norteamericana de

²¹ Irán mantiene legaciones diplomáticas en once países latinoamericanos, llevó su comercio con la región hasta los 2.900 millones de dólares en 2008 y desarrolla inversiones y exploraciones petroleras y mineras en Venezuela, Ecuador y Bolivia, países con los cuales realiza además cooperación militar. Isaac Caro e Isabel Rodríguez, «La presencia de Irán en América Latina a través de su influencia en los países del ALBA», Atenea (Concepción, Chile). Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718.

²² Agencia Venezolana de Noticias, 6 de junio de 2011, <http://www.abn.info.ve/node/61423>.

intervenirla como una zona de seguridad militar, así como las difíciles relaciones establecidas entre el gobierno del presidente Uribe y los gobiernos de izquierda de la región. Las acusaciones recíprocas entre Colombia y Venezuela, y Colombia y Ecuador, por la supuesta connivencia de los gobiernos del presidente Chávez o del presidente Correa con las FARC, han mantenido una tensión en el área que ha amenazado varias veces con desatarse hacia un conflicto abierto. La participación de Estados Unidos en el conflicto interno colombiano no ha hecho más que acentuar la desconfianza. El momento más crítico de este conflicto se produjo el 1 de marzo de 2008, cuando fuerzas aéreas colombianas bombardearon un campamento de las FARC ubicado en territorio ecuatoriano, a dos kilómetros de la frontera. En el ataque dieron muerte al comandante Raúl Reyes, miembro del Secretariado de las FARC, y confiscaron armamento y documentación propinando una derrota estratégica a la guerrilla, pero produciendo una de las mayores dificultades diplomáticas en la historia reciente de la región. El incidente condujo a la ruptura de relaciones entre Ecuador y Colombia, a la movilización de tropas venezolanas en la frontera con Colombia, y a la ruptura de relaciones entre Nicaragua y Colombia. De paso, consolidó la decisión ecuatoriana de poner fin a la base de Manta que Estados Unidos mantenía en su territorio, y a la decisión del presidente Uribe de Colombia de acoger la instalación de bases americanas en su territorio. Tras una serie de duros enfrentamientos verbales en el consejo de la OEA y del Grupo de Río, las gestiones reservadas de los miembros de UNASUR contribuyeron a apaciguar las aguas y a la progresiva reanudación de relaciones.

El cambio de gobierno en Colombia se ha iniciado de manera muy promisoriosa en el frente externo. El presidente Santos ha reparado las relaciones con Venezuela al punto de llamar a Hugo Chávez «mi nuevo mejor amigo». El acuerdo entre los vecinos andinos ha facilitado a su vez el entendimiento entre el gobierno de Honduras y el depuesto presidente Zelaya, permitiendo el retorno de este último a Tegucigalpa y la reincorporación de su país a la OEA. Colombia ha ingresado con importante respaldo al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y María Emma Mejía, ex canciller de Colombia, ha sido elegida secretaria de UNASUR, dividiéndose el periodo con el ministro venezolano Alí Rodríguez.

EL PESO DE LA HISTORIA

Más al sur del continente se repite una historia que arrastra 130 años de discordia. La reciente decisión del presidente Evo Morales de llevar el reclamo marítimo boliviano contra Chile a una Corte Internacional de Justicia, anulando con ello el diálogo que continuaba con el gobierno del presidente Sebastián Piñera, constituye un traspie importante para la política internacional de ambos países²³. Durante los últimos veinte años, los gobiernos de Santiago habían encontrado fórmulas de acomodo con La Paz que, si bien no condujeron al pleno restablecimiento de las relaciones diplomáticas, cortadas desde 1978, establecieron un *modus vivendi* negociador y un proceso de construcción de confianza que, al menos, mantenía abierta la posibilidad de hallar una solución aceptable para ambos países en el tratamiento del tema centenario de la mediterraneidad de Bolivia.

La decisión de Morales se agrega a la demanda contra Chile, introducida ante la Corte Internacional de Justicia por el presidente de Perú Alan García el 16 de enero de 2008. Esta controversia sobre una zona marítima de aproximadamente 37.900 km² en el océano Pacífico se origina en el supuesto peruano de que la delimitación marítima entre ambos países estaría aún por determinar, y en la postura de Chile de que no hay nada que delimitar, pues existen tratados internacionales vigentes sobre la materia. El inicio de este proceso en La Haya, cuyo fallo debería conocerse durante el año 2013, ha introducido un factor de irritación e incertidumbre en una relación con Perú que había adquirido un ritmo vigoroso de integración económica y social. Chile tiene, por lo tanto, dos litigios en su frontera norte que tocan cuerdas de gran sensibilidad en las sociedades de los tres países: ningún análisis de estos diferendos puede prescindir de aquel hecho histórico, central, inscrito en la memoria colectiva y en la identidad misma de las tres naciones vecinas, que fue la guerra del Pacífico de 1879.

Hoy, la actitud de Santiago ante el desafío jurídico de Perú se ha hecho más tolerante que ante aquel planteado por Bolivia. Chile no ha visto dificultades en suscribir el Pacto del Pacífico propuesto por Perú y en aceptar la estrategia peruana de las cuerdas paralelas, con lo que se alude a la manten-

²³ Morales anunció en un discurso el día 23 de marzo de 2011 que Bolivia recurriría a tribunales y organismos internacionales para demandar a Chile el fin de su mediterraneidad. Según el presidente Morales, «las conversaciones con Chile se han agotado».

ción de una relación de cooperación e integración en forma simultánea al desarrollo del proceso jurídico de La Haya, que debería culminar en 2013. La razón es obviamente la importancia que ha adquirido Perú para la inversión externa de Chile. De acuerdo con un estudio del gobierno chileno, los capitales invertidos por chilenos en el exterior alcanzan la suma de 56.789 millones de dólares, siendo Perú, con aproximadamente 10.000 millones, uno de los destinos más importantes de las últimas décadas. En los tres últimos años se ha incrementado la presencia chilena en Perú, tanto en número de proyectos como en los volúmenes de inversión. Particularmente en 2010, el 42% del total invertido por Chile en el exterior tuvo como destino ese país (1.829 millones de dólares), convirtiéndolo en el principal receptor de capitales chilenos ese año²⁴.

La elección de Ollanta Humala a la presidencia del Perú abre evidentemente un nuevo capítulo en la relación chileno-peruana, aunque no solo por las interrogantes que su programa nacionalista plantea respecto de los dos temas centrales de la agenda: inversiones y límites, sino porque sus orientaciones regionales, especialmente un eventual alejamiento de Perú del Pacto del Pacífico y un acercamiento a Brasil, podrían subrayar la distancia ideológica que separa al gobierno actual de Chile de su vecindario. Durante los últimos veinte años, el manejo conservador de las variables económicas internas y la perspectiva liberal del modelo de internacionalización, que a los ojos latinoamericanos caracterizó el proceso chileno, estuvo asociada a una coalición política de la que podía aceptarse todo, porque su origen radicaba en la derrota de la dictadura de Pinochet y su discurso comercial no admitía consecuencias políticas: Chile podía suscribir un TLC con Estados Unidos, pero podía simultáneamente oponerse a la guerra en Irak. De este modo, las resistencias (o distancias) regionales producidas por la «excepcionalidad» de Chile estuvieron siempre morigeradas por el perfil de figuras como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. La situación no es ya la misma. Sebastián Piñera deberá hacer política latinoamericana en el entorno de Cristina Kirchner, Evo Morales, Ollanta Humala, Dilma Rousseff, Rafael Correa y Hugo Chávez. Y esta política no podrá limitarse a cultivar la relación con la Colombia de Santos o el México de Calderón: los próximos tres años, marcados por el fallo de la

²⁴ Los capitales chilenos en el exterior, en los últimos veinte años, se han dirigido principalmente hacia los sectores de servicios (40%), energía (28,8%) e industria (23,1%). Véase «La inversión directa de capitales chilenos en el mundo 1990-2010», Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, 2011.

Corte de La Haya y el impacto que este tendrá sobre el diferendo con Bolivia, pero también por el desarrollo de UNASUR y la conformación de un proceso integrador en torno a Brasil, definirán el escenario en el que Chile se relacionará con su entorno geográfico durante varias décadas. Sus condiciones actuales no son las ideales para incidir en su conformación.

LAS TENDENCIAS ASOCIATIVAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA VIDA PROPIA

Esta es la América Latina que se encamina en la segunda década del siglo. Sin la imposición de modelos globales, aunque llena de diferencias y desavenencias, dotada del optimismo que le proveen tasas de crecimiento económico respetables, pero agitada por la desigualdad y la violencia, la región busca distintas formas de orientar y coordinar su diversidad. Si bien las principales tendencias centrípetas –la confluencia de intereses y voluntades nacionales– tienden a ordenarse en torno a los liderazgos de Brasil y de México, son varios los países que remiten su coordinación a una referencia externa, ya sea Estados Unidos en el norte, o Asia Pacífico en el área andina, proponiendo nuevas fórmulas de organización regional. Ni México ni Brasil están en condiciones de destinar grandes recursos e influencias para el ordenamiento de sus zonas de influencia. Y la multiplicación de organismos internacionales superpuestos, así como la variedad de proyectos de integración, muestra no solo la dificultad de la tarea integradora, sino la extensión de tiempo que deberá esperarse para que ella exhiba progresos. Debe decirse de inmediato, sin embargo, que la capacidad demostrada por la región para resolver pacíficamente sus desavenencias, demostrada desde la mediación tras la guerra del Cénepa hasta las gestiones destinadas a aplacar las tensiones derivadas del agotamiento del conflicto interno colombiano, demuestran una maduración en el uso de la mediación y la gestión colectiva de los conflictos que valora por sí mismo los esfuerzos de confluencia institucional.

La creación de UNASUR, y su estructura de consejos y políticas, ha significado desde este punto de vista un progreso evidente en la capacidad latinoamericana de autogobierno. La adopción de proyectos que incluyen el trazado de carreteras interoceánicas entre Brasil y Perú pasando por Bolivia, o el anillo energético sudamericano que pretende alimentar del gas prove-

niente de Camisea, Perú, a una serie de países de la región, o la construcción de gasoductos entre Venezuela y Colombia, constituyen pasos en el desarrollo de una integración física, de la cual Brasil es el principal impulsor. La lentitud preocupante de algunos de estos proyectos de desarrollo no altera la realidad que reflejan consensos políticamente exigibles. Al mismo tiempo, la intervención de los países de UNASUR en el severo conflicto político interno que dividió Bolivia en 2008, en las mediaciones en el conflicto ecuatoriano-colombiano de ese mismo año y en la crisis hondureña que siguió, muestran una creciente capacidad de la región para dirimir asuntos en los que antes el rigor de la soberanía nacional levantaba muros infranqueables. Asimismo, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, que implica una coordinación militar regional en materias como intercambio castrense y misiones de paz conjuntas, resulta un paso inédito en la historia de la región. Por último, la adhesión al organismo de México, en calidad de observador, contribuye a la consolidación de UNASUR, y a su capacidad de acción regional. Naturalmente, las dificultades presupuestarias que exhibe el organismo –un tema recurrente en todos los organismos regionales– dificulta una perspectiva de gran dinamismo. El organismo tiende a desaparecer en los periodos entre crisis.

La creación, el 5 de julio de 2011, de la Comunidad de Estados latinoamericanos y del Caribe (CELAC), que subsume el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), abre un nuevo y más amplio espacio de debate y coordinación regional. Tras su creación, el nuevo organismo augura de inmediato, como ya lo señalara el presidente de Ecuador, una disputa en torno al rol que ahora le cabe a la OEA. Si bien el encuentro de naciones latinoamericanas y caribeñas que proyectara hasta hace poco el Grupo de Río solo revitaliza un foro que los latinoamericanos diseñaron desde sus independencias, su surgimiento en el momento actual destaca el objetivo declarado de algunos de sus miembros de dar por superada a la OEA, considerada un organismo dependiente de Estados Unidos. Es poco probable que ello suceda, y no solo por los aspectos presupuestarios ya anotados, que en el caso de la OEA están suficientemente provistos por Estados Unidos, sino también, y más importante, por las dificultades de incorporar en el nuevo organismo una cláusula democrática comparable a la que hoy existe en el sistema interamericano. No muchos países latinoamericanos aceptarían que el nuevo organismo se constituya admitiendo estándares menores a aquella.

Los esfuerzos de construcción institucional en la región han sido tradicionales en América Latina. La integración ha sido esencialmente cosa de gobiernos. Por esta razón, el surgimiento reciente de empresas transnacionales provenientes de países latinoamericanos que invierten preferentemente en los países del vecindario, constituye un factor adicional de integración comercial, económica y política con proyecciones de enorme interés. La mayoría de las empresas transnacionales de la región –las denominadas «translatinas»– provienen de Argentina, Brasil, Chile y México. El año pasado, el orden fue, primero, México, seguido por Brasil, luego Chile, Colombia, Venezuela y Argentina. Las principales translatinas son América Móvil y Cemex México (México); Petrobrás, Industria Vale e Itaú Unibanco (Brasil), Cencosud (Chile) y PDVSA (Venezuela). En general, las empresas de este grupo han contado para su desarrollo con fuerte apoyo estatal. Algunas son, o fueron, empresas estatales. Otras crecieron aprovechando los planes de privatización en su país o en las economías vecinas. La CEPAL ha destacado que en 2010 la IED, que tiene origen en los países de América Latina y el Caribe, casi se cuadruplicó respecto de 2009 y alcanzó un nuevo récord histórico de 43.108 millones de dólares²⁵.

Más allá del importante efecto económico que estas empresas tienen para el desarrollo de la región –son el cuarto inversionista externo en el área– el impacto político de banderas privadas de algunos países a través de las fronteras vecinas será crecientemente relevante en las relaciones regionales. Su importancia radica tanto en su potencial integrador como en las posibilidades de generación de conflicto que se generen ante políticas económicas en un país que puedan ser consideradas arbitrarias o simplemente expropiatorias en el vecino, sobre todo en un contexto jurídico en el cual los mecanismos de solución de controversias económicas no están del todo claros.

²⁵ CEPAL (2010), *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*, Santiago.

SEGUNDA PARTE.
ESTUDIOS POR PAÍSES

ARGENTINA: UN ITINERARIO INCOMPLETO

Por
Liliana de Riz
CONICET

INTRODUCCIÓN

La inestabilidad política recurrente fue el rasgo dominante de la historia del siglo XX en Argentina, 14 presidentes militares gobernaron el país entre 1930 y 1983. Durante más de seis décadas, el problema de la sucesión fue resuelto por la fuerza, el fraude electoral o la proscripción política. La volatilidad de las normas y, sobre todo, de los comportamientos de los actores, que acompaña a los cambios en las relaciones de poder y el bajo grado de cumplimiento de las reglas escritas, es una constante en la sociedad argentina. El retorno de la democracia en 1983 ocurrió en el contexto de una sociedad transformada bajo el impacto de las políticas neoliberales llevadas a cabo por la dictadura militar instalada en 1976. El empobrecimiento de sectores medios y el surgimiento de importantes bolsones de marginalidad modificaron la fisonomía de las grandes ciudades. Hacia mediados de la década de los setenta Argentina era una sociedad de inclusión social, la pobreza no superaba el 8% y el coeficiente de Gini, que mide la distancia entre ricos y pobres, era de 0,34. Crecimiento con gran concentración del poder económico, crecientes niveles de pobreza, un colosal endeudamiento y una sociedad sumida en el horror eran

el legado que recibía el primer gobierno de la democracia (De Riz, 2011). Como concluye Tulio Halperín, los nuevos gobernantes no advirtieron que el perfil de la sociedad había sufrido una erosión demasiado avanzada para que la restauración de su figura original fuese aún posible, pero no lo bastante completa para que la transición hacia un perfil nuevo pudiera consumarse sin fuertes desgarramientos (Halperín Donghi, 1994). La memoria de los «años dorados» terminó colocando nuevamente al peronismo en el centro de gravitación de todo el sistema político.

En las páginas que siguen intento recorrer el itinerario de casi tres décadas de democracia en Argentina para comprender cuáles fueron las respuestas al desafío de reconstruir un orden económico, social y político arrasado por la última dictadura militar.

EL PRIMER GOBIERNO DE LA DEMOCRACIA (1983-1989)

El triunfo electoral de la Unión Cívica Radical (UCR) vino a poner fin a la arraigada convicción de que el peronismo era invencible en elecciones libres. El nuevo gobierno surgió de la ruina de dos experiencias que, con su carga de violencia y crisis, habían afectado profundamente la conciencia colectiva: el retorno y la caída del gobierno peronista (1973-1976) y el posterior derrumbe de la dictadura militar (1976-1983). Sin embargo, las mismas condiciones que lo habían hecho posible le plantearon complejos desafíos. Los militares dejaron el poder sin haber establecido un pacto político que fijara las condiciones de su salida. Los líderes democráticos se encontraron libres de gravosos compromisos pero, a la vez, confrontados a la grave responsabilidad de decidir cómo resolver la cuestión militar (Torre y De Riz, 1991).

El primer gobierno democrático debió enfrentar 13 huelgas generales realizadas por los sindicatos en contra de la política de estabilización impulsada por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). A esto se sumaron los juicios a los líderes militares de la dictadura y cuatro levantamientos militares en tan sólo tres años. Con las controvertidas leyes de «Punto Final»¹ y «Obedien-

¹ La Ley de Punto Final sancionada en diciembre de 1986 fijó un plazo de sesenta días corridos a partir de la fecha de su promulgación para iniciar acciones legales. A partir de esa fecha se extinguía la acción penal contra toda persona que hubiere cometido delitos vinculados a la instauración de formas violentas de acción política hasta el 10 de diciembre de 1983.

cia Debida»² el gobierno radical pudo distender las relaciones entre militares y civiles, pero no pudo impedir que fueran percibidas como una capitulación por la sociedad. Los dos grandes partidos populares –la UCR y el Partido Justicialista (PJ)–, caracterizados por su debilidad programática y organizativa, eran tributarios de una tradición de confrontación. El gobierno de Alfonsín fue un gobierno dividido: el peronismo conservó su mayoría en el Senado. El presidente vio naufragar proyectos clave en su agenda política. La dificultad para consensuar políticas fue de la mano de una tentación siempre presente en la cultura política nacional, la de convertirse en fuerza hegemónica. El peronismo se definía como movimiento antes que como partido, pero la ilusión de resucitar amplias coaliciones como las que se formaron alrededor de Yrigoyen y, luego, de Perón, no abandonó al radicalismo.

La caída de los precios internacionales de los productos agrícolas y el peso de la deuda externa fueron los principales obstáculos del programa de estabilización de la economía. El fracaso de las medidas para poner freno a la inflación fue despojando de la autoridad inicial al presidente. La derrota electoral del radicalismo en las elecciones legislativas de 1987 agravó la debilidad del gobierno que no pudo evitar el estallido hiperinflacionario de 1989. Ante la sociedad al borde de la ingobernabilidad, el presidente se vio forzado a abandonar su cargo sin concluir su mandato.

A lo largo del periodo iniciado en 1983 persistió el estancamiento económico: entre 1984 y 1988 el PIB creció a una tasa anual de apenas el 0,3%. La tasa de desempleo, que en 1983 era del 3,9%, alcanzó el 6,2% a fines de 1988. El nivel del empleo industrial, que en 1983 representaba el 69% del alcanzado en 1970, descendió al 59% a fines de 1988. La hiperinflación desatada en 1989 agravó drásticamente estos indicadores y la pobreza elevó su incidencia del 25% en el semestre previo a la hiperinflación de 1989 al 47% de la población. Así, muchas de las esperanzas depositadas en el nuevo ciclo comenzado en 1983 se vieron frustradas. Las relaciones comerciales privilegiadas con Brasil y los tratados con miras a configurar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) apuntaban a una industria menos volcada al mercado interno. Sin embargo, el rompecabezas de una nueva estructura productiva no estaba armado y la hiperinflación hizo saltar las piezas. El desencanto de

² La Ley de Obediencia Debida, sancionada en junio de 1987, calificó como no punibles a todos aquellos que obraron en estado de coerción bajo subordinación a la autoridad superior y en cumplimiento de órdenes, sin facultad o posibilidad de inspección, oposición o resistencia a ellas en cuanto a su oportunidad y legitimidad.

la clase media con el gobierno de Alfonsín creció a medida que percibió que los proyectos institucionales que la devolvían al Estado de derecho no alcanzaban para resolver los problemas mayores de esos sectores.

La política exterior del gobierno marcó un punto de ruptura con el discurso pro Guerra Fría en la región. El país fue definido como occidental desde el punto de vista cultural, no alineado y subdesarrollado. Alfonsín apoyó políticas económicas heterodoxas que iban a contramano del neoliberalismo reinante en Estados Unidos y Gran Bretaña bajo los gobiernos de Reagan y de Thatcher. El interés nacional se definió en términos de defensa de la democracia, amenazada por la crisis económica y el poder militar. El proceso de integración con Brasil, la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile y la participación activa en el Grupo de Apoyo a Contadora reflejaron la nueva política exterior (Russell, 2010, p. 272).

LA ALTERNANCIA EN EL PODER: LOS GOBIERNOS DE CARLOS MENEM (1989-1999)

La gradual transformación de los liderazgos peronistas terminó por consolidar a la corriente renovadora e hizo posible recobrar la legitimidad del PJ como alternativa democrática. Sin embargo, la confianza en los liderazgos políticos, que en 1984 había alcanzado al 48%, en 1989 descendió al 28%. El ascenso de Menem al poder se debió en gran parte a su habilidad para construir su imagen de líder popular ajeno a la clase política desacreditada³. Por primera vez en seis décadas, la sociedad argentina asistió a la alternancia pacífica en el poder. La principal tarea del radicalismo había sido la restauración del Estado de derecho, el peronismo heredaba el desafío de torcer el rumbo decadente de la economía.

La gravedad de la crisis y su rol de intérprete del peronismo le dieron a Menem recursos políticos extraordinarios para gobernar. La sanción de la Ley de Emergencia Económica fue un instrumento clave para modificar la legislación sin intervención del Congreso y llevar a cabo la privatización de las compañías estatales. El presidente proclamó su adhesión a la «economía popular

³ Por primera vez el PJ concurrió a elecciones internas para elegir la fórmula presidencial y Menem venció al candidato de la renovación peronista.

de mercado» en abierta contradicción con los postulados del peronismo tradicional. Bajo la gestión de Domingo Cavallo como ministro de Economía, estableció la Ley de Convertibilidad, paridad peso-dólar, y puso en marcha una agenda de reformas de la economía con el apoyo del Congreso y de las provincias. Controlada la crisis inflacionaria, la economía argentina creció entre 1990 y 1994 a una tasa anual promedio de alrededor del 7,7%. A través de una política de compensaciones destinada a neutralizar a los sectores poderosos del mundo empresario y sindical y a sostener al aparato clientelar del peronismo en las provincias, Menem concretó un proceso de reformas negociadas que transformaron el patrón productivo del país⁴. La suspensión de las negociaciones colectivas y su reemplazo por las negociaciones por empresa o congelamiento salarial, además de la creciente debilidad del sistema de jubilaciones y pensiones, quitaron a la Confederación General del Trabajo (CGT) recursos de poder estratégicos y confinaron su rol al de suscribir las políticas decididas por el gobierno sin su participación. Los segmentos más competitivos de las clases medias y la clase alta fueron los beneficiarios de esas políticas. Los menos competitivos y de baja productividad pasaron a engrosar el contingente de los denominados «nuevos pobres». Menem supo condensar en su liderazgo los principios del movimiento creado por Perón: lealtad, carisma y pragmatismo. En la práctica, su presidencia fue una muestra de la enorme plasticidad del movimiento peronista para adecuarse a «la hora de los tiempos». El fundamento de esa eficacia reside, según el ex senador Antonio Cafiero, en la capacidad para «compatibilizar el idealismo con el pragmatismo o, si se quiere, conjugar la ética de las convicciones con la ética de las responsabilidades» (*Clarín*, 6 de diciembre de 2007). Menem construyó un nuevo tipo de relación entre gobierno y Fuerzas Armadas. Tras controlar la rebelión de los «Carapintada» a fines de 1990 e indultar a los ex comandantes, el presidente les otorgó una nueva misión en el marco del giro adoptado en la política interna-

⁴ La Constitución de 1853 consagró la organización federal del Estado. Desde 1930, las provincias son fiscalmente dependientes de la nación. Los impuestos indirectos nacionales –la gran porción de la carga tributaria– son repartidos por ley del Congreso entre las provincias bajo el régimen de coparticipación federal. El monto y los términos de esas transferencias continúan siendo la fuente de permanentes conflictos entre la nación y las provincias. El Poder Ejecutivo tiene un amplio margen de maniobra para disponer el reparto de esos fondos a su arbitrio. La distribución del gasto público y de los aportes del Tesoro Nacional fondo para hacer frente a emergencias– es otra de las fuentes de recursos del Ejecutivo. El presidencialismo argentino otorga al ejecutivo un formidable número de competencias y facultades que le permiten tomar decisiones unilaterales (De Riz, 2005).

cional: participar de las misiones de paz en el exterior. Al mismo tiempo, la emergencia de partidos creados por oficiales retirados como el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), Acción Chaqueña y Fuerza Republicana, reflejaron el nuevo vínculo establecido entre los militares y la política. El gasto militar pasó del 3,5% del PIB en 1989 al 1,9% en 1991 (De Riz, 1996) y el servicio militar obligatorio fue eliminado.

En materia de política exterior, también Menem hizo un giro copernicano respecto de su discurso de campaña electoral. El presidente puso en práctica una política durante sus dos mandatos que situó al país como aliado de Estados Unidos abandonando el esquema instaurado por Perón en la década de los años cuarenta. El retiro del Movimiento de Países No Alineados tuvo el propósito de apartar a Argentina de las reivindicaciones del Sur y marcar el signo del cambio cultural en curso. Su objetivo era insertar a la Argentina en el primer mundo, atraer inversiones y tecnologías y ganar más mercados. Europa fue vista como oportunidad de negocios antes que como contrapeso del poder de Estados Unidos y fue clave en materia de inversiones directas en Argentina. El MERCOSUR fue concebido, a diferencia de Brasil, como una alternativa complementaria al ALCA y se fue estancando a partir de 1997 al compás de la divergencia de intereses de sus dos socios principales.

Carlos Menem y Raúl Alfonsín suscribieron el denominado «Pacto de Olivos» que definió los contenidos básicos de la reforma parcial de la Constitución Nacional. La Constitución reformada, sancionada con el consenso de todo el espectro partidario en 1994, estableció la elección directa de la fórmula presidencial con doble vuelta, la reducción de sus mandatos a cuatro años, la reelección consecutiva por una única vez, la eliminación del requisito confesional para ejercer la presidencia, la creación del cargo de jefe de gabinete de ministros, la elección directa de tres senadores con mandato de seis años (un senador por la minoría), la limitación de los decretos de necesidad y urgencia, la creación de un Consejo de la Magistratura encargado de proponer duplas o ternas obligatorias para la designación de los jueces, el acuerdo del Senado por mayoría absoluta para el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema, la elección directa del jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

En las elecciones convencionales constituyentes de 1994 emergió un sistema de tres partidos mayores y varios partidos menores. El Frente Grande,

una coalición a la izquierda del espectro partidario, se convirtió en la tercera fuerza a nivel nacional. En las elecciones presidenciales de 1995, el Frente País Solidario (FREPASO), una coalición de centro izquierda que reunía al Frente Grande, la Unidad Socialista, la Democracia Cristiana y el partido País, del senador peronista José Octavio Bordón, desplazó al radicalismo de su lugar de segunda minoría. Menem logró la reelección conservando el apoyo de las fuerzas de centro derecha del espectro partidario y en medio de un clima de indiferencia que contrastó con la magnitud de su victoria.

El segundo gobierno de Menem comenzó en el contexto de una crisis en ciernes. En julio de 1995 la tasa de desempleo llegó al 18,6%, una cifra inédita en un país con una larga historia de pleno empleo⁵. La política cambiaria mostró sus limitaciones ante el impacto de la crisis financiera mexicana de 1995, las posteriores crisis experimentadas por los países asiáticos en 1997 y la devaluación del real brasileño en 1999. La política de ajustes terminó por potenciar las desigualdades en la sociedad: el coeficiente de Gini pasó de 0,45 en 1988 a 0,50 en 1999. Los conflictos en el PJ se desplazaron al seno del gobierno al ritmo del creciente clima de rechazo en la opinión pública, sacudida por los escándalos de corrupción.

EL GOBIERNO DE LA ALIANZA (1999-2001)

La recesión económica a partir de 1998, los reiterados abusos de poder y las prácticas de corrupción crearon el clima en el que logró el triunfo electoral la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación⁶. Tras dos presidencias, Menem fue derrotado. Fernando de la Rúa fue elegido presidente en 1999 por casi la mitad del electorado; sin embargo, era un presidente institucionalmente débil, con un Senado adverso, una estrecha mayoría en la Cámara baja

⁵ Desde la vigencia de la Ley de Convertibilidad, la tasa de desocupación se había duplicado en el plano nacional y triplicado en el Gran Buenos Aires, laboratorio de políticas populistas tradicionales puestas en marcha por el gobernador Eduardo Duhalde.

⁶ La Alianza entre la UCR y el FREPASO se creó en agosto de 1997 con el objetivo de competir en las elecciones legislativas. El FREPASO era una heterogénea coalición electoral de fuerzas del centro izquierda del espectro político provenientes de disidentes del peronismo y de partidos menores, unidas en el plano electoral por razones tácticas antes que por convergencias programáticas, dependientes de la popularidad de sus liderazgos principales y carentes de disciplina interna e institucionalización partidaria.

y la gran mayoría de las provincias gobernadas por el peronismo. Los costos sociales derivados de la reestructuración productiva puesta en marcha por el gobierno de Menem eran bien conocidos, pero la bancarrota de las finanzas públicas que dejó en herencia sorprendió a sus sucesores. La reducción del déficit fiscal pasó a ser la prioridad del nuevo gobierno para mantener la estabilidad monetaria y recolocar el crédito del país en el mundo de las finanzas internacionales.

El gobierno de la Alianza no pudo modificar el curso de la economía y las medidas de austeridad que implementó profundizaron la recesión. De la Rúa había encarnado la demanda republicana avasallada por la política menemista, pero la crítica a la lentitud del gobierno y a la debilidad del liderazgo presidencial debilitaron al ya débil gobierno en una situación económica crítica: «Argentina parecía un monumento desvencijado del segundo mundo, un rompecabezas estatista desencajado que nadie podía o quería volver a armar» (Corradi, 2004, p. 144). De la Rúa continuó los lineamientos de la política internacional establecida por Menem y la desconfianza volvió a instalarse entre Brasil y Argentina en el contexto de un MERCOSUR estancado.

Un escándalo de corrupción en el Senado que involucraba a funcionarios del gobierno desembocó en la renuncia del vicepresidente y aceleró el colapso de la coalición. La alta tasa de abstención y de votos negativos –nulos y en blanco (el «voto bronca»)– en las elecciones legislativas de 2001 fueron el síntoma indiscutido del generalizado descontento: la suma de votos nulos y votos en blanco con casi cuatro millones sólo fue superada por los sufragios que recibió el PJ, el partido más votado (Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle, 2002).

En un intento por frenar la fuga de capitales del sistema financiero, el gobierno impuso estrictos límites a los retiros bancarios y a la circulación de efectivo. Las consecuencias políticas del denominado «corralito» financiero fueron devastadoras. La protesta popular de diciembre de 2001 terminó por enterrar toda esperanza de recuperación económica. La percepción generalizada de un Estado a la deriva y un presidente indeciso, abúlico e inoperante, motorizó el desenlace.

EL ESTALLIDO DE FINALES DE 2001

Argentina explotó en una escalada de violencia y la ciudadanía, envuelta en una ola de movilización, exigió la renuncia del presidente y de todo su gabinete. El estallido de la crisis a finales de 2001 con el clamor de «que se vayan todos» desembocó en la renuncia del presidente De la Rúa y en una sucesión de cinco presidentes nombrados por el Congreso. En ese contexto, el 92% de los argentinos desconfiaba del gobierno y un 95%, de los partidos políticos (Latinobarómetro, 2002). Los sectores empobrecidos y desempleados de la población, conocidos como «piqueteros», marcharon en todos los centros urbanos importantes del país exigiendo trabajo y comida. La crisis de 2001 instaló en la sociedad la convicción de que la acción directa es el método más eficiente para satisfacer las demandas sociales.

A partir de entonces, el desarrollo de los poderes de obstrucción y de veto –piquetes, cortes de calles y de rutas, cacerolazos, ocupación de tierras– como estrategias recurrentes y exitosas instaló un nuevo desafío a la gobernabilidad. Evitar esas reacciones de la sociedad pasó a ser el eje ordenador de las políticas sociales.

Tras la declaración de cesación de pagos, la salida de la convertibilidad, a fines de diciembre de 2001, potenció el caos y la depresión económica. Con el sistema bancario paralizado y sin perspectivas claras de una posible ayuda internacional, el PIB se contrajo el 16% en el primer semestre de 2002. La tasa de desempleo alcanzó uno de sus niveles más altos en la historia, con un porcentaje cercano al 25%, y el coeficiente de Gini llegó a 0,54. Alrededor de cinco millones de personas cayeron en la pobreza entre octubre de 2001 y junio de 2002 (PNUD, 2002).

A pesar de la debacle económica y la crisis política y social, las instituciones de la democracia sobrevivieron. Una salida parlamentaria aseguró la continuidad del régimen democrático en medio del vacío creado por la ausencia de proyectos políticos. La sociedad quedó a merced de iniciativas justificadas por la resignación o la impotencia. Las elecciones celebradas en abril de 2003, tras la decisión del presidente Duhalde de acortar su mandato, pusieron de manifiesto una constante en la política argentina desde 1930: la manipulación de las reglas de juego cuando éstas no sirven a los intereses de los poderosos de turno. Las internas partidarias en el PJ, establecidas por ley, fueron suspendidas y se autorizó a tres candidatos del mismo partido –el PJ– a

competir sin respetar el texto constitucional. Néstor Kirchner fue consagrado presidente con el 22,4% de los sufragios en la primera vuelta, tras la renuncia de Carlos Menem, el candidato más votado del PJ (24,5%), a competir en la segunda vuelta. El PJ, en conjunto, alcanzó el 61% de los votos. La UCR, con apenas el 2,2%, vio a su electorado desgranarse hacia las dos nuevas fuerzas creadas por dirigentes salidos de su seno: Elisa Carrió fundó el partido Acción por la República (ARI), una mezcla de ex radicales, ex frepasistas, socialistas y otros sectores de centroizquierda y Ricardo López Murphy, el partido Recrear en el centro derecha del espectro político y en alianza con varios partidos provinciales. El peronismo pudo sortear la crisis e iniciar el difícil proceso de reunificación interna bajo el liderazgo del presidente Kirchner. En un escenario de alta fragmentación partidaria –apenas un 10% de diferencia en los votos obtenidos entre la primera y la quinta fuerza política– se acentuó la personalización de la política.

LA PRESIDENCIA DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)

Al iniciar su gestión, la acefalia del PJ y la pasividad de su Consejo Nacional dieron un importante margen de autonomía al presidente para fijar su impronta en el movimiento político creado por Perón. Ex gobernador de una provincia poco poblada del sur del país, aun en vísperas de las elecciones del 27 de abril era un enigma que conocían sólo unos pocos. Su identidad se definía entonces por oposición a Menem. Llegó al poder con el apoyo de la maquinaria del PJ de la provincia de Buenos Aires, bajo el control del ex presidente Duhalde y acompañado en la fórmula por Daniel Scioli, un deportista que había comenzado su carrera política en el peronismo bajo el auspicio de Carlos Menem.

Néstor Kirchner comenzó su mandato con un poder débil, sostenido por un magro índice de votos. Sin embargo, muy pronto logró una aprobación vertiginosa. La renovación de los cargos de la Corte Suprema de Justicia y la anulación por la vía legislativa de las Leyes de Obediencia Debida y de Punto Final respondieron a la demanda de la sociedad de respeto de los derechos humanos y de una justicia independiente del poder político. Contrariando las previsiones acerca de la necesaria búsqueda de consensos a que se vería

obligado por el escaso caudal electoral con que llegó al poder, y la proclama en su discurso inaugural de «una cultura de diálogo», el presidente Kirchner gobernó prescindiendo de los partidos de la oposición, rodeado de un estrecho círculo de funcionarios de su confianza, sin la coordinación de los miembros de su gabinete ni la injerencia de su propio partido. El triunfo electoral en las elecciones intermedias de octubre de 2005 –el Frente para la Victoria (FPV) logró el 40% de los votos– fortaleció un modo de ejercer el poder cuyos rasgos más salientes fueron la concentración de las decisiones, la falta de una estrategia anticipatoria y preventiva, la improvisación y el predominio de un enfoque de corto plazo en las decisiones, más orientado a reparar los efectos de las políticas que a modificar sus causas. La política se convirtió en un duelo entre el presidente y los enemigos que lo acechaban, pocas veces identificados de manera explícita y clara (los periodistas, el FMI, algunos empresarios, el neoliberalismo, los ortodoxos...).

La fortaleza de los liderazgos partidarios está sometida al ciclo electoral y la bonanza económica es un instrumento formidable para consolidarlos. Quien se consagra en las urnas como presidente o como gobernador, maneja recursos con los que sostiene su coalición de apoyo. Ésta ha sido una regla de la política partidaria argentina. El PJ, un partido sindical, se transformó en un partido clientelista durante la década de 1990, al compás de la colonización de los estados nacional y provinciales (Levitsky, 2003).

La disciplina partidaria de la bancada mayoritaria en el Congreso y la fragmentación de los partidos de la oposición favorecieron la delegación de atribuciones y la concentración de las decisiones en el presidente. Normas de excepcionalidad como la ley de emergencia económica dotaron al Poder Ejecutivo de márgenes de maniobra que le hicieron posible manejar fondos a su arbitrio. La ley que reglamentó los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) no fijó plazos para que el Congreso expida sobre un decreto de esas características y estableció que basta una de las Cámaras para ratificarlo. Tampoco estableció la caducidad de los DNU no ratificados dentro de un plazo determinado y estableció que en caso de rechazo se deben expedir las dos cámaras, de modo que si una cámara lo rechaza y la otra lo aprueba, el decreto seguirá vigente⁷. Gracias a la modificación de la legislación de la

⁷ En todo el Gobierno de Alfonsín sólo se aprobaron 10 decretos de necesidad y urgencia. En los tres primeros años del Gobierno de Menem se sancionaron 178 decretos y durante la gestión de Kirchner, 249 DNU. Centro de Estudios para Políticas Públicas, cit. en *La Nación*, 2 de octubre de 2007.

administración financiera del Estado, el jefe de gabinete puede reformar el presupuesto, lo que liberó al Ejecutivo de toda injerencia del Congreso en materia presupuestaria. La creación de fideicomisos en la obra pública que escapan al control del Congreso y desincentivan la gestión transparente de los bienes públicos por parte de los funcionarios del Estado favoreció toda clase de manejos discrecionales⁸. El Índice de Percepción de la Corrupción 2007 de Argentina ubicó al país entre los casos en que la corrupción es percibida como desenfrenada (Transparencia Internacional, 2007).

El presidente es el símbolo de la nación en un país caracterizado por enormes asimetrías regionales, una organización federal que es en la práctica centralismo político y fiscal y un sistema partidario en crisis no sólo por su fragmentación sino también por la falta de cohesión interna de los partidos. La exacerbación de la política territorial favorecida por la descentralización de la competencia interna, el cálculo electoral y las ideologías difusas, combinada con una legislación partidaria que incentiva partidos distritales con independencia de su representatividad, alimenta la fragmentación de los partidos⁹.

La economía argentina continuó su rápida recuperación y se logró revertir la tendencia negativa de los indicadores sociales¹⁰. La cantidad de personas que vivían bajo la línea de pobreza pasó del 57% en mayo de 2002 al 27% en el segundo semestre de 2006 y la indigencia se redujo del 25 al 9% de los argentinos en ese lapso. El desempleo, que había alcanzado su pico en mayo de 2002 (24,5%), cayó al 8,7% en el segundo trimestre de 2006. Las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) también indican que durante

⁸ En los fideicomisos, funcionarios públicos manejan fondos privados o mixtos (los grandes consumidores pagan cargos específicos establecidos por el Congreso que engrosan el fondo). Estos institutos no están regulados, es un limbo jurídico, y son los funcionarios quienes determinan qué obras se harán y quiénes las realizarán (pocas empresas siempre ganan licitaciones o concursos). El Ministerio de Planificación es el encargado de administrarlos.

⁹ La Ley orgánica de partidos políticos reconoce partidos de distrito y partidos nacionales. La Corte Suprema reconoció la preeminencia de los partidos de distrito a través de un fallo fundamentado en que los partidos nacionales nacen como consecuencia de los primeros (distritales) ya que para su reconocimiento es necesario que por lo menos cinco partidos de distrito lo soliciten. No sorprende entonces que más de 700 partidos compitan por diferentes cargos electivos en el plano nacional.

¹⁰ La economía cumplió cinco años de crecimiento ininterrumpido, a tasas estables y muy elevadas. La historia del país no mostró crecimiento con tasas de esa magnitud y por tantos años desde el periodo previo a la Primera Guerra Mundial. Hubo, en rigor, periodos más prolongados de expansión (en años comprendidos entre las décadas de los años treinta hasta los cuarenta, y desde los años sesenta hasta los setenta), pero a tasas menores y más volátiles.

el segundo semestre de 2006 el empleo no registrado descendió al 44,1%, pero se mantuvo superior al registrado a comienzos de la recesión, a pesar de que la economía argentina tuvo registros de producción e inversión superiores a los de 1998. El coeficiente de Gini en 2006 –última medición confiable tras la intervención del INDEC– se ubica en 0,48, el mismo valor que el registrado en 1997. El rasgo distintivo de las políticas sociales fue evitar estallidos sociales. Las protestas sociales fueron contenidas con diferentes estrategias que incluyeron programas sociales, la cooptación y el aislamiento de los más radicales (por ejemplo, del movimiento piquetero) y el tránsito desde una política inicial más permisiva hacia otra, más restrictiva, que resultó exitosa. Las protestas continuaron, pero su intensidad fue menor en la segunda mitad del mandato presidencial. Los sindicatos tradicionales y los grupos industriales fueron los principales apoyos de la política económica pos convertibilidad¹¹.

Algunos logros –la renegociación de la deuda de 2005, el crecimiento del consumo, la inversión, la ocupación, la masa salarial, la recaudación impositiva y las reservas del Banco Central– fueron posibles acumulando desequilibrios macroeconómicos importantes que dada su magnitud se reflejaron en crecientes niveles de inflación a partir de 2007. El gobierno de Néstor Kirchner, a través de subsidios que erosionaron el ahorro público, logró sostener las distorsiones en las tarifas en los mercados regulados y evitar que la mayor inflación impactara sobre el nivel de consumo. No obstante, la dinámica de «ocultar» con subsidios la inflación para que no afecte al bolsillo del consumidor tiene como límite los recursos del gobierno y el saturado cuadro energético (Castiñeira, 2007)¹². Acuerdos sectoriales de precios, límites a las exportaciones de productos de consumo masivo e incentivos a la inversión fueron instrumentos con los que el gobierno trató de controlar la inflación. La confianza en el gobierno se sostuvo en valores altos mientras la inflación se mantuvo en tasas bajas o moderadas (9,5% promedio entre 2003 y 2007), pero cayó significativamente con la aceleración de los precios al consumidor que llegó al 24% anual en 2007 (SEL Consultores, 2009). La notable mejo-

¹¹ El sindicalismo de negocios surgido en la década de 1990 al calor de las privatizaciones, consolidó su fuerza con la bonanza económica y las nuevas oportunidades de negocios que se abrieron. El secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT) fue designado con el aval de Néstor Kirchner presidente del Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires, que contiene al 40% del electorado nacional. En la actualidad es vicepresidente del PJ en el plano nacional y dirigente del poderoso gremio de los camioneros que el boom de la soja alimentó.

¹² Ramiro Castiñeira (2007), «Se acentúa la descoordinación macroeconómica», en *Econometría*, septiembre, www.econometria.com.ar.

ra de los indicadores sociales que comenzó en 2003 sufrió un quiebre desde comienzos de 2007. La pobreza, que había disminuido al 26,9% en el segundo semestre de 2006, creció hasta el 32,3% en el primer semestre de 2008, lo que representó un aumento de 2 millones de personas en estado de privación. La creación de empleo, que sustentó el descenso de la pobreza hasta 2006, se desaceleró durante 2007 (SEL Consultores, 2008).

El déficit energético, la insuficiencia de inversiones en bienes de capital y en infraestructura, el aumento del gasto público y de los subsidios estatales, la escasez de financiamiento externo e interno de largo plazo, el aumento de la deuda pública y el deterioro del tipo de cambio real, así como de los superávits gemelos (fiscal y de la balanza comercial) que pasaron a depender cada vez más de los buenos precios internacionales de la producción exportable y de mercados financieros externos, pusieron de manifiesto la vulnerabilidad del crecimiento alcanzado.

El rasgo distintivo de la política exterior fue la subordinación al proyecto de construcción del poder del presidente. Cauteloso en sus comienzos en el trato con Estados Unidos –su blanco de crítica fue el FMI– Kirchner tomó distancia en la IV Cumbre de las Américas. Los vínculos con Europa se vieron afectados –a excepción de España– por la decisión del gobierno de dejar en un limbo la renegociación de los contratos y tarifas con las empresas europeas y por la deuda impagada al Club de París. Las relaciones con Chile –las dificultades para cumplir con los contratos de provisión de gas– y con Uruguay por la instalación de una fábrica de pasta de papel en la margen uruguaya del río Uruguay se deterioraron. La intensidad de las relaciones con Venezuela opacó los lazos con Brasil, siempre afectados por las discusiones arancelarias y la desconfianza inspirada en la asimetría de tamaño entre ambos. Al finalizar su gestión, Argentina vio disminuido su peso e influencia en la región y estuvo ausente de la agenda de los principales países del mundo (Russell, 2010, p. 286; Pérez Llana, 2010, pp. 150-156).

El presidente Kirchner designó a su esposa, la senadora Cristina Fernández, y renunció a postularse a un segundo mandato. Las elecciones partidarias internas fueron suprimidas una vez más, sin otro argumento que su pretendida inconveniencia.

LA PRESIDENCIA DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2008-)

Cristina Kirchner llegó al poder tras una campaña, cuyo *leit motiv* fue «cambio en la continuidad», consistente con la épica retórica de su esposo, indiferente a la distancia que media entre la radicalización de su discurso y sus acciones. Una indiscutida mayoría la consagró presidenta. «No venimos con promesas sino con el testimonio de lo hecho»: la frase que titula el discurso de cierre de campaña de Cristina Kirchner contiene la clave para entender cómo los votantes eligieron a sus candidatos en la sexta elección presidencial desde que se instaló la democracia en 1983: el balance de lo sucedido en el último lustro, más que las aspiraciones hacia el porvenir, inclinó las preferencias¹³. Se había reelegido un gobierno cuyo rasgo distintivo fue la continuidad de las políticas y del equipo que acompañara al ex presidente Kirchner.

Con los partidos fragmentados y con desgajamientos del radicalismo y del peronismo distribuidos por doquier, un personalismo rampante y las identidades políticas en crisis, el voto del electorado de los sectores medios de los centros urbanos no encontró una expresión política unificada capaz de convertirse en alternativa al oficialismo. La demanda de transparencia y mayor control de la acción de gobierno se dispersó en todo el arco opositor. Cristina Kirchner triunfó con algo menos del 46% de los votos positivos, el resultado más pobre desde las elecciones de 1983 –a excepción de las elecciones irregulares de 2003–, pero con la mayor ventaja registrada sobre la segunda fuerza política, encabezada por Elisa Carrió. En las tres mayores ciudades argentinas, Buenos Aires, Rosario y Córdoba, Cristina Kirchner fue derrotada. Sus registros más altos estuvieron en Santiago del Estero (77,91%), Salta (74,29%), Formosa (72,33%) y Misiones (68,25%). Uno de cada cuatro votos obtenidos provino del Gran Buenos Aires. El mayor caudal de votos para la fórmula del Frente para la

¹³ El Partido Justicialista concurrió dividido: el oficialista Frente para la Victoria (FPV) y el Frente Justicia, Unidad y Libertad (FREJULI). En la oposición, volvieron a competir por la presidencia López Murphy (RECREAR), en alianza con Propuesta Republicana (PRO), y Carrió (Coalición Cívica). La UCR llevó como candidato a presidente a Roberto Lavagna, ex ministro de Economía del gobierno de Néstor Kirchner, de filiación peronista, en coalición con sectores del peronismo no kirchnerista. Partidos menores a la izquierda y la derecha del espectro político, muchos de los cuales son partidos personales, completaron el panorama. El gobernador de la provincia de San Luis, Alberto Rodríguez Sáa, compitió por los votos peronistas y conservadores remanentes al igual que el gobernador Sobisch, del Movimiento Popular Neuquino. Por primera vez en mucho tiempo, ni el Partido Justicialista ni la Unión Cívica Radical tuvieron boletas propias en elecciones presidenciales. Sólo fueron aliados de varias coaliciones.

Victoria se obtuvo en la provincia de Buenos Aires. Una vez más quedó comprobado, tal cual viene sucediendo desde 1983, que quien obtiene la mayor cantidad de votos en este distrito, gana las elecciones presidenciales¹⁴.

A diferencia del ex presidente Menem, que logró aglutinar una importante franja de los sectores medios en la década de los años noventa, Cristina Kirchner no pudo cosechar allí un caudal importante de electores. ¿Cómo satisfacer las expectativas de modernización política que moviliza a los sectores medios y, a la vez, no perder el dominio sobre el peronismo, condición *sine que non* para el ejercicio del poder? Este dilema marcó desde el inicio su gestión. La presidenta contaba con *quórum* propio en ambas cámaras y una oposición débil y fragmentada que le auguraba un comienzo sin mayores tropiezos en el Congreso. Sin embargo, la tradición del movimiento creado por Perón de trasladar las luchas partidarias al seno de los órganos de gobierno, convirtiendo al peronismo en gobierno y oposición a la vez, no le aseguraba una fidelidad sin sobresaltos. Acaso el temor a repetir esa historia haya llevado a mantener las facultades legislativas que los legisladores otorgaron al Poder Ejecutivo en el contexto de la crisis, pese a que no se avenían con la promesa de la presidenta de mejorar la calidad institucional.

La oposición desconcertada y dividida poco ayudó para animar el debate de ideas. Los restos del peronismo no kirchnerista trataron de reacomodarse en el nuevo mapa político surgido de las elecciones. La oposición enfrentó desde entonces dos grandes problemas. Por un lado, la incapacidad de crecer fuera de las grandes ciudades, en parte debida a un sistema electoral con sesgo mayoritario y partidario que ha beneficiado al peronismo en las provincias pequeñas. Por otro, la dificultad de conciliar la competencia política con la convergencia en un frente común, fruto de la afirmación de personalismos que perciben los acuerdos como amenaza.

Problemas irresueltos o ignorados estallaron al compás de la inflación y se amplificaron por efecto del conflicto desatado a propósito de la distribución del excedente producido por las exportaciones agropecuarias. Un prolongado conflicto que se pretendía circunscrito a la renta de la soja debido al

¹⁴ En las elecciones para la Cámara de Diputados, la sobrerepresentación de los distritos pequeños (ninguno elige menos de 5 diputados, con independencia de su población) tiende a conformar gobiernos divididos cuando el presidente –elegido en los distritos grandes– no pertenece al partido que domina en esos distritos pequeños (tradicionalmente ha sido el peronismo el partido predominante en el interior). El gobierno dividido ha sido el rasgo de las dos administraciones radicales desde 1983.

fuerte aumento del impuesto a las exportaciones de ese grano, terminó movilizándolo a lecheros, ganaderos, comerciantes, técnicos agropecuarios y transportistas de cereales, y convocando multitudes que sin tener parte directa en el conflicto, percibieron que la prosperidad del «campo» tenía efectos positivos en sus vidas. Los pequeños y medianos productores rurales, y los pueblos del interior que fueron un factor decisivo para el triunfo de Cristina Kirchner, protagonizaron piquetes y cortes de rutas a lo largo de tres meses, sólo interrumpidos por fracasados intentos de llegar a acuerdos con el gobierno.

La visión anacrónica del gobierno, que identificó al movimiento de protesta como el antagonista de una oligarquía terrateniente y golpista, ignoró las transformaciones ocurridas en el paisaje social de la pampa húmeda¹⁵. El conflicto reabrió el debate entre el viejo proteccionismo distribucionista adoptado por el gobierno sin tener en cuenta los costos del anacronismo y el distribucionismo fiscal: ¿por qué no poner en marcha una reforma impositiva que grave la ganancia y la tierra? (Gerchunoff, 2010). La deformación del régimen federal volvió a ocupar el centro de las discusiones¹⁶.

Los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo y las crecientes diferencias entre el Ejecutivo y el Judicial a propósito de la autonomía presupuestaria, la independencia judicial y la lenta y controvertida designación de jueces reflejaron las resistencias al intento de la presidenta de sortear los contrapesos institucionales. Las elecciones legislativas de 2009 ocurrieron en medio de un clima de crispación y su resultado arrojó un formato de tres coaliciones mayores y partidos menores. El Frente para la Victoria (FPV), expresión del peronismo kirchnerista, obtuvo el 31% de los votos, el Acuerdo Cívico –UCR y otros– el 30% y la Propuesta Republicana (PRO), en alianza con sectores del peronismo disidente, el 25%. La victoria en la provincia de Buenos Aires del peronismo disidente aliado a Propuesta Republicana (PRO) –que ganó nuevamente en la ciudad de Buenos Aires– logró captar apoyo entre los pobres del conurbano. Pese a la crisis del sistema tradicional de partidos, los realineamientos continuaron definidos alrededor del eje peronista-radical.

¹⁵ Las movilizaciones a favor del «campo» nuclearon a todo el arco opositor, incluidas agrupaciones de la extrema izquierda y canalizaron el descontento de vastos sectores de las clases medias. La CGT se dividió y los gremios no oficialistas apoyaron a los ruralistas. El vicepresidente definió con su voto el rechazo al incremento de las retenciones en el Senado.

¹⁶ El régimen de coparticipación de impuestos entre la nación y las provincias no ha sido regulado pese a que ha vencido el plazo establecido por la Constitución de 1994 para establecerlo. El presidente cuenta con una masa de recursos para influir en el comportamiento de los gobernadores y, a través de éstos, en el comportamiento de los legisladores.

Tributaria de una concepción de la democracia como gobierno de la mayoría que confina a la oposición a esperar el próximo turno electoral y sustituye el diálogo por el monólogo, la presidenta no ha innovado en el modo de gobernar de su esposo: una estructura radial que excluye reuniones de gabinete y se combina con un método de la fragmentación del poder en la que cada funcionario de alto rango reporta al presidente y es secundado por otro que también responde a la cúspide. Las materias de competencia de algunos ministros son confiadas a funcionarios ajenos a su cartera¹⁷. En esa arquitectura del poder, Néstor Kirchner desempeñó un papel protagónico en la toma de decisiones y en el tejido de los acuerdos con los gobernadores y la dirigencia sindical hasta su repentina muerte en octubre de 2010.

La presidenta continuó la política exterior fijada por su esposo combinando las críticas altisonantes con la colaboración selectiva con Estados Unidos y una presencia más activa en el escenario internacional¹⁸. Con Europa se mantuvieron en un bajo perfil, y con España empeoraron debido a la forma en que fue expropiada Aerolíneas Argentinas a sus dueños españoles y a la estatización de los fondos de pensión que aumentó la imprevisibilidad de las acciones del gobierno. Los rasgos de las políticas fueron los mismos que imprimieron su singularidad a la política pública de la gestión precedente: políticas defensivas, predominio del corto plazo, improvisación. La expectativa de una mejor relación con el FMI y la renovada promesa de pago de la deuda al Club de París siguen sin concretarse¹⁹.

La repentina muerte del ex presidente Kirchner trastocó las estrategias de todos los actores políticos. Los efectos inmediatos fueron la revalorización del ex presidente y del peronismo como movimiento político, y la desarticulación de la oposición. Se cerró un ciclo político dominado por la figura de Néstor Kirchner y se abrió una etapa signada por la incertidumbre acerca de los realineamientos políticos.

El 74% de los argentinos cree que la inflación lo afecta mucho o bastante, según una encuesta de Poliarquía (*La Nación*, 13 de febrero de 2011).

¹⁷ Entrevista a Martín Lousteau, ex ministro de Economía. *La Nación*, 19 de septiembre de 2008.

¹⁸ La incautación de material llegado a bordo de un avión norteamericano en misión de entrenamiento deterioró la relación bilateral, ya afectada por la no inclusión del país en la próxima gira del presidente Obama al Cono Sur.

¹⁹ Los resultados del *Competitive Global Survey 2010-2011* indican que en 2009 Argentina se ubicaba en el puesto 87 entre 139 naciones con 3,9 (de 1 a 7). Los factores que más afectaban el clima de negocios fueron la inestabilidad política, la inflación, el acceso al financiamiento, la corrupción y la ineficiencia de la burocracia estatal.

La inseguridad y la inflación son motivo de malestar en la sociedad²⁰. ¿Cómo explicar que mientras otros países de la región combaten una inflación de un dígito, Argentina se limita a falsear las estadísticas de precios? Las tentativas de pacto social para moderar las demandas salariales fracasaron. Las encuestas registran que no hay percepción de «servicio público», sino de «poder público» apropiado por personas que lo detentan y lo administran para beneficio propio. La opacidad de la gestión de Cristina Kirchner es el resultado de la debilidad de los controles que favorece el abuso de poder, incentiva la corrupción y facilita la influencia del crimen organizado en las estructuras del Estado²¹.

La irrupción de la protesta social de los «sin casa», bajo la modalidad de la ocupación de predios públicos y privados, es emblemática de un país que excluye del mercado a importantes sectores de la población y en el que el Estado se muestra incapaz de controlar el comportamiento responsable de la policía para garantizar el orden público. La reactivación de la economía, el boom del consumo, la conflictividad social y la alta inflación cerraron el tercer año de gestión de una presidenta en duelo, sin que las cifras del INDEC recuperaran la credibilidad perdida, sin una estrategia que permita debilitar en sus diferentes fases el negocio del narcotráfico, con una administración sospechada de corrupción y persistencia de altos índices de pobreza²².

²⁰ Los números de consultoras privadas y los que miden las provincias con autonomía estadística coinciden en una tasa de inflación de alrededor del 25% anual, sólo superada por Venezuela en la región.

Frenkel cuantificó que el ingreso real medio de un asalariado en el segundo trimestre del 2010 fue prácticamente el mismo que el que tenía a comienzos del 2007 a pesar de que en ese mismo periodo el producto desestacionalizado aumentó un 11%. El crecimiento de la economía y el nuevo régimen de Asignación Universal por Hijo no fueron suficientes por sí solos para mejorar los ingresos de los individuos que están por debajo de la línea de pobreza. El coeficiente de Gini aumentó de 0,405 en el segundo trimestre del 2008 a 0,411 en el segundo trimestre del 2010. El dato manifiesta un incremento de la desigualdad social del 15% entre 2008 y 2010, pese a que la economía creció un 6% en igual periodo (Frenkel, 2011).

²¹ La Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso, demandó al gobierno ante la Justicia para obtener información de organismo públicos, particularmente aquellos que manejan cuantiosos recursos y son caldo de cultivo de la corrupción.

²² La persistencia de pobreza, pese al contexto de alto crecimiento y bajo desempleo, está asociada a la alta informalidad en el empleo y la baja productividad de esos puestos de trabajo. La segmentación del mercado laboral en trabajadores formales, externalizados y «en negro», sin protección social, cobertura de salud e indemnización por despido, explica que el trabajo ya no sea el igualador social y distribuidor del ingreso que fue en el pasado cuando predominaba el empleo formal. Tres de cada cuatro personas que tienen un empleo y están ubicadas en el estrato más bajo pertenecen a la economía informal (SEL Consultores, 2010).

LOGROS Y DESAFÍOS

La democracia argentina sobrevivió a las crisis de gobernabilidad y, pese al descontento, nunca se llegó a poner en duda el apoyo al sistema democrático. Sin embargo, al compás de esas crisis se fue consolidando un modo de ejercicio del poder en el que el presidente privilegia la relación directa con el pueblo y pugna por distribuir a su arbitrio premios y castigos, debilitando aún más las frágiles instituciones de la democracia. La baja inversión en ciencia y tecnología y el deterioro de la calidad de la educación hacen vulnerable el crecimiento²³. Cómo incrementar la productividad y moderar la vulnerabilidad en las condiciones favorables del mercado mundial es un interrogante al que el gobierno no ha dado respuesta. Tampoco lo ha hecho en el terreno de la prometida calidad republicana de la democracia.

El desafío pendiente es cambiar el rumbo y la forma de ejercer el poder para dar respuesta a las demandas de inclusión de «ese campamento de refugiados sociales en que se han convertido las periferias urbanas en la Argentina de comienzos de siglo» (Gerchunoff, 2010, p. 157). La gobernabilidad basada en el clientelismo y las prebendas para gestionar los apoyos sociales da resultados en el corto plazo, pero hipoteca el futuro. ¿Acaso sea ésta otra oportunidad perdida?

Las elecciones que se avecinan muestran a una oposición dividida y sin rumbo definido, a una presidenta que no parece renunciar a continuar en el poder y al peronismo buscando encolumnarse tras el liderazgo que le asegure el triunfo. La lenta reconstrucción de la UCR y la dificultad para armar coaliciones de gobierno en el arco opositor contribuyen a la anacrónica vitalidad del populismo en su variante clásica estatista, nacionalista y autoritaria, que supo encarnar el peronismo en sus años dorados.

La evolución positiva de una serie de indicadores en el presente –sobre todo en lo relativo a la restricción externa– sugiere que es posible realizar los cambios de política necesarios para definir un rumbo que no nos condene al recurrente ciclo de la ilusión y el desencanto. Todavía hay tiempo, por eso

²³ El informe PISA 2009 –prueba destinada a evaluar a los alumnos de la escuela media, de 15 años, en tres áreas principales de estudio: matemática, lectura comprensiva y ciencias– indica que en el lapso que va de 2000 a 2009, el puntaje alcanzado por los alumnos argentinos descendió 20 puntos, de 418 a 398. De acuerdo con ese resultado, nuestros estudiantes se ubican en el puesto 58°, lo que significa un descenso de cinco puestos en relación con la prueba efectuada en 2006. El índice de corrupción es 2,9 (varía entre 1 y 10 y a menor puntaje mayor corrupción) y se mantiene desde 2006 por debajo de Chile, Uruguay y Brasil.

antes que definir la singularidad de Argentina como una variante del autoritarismo presidencial, prefiero elegir la imagen de un itinerario incompleto. Dependerá de las políticas públicas alcanzar una democracia republicana y un Estado limpio.

BIBLIOGRAFÍA

- Botana, Natalio (compilador) (2010), *Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza*, Buenos Aires, Taurus.
- Cravino, María Cristina (2009), «La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires», Buenos Aires, *Revista Líder* 15 (11), pp. 31-55.
- Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini (2009), «Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica», Buenos Aires, *Desarrollo Económico* 192, 48, pp. 395-437.
- De Riz, Liliana (1998), «From Menem to Menem. Elections and Parties in Argentina», en Joseph S. Tulchin y Allison M. Garland, *Argentina, the Challenges of Modernization*, Wilmington, The Latin American Program at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 133-152.
- (2008), «Argentina, una vez más en la encrucijada», en *Cultura Política y Alternancia en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 55-82.
- (2010), «La clase media argentina: conjeturas para interpretar el papel de las clases medias en los procesos políticos», Madrid, Fundación Ideas para el Progreso/Instituto Pablo Iglesias.
- Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo, Natalia Calcagno y Sandra Minvielle (2002), «Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina», Buenos Aires, *Desarrollo Económico* 42, 165, abril-junio, pp. 25-44.
- Frenkel, Roberto (2011), «Es la inflación, sin duda», *La Nación*, 1 de enero de 2011.
- Gerchunoff, Pablo (2010), «Causas y azares... en más de un siglo de historia económica argentina», en Roberto Russell (ed.), *Argentina 1910-2010. Balance de un siglo*, Buenos Aires, Taurus, pp. 103-166.

- Halperín Donghi, Tulio (1994), *La larga agonía de la Argentina Peronista*, Buenos Aires, Ariel.
- Pérez Llana, «Romper con el asilamiento», en Natalio Botana (comp.), *Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza*, Buenos Aires, Taurus, pp. 131-184.
- PNUD, *Aportes para el desarrollo humano de Argentina 2002*, Buenos Aires. También en www.desarrollohumano.org.ar.
- Russell, Roberto (2010), «La Argentina del Segundo Centenario: ficciones y realidades de la política exterior», en R. Russell (ed.), *Argentina 1910-2010. Balance de un siglo*, Buenos Aires, Taurus, pp. 227-308.
- SEL Consultores (2010), *Newsletter sobre la situación laboral y social*, Buenos Aires, Diciembre. En www.selconsultores.com.ar.
- (2009), *Newsletter sobre la situación laboral y social*, Buenos Aires.
- (2008), *Newsletter sobre la situación laboral y social*, Buenos Aires.
- Sosa Escudero, Walter y Sergio Petralia (2010), «I Can Hear the Grass Grow: The Anatomy of Distributive Changes in Argentina», Universidad Nacional de La Plata, Ciedlas, Documento de Trabajo 106, octubre.
- Torre, Juan Carlos y Liliana de Riz (1991), «Argentina since 1946», en *The Cambridge History of Latin America: 1930 to the Present*, Leslie Bethel (ed.), capítulo 2, primera parte, volumen VIII, Cambridge University Press, pp. 73-194.

BOLIVIA: EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN EL PROCESO DE CAMBIO

Por
Jimena Costa Benavides
Politóloga, analista política

INTRODUCCIÓN

El régimen democrático boliviano empieza en 1982, después de un proceso revolucionario iniciado en 1952 e interrumpido en 1964 por el primero de una secuencia de gobiernos militares que duró 18 años¹. Con un Estado precario, instituciones democráticas casi inexistentes, un sistema de partidos que no cumplió su función de mediación en casi dos décadas, y una inflación de expectativas colectivas frente al régimen político, se instaló el primer gobierno, que fue posesionado luego de dos años de ganar las elecciones, después de cuatro gobiernos de facto, y de un acuerdo político entre las Fuerzas Armadas y los partidos con representación parlamentaria, con un contexto internacional que abandonaba a los gobiernos militares comprometidos con la Doctrina de Seguridad Nacional, para apoyar las democracias.

El gobierno encaró el reto de establecer el régimen democrático; reconstruir el Estado; restituir las instituciones republicanas; recuperar la confianza

¹ Durante el periodo dictatorial se instalan dos gobiernos de sucesión constitucional: el de Walter Guevara, presidente del Senado (2 meses y 23 días); y el de Lidia Gueiler, presidenta de Diputados (8 meses).

de los Estados y organismos multilaterales; y enfrentar la crisis económica heredada de la irresponsable actuación de los dictadores. La conflictualidad política y social frente a la hiperinflación llevó a una crisis de gobernabilidad que derivó en el recorte de mandato y la convocatoria a nuevas elecciones para 1985.

En ese momento, y ante la ausencia de mayoría absoluta en las urnas, la necesidad de acuerdos lleva al sistema de partidos a establecer la «democracia pactada», es decir al acuerdo entre partidos con presencia parlamentaria para designar al gobierno en una segunda vuelta congresal. Desde entonces, existe continuidad democrática con cincuenta organizaciones políticas que participaron en siete elecciones generales; diez gobiernos constitucionales; once elecciones subnacionales; tres referendos; dos reformas constitucionales; y una asamblea constituyente. Son 29 años en los que claramente se pueden determinar tres fases en el proceso, con un periodo de sucesiones constitucionales en medio de la crisis. A continuación expongo las mencionadas fases, y en el anexo 1 se encuentran los detalles de la composición de los gobiernos durante el proceso boliviano, desde 1982 hasta el presente.

PRIMERA FASE DE LA DEMOCRACIA PACTADA: CONTROL DE LA MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO (1985-1997)

Esta fase es la más prolífica en reformas políticas y construcción de instituciones democráticas. Los partidos más grandes del sistema (MNR, ADN y MIR) se sucedieron en tres mandatos, llevaron adelante la reforma constitucional de 1994 que introduce el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Judicatura, los escaños uninominales, y que impulsa la descentralización administrativa y el proceso de municipalización y participación popular, que posibilitó la llegada del Estado a todo el extenso territorio nacional, a través de la redistribución de recursos de co-participación tributaria que pasan a ser ejecutados por los gobiernos municipales. Las reformas legislativas también incluyen medidas sociales como la Ley Contra la Violencia Doméstica, la creación de bonos para los adultos mayores, el Seguro Materno-Infantil,

y la reforma educativa, entre otros. También se introducen normas de fiscalización y de rendición de cuentas, que si bien no se aplicaron en su plenitud, formaron parte importante del proceso de reformas.

Dichas reformas fueron producto del consenso entre oficialismo y oposición, ya que las decisiones de fondo se toman por dos tercios de votos del Congreso, y los gobiernos solo tenían mayoría en una de las cámaras. Al ser decisiones producto del sistema general, fueron gradualmente profundizadas en diferentes periodos, algunas hasta se convirtieron en políticas de Estado. Un componente adicional y valioso fue la realización de «cumbres» entre los jefes de los principales partidos, que posibilitaron varias de las reformas, siendo la más importante la institucionalización de la Corte Nacional Electoral, garantizando así la independencia y transparencia de los procesos electorales. Por eso, a pesar de la característica inestabilidad política boliviana y aun a pesar de la crisis sistémica, los resultados electorales se mantuvieron legítimos y creíbles, al menos hasta el año 2008.

La introducción de circunscripciones uninominales también se hizo fundamental para la renovación de liderazgos y la apertura del sistema a la participación de representantes de base, que además refrescaban el debate parlamentario con sus miradas locales. Producto de esta reforma pudieron acceder al Congreso dirigentes territoriales o sectoriales que eran poco atractivos para los partidos, cuando elaboraban las listas cerradas de plurinominales. Un ejemplo de ello es el actual presidente del Estado, Evo Morales, dirigente cocalero que accedió al Parlamento en 1997, como candidato uninominal de la Izquierda Unida (IU).

A pesar de todos estos avances, la deuda histórica del periodo fue la aplicación del modelo económico neoliberal para superar la debacle inflacionaria de la UDP, en 1985. Las medidas de ajuste estructural fueron efectivas, pero la sociedad con cultura política estatista y rentista nunca acabó de adscribirse a un modelo económico que debilita al Estado. En el imaginario colectivo, los costos sociales de la reforma económica fueron asociados con el régimen político, y cuando el modelo neoliberal se deslegitimó, también se debilitó la legitimidad democrática.

Por otra parte, y paralelamente al proceso de construcción de instituciones, se gestan movimientos con reivindicaciones históricas, que en alguna medida fueron satisfechas con las reformas, por lo que aún no eran conflictos irresolubles: la descentralización y la inclusión indígena. Ambos

avanzaron gradualmente gracias a la democratización social, que dio oportunidad de manifestar demandas presentes desde la fundación republicana. Los movimientos indígenas participaron en procesos electorales en diversas oportunidades, hasta penetrar la agenda pública para proponer la construcción del país desde una matriz pluricultural. Producto de ello, la reforma constitucional de este periodo reconoce al Estado boliviano como pluricultural, multiétnico y plurilingüe. La demanda descentralizadora avanzó a grandes pasos hacia el nivel municipal, quedando muy rezagado el nivel departamental.

SEGUNDA FASE DE LA DEMOCRACIA PACTADA: CONTROL DE LOS DOS TERCIOS EN EL PARLAMENTO (1997-2003)

La crisis política boliviana, que continúa hasta el presente, se inició en esta segunda fase, que se caracteriza por alianzas que toman el control de los dos tercios de los votos en ambas cámaras de representantes, anulando así la posibilidad de fiscalización de la oposición, y avanzando gradualmente hacia la sustitución de las metas colectivas por los intereses del bloque en el poder. Si bien se realizaron algunas reformas adicionales, la ineficiencia, la corrupción, y la distancia gradual con el movimiento popular hicieron de este periodo un proceso ingobernable.

El ganador de las elecciones –Hugo Banzer Suárez– accedió al gobierno gracias a la alianza, y a pesar de vanos intentos para evitar el recuerdo de su gobierno dictatorial, llevó al sistema a una crisis de autoridad que profundiza la crisis de legitimidad fundada en las reformas neoliberales. Las reivindicaciones sociales gradualmente se radicalizan, y el sistemático y sostenido avance de la crisis de representatividad de los grandes partidos del sistema –víctimas de sus propios errores de gestión–, abren la posibilidad del surgimiento de estructuras políticas alternativas, que no necesariamente se habían adscrito a los valores democráticos, y que encuentran en la lucha antineoliberal la posibilidad de fortalecerse ante la sociedad.

La política extractiva de recursos naturales –especialmente la hidrocarbúfera–, fue severamente cuestionada por el movimiento popular, que en su

chauvinismo decidió oponerse a la exportación de gas, por ser un recurso de los bolivianos. En 2003, la consigna de no exportar «por Chile, ni a Estados Unidos», derivó en la demanda de renuncia del presidente Sánchez de Lozada y en el fortalecimiento de un movimiento que articula dos componentes centrales: por una parte, a organizaciones indígenas y campesinas con reivindicaciones culturalistas y territoriales; por la otra, a organizaciones políticas de la izquierda dogmática² que oportunamente abandonaron la identidad clasista para adaptarse a la identidad étnica y así acceder a una base a movilizar, las que actuaron con respaldo de una red de ONG de financiamiento externo.

La demanda del establecimiento de una Asamblea Constituyente para lograr un pacto social se arrastró desde el inicio de la década de los noventa, pero entonces era más fiel al pensamiento propio de organizaciones de base que la veían como un instrumento de inclusión o de apertura del sistema a sus cosmovisiones. Ante el desgaste del sistema político ya denominado «tradicional», la Asamblea Constituyente empieza a ser considerada una «arena» para posibilitar el acceso al poder político. Por otra parte, la resistencia de los gobiernos a adoptar reformas descentralizadoras y aceptar la elección directa de los prefectos de departamento –necesitaban los cargos públicos para compensar el trabajo de la campaña electoral–, fortalece la cultura política clientelar y prebendal, y acelera las demandas autonómicas en las regiones.

Durante el periodo se producen cuatro de las crisis de ingobernabilidad más serias de la democracia boliviana: la denominada «guerra del agua» en el año 2000, hito en la formación de los movimientos sociales; y la «guerra del gas» en 2003, que conduce a la renuncia de Sánchez de Lozada. En ambos casos, el rechazo de la administración de los servicios públicos o de la extracción de materias primas por empresas transnacionales fue central para cohesionar al movimiento popular alrededor de posturas antineoliberales.

Desde entonces, en múltiples oportunidades se especula sobre la intervención de factores externos que influyen en la acción de conflicto de los movimientos de base, movimientos que no encontraban una alternativa democrática en el viejo sistema de partidos políticos.

² A diferencia de la izquierda democrática, ésta se mantuvo crítica con la democracia por considerarla elitista y burguesa; en los procesos electorales en que participó no alcanzó los votos para pasar el umbral mínimo del 3%, y buscan hacer la revolución en pleno proceso democrático.

PERIODO DE SUCESIÓN CONSTITUCIONAL: GOBIERNOS SIN BANCADA (2003-2006)

La grave crisis política encontró su salida institucional en la sucesión constitucional, primero al vicepresidente de la República en funciones, Carlos Mesa; y después de la dimisión del presidente del Senado y del de Diputados, al presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, quienes se hicieron cargo de cargadas y radicales agendas de los actores políticos insurgentes: la denominada «agenda de octubre», producto de la crisis de 2003 en los departamentos de Occidente, con demandas nacionalistas, antineoliberales y estatistas; y la denominada «agenda de enero», producto de la crisis de 2005 en los departamentos de Oriente, con demandas autonomistas y descentralizadoras. Ambos componentes gestan el denominado «proceso de cambio»; y la acumulación de contradicciones entre la cultura política y el diseño de Estado lleva a una nueva elección presidencial.

El cumplimiento de tareas fue complejo para ambos gobiernos, ya que no contaban con bancada en el Parlamento; el sistema político en crisis buscaba desesperadamente reproducirse en el poder; y la sociedad tenía una inflación de demandas y ninguna tolerancia a la espera. Mesa y Rodríguez Veltzé posibilitaron una transición institucional y pacífica, abrieron el camino a la recuperación de recursos de la explotación de recursos naturales para el Estado y promovieron la aprobación de la ansiada elección directa de prefectos de departamento.

En el año 2004 se lleva a cabo otra reforma constitucional, que amplía la democracia participativa con la introducción de la asamblea constituyente, el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la desmonopolización de la representación por el sistema de partidos. Todas ellas, condiciones que preparan el escenario para que el siguiente gobierno cuente con los instrumentos legales y legítimos para cambiar la institucionalidad hasta aquí construida. Las elecciones de 2005 se constituyen en una profundización de la democracia y una apertura del sistema político con el triunfo del opositor Movimiento al Socialismo con el 53,74% de los votos, la primera mayoría absoluta de la historia democrática.

TERCERA FASE DE LA DEMOCRACIA PACTADA: INCORPORACIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS NO PARTIDARIAS (2006-2011)

Los dos gobiernos del Movimiento al Socialismo, MAS IPSP-MSM³, abren la tercera fase de la democracia pactada, que amplía las alianzas partidarias hacia organizaciones corporativas de la sociedad. El MAS ganó la elección de 2005 gracias al voto paceño, que representa casi un tercio del padrón nacional. Si bien los buenos deseos llevaron a pensar que la primera mayoría absoluta iba a resolver la crisis política, la realidad demostró lo contrario, y en su primer mandato –2006-2010– el gobierno enfrentó serios conflictos con cinco de los nueve departamentos del país, al negarse a incluir en la agenda política la demanda autonómica, lo que era previsible dado que el proyecto busca el control total del poder, por lo que no puede cederlo.

La Asamblea Constituyente pasó de ser considerada una «arena» que posibilite el acceso al poder –la antigua oposición ya se encontraba en el gobierno–, a un medio para manipular las instituciones democráticas a favor del proyecto de poder. Gradualmente se debilitaron los mecanismos democráticos de debate con el cerco y amenaza permanente al Parlamento de los sectores sociales aliados al gobierno. Esta situación llevó a un gradual debilitamiento de los poderes del Estado con el incremento gradual de acefalías en la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional Electoral, a tal extremo, que por más de un año continuo el Tribunal Constitucional se quedó sin *quórum* para instalar la Sala Plena.

Durante el primer año de gestión se produjo un radical viraje que aproxima al nuevo gobierno hacia el proyecto bolivariano y hacia las aspiraciones de los miembros del Foro de Sao Paulo, que no eran parte del pensamiento político propio de las organizaciones políticas de la sociedad aliadas al partido desde el IPSP, que tiene su origen en las marchas de los movimientos campesinos, indígenas, cocaleros y obreros de principios

³ Las siglas MAS-U (Movimiento al Socialismo-Unzaguista), de corte falangista, fue reinscrita en la Corte Nacional Electoral como MAS IPSP (Movimiento al Socialismo Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos), y para las elecciones de 2005 establecieron alianza con el MSM (Movimiento Sin Miedo), una de las organizaciones que surge de las escisiones internas del socialdemócrata MIR (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria).

de los años noventa, y cuyas principales reivindicaciones son corporativas, y de recuperación de tierra y territorio⁴.

En realidad, más allá de la fuerte imagen del presidente Evo Morales y de dos o tres ministros de Estado de autoidentificación indígena, la mayoría de los decisores del gobierno del MAS no provienen del partido –menos del IPSP–, sino de miembros de los llamados partidos «tradicionales» o de los partidos o movimientos políticos de influencia marxista, lo que plantea una contradicción en su discurso anticolonial, ya que tanto el liberalismo como el marxismo provienen de Europa, del origen del «Imperio» y del capitalismo.

Los cuatro años del primer mandato de Evo Morales se caracterizaron por la gradual destrucción de instituciones republicanas; por una estrategia comunicacional exitosa en la construcción de un nuevo imaginario político y en la mitificación del líder; por la campaña electoral permanente aun en periodos no electorales; y por la manipulación de las instituciones democráticas para afianzar el proyecto de poder. Sin embargo, también representó un sentimiento de inclusión de gran parte de la población –especialmente de la indígena que radica en el área rural–, que, hasta la llegada del MAS-IPSP al gobierno, se sentían al margen del hecho estatal y la adscripción a la nación boliviana era un factor secundario en su identidad. Paradójicamente, el reconocimiento de la existencia de 36 naciones en la nueva carta constitucional y la confrontación regional han reforzado la identidad nacional que hoy se reivindica con nostalgia.

La aprobación de la nueva Constitución abre un escenario de reformas políticas con la imposición de las decisiones del Órgano Ejecutivo a partir de su bancada de dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional, mientras la oposición –tanto la partidaria como la regional– se mantiene confundida, contradictoria y sin una propuesta democrática alternativa al socialismo comunitario diseñado por los ideólogos cercanos al vicepresidente.

Las tareas revolucionarias planteadas para el primer mandato fueron cumplidas: realizar la Asamblea Constituyente para cambiar las reglas de juego; aprobar la nueva Constitución; tomar el poder político –además del gobierno–; la consolidación del «proceso de cambio» con la reelección de Morales en 2009; y derrotar política e ideológicamente a la derecha. Para el segundo

⁴ Si bien el movimiento obrero –en particular el minero–, se adscribe al pensamiento marxista desde sus orígenes bajo influencia del Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR) y del Partido Obrero Revolucionario (POR) en la década de los cuarenta, los movimientos indígenas y campesinos –especialmente el movimiento indianista–, descartan el marxismo junto al liberalismo en su visión descolonizadora.

mandato y cumplidos los objetivos, la sociedad que esperó pacientemente el gran momento del cambio, espera resultados de gestión que le permitan vivir mejor. Al no encontrarlos y frente a la ineficiencia de la gestión gubernamental, el apoyo al gobierno se desgasta aceleradamente, y de no ser por la inexistencia de una oposición seductora, probablemente su situación sería precaria.

El discurso de la bonanza y del blindaje frente a la crisis internacional se estrella con la escasez de productos, el incremento de precios, el desempleo, la ineficiencia y la corrupción. El gobierno que funda su derecho a realizar la «revolución democrática» en los resultados de las urnas en diciembre del 2009 –64%–; presenta sólo un 8% de aprobación a su más legítimo representante, Evo Morales, en la sede de gobierno y bastión electoral durante casi una década⁵.

En ese contexto general, veamos algunos temas específicos en la coyuntura actual.

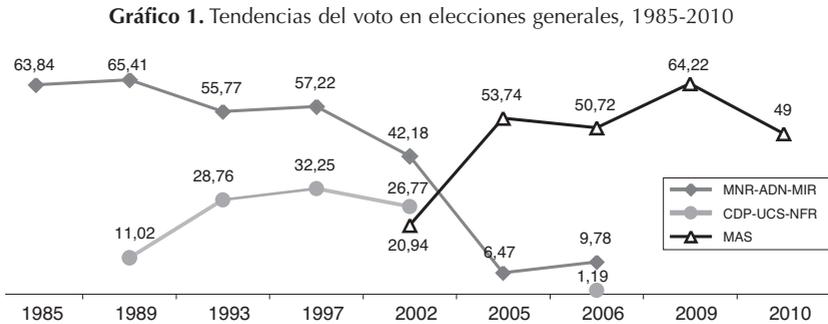
EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN Y MEDIACIÓN POLÍTICA

Desde el inicio de la crisis política en 1997, y ante la crisis del sistema de partidos, son diversas las estrategias de mediación que gradualmente se originan, unas más exitosas que otras. En varios departamentos del país, los comités cívicos se convirtieron en estructuras territoriales de representación, y hasta de mediación y canalización de demandas. En otros casos, son las organizaciones sindicales de raíz histórica las que sustituyen a los partidos a nivel sectorial, muchas de ellas bajo la nueva identidad de «Movimientos Sociales». La gradual desaparición del viejo sistema partidario deja un vacío que busca ser llenado por estos actores, pero también ofrece las condiciones para el ascenso del MAS, especialmente con la migración del voto de los partidos neopopulistas.

Los partidos «tradicionales» más fuertes fueron el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionario (MIR), que llegaron a concentrar el 65% de los votos en su mejor momento. Los partidos que los acompañaron en las alianzas fueron los neopopulistas Conciencia de Patria (CONDEPA),

⁵ Servicios Estadísticos del Grupo Fides, encuesta realizada entre el 12 y el 13 de febrero en La Paz, aplicada a 400 personas, además de 20 personalidades elegidas por este medio de comunicación.

Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Nueva Fuerza Republicana (NFR), que llegaron a concentrar el 32% de los votos y se desgastaron en el mismo periodo. En la coyuntura electoral de 2005, el MAS representó la única alternativa para transformar el sistema. El gráfico 1 muestra las tendencias del comportamiento del voto de los mencionados partidos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.

Actualmente, el MAS es el partido más grande del sistema con presencia nacional, pero nunca se consideró un partido político como tal, sino una articulación de organizaciones políticas o «movimientos sociales», factor que explica su acelerado crecimiento. Pero además, para las elecciones de 2005, muchos sectores que tenían pensamiento y estructura propia optaron por apoyar a este partido buscando la sustitución del viejo sistema. Si bien en una primera etapa –2002 a 2009– esa fue la principal fortaleza del MAS, gradualmente se debilita, ya que las organizaciones obreras, campesinas e indígenas –que fueron cooptadas o apoyaron al partido por razones pragmáticas– empiezan a recuperar su independencia sindical y a movilizarse al no encontrar los resultados esperados. Actualmente, varios fundadores del MAS-IPSP se encuentran en la oposición y articulan nuevas organizaciones políticas.

Las contradicciones internas y la dificultad de procesar las disidencias en el MAS han dado origen a varias organizaciones nuevas, aún débiles: el Instrumento Político para el Cambio (IPC) del ex ministro de Educación Félix Patzi; el Movimiento Por la Soberanía (MPS) del ex senador Lino Villca; y el

Instrumento Político Plurinacional Comunitario (IPPC) del fundador del MAS-IPSP, Román Loayza. Las dos últimas se han articulado sumando a otros disidentes como Felipe «Mallku» Quispe –liderazgo fuerte en la crisis de 2003–; y Filemón Escobar –dirigente minero luchador por la democracia, y mentor de Evo Morales en su etapa de formación política–, en la «Coordinadora Indianista Katarista». Recientemente, en el XXI Congreso Nacional Ordinario de la Federación de Cooperativas Mineras (Fencomin) aprobaron la creación de un instrumento político propio.

La caída en la votación del MAS –15%– entre diciembre de 2009 y abril de 2010 no es capitalizada por ninguna organización opositora. Sin embargo, el reconocimiento constitucional de un Estado descentralizado y con autonomías abre la posibilidad de renovación del sistema de mediación política con organizaciones de alcance local –departamental o municipal–, entre las que sobresalen: Verdadera Democracia Social (Verdes) –liderada por el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas–; el Movimiento Sin Miedo (MSM) –liderado por Juan del Granado, ex alcalde de la sede de gobierno, partido que se fortaleció con la ruptura de la alianza con el MAS–; Camino al Cambio –liderada por el ex gobernador tarijeño Mario Cossío–; Nuevo Poder Ciudadano (NPC) –organización que agrupa a varios assembleístas opositores de la Brigada Cruceña–; Alianza Social (AS) –partido liderado por René Joaquino, ex alcalde de Potosí–, y Poder Autonómico Nacional (PAN) –liderado por el diputado Wilman Cardozo–. Todos ellos –con la excepción de Cardozo–, enfrentan juicios por diversos motivos impulsados por el gobierno central.

La principal organización sindical obrera, la Central Obrera Boliviana (COB), estuvo durante cuatro años como base del gobierno, y a partir de mayo de 2010 empieza a recuperar su independencia por la presión de las bases. La principal organización sindical campesina, la Confederación Sindical Única de Trabajadores campesinos de Bolivia (CSUTCB), se encuentra fragmentada y presenta voces disidentes; las organizaciones de productores de hoja de coca también se encuentran divididas: los cocaleros de los Yungas en La Paz presentaron candidaturas propias en las elecciones municipales 2010; y los cocaleros del Chapare en Cochabamba mostraron fracturas durante la promulgación del DS 0748, que incrementó el precio de los carburantes hasta en un 83% en diciembre de 2010⁶.

⁶ Decreto Supremo promulgado el 26 de diciembre de 2010, y derogado seis días después por la presión social.

En el sistema actual de partidos se encuentra Unidad Nacional (UN) con estructura nacional y bancada en la Asamblea Legislativa; el MNR, ADN y UCS mantienen su personería jurídica pero sólo el primero busca su reestructuración; y existen una docena de siglas de partidos y agrupaciones ciudadanas vigentes, pero con existencia casi virtual.

Un tema ineludible cuando se trata de analizar la situación de las instancias de representación es que a partir del año 2008 la actuación del organismo electoral ha sido sistemáticamente cuestionada. Los procesos electorales realizados entre ese año y el presente (Referéndum Revocatorio 2008, Referéndum Constitucional 2009, Elecciones Generales 2009 y Elecciones de Gobernadores y Asambleístas departamentales y de Alcaldes y Concejales Municipales 2010) han tenido múltiples denuncias de irregularidades, por lo que está en duda su transparencia⁷, más aun cuando las nuevas normas posibilitan la designación de vocales del Órgano Electoral afines al partido en función de gobierno⁸.

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE LAS INSTITUCIONES

El proceso de reformas políticas que acompaña la nueva Constitución política del Estado, aprobada en enero de 2009, se ha convertido gradualmente en un proceso de concentración de poder en el Órgano Ejecutivo.

Una de las primeras decisiones de la naciente Asamblea Legislativa Plurinacional, controlada por el MAS, fue la de ceder poder al presidente del Estado, autorizándole la designación –con carácter interino– de ministros de

⁷ Por ejemplo, en las elecciones generales de 2009, los partidos no recibieron el padrón biométrico –como manda la ley–, que fue administrado por la Smartmatic Venezuela; la Corte Nacional Electoral dio a conocer cinco cifras oficiales del número de inscritos en el padrón con una variación de más del 6%; y la depuración del padrón dio por resultado el incremento de electores, hecho inexplicable nunca antes visto. Las cifras se vuelven mayores si se toma en cuenta que el padrón electoral boliviano no llega a los cinco millones de electores.

⁸ El Tribunal Supremo Electoral cuenta con siete miembros: un vocal designado por el presidente del Estado, y seis por la Asamblea Legislativa Plurinacional por dos tercios de sus miembros presentes. Los Tribunales Electorales Departamentales cuentan con cinco miembros: un vocal designado por el presidente del Estado, y los cuatro designados por la Asamblea Legislativa Plurinacional a partir de ternas preparadas por las Asambleas Legislativas Departamentales. Ley del Órgano Electoral, Artículo 13 (Régimen de Designación).

la Corte Suprema de Justicia, de magistrados del Tribunal Constitucional, de miembros del Consejo de la Judicatura, y además la prórroga del fiscal general del Estado, concediéndole a éste la atribución de nombrar a los fiscales de Distrito⁹. Los interinatos se han extendido hasta el presente, y los procesos contra ex funcionarios del Estado, de opositores y de dirigentes sociales que han cuestionado la gestión gubernamental se multiplican: los ex mandatarios de la República Jorge Quiroga Ramírez (2000-2002), Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003), Carlos Mesa Gisbert (2003-2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (2005-2006) enfrentan juicios de responsabilidades, al igual que el ex vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas.

Las autoridades municipales opositoras también enfrentan juicios, es el caso del alcalde de La Paz, Luis Revilla, y el ex alcalde de La Paz, Juan del Granado. Los candidatos opositores que ganaron las elecciones de abril fueron destituidos a requerimiento fiscal –aunque la Constitución señala que debe ser con sentencia ejecutoriada–, y sustituidos en sus cargos por un representante oficialista, es el caso de los ex alcaldes René Joaquino en Potosí, Jaime Barrón en Sucre y del ex gobernador Mario Cossío en Tarija. Los actuales gobernadores de Santa Cruz –Rubén Costas–, y del Beni –Ernesto Suárez–, enfrentan varios juicios en su contra, y el ex prefecto de Pando –Leopoldo Fernández– se encuentra en la cárcel y sin sentencia desde septiembre de 2008.

Éstos son sólo algunos ejemplos de lo que hoy se denomina la «judicialización de la política», que se funda en la injerencia del Ejecutivo sobre el Órgano Judicial y el Ministerio Público, factor que fue observado en el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que señala:

«A pesar de las reformas llevadas a cabo y la adopción de legislación para abordar problemas históricos que afectan la administración de justicia, ésta continuó afectada por una crisis estructural que precede al actual gobierno, siendo susceptible a presiones políticas y económicas y a un acceso a la justicia insuficiente». (Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, febrero 2011, p. 2.)

⁹ Ley 003, de 13 de febrero de 2010, Ley de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público.

Por otra parte, la situación del Órgano Electoral presenta un centralismo preocupante, no solamente porque el delegado presidencial es a su vez presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), sino porque con las reformas se convierte en una instancia poderosa con decisiones inapelables e irrevocables, que «puede» delegar la administración y ejecución de los procesos electorales a los Tribunales Electorales Departamentales (TED) como una opción, no como una obligación; delimita circunscripciones; fija recintos y mesas; acredita misiones nacionales e internacionales de acompañamiento electoral; regula y fiscaliza la contratación y uso de medios de comunicación masiva en la difusión de propaganda electoral; la elaboración y difusión de encuestas y otros estudios con efecto electoral, prohibiendo difundir documentos distintos a los producidos por el Órgano Electoral; y adicionalmente, señala que ninguna persona particular, individual o colectiva, organización social, colegiada o política, podrá realizar campaña a favor o en contra de algún postulante, por ningún medio de comunicación, incluyendo Internet y mensajes masivos de texto por telefonía celular¹⁰. Queda en duda cómo se va a realizar tal fiscalización, y si la reglamentación implica que los correos electrónicos, páginas de facebook o celulares van a ser intervenidos para determinar quiénes hacen campaña. El TSE también puede suspender y procesar vocales departamentales, y su Sala Plena puede intervenir administrativamente y asumir las atribuciones de los TED cuando no tengan *quórum*.

Por otro lado, el presidente del Estado designa al procurador general del Estado y a los tres subprocuradores que lo acompañan; el nuevo Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, está compuesto por siete instancias, seis de las cuales se encuentran bajo dependencia del Órgano Ejecutivo; los Tribunales y Juzgados Anticorrupción son designados por el Consejo de la Magistratura—cuyos candidatos son preseleccionados por la Asamblea Legislativa Plurinacional—; los fiscales especializados son designados por el fiscal general del Estado que, a su vez, es designado por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Plurinacional.

En 2010, el vicepresidente Álvaro García Linera anunció el ingreso a la quinta etapa de la «revolución democrática» impulsada por el gobierno, en la que la «ofensiva estratégica» estará orientada al control del poder total, con la toma del poder político, económico y cultural. La aprobación

¹⁰ Ley 026 (30-junio de 2010), Ley del Régimen Electoral. Artículo 82 (Prohibiciones).

de la Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación parece ser el primer paso en la tarea revolucionaria, ya que incluye dos artículos –16 y 23– que son cuestionados por constituirse en mecanismos de censura previa, que contradicen los principios fundamentales de la libertad de expresión. Otro componente de esta etapa es la pelea con la Iglesia católica, considerada por el gobierno como un «símbolo vivo» del colonialismo que debe desaparecer.

Si bien esta estrategia política ha contenido el surgimiento de opositores potenciales, los actores sociales tienden a activarse con acelerada frecuencia y la situación de ingobernabilidad es una amenaza casi permanente. Se han producido media docena de graves crisis en el último año¹¹, y actualmente existen conflictos latentes y potenciales, siendo uno de los más críticos el de los reclusos de todo el país exigiendo el incremento del prediario de 0,78 centavos de dólar, y frente a la deplorable infraestructura carcelaria.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

Las ventajas que tuvo el MAS al iniciar su primera gestión son históricamente incomparables: la primera mayoría absoluta en las urnas; alto apoyo externo; una oposición en sus últimos estertores; y un incremento de los ingresos del Estado producto del alza de precios internacionales, de las remesas de los migrantes, y de los recursos de la cooperación externa, que en cinco años equivalen a los ingresos de los quince años previos. Con esas favorables condiciones, el discurso indigenista que ocasionalmente combina interpelaciones de corte populista, dio a pensar que el gobierno iba a enfatizar las políticas sociales, pero más allá del mantenimiento y ampliación de políticas rentistas como los bonos¹², los resultados no son muy alentadores. El cuadro comparativo muestra el incremento de ingresos del Estado.

¹¹ El conflicto con la población de Caranavi en los Yungas paceños; la movilización en rechazo al incremento salarial en mayo; el asesinato de cuatro policías en los ayllus de Saca Saca en Potosí; la marcha indígena durante la aprobación de la ley de autonomías; el paro cívico en Potosí; la iniciativa legislativa para defender la libertad de expresión; y la promulgación del D.S. 748 que buscaba incrementar el precio de los carburantes.

¹² «Juancito Pinto» a los niños; «Juana Azurduy» a las madres con neonatos, y «Dignidad» a los adultos mayores.

Cuadro 1. Ingresos. Presupuesto General de la Nación 1991-2010
(en millones de bolivianos)

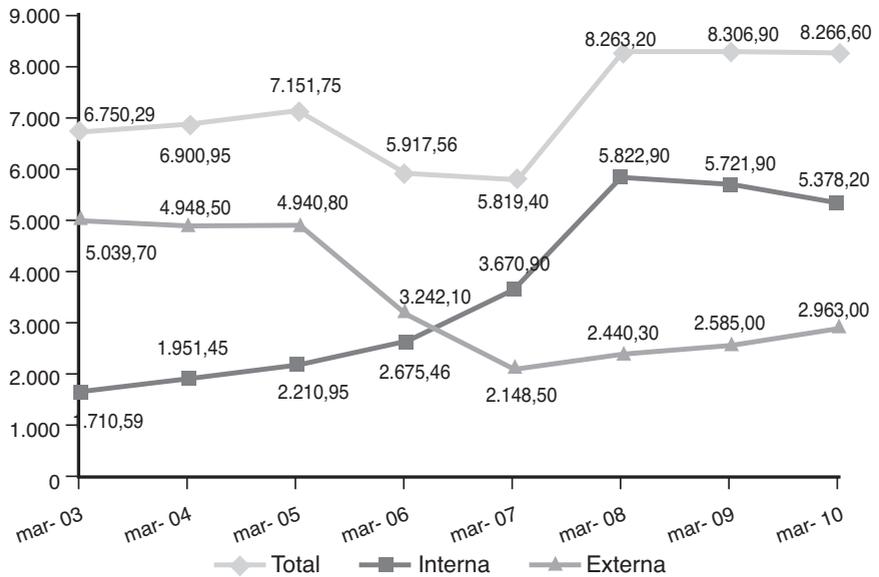
	GESTIONES															TOTAL
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
T.C.	3,75	4,1	4,48	4,7	4,94	5,24	5,37	5,5	5,71	6,15	6,59	6,97	7,73	8,04	8,36	
BS.	9.935	10.805	13.169	14.979	18.032	20.712	23.437	25.098	24.891	26.847	28.862	29.069	32.690	36.050	43.671	358.245

	GESTIÓN MAS						Deuda interna	TOTAL
	2006	2007	2008	2009	2010			
T.C.	7,93	7,57	6,97	6,97	6,97			
BS.	54.676	58.918	107.511	103.138	105.964		28.943	353.185

FUENTE: José Luis Parada, *El sector fiscal 2991-2010*, enero de 2011.

A pesar de ello, y aunque una parte de la deuda externa fue condonada en el periodo 2006-2007, el endeudamiento presenta un incremento significativo, especialmente el de la deuda interna, como se observa en el siguiente gráfico.

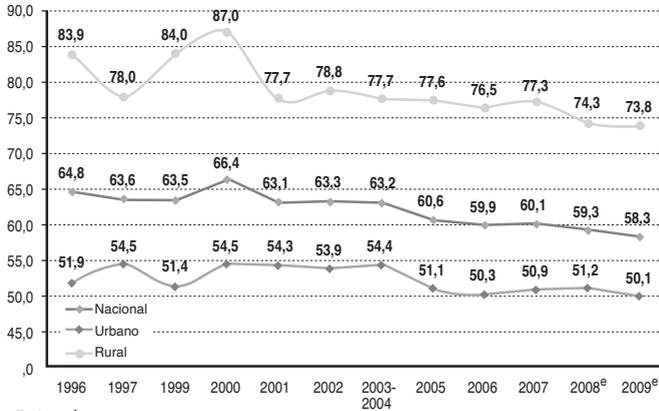
Gráfico 2. Deuda pública
(millones de dólares)



Fuente: José Luis Parada, *El sector fiscal 1991-2010*, enero de 2011.

Sin embargo, los resultados de la lucha contra la pobreza son sutiles, dada la cantidad de recursos existente. Los gráficos muestran la situación de la pobreza en Bolivia en el 2009.

Gráfico 3. Bolivia: Pobreza moderada 1996-2009, (en porcentaje)

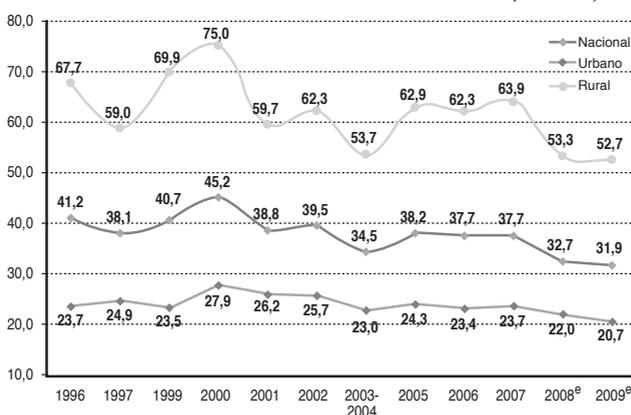


^e Estimado.

Fuente: UDAPE, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, abril 2010.

En cuanto a la pobreza moderada, puede observarse que en el periodo 2000-2005 la pobreza nacional baja 5,8 puntos, tomando en cuenta además que es una etapa de alta inestabilidad política, severas crisis de ingobernabilidad –2000, 2003 y 2005–, y cinco gobiernos distintos (Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Velázquez), mientras que entre 2006 y 2009 baja 2,3 puntos. La pobreza moderada en el área rural en el periodo 2000-2005 baja 9,4 puntos, mientras que en el periodo 2006-2009 desciende 3,8 puntos.

Gráfico 4. Bolivia: Pobreza extrema, 1996-2009 (en porcentaje)



^e Estimado.

Fuente: UDAPE, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, abril 2010.

En cuanto a la pobreza extrema, puede observarse que, en el periodo 2000-2005, baja 7 puntos a nivel nacional y entre 2006 y 2009, 6,3 puntos. En el área rural, en el periodo 2000-2005 baja 12,1 puntos, y entre 2006 y 2009, 10,2 puntos. En alguna medida, estos resultados no podían ser distintos, cuando la orientación de la inversión pública se mantiene volcada al sector extractivo, y las políticas sociales se encuentran latentes en el discurso político pero no necesariamente en el diseño de las políticas gubernamentales. El cuadro de la programación priorizada de la inversión para el segundo mandato de Evo Morales –2010-2015– muestra que mientras minería, hidrocarburos y energía eléctrica suman el 63,8% de la inversión, los sectores de salud, educación y erradicación de la pobreza extrema apenas alcanzan el 1,9%. Cabe resaltar que el Plan «Patriota» –formación militar para la población civil–, cuenta con el mismo porcentaje destinado a Ciencia y Tecnología.

Cuadro 2. Proyectos priorizados de inversión 2010-2015
(millones de dólares)

	Monto estimado	Proporción
TOTAL:	32.837	100
Minería	7.294	22,2
Hidrocarburos	7.048	21,5
Energía eléctrica	6.585	20,1
Transporte	5.597	17
Producción industrial	931	2,8
Vivienda	680	2,1
Programa espacial y de comunicación	460	1,4
Agua potable y saneamiento	386	1,2
Telecomunicaciones	306	0,9
Educación	280	0,9
Desarrollo rural	256	0,8
Erradicación de la pobreza extrema	251	0,8
Represas y riego	91	0,3
Turismo	69	0,2
Salud	68	0,2
Seguridad pública	58	0,2
Plan Patriota	43	0,1
Ciencia y tecnología	40	0,1
Otros	2.392	7,3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, abril, 2010.

Por otra parte, el crecimiento acelerado del presupuesto en los últimos años no ha tenido su correlación en el crecimiento de la inversión pública. El cuadro muestra que el 58,13% se destina a gasto corriente, y sólo el 20,93% a gasto de capital.

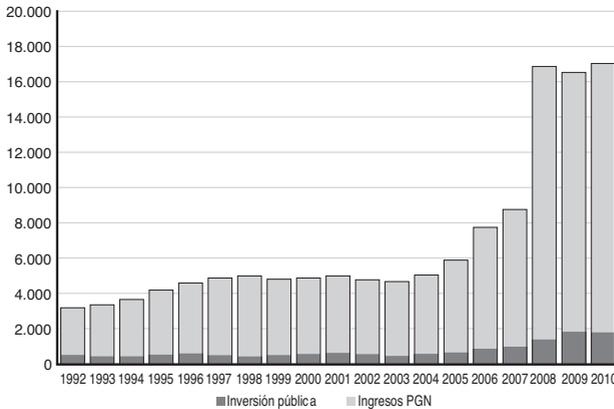
Cuadro 3. Presupuesto de gasto 2010-2011
(millones de bolivianos)

Gastos corrientes	69.453	58,13%
Gastos de capital	25.002	20,93%
Usos de fondos	25.016	20,94%

Fuente: Elaboración propia basada en datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El siguiente gráfico muestra la relación del crecimiento del presupuesto y de la inversión pública en el periodo 1992-2010.

Gráfico 5. Relación presupuesto general de la nación e inversión pública, 1992-2010
(en millones de dólares)



FUENTE: José Luis Parada, *El sector fiscal 1991-2010*, enero 2011.

La nueva Constitución Política del Estado reconoce a Bolivia como un Estado descentralizado y con autonomías, sin embargo, apenas el 11,26% de los recursos del presupuesto se destinan a los 9 gobiernos departamentales y a los 337 gobiernos municipales.

Cuadro 4. Presupuesto 2011
(en millones de bolivianos)

Total Presupuesto	119.471.340.251	100
9 gobiernos departamentales	6.588.884.663	5,5
337 gobiernos municipales	6.877.937.675	5,76
Total Presupuesto gobiernos subnacionales 2011	13.466.822.338	11,26

Fuente: Elaboración propia basada en datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

También llama la atención el incremento del presupuesto de Defensa, que representa el 20% del presupuesto ministerial, y que junto al Ministerio de Gobierno y de la Presidencia representan el 43,4% del total, mientras los ministerios de Educación, Salud y Desarrollo rural ni siquiera juntos alcanzan el presupuesto destinado a Defensa, como se observa en el cuadro.

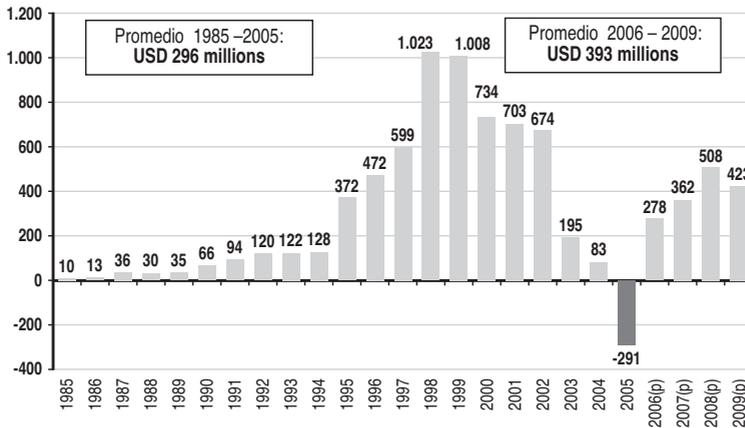
Cuadro 5. Presupuesto ministerial 2010
(millones de bolivianos)

Total Presupuesto	10.446.693.290	100%
Ministerio de Defensa	2.113.015.591	20,22%
Ministerio de Gobierno	1.972.769.380	18,88%
Ministerio de la Presidencia	449.776.522	4,30%
Total Ministerios Políticos	4.535.561.493	43,40%
Ministerio de Educación	1.122.778.881	10,74%
Ministerio de Salud	753.384.706	7,20%
Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	103.446.173	0,99%
Total Ministerios Sociales	1.979.609.760	18,93%

Fuente: Elaboración propia basada en datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En cuanto a la inversión extranjera directa, a partir de 2009 presenta disminución, probablemente por el efecto de la inseguridad jurídica que presenta el proceso de nacionalizaciones impulsado por el gobierno, el que lamentablemente no muestra buenos resultados y se ha deslegitimado debido a la ineficiencia de gestión, la falta de transparencia y por algunos casos de corrupción.

Gráfico 6. Inversión extranjera directa, 1985-2009
(millones de dólares)



FUENTE: Horst Grebe López, Instituto PRISMA, *La coyuntura económica y sus perspectivas*, octubre de 2010.

En el Índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional 2010, Bolivia se encuentra en el puesto número 110 de 182 países evaluados, con un índice de 2,8, donde 10 representa mayor transparencia y 1 mayor corrupción.

LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

El principal problema que deteriora cotidianamente la seguridad ciudadana es el crecimiento del narcotráfico, el primer obstáculo para conocer la situación real de la producción de hoja de coca y de cocaína en Bolivia es la dificultad de acceder a información oficial actualizada. El último informe público corresponde a la gestión del 2009¹³, y señala que se producen 54.608 toneladas de hoja de coca, de las cuales sólo 19.460 pasan por el mercado legal, el resto podría tener como destino el narcotráfico. De acuerdo al viceministro de Defensa Social, Felipe Cáceres, la producción de pasta base se ha duplicado con la incorporación de la tecnología colombiana y el uso de precursores:

¹³ Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), *Monitoreo de cultivos de coca 2009*, p. 36.

antes extraían 1 kilo de 700 libras de hoja de coca, actualmente pueden extraer 2 kilos de la misma cantidad de coca¹⁴, es decir que existe un potencial de producción de pasta base de 156 toneladas por año. El cuadro muestra la producción de coca en el año 2009.

Cuadro 6. Producción de coca
(toneladas métricas)

Región	Producción total	Mercado autorizado	Fuera del mercado autorizado
Yungas	27.797	17.656	10.141
Trópico de Cochabamba	26.811	1.804	25.007
TOTAL	54.608	19.460	35.148

Fuente: Informe UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, junio 2010.

Adicionalmente, el director general de Coca e Industrialización informó que de la coca comercializada en el mercado legal en 2010, entre un 10 y un 20% fue desviada al narcotráfico. Según el Informe de Control de Narcóticos 2009 del Gobierno de Estados Unidos, Bolivia es el tercer productor de cocaína en el mundo y zona de tránsito de la cocaína peruana.

A este factor se suma la presencia de redes internacionales de narcotráfico disputándose el control de la producción de cocaína en el territorio boliviano, ratificada por autoridades gubernamentales. Se ha denunciado la presencia del Comando Vermelho y el Primer Comando Capital (PCC) del Brasil, los Zetas de México, y el Cártel del Valle de Colombia; y diversos operativos han puesto en evidencia la existencia de cárteles locales que operan con redes internacionales. El último caso implicó la detención en Panamá del general retirado de la Policía boliviana René Sanabria Oropeza, cabecilla de un cártel que habría comercializado 4,7 toneladas de cocaína hacia ocho países en cuatro continentes, quien se encontraba como director de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) cuando el Gobierno expulsó del país a la Drug Enforcement Administration (DEA), y en el momento de su captura era director del Centro de Inteligencia y Generación de Información de Lucha Contra el Narcotráfico del Ministerio de Gobierno. Además de este caso, existen centenares de operativos, incautaciones y detenciones que evidencian el crecimiento de esta actividad ilícita.

¹⁴ Periódico *Jornada*, 15 de julio de 2010: «La ONU especula con datos sobre narcotráfico».

Frente a este preocupante escenario, el gobierno ha propuesto incrementar el número de hectáreas de cultivo de hoja legal de 12.000 a 20.000 bajo la nueva política de revalorización de la coca; implementa una política de erradicación voluntaria de cultivos consensuada con los productores – quienes ratificaron por unanimidad al primer mandatario Evo Morales como principal ejecutivo por la gestión 2010-2012 en el XXI Congreso Ordinario de la Federación de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba– y además llevó adelante una campaña internacional para despenalizar el tradicional masticado de la hoja. El tema fue puesto a consideración del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, donde 16 países hicieron constar su rechazo a la propuesta boliviana.

LA INSERCIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Al iniciar la segunda gestión gubernamental, el vicepresidente Álvaro García Linera anunció que Bolivia se encamina hacia el socialismo y que el gobierno apuesta por exportar su modelo estatal para vencer al imperialismo. Esta visión se acompaña de un cambio de timón en las relaciones internacionales, que toman distancia con Estados Unidos y se orientan a fortalecer relaciones diplomáticas con Irán, Libia, Siria, Rusia y China, entre otros, quienes manifiestan su interés por la explotación de recursos naturales hidrocarbúricos y minerales como el hierro, el litio o el uranio.

El gobierno anunció un crédito de 1.000 millones de dólares de la República Islámica de Irán para potenciar diversos proyectos que incluyen una planta nuclear, la fabricación de baterías de litio y de tractores y un canal de televisión. El gobierno de M. Ahmadineyad también proveerá a Bolivia aviones militares, helicópteros para entrenamiento y técnicos para el mantenimiento de las naves. Mediante el Decreto Supremo 310, el gobierno aprobó la compra directa de 6 cazas ligeros de combate K-8 a China.

En las relaciones con la región, también se han producido cambios significativos con la incorporación de Bolivia a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)¹⁵, y la formación de un bloque en el

¹⁵ Los países que integran la alianza son: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, y desde el 22 de octubre de 2010, Siria.

marco de la lucha bolivariana por la liberación de los pueblos, que ha fortalecido las relaciones con los gobiernos de Cuba y Venezuela. En la IX Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Bolivia, el vicepresidente García Linera planteó la necesidad de conformar una doctrina militar en el continente, y propuso avanzar en estructuras propias de formación militar. Información oficial da cuenta de que en Bolivia ya se encuentra en funcionamiento la «Escuela de Seguridad de los países del ALBA», que alentará una nueva doctrina de recuperación de los recursos naturales, antiimperialista, anticapitalista y socialista, y que impartirá entrenamiento militar a soldados y a civiles, de acuerdo a los planes grannacionales establecidos por los países miembros de la alianza.

El informe anual sobre terrorismo del Departamento de Estado de Estados Unidos da cuenta de la presencia en Bolivia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) –que también fue denunciado por el ministro peruano del Interior y la Dirección contra el Terrorismo de Perú–; y de Sendero Luminoso, y destaca la mínima colaboración brindada por el gobierno boliviano en la lucha contra el terrorismo en 2009, y las deficiencias estructurales en la detección de lavado de dinero y activos y en la determinación de mecanismos de financiamiento al terrorismo.

Las relaciones con los países vecinos han sufrido cambios. Las relaciones con Chile se fortalecieron y cobraron agilidad con permanentes reuniones y formación de comisiones de alto nivel para el tratamiento de una agenda de 13 puntos, en la que el tema fundamental de interés boliviano es el acceso soberano al Pacífico. Existen avances significativos en el tema de lucha contra el narcotráfico en la frontera común, aunque un mes después del operativo en el que participaron agentes encubiertos del OS-7 de Carabineros de Chile junto a la DEA, para detener al ex general de Policía René Sanabria, en la celebración del Día del Mar, el presidente Morales anunció la posibilidad de llevar la demanda marítima a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, lo que ha presentado un nuevo escenario en las relaciones bilaterales.

Las relaciones con Perú se tensionaron ocasionalmente, debido a la crítica permanente del gobierno boliviano hacia el peruano por razones ideológicas, y porque este decidió otorgar refugio político a dos ex ministros de Gonzalo Sánchez de Lozada. Las relaciones con Paraguay también se vieron momentáneamente afectadas, debido a que el Comité Nacional para los Refu-

giados (CONARE) de ese país concedió refugio político al ex gobernador electo del Departamento de Tarija, Mario Cossío. El CONARE del Brasil también concedió refugio político a 118 ciudadanos bolivianos –entre ellos el juez Luis Tapia Pachi–, pero se ha fortalecido la relación bilateral en la lucha contra el narcotráfico. El tema de mayor preocupación para la comunidad internacional referido a Bolivia es la lucha contra este mal. Bolivia también firmó acuerdos de cooperación bilateral para luchar contra el narcotráfico con Paraguay, Reino Unido, Francia, la Unión Europea y Rusia.

BIBLIOGRAFÍA

- Costa Benavides, Jimena, *El centralismo en las reformas legislativas del Estado Plurinacional*, Ficha Constitucional 27, Instituto Prisma, en www.institutoprisma.org.
- *El presidencialismo en las reformas legislativas del Estado Plurinacional*, Ficha Constitucional 23, Instituto Prisma, en www.institutoprisma.org.
- *Reformas legislativas y representación*, Ficha Constitucional 28, Instituto Prisma, en www.institutoprisma.org.
- Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado*.
- Gobierno de Estados Unidos (2009), *Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2009* (INCSR), en <http://spanish.bolivia.usembassy.gov/incsr2009.html>.
- Instituto Prisma, *Informes de Coyuntura Política* 4 (enero-abril 2010); 5 (mayo-junio 2010); 6 (julio-agosto 2010); 7 (septiembre-octubre 2010); 8 (noviembre-diciembre 2010); y 9 (enero-febrero 2011), en www.institutoprisma.org.
- Ley 003, 13 de febrero de 2010, «Necesidad de Transición a los nuevos entes del Órgano Judicial y Ministerio Público».
- Ley 004, 31 de marzo de 2010, «Lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”».
- Ley 017, 24 de mayo de 2010, «Transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas».
- Ley 018, 16 junio de 2010, «Órgano Electoral Plurinacional».
- Ley 025, 24 de junio de 2010, «Órgano Judicial».
- Ley 026, 30 de junio de 2010, «Régimen Electoral».

Ley 027, 6 de julio de 2010, «Tribunal Constitucional Plurinacional».

Ley 031, 19 de julio de 2010, «Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”».

Ley 044, 8 de octubre de 2010, «Juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público».

Ley 045, 8 de octubre de 2010, «Contra el racismo y toda forma de discriminación».

Ley 064, 5 de diciembre de 2010, «Procuraduría General del Estado».

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos (2011), *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, febrero.

Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito (UNODC) - Estado Plurinacional de Bolivia (2010), *Monitoreo de cultivos de coca 2009*, junio.

Servicios Estadísticos del Grupo Fides, «Encuesta del 12 y 13 de febrero en La Paz».

Transparencia Internacional (2010), *Barómetro Global de la Corrupción. Índice de Percepción de la Corrupción, 2010*, en www.transparencia.org.es.

ANEXO 1 - PROCESO DEMOCRÁTICO BOLIVIANO 1982-2011

FASE DEL PROCESO DEMOCRÁTICO	PERIODO	NOMBRE DE LA ALIANZA	PARTIDOS EN LA ALIANZA DE GOBIERNO	PORCENTAJE OBTENIDO EN LAS URNAS	PORCENTAJE ALIANZA EN EL PARLAMENTO	CONTROL DE LOS DOS TERCIOS DE VOTOS	POSICIÓN FRENTE AL GOBIERNO ANTERIOR								
PRIMERA FASE DE MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO	1982-1985	FRENTE: UNIDAD DEMOCRÁTICA Y POPULAR	Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNR)	34,05 en las elecciones de 1980	34,05	NO	OPOSITOR								
			Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)												
			Partido Comunista de Bolivia (PCB)												
PRIMERA FASE DE MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO	1985-1989	PACTO POR LA DEMOCRACIA	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	26,42	54,98	SENADO	OPOSITOR								
			Movimiento • Nacionalista Revolucionario (MNR)												
			Acción Democrática Nacionalista (ADN)												
PRIMERA FASE DE MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO	1989-1993	ACUERDO PATRIÓTICO	Acción Democrática Nacionalista (ADN)	22,7	53,36	SENADO	OPOSITOR								
			Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)												
			Conciencia de Patria (CONDEPA)												
SEGUNDA FASE DE MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO	1993-1997	PLAN DE TODOS	REFORMA CONSTITUCIONAL				SENADO	OPOSITOR							
			Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR-MRTEL)	35,08											
			Unidad Cívica Solidaridad (UCS)	13											
			Movimiento Bolivia Libre (MBL)	5,35											
			Acción Democrática Nacionalista (ADN)	22,26											
			Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)	16,76											
			Unidad Cívica Solidaridad (UCS)	16,01											
			Conciencia de Patria (CONDEPA)	17,15											
			Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR-MBL-PS)	22,46											
			Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)	16,32											
SEGUNDA FASE DE MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO	2002-2003	RESPONSABILIDAD NACIONAL	Unidad Cívica Solidaridad (UCS)	5,51	72,18	SENADO Y DIPUTADOS	OPOSITOR								
			Acción Democrática Nacionalista (ADN)*												
			Nueva Fuerza Republicana (NFR)					3,4							
			Carlos Mesa (vicepresidente en funciones)					20,91							
			REFORMA CONSTITUCIONAL												
			TERCERA FASE DE MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO					2003-2005	SUCESIÓN CONSTITUCIONAL	CARLOS MESA (vicepresidente en funciones)				NO	CONTINUIDAD
										REFORMA CONSTITUCIONAL					
										EDUARDO RODRÍGUEZ VEITZÉ (presidente de la Corte Suprema de Justicia)					
			TERCERA FASE DE MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO					2004	SUCESIÓN CONSTITUCIONAL	REFORMA CONSTITUCIONAL				NO	CONTINUIDAD
										ASAMBLEA CONSTITUYENTE					
EDUARDO RODRÍGUEZ VEITZÉ (presidente de la Corte Suprema de Justicia)															
TERCERA FASE DE MAYORÍA ABSOLUTA EN EL PARLAMENTO	2006	CAMBIO	ASAMBLEA CONSTITUYENTE				NO	CONTINUIDAD							
			Movimiento al Socialismo Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos - Movimiento Sin Miedo (MAS IPS-MSM)	53,74	53,74	DIPUTADOS			OPOSITOR						
			Movimiento al Socialismo Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos - Movimiento Sin Miedo (MAS IPS-MSM)	64,22	64,22	SENADO Y DIPUTADOS			CONTINUIDAD						

* ADN es parte de la alianza parlamentaria pero no es parte del Poder Ejecutivo.
Fuente: Elaboración propia basada en datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.

BRASIL: EJEMPLO DE ÉXITO ECONÓMICO Y SOCIAL DE UNA DEMOCRACIA DE MASAS

Por

Rubens Ricupero

Fundación Armando Álvares Penteado (FAAP)

EVOLUCIÓN POLÍTICA

El periodo de poco más de 26 años iniciado después del final del régimen militar (1964-1985) marca en Brasil la consolidación de una fase de democracia que es la de más larga duración en la historia y la primera y única que merece el calificativo de «democracia de masas». Ese último aspecto se debe a la universalización del voto mediante la eliminación de las restricciones del pasado, de las cuales la más notable fue la exclusión de los analfabetos. El cuerpo electoral se confundió prácticamente con la totalidad de la población adulta mayor de 16 años de edad, 135 millones de electores, en un sistema donde el voto es obligatorio.

La joven democracia ya superó en el tiempo la experiencia del régimen de la Constitución de 1946, destruida por el golpe militar de 1964 antes de completar veinte años. La participación se vio intensificada no sólo por la universalización del voto, sino por los estímulos creados por la «Constitución ciudadana» de 1988 a las iniciativas populares de propuesta de leyes (la más reciente fue la adopción por el Congreso de la Ley del Expediente Limpio, a fin de excluir de las elecciones a los candidatos condenados criminalmente)

y por el apoyo a Organizaciones No Gubernamentales y movimientos sociales y de minorías.

Sin pretender establecer un nexo de causalidad entre los dos fenómenos, el hecho es que el aumento de la participación popular coincidió con una fase de estabilidad sin precedentes, desmintiendo los temores de que la participación exacerbaría las expectativas y tensiones. En contraste con algunos países sudamericanos o con los años inmediatos que antecedieron en Brasil a la intervención militar de 1964, el debate político presenta niveles muy reducidos de polarización y radicalización, de tensiones o violencia. Las tres Fuerzas Armadas perdieron el estatus de ministerios, subordinándose al Ministerio de Defensa integrado por civiles. La hipótesis del golpe militar, que había estado siempre presente durante más de un siglo, dejó de existir.

No se puede atribuir tal evolución a las eventuales facilidades creadas por las condiciones económicas particularmente propicias o a la ausencia de graves desafíos políticos. Al contrario, durante las dos primeras décadas de retorno a la democracia, el crecimiento de la economía fue inferior a la media brasileña hasta 1982. El gobierno militar dejó una herencia maldita: una inflación del 200% al año, cerca de la hiperinflación y una gravísima deuda externa, problemas que solamente el régimen civil consiguió resolver. En el plano político, la democracia venció el choque de la inesperada enfermedad del primer presidente civil, Tancredo Neves, antes de su toma de posesión (1985) y la crisis que culminó en el *impeachment* del presidente Fernando Collor de Melo (1992). En ambos episodios, los mecanismos constitucionales funcionaron con normalidad, sin violencia, comprobando que la democracia es resistente y capaz de resolver desafíos.

ALTERNANCIA

Excepto en el relativo favoritismo hacia los gobernantes en el poder, generado por la posibilidad de la reelección, la alternancia ha sido frecuente en las elecciones, que se realizan cada dos años, alternándose las municipales con los pleitos para el ejecutivo federal y estadual y las dos cámaras del Congreso. Salvo en el Senado (ocho años), los mandatos son de cuatro años. Al inicio del primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, el gobierno

consiguió que el Congreso aprobase una enmienda constitucional instituyendo la reelección por un solo periodo consecutivo para presidentes, gobernadores de Estados y alcaldes.

Reelegido, el presidente Cardoso gobernó durante dos mandatos (1995-1998 y 1999-2002), siendo sucedido por el candidato de la oposición, Luís Inácio Lula da Silva. Igualmente reconducido al poder, este gobernó también ocho años (2003-2006 y 2007-2010).

Las elecciones se realizan con un sistema electrónico eficaz y rápido en el cómputo y divulgación de los votos. El resultado de las disputas ha sido aceptado de forma automática, en contraste con el pasado, cuando era contestado con frecuencia, llegando a veces a la rebelión armada, como en la Revolución de 1930. Los procedimientos electorales son supervisados por una justicia especializada, que más de una vez ha anulado elecciones estaduais, municipales y parlamentarias debido a irregularidades, sobre todo de financiación.

Aunque disfrutase de índices de popularidad superiores al 80% al final de su segundo mandato, el presidente Lula da Silva no intentó alterar la prohibición constitucional de una nueva reelección. Prefirió apoyar a su ministra, Dilma Rousseff, eligiéndola como sucesora contra el candidato de la oposición, el ex gobernador de São Paulo, José Serra.

CONTINUIDAD

Por razones políticas, Lula y sus seguidores acostumbran a acentuar las diferencias que los separan del gobierno anterior. Sin embargo, la verdad es que, desde 1992, cuando el vicepresidente Itamar Franco asumió la presidencia en sustitución de Collor, la política brasileña se destaca si no por la continuidad, al menos por el elevado grado de compatibilidad en los objetivos esenciales.

El Plan Real, cuya aplicación se inició en el mandato de Franco, representa un punto de inflexión. A partir del momento en que se aparta definitivamente el riesgo de la hiperinflación y se estabilizan los precios, la curva del desempeño político, económico y social del país adquiere carácter ascendente y acumulativo.

Lula y el Partido de los Trabajadores (PT) combatieron en la oposición el Plan Real, la ley de responsabilidad fiscal y el programa de saneamiento

bancario. A pesar de todo, una vez en el poder, no intentaron deshacer esas medidas que están en la raíz de la estabilidad económica, de la cual se convirtieron irónicamente en los mayores beneficiarios. De la misma forma, tampoco se empeñaron en anular las privatizaciones que criticaron durante el gobierno Cardoso.

El centro del espectro de la política nacional está firmemente dominado por partidos centristas, con inclinación del centro-izquierda en la alianza del gobierno Lula y del centro-derecha en la coalición de la era de Cardoso.

SISTEMA PARTIDISTA Y GOVERNABILIDAD

La legislación electoral y la heterogeneidad regional estimulan en Brasil la fragmentación y la proliferación de partidos. El Congreso cuenta normalmente con más de veinte agrupaciones, la mayoría conocida como partidos enanitos, sin pasar de seis o siete los que tienen mayor relevancia. Incluso los mayores apenas alcanzan el 20% de los elegidos. Como las enmiendas constitucionales, indispensables para iniciativas importantes, exigen el 60% de los votos, cualquier gobierno está obligado a formar alianzas parlamentarias. De ahí que el régimen brasileño sea denominado de «presidencialismo de coalición».

La falta de identidad y militancia de los partidos, que no pasan de siglas activadas en la época de las elecciones, favorece el cambio frecuente de partido, lo que la reciente ley de la fidelidad partidaria viene intentando impedir con dificultad. La excepción es el PT, con más de 500.000 militantes, cuya ideología socialista democrática y vagamente marxista esconde una variedad de matices, predominando un pragmatismo desarrollista y distribuidor.

Las coaliciones se estructuran en torno al partido que domina el gobierno del momento, que fue el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), en la era Cardoso y el PT, en la de Lula. Tienden a agregar a la mayoría de los partidos medios y pequeños. Tanto en el gobierno de Cardoso como en el de Lula (en el segundo mandato), el aliado que hizo el papel de fiel de la balanza, dando peso a la coalición, fue el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), antiguo núcleo de la oposición a los militares, hoy una masa amorfa de extensa penetración en los municipios y estados, con una orientación pragmática muy desarrollada.

EVALUACIÓN DEL SISTEMA

Para algunos politólogos, el presidencialismo de coalición y las negociaciones de las que se alimenta garantizan un razonable nivel de gobernabilidad, ayudando a moderar decisiones y equilibrar intereses regionales y sectoriales. Complementándose con instituciones como las Medidas Provisionales, iniciativas de leyes del Ejecutivo sobre las cuales el Congreso debe pronunciarse en un plazo de 45 días, configurarían un sistema político funcional y efectivo.

Los críticos denuncian el elevado coste del sistema en términos de corrupción, desmoralización de los partidos y de las instituciones, nombramientos incompetentes y pérdida de eficiencia. Aunque se hayan puesto en marcha medidas para cohibir los frecuentes escándalos, la corrupción política continúa siendo vista por la opinión pública como uno de los mayores defectos de la democracia. En la reciente historia brasileña, tanto el suicidio de Getúlio Vargas (1954) como el *impeachment* de Fernando Collor (1992) se revelaron como graves crisis constitucionales ocasionadas básicamente por denuncias de corrupción.

Durante el primer mandato del presidente Lula, un escándalo similar, el de la compra de votos de parlamentarios mediante pagos regulares mensuales (el *Mensalão*), provocó la caída y la pérdida del mandato de numerosos políticos de la base del gobierno, entre ellos el ministro-jefe de la Casa Civil de la Presidencia, figura clave de la administración. Las investigaciones llegaron a poner en riesgo la estabilidad del presidente, sugiriendo que los defensores del carácter supuestamente funcional del presidencialismo de coalición tal vez subestimasen el coste del desgaste institucional y de su potencial de desestabilización.

La financiación de las elecciones está en la raíz de muchos episodios de corrupción política. La cuestión se encuentra asociada a la necesidad de una amplia reforma política que reduzca el número de partidos, refuerce su estructura y coherencia, perfeccionando el modo de elección de los diputados por medio de la adopción, al menos parcial, de distritos electorales. Han sido aprobadas medidas puntuales y aisladas y el tema continúa en la pauta. Los desafíos no pudieron ser superados debido a la ausencia de un consenso mínimo sobre las reformas y a la oposición de los parlamentarios a cambiar un sistema que les beneficia.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

A pesar de la dificultad de alterar la Carta Magna –con la exigencia de la aprobación de dos tercios en las dos cámaras del Congreso–, la actual Constitución sufrió más de 60 enmiendas en poco más de veinte años. De ese modo, se hicieron posibles perfeccionamientos en instituciones fundamentales como la Justicia, el Ministerio Público, el sistema de regulación y el federalismo.

Los graves episodios de corrupción en el Poder Judicial no son sistémicos y el problema mayor en esa área son la lentitud y la ineficiencia. Una de las causas es la extraordinaria multiplicación de procesos: en 2008 fueron iniciados 25 millones de procesos, que se sumaron a los ¡35 millones de casos pendientes! A fin de disminuir la presión, una reforma reciente aumentó la centralización de las decisiones e instituyó un consejo superior de control y supervisión de la magistratura. Esta es en gran parte de carrera, reclutada por oposición y generalmente independiente en relación al Ejecutivo. No es extraño que las enmiendas constitucionales aprobadas por el Congreso, y de interés del Ejecutivo, sean modificadas o anuladas por decisiones del Tribunal Supremo.

El Ministerio Fiscal, también profesional y reclutado por mérito, aumentó enormemente su papel de fiscalización gracias a la Constitución de 1988, destacándose por el activismo en materia ambiental, de protección al consumidor y en causas de índole social.

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el sistema de regulación pasó por una profunda modernización en el sentido de conseguir una mayor independencia y eficacia. Tales reformas abrieron el camino o fueron en paralelo a la privatización en los sectores de las telecomunicaciones, energía, infraestructura y, en menor grado, del petróleo. En la fase de Lula hubo intentos de interferencia y limitación de la autonomía reguladora, pero al final se mantuvo lo esencial de las reformas.

El federalismo y la descentralización salieron igualmente reforzados de la Constitución que reaccionó contra el exceso de centralización del régimen militar. Los Estados y municipios fueron contemplados con un aumento sensible en la distribución de los recursos tributarios.

El federalismo y el regionalismo constituyen fuerzas poderosas y tradicionales en la política brasileña. Una de las constantes del debate político es la lucha para corregir los desequilibrios regionales, en perjuicio de los estados

del norte, nordeste y centro oeste. La tendencia reciente ha sido la de un crecimiento económico más acelerado en esas regiones que en la media nacional, lo que está contribuyendo a reducir la disparidad que, sin embargo, continúa siendo sorprendente.

En los últimos quince años las finanzas de los estados evolucionaron en un sentido positivo. Muchos bancos estatales arruinados fueron liquidados, imponiéndose límites al endeudamiento mediante la ley de responsabilidad fiscal. La «guerra fiscal», es decir, la disputa entre estados para atraer inversiones por medio de reducciones de impuestos, continúa, todavía, sin solución.

MOVIMIENTOS SOCIALES

En contrapunto a las instituciones políticas, la sociedad civil se manifiesta a través de entidades como la Conferencia Nacional de los Obispos Brasileños (CNBB por sus siglas en portugués) y la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), que se destacaron en la lucha por la redemocratización. En la economía y el comercio la influencia de las confederaciones de la industria, de la agricultura y de los bancos es fuerte, sin ser menor la actuación de las grandes centrales sindicales. Desde 1985 se registra una multiplicación sin precedentes de ONG y movimientos sociales, ambientales y políticos.

El más notable es el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), cuyo principal objetivo es acelerar la reforma agraria por medio de la presión creada por la ocupación de tierras. La capacidad de movilización y actuación del MST viene siendo reducida por la mejora de las condiciones sociales del país, por las políticas de transferencia de rentas del gobierno y por la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario focalizado en el apoyo a la agricultura familiar.

En el origen del MST y de otros movimientos sociales es innegable la influencia ejercida por la Iglesia católica por medio de sus más de veinte pastores: de la Tierra, Indígena, del Niño, etc. Esta última reúne a 260.000 colaboradores y se mostró eficaz en la reducción sensible de los índices de mortalidad infantil.

La intensa presencia y participación de la Iglesia católica y de las Evangélicas (15% de la población) en la vida pública presentan más semejanzas

con la situación de Estados Unidos que con la de países más laicistas y secularizados de Europa Occidental.

Los medios de comunicación en general (TV y radio), así como la prensa escrita, son de buena calidad técnica, dinámicos y normalmente independientes. Junto a la Policía Federal han desempeñado un papel decisivo en la revelación de los escándalos de corrupción política, hasta tal punto que el gobierno Lula pensó en proponer una legislación estableciendo el «control social» de los medios, idea abandonada por Dilma Rousseff.

La cuestión indígena ha evolucionado tanto en la reducción del número y el grado de violencia de los conflictos en torno de las tierras como en el esfuerzo de proporcionar educación a los grupos indígenas, incluso en las lenguas nativas. La última gran controversia implicando a los indígenas fue solucionada por el Tribunal Supremo Federal en 2009 a favor de las tribus que reclamaban sus tierras ancestrales en la Reserva de *Raposa Serra do Sol*, en el septentrional estado de Roraima.

Brasil cuenta actualmente con 580 áreas indígenas reconocidas, con una extensión de 1.045.000 km² (dos veces el territorio español) y el 12% de la superficie del país. La población indígena está aumentando, no sólo por la alta tasa de natalidad como por el cambio de la autclasificación de grupos culturados estimulados por la garantía del derecho a la tierra. Los indígenas son aproximadamente unos 700.000, parte de los cuales ya no viven en las comunidades tradicionales.

El panorama étnico-cultural brasileño se caracteriza por un elevado grado de mestizaje. Se asemeja más a la fuerte presencia de elementos africanos en naciones caribeñas como Cuba, República Dominicana y Puerto Rico que al nítido predominio amerindio de México o de las naciones andinas. Habiendo sido el país de las Américas que recibió el mayor número de africanos (cuatro millones frente a los 500.000 de Estados Unidos y un millón de Cuba), Brasil se distingue por una acentuada contribución de los componentes africanos en la formación de su población y en la definición de su cultura.

En los últimos veinte años se registra una notable tendencia a la creación y fortalecimiento de movimientos que buscan la valorización del aporte cultural africano y la adopción de mecanismos correctores de acción afirmativa a favor de los brasileños de origen africano, coincidentes en general con los más pobres. En la estructura del gobierno federal existe una secretaría especial para la promoción de la igualdad y el combate a la discriminación racial,

junto a órganos similares para los derechos humanos y la promoción de la igualdad de género. Se fortalecieron religiones como el *candomblé* (semejante a la *santería* cubana), de origen *ioruba*, sobre todo en Bahía, así como la *umbanda*, el culto sincrético más presente en el sudeste.

Apoyándose en la Constitución, el gobierno federal amplió el reconocimiento de tierras de los *quilombos* (comunidades originarias de esclavos huidos), expandiendo el concepto para englobar a las comunidades tradicionales de afrodescendientes. Se discute en el Congreso un proyecto de ley para introducir cuotas a favor de los afro-descendientes y de grupos desfavorecidos en universidades y otros sectores. La presencia de personas de color en posiciones de relevancia aún es insignificante en lo referente a su importancia numérica.

POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Tal vez el elemento más positivo y estimulante de la realidad brasileña de este momento sea la percepción generalizada en Brasil y en el exterior de que el país está finalmente haciendo progresos considerables en la reducción de la pobreza y la desigualdad. La principal condición que hizo posible el avance social fue la estabilización de la economía a partir de 1994 y la recuperación del crecimiento económico.

Es innegable que el gobierno Lula tuvo el mérito histórico de aprovechar esas condiciones propicias, inexistentes anteriormente, a fin de promover la incorporación de amplias capas de la población a niveles más altos del consumo, bienestar y consecuente participación ciudadana.

CRECIMIENTO ECONÓMICO

Después de un largo periodo de estancamiento en la década de 1980, la economía se expandió en una media anual de 2,6% en la década de 1990 y del 3,6% en la primera del siglo XXI. Se pasó de los 2,3% anuales en la fase inicial de lucha contra la inflación y de consolidación de la estabilidad (1995-2002) al 4% en la época de expansión reciente (2003-2010).

La economía brasileña reaccionó de modo vigoroso y rápido a la crisis financiera mundial, sufriendo una pequeña retracción en 2009 (de menos del 0,6%), compensada después por un crecimiento del 7,5% en 2010, un poco inferior al de China e India. Con un PIB de 3,67 trillones de reales (cerca de 2,089 trillones de dólares), Brasil acaba de alcanzar el séptimo lugar entre las mayores economías mundiales y está en camino de ser la sexta o la quinta. Junto a China, el país ha liderado las estadísticas de atracción de inversiones extranjeras y se convirtió en la sede de decenas de transnacionales con crecientes inversiones en el exterior. Con la ayuda de la apreciación de la moneda, la renta per cápita alcanzó en 2010 el nivel de 10.700 dólares.

EMPLEO

La pobreza comenzó a caer en función de la eliminación de la inflación crónica, que había tenido efectos nefastos sobre los más pobres. El crecimiento económico pasó entonces a ser el factor predominante mediante el aumento de la renta y la reducción del desempleo a su nivel histórico más bajo (cerca del 6%). Mejoró la calidad de los puestos de trabajo, la mayoría en la economía formal, con garantía de los derechos laborales y de la seguridad social.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Según datos oficiales, entre 1995 y 2008, en poco menos de quince años, la pobreza absoluta (familias con una renta mensual inferior a la mitad del salario mínimo, actualmente unos 545 reales¹) disminuyó el 33,6%, cayendo del 43,4 al 28,8%. Abandonaron esa condición 12,8 millones de personas.

En el mismo periodo, la pobreza extrema o indigencia (familias con una renta inferior a un cuarto del salario mínimo) tuvo una caída del 49,8%, pasando del 20,9 al 10,5%. Escaparon de la miseria 13,1 millones de individuos.

En el caso de que se mantenga la media de la reducción de los últimos cinco años (2003 a 2008), la pobreza extrema podría ser eliminada y la absoluta reducida a apenas un 4% en 2016. Para ello la reducción en los estados

¹ Nota del traductor: unos 236 euros (1 € = 2,35 reales, según tasa de cambio del 21 de marzo de 2011).

más pobres del noreste necesita acelerarse en relación al resto del país, debido a las enormes disparidades regionales. Por ejemplo, mientras la pobreza absoluta es del 5,5% en el sur, alcanza en el noreste el 24,9%, ¡prácticamente una de cada cuatro personas!

REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

La distribución de la renta mejoró significativamente después del año 2001, disminuyendo el coeficiente Gini del 0,60 al 0,54, con un índice medio de declive anual del 1,2%. Menos de un cuarto de los 74 países sobre los cuales se disponen de datos comparables obtuvieron resultados similares.

AMPLIACIÓN DE LA CLASE MEDIA

Una parte expresiva de esa conquista ocurrió por la expansión de la clase C en la clasificación socioeconómica de cinco grupos usada en Brasil. Del 2002 al 2009, las dos clases más altas, A y B, correspondían a un 15% de la población. Las dos inferiores, D y E, se redujeron del 43 al 32%. Mientras tanto, la clase intermedia C aumentó del 42 al 53%. Por primera vez, la clase C representó una parcela mayor de la renta nacional que las clases A y B (2010).

El crecimiento de esa incipiente clase media produjo un fuerte impacto en el consumo, que saltó de un ritmo de expansión del 2,7% anual, en 2006, al 6,2% en 2008. Actualmente, el consumo representa en Brasil poco más del 60% del PIB comparado a menos del 40% en China. Ayudado por la rápida ampliación del crédito, el consumo de masa se convirtió en la principal fuerza impulsora del desarrollo brasileño.

PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los resultados alcanzados en la reducción de la pobreza y de la desigualdad no son explicables solamente por el efecto preponderante de la aceleración del crecimiento económico, del empleo en la economía formal y del aumento de

la masa salarial en términos reales. Estudios realizados, incluso por el Banco Mundial, valorizan la contribución de las políticas públicas, especialmente del programa Bolsa Familia y de los Beneficios de Prestación Continuada (BPC), sin olvidar la elevación sistemática del salario mínimo por encima de la inflación y de la jubilación rural sin la exigencia de la contrapartida de una contribución previa.

El Programa Bolsa Familia beneficia hoy a cerca de 13 millones de familias. Consiste en una transferencia mensual de una suma modesta de dinero a familias que se comprometen a mantener a los niños en la escuela y someterlas a vacunación y exámenes de salud periódicos. Su coste total para la economía es pequeño, más o menos del 0,4% del PIB anual. Los Beneficios de Prestación Continuada, de valor mensual bastante mayor, constituyen pagos efectuados a ancianos, deficientes físicos y mentales y personas incapacitadas para el trabajo. Esos dos beneficios (BPC y Bolsa Familia) explican cada uno cerca del 10% del declive general en la desigualdad de la renta.

OTROS GASTOS SOCIALES-EDUCACIÓN

Uno de los problemas brasileños más críticos, la educación, viene recuperándose con dificultad del pasado de dejadez y abandono. La división tripartita de la responsabilidad –enseñanza básica a los municipios, secundaria a los estados y superior al gobierno federal– dificulta la solución, pues los dos primeros poseen menos recursos y capacidad de acción. Reconociendo esa insuficiencia, sobre todo en las regiones más pobres, el gobierno federal pasó en los últimos 16 años a actuar de modo más efectivo, transfiriendo recursos para aumentar los salarios de los profesores, instituyendo mecanismos de evaluación para todo el país y estimulando la mejoría del nivel de los docentes y directores.

Se avanzó en términos cuantitativos, pero la calidad de la enseñanza persiste como el desafío pendiente. En la enseñanza básica, las matrículas de niños de 7 a 14 años pasaron del 90% (1995) al 97% (2002), lo que le valió a Brasil el premio de la UNESCO por haber alcanzado el acceso universal. Se aumentó un año la duración de la enseñanza básica (de ocho a nueve). Aunque vaya creciendo a una tasa del 5% anual, la matrícula en la educación secundaria está en el 48%, por debajo de la media latinoamericana. Lo mismo

sucede en las universidades, donde estudia apenas el 20% de la población joven; el 30% de los universitarios, muchas veces de clase media y capaces de pagar, asisten a universidades públicas gratuitas, mientras que el 70% restante es obligado a cursar sus estudios en escuelas privadas y costosas.

Los resultados brasileños en las evaluaciones internacionales comenzaron a mejorar de forma modesta, pero el país no logró superar los últimos lugares. El gobierno se fijó la meta de alcanzar el nivel medio de los países avanzados de la OCDE en el año 2022, año del bicentenario de la Independencia, lo que exigirá los esfuerzos de varios gobiernos sucesivos y la elevación del gasto en educación del actual 4,6 al 6% del PIB.

La baja calidad de la educación constituye quizás el mayor desafío brasileño. Condiciona la calificación inferior de la mano de obra y la dificultad de elevar la productividad y la capacidad de innovación. Un aspecto animador es la generalización de la toma de conciencia del problema, tanto en el gobierno como en la sociedad civil y las empresas privadas, que están lanzando iniciativas para perfeccionar la educación. El fenómeno recuerda lo ocurrido, treinta o cuarenta años atrás, con la toma de conciencia de la llamada «deuda social», esto es, el legado de pobreza y desigualdad, que precedió a la adopción de las políticas públicas que comienzan ahora a producir resultados.

SALUD

Como en la educación, el estado general de la salud es insatisfactorio y marcado por contrastes entre regiones y clases sociales. A pesar de ese y de otros problemas como la crónica dificultad de financiación, la calidad muy variable de la atención hospitalaria y las demoras en la internación, Brasil consiguió crear un sistema público de salud que cubre a la mayor parte de la población, el Sistema Unificado de Salud (SUS). Logró igualmente resultados apreciables en la vacunación a escala continental y en el programa público de combate del sida, a pesar de continuar afrontando graves amenazas como el dengue, sin mencionar el carácter endémico de la malaria en ciertas zonas.

Sumando los gastos privados en educación y salud, Brasil dedica a gastos sociales en general, incluyendo la seguridad social, el 28% del PIB, proporción superior a la de algunos países ricos.

SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

En Brasil los problemas de narcotráfico y criminalidad organizada son muy graves, pero no han llegado a convertirse en amenazas al orden público y a la estabilidad política, como en algunos países latinoamericanos. La violencia comienza a declinar lentamente en el sudeste y en el sur, creciendo mucho en el noreste y en el norte. Los episodios de recurso a las Fuerzas Armadas en operaciones especiales han sido raros, prácticamente confinados a intervenciones en reductos de traficantes en los cerros de Río de Janeiro.

Hubo una mejora sustancial en los derechos políticos en relación al régimen militar. Persisten, aunque con una tendencia gradual a la mejoría, los problemas de tortura, violencia policial y precariedad de las condiciones carcelarias.

En contraste con Argentina y Chile, el gobierno brasileño se recusó a reabrir la ley de amnistía y procesar a los culpables de torturas y crímenes contra la humanidad practicados en la dictadura. De la misma forma que en España, continúa habiendo una considerable resistencia, sobre todo de los militares, contra la formación de una Comisión de la Verdad.

INSERCIÓN INTERNACIONAL

El prestigio internacional de Brasil nunca fue tan alto como hoy. En parte reflejo del éxito económico, del avance social y de la estabilidad democrática, ese prestigio le debe mucho también a las propicias condiciones exteriores y a la proyección de los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. Este último, en razón de su biografía de obrero convertido en gran líder político, encarnó y simbolizó de cierto modo la ascensión del país como un todo.

Aprovechando la conjunción de condiciones exteriores e interiores favorables, la diplomacia brasileña se ha desarrollado alrededor de cuatro ejes principales:

1. El reconocimiento de Brasil como actor de primer orden, lo que se traduce en la búsqueda de un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero asume eventualmente otras formas como la participación en el G20, en el grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), etc.

2. La obtención en las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de ganancias comerciales a partir de las ventajas brasileñas en agricultura y del fortalecimiento de la posición financiera en el G20.
3. El refuerzo de las relaciones sur-sur, ocasionado por la emergencia de China, India y Sudáfrica y manifestado en la multiplicación de foros de contacto con los países citados, así como con los árabes, caribeños, etc.
4. La construcción de un espacio político-estratégico (la Unión de Naciones Sudamericanas o UNASUR y su Consejo de Defensa) y económico-comercial (expansión del MERCOSUR) de exclusiva composición sudamericana (implícitamente de preponderancia brasileña en el resultado, aunque no en la intención).

Ampliando la posición de preeminencia que ya ejercía en las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC, el país adquirió presencia en temas financieros y monetarios, al concurrir activamente en la creación y consolidación del G20 como principal instancia política de coordinación económica. Su participación en las negociaciones ambientales ha sido también relevante, gracias a la posición estratégica que ocupa en selvas tropicales, reservas de agua dulce y de biodiversidad, alto porcentaje de energías limpias y renovables en la matriz energética, y amplio uso del etanol de la caña de azúcar como combustible.

En razón de su acción diplomática en general equilibrada, la diplomacia brasileña disfruta de una influencia innegable en Sudamérica, habiendo actuado como fuerza moderadora entre Venezuela y Colombia o entre esta última y Ecuador.

Goza de relaciones positivas, desprovistas de antagonismo, con sus diez vecinos. Por cierto, Brasil es de los pocos países que puede enorgullecerse de estar en paz con todos sus vecinos desde hace 141 años, desde el término de la Guerra del Paraguay (1870). Entre las naciones continentales y populosas (Estados Unidos, China, Rusia, India), es la única que no constituye una potencia nuclear ni militar convencional. Su poder internacional se resume al *soft power*, la capacidad de iniciativa diplomática, sin disponer prácticamente del *hard power*, del poder de constreñir a los demás por las armas o por la presión económica.

En el comercio, en contraste con México, que antes de la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá ya concentraba el 80% de su comercio exterior en el mercado norteamericano, el de Brasil es diver-

sificado en términos de mercados. La Unión Europea (principal socio), China (crecientemente) y Asia, Estados Unidos, el MERCOSUR y América Latina se dividen a partes no iguales, pero comparables, los orígenes y destinos del comercio exterior brasileño, que se expande también rápidamente en Oriente Medio y África. Por eso se comprende que Brasil no haya tenido interés en la propuesta de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con Estados Unidos, prefiriendo concentrar los esfuerzos en los países meridionales de Sudamérica con los cuales desarrolla intensas relaciones de contigüidad y complementariedad (Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile).

La complementariedad energética ha sido una de las fuerzas de la política brasileña de integración, expresada en el Acuerdo de Itaipú, con Paraguay (energía eléctrica), en el Acuerdo sobre gas con Bolivia, en la importación de electricidad de Venezuela en la frontera, en los acuerdos con Argentina y Uruguay, etc.

El crecimiento chino proporcionó precios elevados a las *commodities* minerales y agrícolas exportadas por Brasil (junto a Chile, Argentina, Perú y otros). Desde 2009, China se convirtió en el principal mercado para la soja y el mineral de hierro brasileño. Fue la primera vez en más de 150 años que Estados Unidos perdieron individualmente la posición de primer mercado de las exportaciones brasileñas. El comercio brasileño-chino es fuertemente asimétrico, siendo dominado por *commodities* del lado de las exportaciones y por el predominio casi exclusivo de manufacturas de las importaciones originarias de China.

Con la Unión Europea, Brasil desarrolla una compleja relación económica, de fuerte componente no sólo comercial, también en las inversiones directas (Europa es la principal inversora en Brasil), en la financiación, en la tecnología. España asumió en los últimos 16 años una posición de enorme relevancia en las inversiones destinadas a Brasil, habiendo ocupado en algunos años el primer puesto. Particularmente, España se destaca en las telecomunicaciones, en los servicios bancarios y, en general, en la explotación del petróleo. Se negocia actualmente un acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR-Brasil y la Unión Europea.

Junto a Turquía, Brasil intentó mediar en un acuerdo con Irán que contribuyese a disipar las desconfianzas en relación al programa nuclear iraní. La iniciativa despertó un enorme interés mundial, pero no logró aproximar, en definitiva, las posiciones antagónicas.

Con África, además de los profundos lazos de sangre y cultura que le unen a las naciones africanas, Brasil viene aumentando la presencia en las inversiones directas (más de 15.000 millones de dólares), el comercio recíproco y la cooperación técnica. Merece resaltarse el esfuerzo de la Empresa Brasileña de Investigación Agrícola (EMBRAPA por sus siglas en portugués) en la adaptación a la sabana africana de la tecnología de producción de alimentos que desarrolló para el *cerrado*² brasileño de características ecológicas semejantes.

TENDENCIAS POLÍTICAS RECIENTES

En una sociedad marcada por la desigualdad, la elección en 2002 de Lula, obrero y líder de un partido percibido como socialista, asumió un fuerte simbolismo cultural e histórico. A pesar del esfuerzo para disociarse del pasado radical durante la campaña, el nuevo presidente despertó en los medios financieros temores iniciales que amenazaron con desestabilizar la economía. En ese instante crítico, el gobierno demostró las cualidades que le asegurarían el éxito posterior: reconquistó la confianza interna y externa por medio de una política económica prudente, asentando las bases para la futura orientación de distribución social.

Al mismo tiempo, Lula desarrolló un intenso activismo internacional. Su impresionante historia personal, al lado de las innegables dotes de comunicador y negociador sindical, le granjearon un rápido prestigio en un mundo sediento de héroes. En ese papel, supo combinar un fuerte contenido social (Hambre Cero, reforma del sistema financiero, solidaridad con África) con un cuidadoso distanciamiento de figuras agresivas como las de los «refundadores» sudamericanos –Chávez, Morales y Rafael Correa– con los cuales, no obstante, preservó relaciones de cordial simpatía.

La diplomacia de Lula fue más festejada en el exterior que en Brasil, donde se convirtió en elemento de controversia. Las críticas más contundentes señalaron hacia su insensibilidad oportunista en relación a los derechos humanos y a los valores en general, a la indulgencia con dictaduras opresivas (Cuba, Irán), a la tolerancia con violaciones de libertades en Venezuela y regí-

² Ecosistema brasileño [N. del T.].

menes similares. Se censuró también el ansia de protagonismo conducente a iniciativas temerarias como la del abortado acuerdo sobre el uranio iraní, la exageración en la exaltación personalista del presidente y la inspiración ideológica antiamericana.

A partir de 2004, la mejoría de la economía brasileña permitió a Lula volver a aprovechar la coyuntura de la expansión internacional para acelerar el crecimiento y la distribución. La tendencia ganó intensidad y legitimidad cuando volvieron a entrar en la moda, debido a la crisis de 2008-2009, los programas de estímulo mediante gastos gubernamentales. Prolongando los estímulos durante un año más de lo necesario, se generó un clima de euforia que le permitió elegir a su sucesora. Al coste, sin embargo, de agravar el déficit fiscal, el de las cuentas corrientes y la inflación, problemas legados al nuevo gobierno.

En contraste con los «refundadores», el liderazgo de Lula procuró superar las divisiones de clases, evitando polarizar y radicalizar la sociedad. Auxiliado por la expansión económica, no necesitó perjudicar a sectores prósperos a fin de favorecer a los más pobres. En un juego de constante equilibrio consiguió hacerse admirar por banqueros y obreros, conquistando a los líderes del poderoso sector del agronegocio sin romper con los militantes del MST. Extendió su llamada personal más allá de los límites alcanzados por su partido, reclutando el apoyo de clases sociales adineradas. Su indiscutible éxito, corroborado por unos índices de popularidad altísimos al final de ocho años de mandato, liquidó el tabú de que los gobiernos populares y de inspiración de izquierda estarían destinados al fracaso.

El resultado final del segundo turno de las elecciones presidenciales (31 de octubre de 2010) dio la victoria a Dilma Rousseff (56%) contra José Serra (44%). El candidato de la oposición venció sin mucho margen en la mayoría de los estados prósperos e importantes, perdiendo por aplastadora diferencia en las regiones y estados más pobres, beneficiados por los programas de transferencias del gobierno.

De la misma forma que Lula había sido el primer trabajador elegido presidente, Dilma Rousseff, que tomó posesión de su cargo el 1.º de enero de 2011, es la primera mujer que llega a tal puesto. De clase media alta, economista, presa y torturada por el régimen militar, difiere de su predecesor en su personalidad y estilo de actuar. Con gusto por la administración, contrasta con Lula en el escaso entusiasmo para el exceso en los discursos y en las

entrevistas y en el obsesivo protagonismo interno e internacional que caracterizaron al ex mandatario.

Dilma Rousseff alteró la orientación de la política exterior, introduciendo un estilo comedido y sobrio, refractario a la multiplicación de iniciativas espectaculares. Le modificó igualmente el contenido al anunciar el compromiso con la defensa internacional de los derechos humanos y al distanciarse de las posiciones iraníes en la materia. Adoptó en el Consejo de Seguridad de la ONU una actitud cooperativa y moderada en la crisis de Libia y se reafirmó al gobierno Obama.

Heredó una situación económica difícil: inflación del 6% anual, por encima de la meta oficial del 4,5%, un déficit en las cuentas corrientes de 2,5% del PIB, bajo ahorro doméstico (poco más del 16% del PIB) y una tasa modesta de inversión (18% del PIB). El cuadro es típico del modelo adoptado en los últimos años del gobierno Lula, impulsado por el aumento del consumo del gobierno y de las familias. De ese modo, se generó un desajuste entre la fuerte demanda y la producción insuficiente, con la consecuente creciente dependencia del ahorro externo y de las importaciones, agravando la inflación y la balanza de pagos.

A pesar de haber mantenido al ministro de Hacienda (y a parte del equipo anterior), la presidenta cambió el discurso económico, reconociendo la necesidad de recortes en los gastos presupuestarios, lo que antes negaba, a fin de abrir espacio para la caída de la deuda pública y de los tipos de interés reales. El anuncio de los recortes, la negativa a conceder un aumento excesivo del salario mínimo y la resistencia a los nombramientos de políticos no cualificados crearon la expectativa favorable en relación a Dilma Rousseff, que tendrá, no obstante, una tarea difícil por delante.

De hecho, le cabe rectificar los rumbos insostenibles de la anterior política económica, sin perjudicar la capacidad de acelerar las gigantescas inversiones necesarias para la Copa del Mundo de 2014, las Olimpiadas de 2016 y la modernización de la precaria infraestructura brasileña de transportes, puertos, aeropuertos, saneamiento, etcétera.

Cuenta para ello con un amplio apoyo de las dos cámaras del Congreso, donde la coalición gubernamental reúne a cerca del 73-74% de los votos frente al 22-26% de la oposición. El principal partido de la oposición, el PSDB, conquistó los gobiernos de ocho estados, entre ellos algunos de los más populosos e importantes (São Paulo, Minas Gerais, Paraná). Al lado

de José Serra, su principal líder en ascensión es el ex gobernador de Minas Gerais, Aécio Neves, elegido senador.

El fenómeno más interesante de las elecciones fue el decisivo papel desempeñado por la candidatura que rechazó la polarización entre el PT y el PSDB, proponiendo un tercer camino: el de la entonces senadora por Acre y ex ministra de Medio Ambiente, Marina Silva. Con una biografía tan impresionante como la de Lula, rompió con el PT y el gobierno debido a divergencias, en especial con Dilma Rousseff, entonces jefa de la Casa Civil, por la aceleración de las licencias para gigantescas obras en la Amazonia. Alcanzando 20 millones de votos en la primera vuelta y forzando la realización de la segunda entre los dos más votados, la candidatura de Marina Silva probó que existe en el electorado brasileño una insatisfacción con las alternativas existentes y que hay espacio para propuestas nuevas.

PERSPECTIVAS PARA LAS PRÓXIMAS DÉCADAS

Cuatro tendencias profundas de largo plazo alteraron positivamente las condiciones del desarrollo brasileño: 1) la transición demográfica; 2) el fin del ciclo de la urbanización salvaje; 3) el petróleo y la energía; 4) el auge de las *commodities*. Esas tendencias son objetivas y mensurables, no son apenas posibilidades futuras, pero ya comienzan a hacer sentir sus efectos desde ahora, y finalmente, deben durar varias décadas.

En vez del coste demográfico de una expansión poblacional rápida en demasía, Brasil disfruta hoy del bono demográfico, que redujo sustancialmente el número de dependientes en relación a la población en edad activa. La tasa anual de crecimiento de la población, que alcanzó el 3,4% en 1964, descendió algo, entre el 0,9 y el 0,8%. La tasa de fertilidad, que fue de 6,2 hijos por mujer en la década de 1960, está actualmente en 1,9/1,8. Hasta que el envejecimiento anule esa ventaja, el país gozará de una ventana de oportunidad que no se repetirá y volverá fácilmente a elevar la renta per cápita y mejorar la calidad y no sólo la cantidad de la educación, la salud y los servicios públicos.

La tasa de urbanización ya es del 85%, mayor que la de algunos países de Europa Occidental. El sistema urbano alcanzó 80 millones de personas

por nacimiento o migración entre 1970 y 2000. Iniciada en los años veinte, la urbanización generó una presión excesiva sobre recursos escasos y contribuyó a agravar muchos problemas, desde la criminalidad hasta el colapso del sistema de transportes. A partir de ahora, el crecimiento pasará a ser mucho más moderado, concentrándose en ciudades pequeñas y medianas. Eso liberará recursos para mejorar el equipamiento social.

Carente de combustibles fósiles hasta hace muy poco, Brasil acaba de realizar uno de los más importantes descubrimientos de petróleo (y gas) de las últimas décadas. Gracias a las tecnologías de perforación en aguas profundas desarrolladas por Petrobrás, la empresa petrolífera estatal, se localizaron gigantescos depósitos de petróleo en grandes profundidades de la Cuenca de Santos. Habiendo alcanzado ya la autosuficiencia, el país tiene el potencial de convertirse dentro de algunos años en exportador líquido de medio porte y tal vez más. Por otra parte, la generación de electricidad en el proceso de fabricación del etanol de la caña de azúcar aumentará la proporción de energía limpia y renovable de Brasil, que ya es, con más del 40%, la mayor entre las grandes economías.

La ascensión económica de China, India y otros países asiáticos transformó radicalmente el mercado de *commodities*, asegurando una demanda creciente y precios en elevación para las *commodities* energéticas, minerales y agrícolas, muchas de las cuales son exportadas por Brasil. Las grandes transnacionales brasileñas en el sector del petróleo (Petrobrás) y de extracción de mineral (Vale) vienen expandiendo sus operaciones a escala mundial gracias a la coyuntura favorable.

Por otro lado, la EMBRAPA dotó al país de la más avanzada tecnología de agricultura tropical existente y contribuyó a que Brasil se convirtiese en uno de los mayores suministradores de una extensa gama de productos: café, azúcar, etanol de caña, tabaco, algodón, carne bovina, porcina y de pollo, zumo de naranja, soja en grano, celulosa, etc. La intensificación de la urbanización en Asia y África y la expansión de la población mundial, concentrada en países asiáticos y africanos importadores de alimentos, permiten esperar sin exageración que se mantenga durante décadas la tendencia favorable a los países ricos en recursos naturales como Brasil.

CONCLUSIONES

La evolución de Brasil en el reciente cuarto de siglo da la impresión de haber obedecido espontáneamente al guión de la teoría del *sequencing*: la primera fase (1985-1992) se concentró en la consolidación de la democracia; esta creó las condiciones políticas para estabilizar la economía (1992-2002), lo que, a su vez, permitió reducir la pobreza y la desigualdad (2003-2010). La separación de fases en el círculo virtuoso *política/economía/social* cada una llevando a la siguiente, estuvo lejos de ser nítida, mezclándose y superponiéndose todo el tiempo las iniciativas de diversa índole. Lo que destaca es el predominio de uno u otro aspecto en cada etapa sucesiva.

El balance de esos 26 años deja un saldo positivo. Hubo altos y bajos, pero no retrocesos catastróficos. Los progresos son reales, aunque insuficientes; los problemas en todos los sectores continúan siendo gigantescos; las disparidades regionales y sociales disminuyen apenas lentamente. Existe, sin embargo, la sensación de que el país está en movimiento y en la dirección acertada.

La sostenibilidad del modelo de crecimiento con distribución puede ser amenazada por el recrudecimiento de la inflación, principal desafío de corto plazo. En el largo plazo, Brasil deberá progresar más rápido en el perfeccionamiento de sus instituciones. Por encima de todo, necesitará elevar exponencialmente la calidad de la educación, clave para enfrentar los desafíos de una sociedad cada vez más compleja.

La teoría del *sequencing* era pesimista sobre la posibilidad de edificar democracia sin antes consolidar la prosperidad económica y la distribución de la renta, como supuestamente harían los asiáticos. Por tal razón, se estipulaba una secuencia en orden que se iniciaría con la economía, pasando a lo social y sólo entonces abriendo el camino para la democratización política. En el caso brasileño se produjo una inversión significativa de las fases, una vez que la democracia antecedió a los avances en la economía y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

No hay razón para dudar de que la democracia sea capaz de asegurar que el país sabrá enfrentar y superar los viejos y nuevos desafíos, una vez que ya llegó a este punto con instituciones y educación mucho más precarias que las actuales y sin el beneficio de las condiciones estructurales y exteriores que se volvieron propicias recientemente.

Si tal pronóstico se confirma, Brasil será el ejemplo convincente de que la democracia con inclusión y participación es el mejor camino para asegurar el progreso armónico de las sociedades de América Latina.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Dado el carácter general del artículo, preferí evitar las notas y referencias bibliográficas. Casi todos los datos que constan en el texto son de origen oficial, procediendo, en su gran mayoría, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en cuyo sitio en internet pueden ser fácilmente consultados, en <http://www.ibge.gov.br>.

Las informaciones sobre reducción de la pobreza y de la desigualdad provienen del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA por sus siglas en portugués) y también están disponibles en internet, en <http://www.ipea.gov.br>.

Un libro extremadamente útil por contener información actualizada y amplia sobre la mayoría de los temas desarrollados en el artículo es: Albert Fishlow (2011), *O Novo Brasil. As Conquistas Políticas, Econômicas, Sociais e nas Relações Internacionais*, São Paulo, Saint Paul Editora Ltda.

COLOMBIA: EL TORTUOSO CALVARIO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA HACIA LA PAZ

Por
Fernando Cepeda Ulloa
Universidad de Los Andes

En Colombia no cabe hablar de una transición entre gobiernos dictatoriales o autocráticos y una democracia. Colombia ha venido buscando desde hace más de cien años, por decir lo menos, una transición desde una democracia débil agobiada por la violencia (diferentes tipos de violencia de variada intensidad) hacia una democracia consolidada sin violencia¹.

¿Cómo lograr el pacto socio-político que permita convivir en paz, por la vía electoral, parlamentaria y de una sociedad civil activa? Es el tránsito hacia el esquema gobierno-oposición.

La relación gobierno-oposición es una dimensión determinante de la calidad de la democracia. Se reconoce que Colombia tiene una larga tradición democrática pero es forzoso reconocer que esa relación hasta nuestros días ha dejado mucho que desear, en ocasiones casi todo².

¹ Hoy existe un consenso con respecto a la principal característica del Estado colombiano, su debilidad. Incluso informes internacionales así lo corroboran. Véase Michael Shifter (dir.), *Toward Greater Peace and Security in Colombia: Forging a Constructive U. S. Policy*, Washington DC, oct. 2000. Véase también Meter Deshazo, Tanya Primiani y Phillip Mc Lean, *Back from the Rink. Evaluating Progress in Colombia, 1999-2007*, Washington DC, CSIS, nov. 2007.

² Fernando Cepeda Ulloa, *Esquema Gobierno Oposición*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1987. Una bibliografía comentada sobre el tema de la oposición se encuentra en Eduardo Posada Carbó, *La Nación soñada*, Bogotá, Norma, 2006, pp. 342-343.

El reto electoral se ha cumplido con regularidad pero en no pocas ocasiones la oposición ha alegado que no existen garantías suficientes y, entonces, ha promovido la abstención.

Los derechos electorales y parlamentarios de la oposición tuvieron un desarrollo progresivo desde 1910 pero con altibajos. Desafortunadamente no existe una historia sistemática que describa esta situación.

Con todo, derechos fundamentales como la libertad de expresión y de movimiento han sido constantes, casi sagrados, que han permitido a los partidos políticos en contienda competir, perder y ganar. Claro está, en medio de dificultades, unas veces algunas más grandes que otras.

La existencia más que centenaria de una Constitución política, la de 1886, con reformas significativas en 1910, 1936, 1945, 1954, 1958, 1968 (sustituida por la Constitución de 1991); la existencia de un sistema bipartidista tradicional aunque caracterizado por el faccionalismo: el Partido Liberal y el Partido Conservador; el papel decisivo de un grupo socio-político, para algunos un grupo oligárquico, y la capacidad de este grupo de absorber nuevas figuras o familias que llegaron a las más altas posiciones de poder con vocación de permanencia; una alta movilidad social que permitió el surgimiento de una importante clase media con incidencia notoria en la vida política, judicial, económica, social, cultural y universitaria; la ausencia de fuerzas políticas de izquierda o de derecha, o sea, la ausencia de extremismos en la vida política; y la influencia notoria de la Iglesia católica en muchos sectores, sin duda en el político, enorme en el educativo, y esto hasta los años setenta; la presencia de un movimiento sindical no muy fuerte; la precariedad de los movimientos rurales o agrarios; y la tardía vigencia de movimientos indigenistas o afrocolombianos, constituyen un conjunto de actores sociales, al lado de unas fuerzas militares o de policía, tradicionalmente institucionalistas y que han sido respetuosas con la Constitución, aunque débiles históricamente en cuanto a personal, dotación y recursos.

Así pues, estos elementos: tradición constitucional, bipartidismo, un grupo oligárquico poroso que permitió una alta movilidad individual; la ausencia de fuerzas extremistas, de izquierda o derecha; la influencia notoria de la Iglesia católica; un sindicalismo débil, urbano o agrario; movimientos sociales (indigenistas, afros) débiles; y una fuerza pública institucional, permitieron y contribuyeron a crear una fuerte tradición jurídica, una importante tradición electoral y parlamentaria y, de esta manera, una importante tradición civilista³.

³ Véase Fernando Cepeda Ulloa (ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá, Ariel, Ciencia Política,

Por esto, sorprende, pero no deja de ser luminoso, el diagnóstico del ilustre colombiano Malcolm Deas cuando afirma:

«El aspecto más peligroso del sistema colombiano fue la politización sectaria del pueblo, que alcanzó una profundidad y una cobertura que me parece singular en la América Latina. (...) Pasó lo del aprendiz de brujo, pero con ríos de sangre [Y más adelante cita a Rafael Rocha Gutiérrez]: lo que trajo violencia y guerra civil no fue ni la federación, ni el centralismo: fue la exclusión de minorías, las dictaduras de partidos y círculos excluyentes»⁴.

Claro, en una tradición civilista el problema son los civiles, no los militares; el problema es el sectarismo político y no los abusos militares por la vía de los golpes de Estado o de la preeminencia militar aun en regímenes civiles.

¿Y qué es el sectarismo sino la negación de los límites que debe reconocer el gobierno en el ejercicio del poder? ¿Y qué es el sectarismo sino los excesos de la oposición en el ejercicio de su tarea contestataria? Un exceso alimenta el otro exceso. Un abuso alimenta el otro abuso. Un gobierno que no reconoce límites genera una oposición que tampoco reconoce límites. Una oposición que no reconoce límites genera un gobierno que no reconoce límites.

De ahí la importancia de entender la democracia como un ejercicio de poderes siempre limitados por los derechos de los ciudadanos, por los derechos de la oposición, y, bien entendido, por los derechos y deberes de un gobierno que tiene un mandato por cumplir y unas obligaciones constitucionales que no puede pretermitir.

Esta delicada relación entre gobierno y oposición llevó en muchos países de América Latina o de Europa y otras regiones a la implantación de dictaduras militares o de gobiernos autoritarios. Gobiernos que no reconocieron límites en el ejercicio del poder.

Colombia –y con buenas razones– se enorgullece porque puede exhibir un panorama político diferente. No hay Pinochets, ni Onganía, ni Somozas, ni Noriegas. Ni siquiera Fujimoris. Tampoco un partido único en el cual la

2004. Principalmente los capítulos de Malcolm Deas, Eduardo Posada Carbó y Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ *Fortalezas de Colombia, op. cit.*, p. 41.

alternancia se determina con «el dedazo» de quien escoge su sucesor y, luego, se desvanece (véase Anexo 1).

Pero Colombia ha adolecido, en razón de su marcado civilismo, de gobiernos débiles que no pudieron cumplir con el objetivo central del Estado, que es la protección de la vida y de los derechos fundamentales del ciudadano.

La tradición civilista al parecer estaba reñida con la existencia de una fuerza pública capaz de ofrecer y garantizar la seguridad ciudadana. Presupuestos precarios, una fuerza militar insuficiente y nociones jurídicas decimonónicas que «legitimaban» de alguna manera el uso de la violencia por parte de la oposición contra gobiernos débiles (es la noción de delito político que permitió la amnistía y el indulto para quienes utilizaban la violencia como arma política).

Así las cosas, la conjunción de gobiernos débiles, sectarismo partidista y nociones jurídicas complacientes abrió, una y otra vez, el camino para la utilización de la violencia como herramienta de oposición.

La violencia (el uso de las armas, así sean primitivas, en nuestro tiempo más sofisticadas y mortíferas –minas anti-persona, carros-bombas, cohetes artesanales de corto alcance, etc.–) ha sido utilizada tanto en el siglo XIX (guerras civiles) como en el siglo XX (violencia partidista) como, ahora, en el siglo XXI (narcoterrorismo) y tanto por liberales, conservadores, comunistas, sacerdotes y, recientemente, extremistas de derecha (paramilitares)⁵.

Deformada así la noción de gobierno, deformada así la noción de oposición, derivamos en periodos hegemónicos, es decir, periodos durante los cuales permanecía en el poder un solo partido con la exclusión casi total del otro partido. Entre 1886 y 1930, hegemonía del Partido Conservador con algunos reconocimientos a la minoría liberal en materia electoral, parlamentaria y diplomática. Hegemonía del Partido Liberal entre 1930 y 1946. Retorno del Partido Conservador en condición minoritaria desde 1946 hasta 1953, cuando se produce la así llamada «vacancia presidencial» y la Asamblea Constituyente elige al general Rojas Pinilla para completar el periodo (7 de agosto de 1954) y, luego, lo elige por otro periodo, que se interrumpe el 10 de mayo de 1957, cuando el general Rojas Pinilla nombra una Junta Militar que luego es elegida popularmente por medio del así llamado plebiscito del 1º de diciembre de 1957.

⁵ En Colombia existen escuelas de investigación social denominadas los Violentólogos; académicos que se han dedicado al estudio de la violencia. También existen los Pazólogos, que son los que se dedican al estudio de la Paz; y la literatura en ambos casos es muy extensa, al respecto existe una excelente bibliografía comentada en el libro de Eduardo Posada Carbó, *La Nación Soñada*, Bogotá, Norma, 2006, pp. 207-322.

La utilización de la violencia partidista tuvo su momento más crítico y desolador en la «Guerra de los Mil Días» (1899-1902), que finalizó con el compromiso de los dos partidos de renunciar a la utilización de la violencia. La destrucción, el número de muertos y luego la «pérdida» de Panamá, dejaron una lección ejemplarizante que vino a romperse en forma dramática durante el gobierno de Ospina Pérez y, después, y con mayor dramatismo a raíz del asesinato de Gaitán, en 1948.

Fue el temor de otra hegemonía conservadora lo que llevó al «golpe de opinión» del 13 de junio de 1953. Y el temor a una hegemonía militar lo que llevó al otro «golpe de opinión» el 10 de mayo de 1957 y, entonces, a la creación del Frente Nacional (y no un Frente Civil que podía llevar un mensaje anti-militar) que buscó, sensata y acertadamente, lidiar con los dos grandes problemas históricos de Colombia: el sectarismo partidista (con la violencia como secuela) y la alternancia en el poder (para evitar hegemonías). Se diría que se encontró la fórmula para asegurar una relación civilizada entre gobierno y oposición, o sea, entre liberales y conservadores, ahora alternados en el poder y con participación paritaria siempre, en todos los órganos del poder, durante cuatro periodos presidenciales.

¿RESULTÓ EXITOSA LA FÓRMULA?

Sin duda, en lo referente a la violencia interpartidista, esta desapareció del escenario político. El sectarismo partidista fue reemplazado por el sectarismo entre facciones o grupúsculos al interior de un partido. Se podría hablar de sectarismo intrapartidista.

Pronto este sectarismo también fue perdiendo vigencia y fue reemplazado por la violencia de la izquierda radical alimentada inicialmente por los vestigios de la violencia partidista y, luego, por la inspiración castrista (1958), la «guerra fría» que se libró en la América Latina y, luego, horror, en la alianza creciente entre estos grupos armados ilegales con el criminal negocio de las drogas ilícitas y otras manifestaciones del crimen organizado.

Y, algunos, para mí incorrectamente, pero con una interpretación ideológica interesada, argumentaron que se había entronizado una hegemonía bipartidista, una especie de partido único, a la mexicana (¡qué exageración!). Y así

hablaban de un nuevo sectarismo, de la exclusión de otras fuerzas políticas. Y, de nuevo, se encontraban justificaciones para que los grupos así excluidos recurrieran a la utilización de la violencia: las FARC (ex guerrilleros liberales cooptados por el partido comunista en una estrategia de utilización de «todas las formas de lucha»), el ELN (creado en La Habana, con fuerte presencia de sacerdotes españoles y, luego, del colombiano Camilo Torres), el M-19 (conservadores y ex partidarios de Rojas Pinilla, decepcionados por lo que consideraron el fraude que impidió que Rojas ganara la presidencia en 1970 en contra de Misael Pastrana Borrero). Al lado, surgieron otros grupos violentos.

Terminado el Frente Nacional, se puso en marcha el desmonte del mismo pactado en la Reforma Constitucional de 1968⁶.

El juego de la alternancia en la presidencia se abría a la competencia partidista. Y la primera elección (1974), ¡oh coincidencia!, la ganó el dirigente liberal Alfonso López Michelsen, quien había liderado la crítica a la «alternación pactada» desde la introducción de ésta en 1959. López Michelsen obtuvo una formidable mayoría en una elección que parecía reunir las tres fuerzas políticas que ahora figuraban en el paisaje político colombiano: el liberalismo (López Michelsen); el conservadurismo (Álvaro Gómez); y María Eugenia Rojas, la Alianza Nacional Popular. Cada uno de ellos era hijo de una figura emblemática representativa del proceso político que había vivido la nación en los últimos cincuenta años, de hegemonía, violencia y acuerdo interpartidista. Alfonso López Michelsen, hijo de la personalidad más renombrada del Partido Liberal, Alfonso López Pumarejo, dos veces presidente; Álvaro Gómez, hijo de Laureano Gómez, la figura más dura del Partido Conservador, presidente entre 1950-1953; y María Eugenia Rojas, hija del general que habiendo asumido a instancia de liberales y conservadores el poder en 1953, fue elegido por la Asamblea Constituyente días después. El bipartidismo tradicional y el tercer partido que se desarrolló durante el Frente Nacional y lo desafió en 1970. Tres descendientes de tres presidentes que no culminaron su mandato electoral. López Pumarejo renunció en 1945 y así no culminó su segunda presidencia, que iba hasta 1946. Laureano Gómez produjo una «vacancia presidencial» el 13 de junio de 1953, su periodo terminaba el 7 de agosto de 1954. Y Rojas Pinilla renunció el 10 de mayo de 1957, luego de haber sido reelegido por la Asamblea Constituyente para otro perio-

⁶ Un análisis publicado por académicos colombianos y norteamericanos sobre el Frente Nacional se encuentra en R. Albert Berry *et al.*, *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, New Brunswick, Transaction Books, 1980.

do de cuatro años. ¿Ironías de la historia? ¿O acaso una reparación histórica sometida al veredicto popular?

El gobierno de López Michelsen no pudo reflejar las contundentes mayorías que lo llevaron al poder. El «gobierno del Mandato Claro» se vio limitado por el mandato constitucional que ordenaba darle al partido que seguía en votos (el Conservador) «una participación adecuada y equitativa» (artículo 120, numeral 14).

Era la receta contra la hegemonía, contra la exclusión, contra el sectarismo. En esencia, contra los factores que generaban violencia interpartidista. La receta seguía siendo eficaz entre los partidos tradicionales pero no alcanzaba a los grupos armados ilegales que se declaraban insurgentes.

El 14 de septiembre de 1977, una huelga nacional acompañada de violencia con el resultado de varios muertos sugiere que hay otros factores que están, ahora, alimentando la violencia y que ésta ya toca a la propia capital de la República. Al parecer están surgiendo nuevas formas de violencia. El secuestro como forma de financiación de la insurgencia armada y como arma de lucha política (secuestro y ejecución de líderes empresariales o sindicales).

El magnicidio (algo excepcional en nuestra historia) entra con toda fuerza en el escenario político. El asesinato del ex ministro de Gobierno de la administración López Michelsen (una venganza por los muertos del 14 de septiembre), Rafael Pardo Buelvas, en su residencia, y el intento fallido de algo similar y simultáneo contra el propio presidente López Michelsen y uno de sus hijos, no deja dudas a este respecto. ¡Más adelante vendrían otros, muchos más!

En la segunda elección competitiva, de nuevo, el liberalismo, aunque en forma menos contundente, gana en la persona de Julio César Turbay, un político tradicional, de reconocida habilidad. En su presidencia se buscan, en tiempos diferentes, dos objetivos: la seguridad y la paz. Y se mantienen las concesiones burocráticas al partido que sigue en votos.

Desafiado por audaces acciones de las guerrillas, introduce un «Estatuto de Seguridad» que muchos consideran violatorio de los Derechos Humanos. Se le acusa de haber dado rienda suelta a los militares. Se le descalificaba como el Bordaberry colombiano, para aludir así a la situación uruguaya de un gobierno civil controlado por los militares duros.

Un episodio dramático marca su administración, pero, también, habla de su proverbial habilidad: la toma, por parte del M-19, de la Embajada de

la República Dominicana, residencia que fuera de Rojas Pinilla. Se realiza un secuestro masivo de dieciséis embajadores, incluyendo el de Estados Unidos.

El presidente Turbay logra una negociación que permite a los guerrilleros del M-19 viajar a Cuba. Reciben además una suma millonaria. Y, así, se inician más conversaciones de paz, que con diferente intensidad y variadas concesiones no culminan hasta el día de hoy.

Colombia lleva treinta años negociando la paz con diferentes grupos armados ilegales. Ha habido algunos éxitos. Los que se obtuvieron durante la administración Barco 1986-1990 y la administración Gaviria 1990-1994, con el M-19, el Quintín Lame, una facción del EPL y otros grupúsculos. El que se logró durante la administración Uribe (2002-2010) al desmontar las estructuras de las autodefensas mal llamadas paramilitares. Las FARC y el ELN han buscado propiciar procesos de paz más con la idea de fortalecerse que de llegar a acuerdos.

Desaparecida la violencia interpartidista, vigentes los mecanismos extraordinarios de participación burocrática para las dos principales colectividades políticas, el tema de la violencia sigue adquiriendo nuevos matices cada vez más preocupantes.

Es así como llega a la presidencia otro político de origen modesto (como Turbay), esta vez, conservador de origen pero con una actitud tercermundista, antiamericana y con la obsesión de hacer la paz: Belisario Betancur.

Excluye del poder burocrático a la facción oficial del Partido Liberal, representada por López Michelsen, y hace alianza con el disidente liberal Luis Carlos Galán.

Su búsqueda de la paz, no obstante la tregua y el Acuerdo de Paz (cese de fuego) logrado con las FARC (28 de marzo de 1984 y renovado el 2 de marzo de 1985) y la creación del partido político de éstas, la Unión Patriótica, desembocó en dos tragedias: la toma del Palacio de Justicia por el M-19, el 7 de noviembre de 1985, y lo que se podría denominar hoy (entonces eso no era tan claro) «la guerra sucia» contra las FARC en las personas de los miembros de su brazo político, la Unión Patriótica. La tesis de las FARC de «utilizar todas las formas de lucha» (violencia, extorsión, secuestros, elecciones, infiltración, intimidación, financiación con el dinero del negocio criminal de las drogas ilícitas, etc.) generó una respuesta similar en algunos sectores de la Fuerza Pública y de la sociedad civil. Es el así llamado «paramilitarismo».

Casi tres décadas después de haber pactado la paz entre los partidos tradicionales, Colombia está enfrentada a una violencia descomunal, cuya

dimensión no se evalúa adecuadamente y que enfrenta al gobierno con una guerrilla que simula querer la paz, pero que utiliza sus espacios para fortalecerse y debilitar al gobierno y a la sociedad. Y, poco a poco, se va enfrentando a unos grupos armados ilegales, supuestamente de autodefensa, que van sustituyendo a la Fuerza Pública con métodos de «guerra sucia» para contrarrestar así la debilidad del gobierno y responder a los abusos de las guerrillas.

De esta manera, se produjo un desbordamiento entre los grupos armados ilegales. La violencia dejó de tener límites. Se registraron excesos, de parte y parte, que todavía siguen asombrando a la opinión pública, en la medida en que la promoción de la verdad ha ido revelando situaciones impensables.

Una vez más, el gobierno tiene que confrontar, pero ahora dotados de enormes recursos financieros, a grupos armados ilegales, de izquierda y de derecha, todos financiados con los dineros del negocio criminal de las drogas.

La dimensión real del problema se hace claramente notoria durante la presidencia de Virgilio Barco, liberal, quien sucede a Betancur en 1986⁷.

El presidente Barco busca hacer un gobierno genuinamente liberal que le dé todo el vigor a una dinámica de cambio (en lo político, en lo institucional, en lo económico, en lo social, en materia de paz). Intenta, entonces, hacer valer las contundentes mayorías que respaldaron su programa. En consecuencia, propone, en cumplimiento del artículo 120, numeral 14, que ordena la «participación adecuada y equitativa» del partido que sigue en votos al del presidente, el Partido Conservador, en tres ministerios de los trece que constituían el gabinete: Desarrollo, Salud y Comunicaciones.

¿Acaso, ahora con senadores y representantes de la Unión Patriótica (el partido de las FARC), el Partido Conservador estaba dispuesto a jugar un papel equivalente a su fuerza electoral o sólo aceptaba la sobrerrepresentación de la que venía gozando desde 1958? ¿El Partido Conservador dejaba todo el espacio de la oposición al partido de las FARC?

En la Colombia del post Frente Nacional el derecho de establecer la naturaleza del gobierno (partidista o de coalición) lo tenía el partido que seguía en votos al mayoritario. Fue así como el Partido Conservador prefirió no entrar en una coalición y cómo el gobierno encontró el espacio constitucional para

⁷ Un repaso de los diferentes grupos armados ilegales y los esfuerzos pacificadores se encuentra en Angelika Rettberg, *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2010.

introducir, por fin, el esquema gobierno-oposición, o el esquema partido de gobierno-partidos de oposición (Conservador, Unión Patriótica, otros).

Me correspondió como ministro de Gobierno explicar esta nueva etapa de la vida política colombiana que le ponía fin a casi tres décadas de gobiernos compartidos entre liberales y conservadores. Ahora, surgía la oportunidad para el liberalismo de soltar las amarras y volver a sus viejos ideales de cambio y progreso social. Ahora, surgía la oportunidad para el conservadurismo de ofrecerse desde la oposición como alternativa de gobierno creíble. Ahora, la Unión Patriótica, y con ellas las FARC y otros grupos armados ilegales, podían competir desde la legalidad para ofrecerse también como alternativa.

El presidente Barco, contra viento y marea, resistiendo a las presiones de sus copartidarios y de sus adversarios, mantuvo el esquema durante su periodo presidencial. Ni liberales ni conservadores querían salir del cómodo arreglo de la coalición liberal-conservadora.

Y desde la terminación del gobierno de Barco, todos sus sucesores, cinco presidentes, han gobernado con la participación de varias fuerzas políticas, principalmente las mayoritarias. El gobierno del presidente Juan Manuel Santos se denomina de Unidad Nacional y tiene un respaldo superior al 80% de los miembros del Congreso.

Se puede decir que desde 1958, la oposición no llega al poder. Hay alternativas pero no hay alternación. ¿Es eso tan saludable para el sistema? Me temo que no tanto si el asunto se examina a la luz del tema que inspira este texto: la transición de una democracia débil con violencia a una democracia sólida sin violencia.

Colombia ha hecho esfuerzos descomunales para fortalecer su democracia. Tanto es así que no obstante los desafíos monumentales, las elecciones se realizan sin falta, las instituciones funcionan a pesar de situaciones alarmantes (el número de congresistas investigados por vínculos con el paramilitarismo) o el número de oficiales de la Fuerza Pública investigados (detenidos o condenados) por idénticas razones o por abusos en materia de derechos humanos. Por otra parte, el respeto a las decisiones judiciales reafirma nuestra tradición jurídica. Y los frecuentes desacuerdos con la cúpula militar dan lugar a rumores sobre el «ruido de sables», pero jamás se ha comprobado una intentona seria de golpe militar.

La nueva Constitución de 1991, propiciada desde la administración Barco y realizada durante la administración Gaviria, abrió las compuertas del

régimen político a nuevas fuerzas políticas (hasta tal punto que, en apariencia, liberalismo y conservadurismo serían hoy fuerzas minoritarias o disminuidas significativamente); con el sistema de la tutela y de las acciones de grupo le dio a los ciudadanos, individual y colectivamente, recursos jurídicos altamente eficaces (algunos sostienen que excesivamente eficaces) que ofrecen una real y creíble protección jurídica⁸.

La elección popular de alcaldes (desde 1988) y la de gobernadores (1992) han dinamizado el juego político y han abierto posibilidades a nuevas fuerzas y a nuevas figuras políticas que luego han buscado proyección nacional (académicos como Antanas Mockus, Carlos Gaviria, Sergio Fajardo; sindicalistas como Lucho Garzón y Angelino Garzón; indígenas, afros, etc.; mujeres como Noemí Sanín, Martha Lucía Ramírez, Carolina Barco, Cecilia López, Clara López). En el sector financiero se imponen figuras que pertenecen al mundo de los «hombres hechos por sí solos»: Luis Carlos Sarmiento, Carlos Pacheco...

La Constitución de 1991 propició una dinámica política que pulverizó, por lo menos en las apariencias, el tradicional bipartidismo colombiano. Se reconoce que ésta introdujo, deliberadamente, incentivos tanto en el sistema electoral como en los mecanismos de financiación de campañas y de utilización de los medios de comunicación que propiciaron un despedazamiento descomunal de los partidos políticos. Por ello, en el año 2003 se introdujo una reforma política que estuvo dirigida a disminuir el número de partidos políticos o movimientos (para la elección de marzo de 2002 habían 59 registrados), Acto Legislativo N.º. 1 de 2003. Y luego, la así denominada Ley de Bancadas buscó introducir disciplinas de los partidos en las corporaciones públicas. Esta Ley estableció una fecha límite: el 19 de octubre de 2006, para que los partidos políticos y movimientos se acomodaran a la nueva normatividad. De esta manera, se pasó de 59 partidos y movimientos a 11 y recientemente a 5. Así el análisis que hizo el profesor Matthew Shugart resultó valedero. Calificó la reforma de 2003 como una de «las reformas más fundamentales de un sistema electoral realizada en el mundo en la última década»⁹. Esto se logró gracias a dos decisiones: asegurar que la distribución de sillas reflejara la dis-

⁸ Sobre el funcionamiento de la Asamblea Constitucional el libro clásico es el de Manuel José Cepeda Espinosa, *La Constituyente por dentro, mitos y realidades*, residencia de la República. Bogotá, Imprenta Nacional, 1993.

⁹ Matthew Shugart, Erika Moreno y Luis E. Fajardo, «Deepening Democracy by Renovation Political Practices: The Struggle for Political Reform», en *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia*, edición de Christopher Welna y Gustavo Gallon (eds.), Notre Dame, Ind., Notre Dame University Press, 2007, pp. 2 y 37.

tribución de los votos por partido y asegurar que un voto por cualquier candidato de un partido (en el caso de partidos que presentaban listas abiertas) ayudara al potencial para ganar sillas del partido como una totalidad¹⁰.

Posteriormente, estos cambios fueron reforzados con la enmienda constitucional (Acto Legislativo N°. 2 de 2004) que permitió la reelección inmediata del presidente y la ley de Garantías Electorales (Ley Estatutaria 996 de 2005) que buscaba proteger a la oposición.

Las mujeres ocupan un lugar prominente en todos los niveles del sector judicial, educativo, gerencial, en la fuerza pública, los deportes, la cultura, a nivel gremial, ministerial, diplomático, en los medios de comunicación, etc. Se nota una menor representación en los cuerpos colegiados.

En todos los sectores se puede verificar una alta movilidad social.

La descentralización es una realidad a la cual, cómo negarlo, le hacen falta controles. Por eso la corrupción la ha desfigurado y hasta desacreditado.

La sociedad civil es cada vez más vigorosa en todos los sectores.

La clase media se ha extendido y así lo acredita el crecimiento vertiginoso del sistema educativo.

Los poderes independientes y las Comisiones Reguladoras juegan su papel y, claro, requieren perfeccionamiento.

Las formas de participación popular en todos los niveles gubernamentales tienen vigencia. Y los intentos de utilización del referéndum para la formulación de políticas públicas han sido bien dosificados o regulados por la Corte Constitucional.

La gran y reconocida debilidad de la gobernabilidad en Colombia, la debilidad de la Fuerza Pública y su incapacidad para garantizar la seguridad ciudadana, fue finalmente convertida en el objetivo central del gobierno del presidente Uribe, quien contó con dos factores favorables para implementar su política de seguridad democrática: el Plan Colombia ya en proceso, y la posición decididamente antiterrorista del gobierno de Estados Unidos (consecuencia del 11 de septiembre de 2001) que permitió, por primera vez, que desapareciera la distinción artificial entre terroristas (las FARC, el ELN) y los

¹⁰ Sobre el tema de la Reforma de 2003 véase Felipe Botero, «Reforma política, personalismo y sistema de partidos: ¿partidos fuertes o coaliciones electorales», en Gary Hoskin y Miguel García Sánchez, *La Reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* El mejor trabajo sobre esta reforma es el de Mónica Pachón y Matthew S. Shugart (2010), «Party System Rationalization and the Mirror Image of Interparty and Intraparty Competition: The Adoption of Party Lists in Colombia», en *Electoral Studies* 29, 4, pp. 648-660. Version online en: doi:10.1016/j.electstud.2010.06.005.

narcos (los cárteles involucrados en diferentes o en muchas de las etapas del negocio criminal de las drogas ilícitas) para que fueran tratados como un solo fenómeno: narcoterroristas¹¹.

Esto generaba una gran diferencia. Por fin, el gobierno de Estados Unidos se involucró en la lucha contra las FARC y el ELN. Así el gobierno colombiano pasó a contar con recursos que jamás había podido obtener (cierto tipo de armas, inteligencia, transporte sofisticado, etc.). Por supuesto, algunos norteamericanos fueron secuestrados, y miembros de las FARC y paramilitares fueron extraditados a Estados Unidos¹².

Al presidente Santos (2010-2014) el éxito de la Política de Seguridad Democrática le permite plantear un nuevo objetivo: la Prosperidad Democrática. Con todo, no pocos consideran que todavía es indispensable consolidar la seguridad democrática, claro está que con prosperidad económica y social, pero todavía con un esfuerzo sostenido para preservar la seguridad alcanzada y para redondear una tarea que no ha sido cabalmente culminada.

En torno a esta cuestión se debatirán las fuerzas políticas durante la primera parte de la administración Santos. Y no sería sorprendente que el tema pase a ser el central en la próxima campaña presidencial (2013-2014). Entre otras razones –y aquí se alude a la enorme responsabilidad internacional– porque el factor que permitió a los grupos armados ilegales, desde las FARC hasta los paramilitares, desafiar la frágil gobernabilidad democrática colombiana fue el negocio criminal de las drogas. Como dijo con brevedad y contundencia admirables el presidente Clinton, en Cartagena, «la droga exacerbó todos los problemas de Colombia»¹³. Exacerbó, precisemos, la inseguridad, todas las formas de violencia de las vertientes ideológicas extremistas de izquierda y derecha, exacerbó la corrupción, exacerbó la ineficacia gubernamental, exacerbó los abusos y violaciones de derechos humanos, exacerbó todas las formas de injusticia social (expropiación de tierras, desplazamientos humanos, etc.).

¿Podría decirse que sin el fenómeno de las drogas ilícitas Colombia habría consolidado una democracia competitiva, transparente, con prosperidad económica y social?

¹¹ Véase Carolina Barco, *Reflexiones sobre la política exterior de Colombia: 2002-2006*. La autora hace referencia específica a este tema. Véase el documento del Consejo Nacional de Seguridad de los Estados Unidos NSPD-18, 2002.

¹² Sobre el origen y desarrollo de la política del presidente Uribe véase Fernando Cepeda Ulloa (ed.), *Sostenibilidad de la política de seguridad democrática en Colombia*, Bogotá, Panamericana, 2005.

¹³ En la revista *Cambio*, 28 de agosto de 2000.

Cuando se hagan bien hechos los cálculos de los costos de lo que ha sido el fenómeno de las drogas ilícitas en Colombia, es posible que se concluya que lo que se había logrado con el Frente Nacional, no obstante deficiencias notorias, había abierto el camino para construir, dentro de un proceso democrático profundo, una sociedad abierta y próspera.

Los esfuerzos en favor de la profundización democrática se hicieron en la Constitución de 1991 y en sus desarrollos posteriores. La lucha para asegurar la paz lleva más de un cuarto de siglo y exhibe gestos muy generosos. Inútiles, desafortunadamente. La titánica tarea por superar el sectarismo está consolidada. La búsqueda de la seguridad ciudadana ha comprometido, con éxito, ocho años de gobierno (2002-2010). Y sigue en la agenda. Pero la transición hacia una democracia sólida sin violencia es una tarea pendiente.

De la misma manera que Colombia ha podido mantener su democracia –con defectos que no se desconocen–, no obstante el desafío de una violencia persistente desde 1946, con periodos de alivio, bien pasajeros y con periodos de intensificación formidables, por ejemplo, durante la administración Barco (1986-1990) o la de César Gaviria (1990-1994) y, mucho más aún, durante la administración Samper (1994-1998) y, no obstante una generosísima aproximación a la paz, durante la administración Pastrana. El engaño y la desilusión llevaron a que el gobierno buscara y obtuviera que Estados Unidos, la Unión Europea y otros declararan a las FARC como grupo terrorista, denominación que adquirió un nuevo significado a la luz de las resoluciones del Consejo de Seguridad, después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Esta fortaleza institucional colombiana, tan precariamente reconocida, tan olímpicamente despreciada, sobresale durante la administración Samper cuando las instituciones estuvieron sometidas a desafíos impensables: 1) el Proceso 8.000, relacionado con la financiación ilegal de la campaña samperista; 2) la confrontación abierta con un socio, aliado y amigo: Estados Unidos de América; y 3) los ataques exitosos de las guerrillas incluso a bases militares importantes. Ya se hablaba de un posicionamiento exitoso de las FARC... por ello no es sorprendente que tanto la opinión pública como la comunidad internacional se hubieran ilusionado y comprometido con un proceso de paz como el que anunció Andrés Pastrana durante la segunda vuelta de la campaña presidencial y que es, para muchos, la razón de ser de su triunfo electoral.

Si el proceso de paz de Betancur desembocó en la tragedia del Palacio de Justicia (6 de noviembre de 1985), el de Pastrana culminó con algo inusitado: el ataque con cohetes artesanales al Palacio Presidencial en Bogotá, el 7 de agosto de 2002, cuando la comunidad internacional y las personalidades colombianas celebraban la toma de posesión del presidente Uribe. Solo la ineficacia del ataque, que dejó varios muertos en lugares próximos al Palacio, evitó una tragedia de alcance internacional, cuyas consecuencias no son fáciles de imaginar.

El Proceso 8.000 llevó a varios ministros a la cárcel, así como a algunos miembros del Congreso. Y el presidente Samper fue juzgado y absuelto por el Congreso.

Como se ve, todas las ramas del poder público, los partidos políticos, sus candidatos, la jerarquía eclesiástica, ¡qué sé yo! han sido objeto reiterado de gravísimos desafíos. La verdad es que mantienen su fuerza institucional y nunca sufrieron discontinuidad.

Este panorama institucional, bien arraigado, fuerte –a pesar de sus imperfecciones– le da fundamento a la fortaleza colombiana en materia de formulación de políticas públicas, de buen manejo macroeconómico, de fortalecimiento de la sociedad civil, de pluralismo ideológico y cultural, en síntesis, de progreso político, económico y social.

Fue en respuesta a una pregunta insistente de Enrique Iglesias, entonces presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, que resolví embarcarme en la tarea de reunir un grupo de especialistas con quienes construimos un volumen, que más tarde se complementó con otro (*Fortalezas de Colombia I* y *Fortalezas de Colombia II*). Ellos dieron los elementos de la explicación a su difícil interrogante: «¿Por qué Colombia ha sido capaz de mantenerse como un Estado democrático con un apreciable desarrollo económico y social no obstante el desafío de guerrillas, terroristas, cárteles armados que trafican con drogas ilícitas, vigilantismo, corrupción y altos niveles de inequidad social y de concentración de la propiedad?».

Es que en algunos momentos pareciera que el país se gobernaba como si todo estuviera en orden.

El prólogo que presenta *Fortalezas de Colombia*, escrito por dos funcionarios de alto nivel del Banco Interamericano de Desarrollo, Ciro de Falco y Carlo Binetti, que conocían bien los más íntimos meandros del aparato institucional colombiano y del proceso de formulación de políticas públicas, es bien elocuente:

«El Banco Interamericano de Desarrollo ha sumado los esfuerzos de su Departamento Regional de Operaciones en Washington y de su Oficina Especial en Europa para presentar al lector este libro que analiza un conjunto de tradiciones e instituciones que están en el corazón de la gobernabilidad democrática de Colombia.

A diferencia de otros análisis que abundan en la multiplicidad de males que golpean al país, en este libro se recopilan escritos realizados por destacados colombianos y colombianistas que dan una visión integral sobre las fortalezas institucionales del país que no pueden ser ignoradas. El lector se sorprenderá al encontrar un conjunto tan amplio de instituciones sólidas que constituyen la espina dorsal de una evolución histórica que ha permitido a Colombia afrontar grandes desafíos sociales, políticos y económicos.

El desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueve el crecimiento económico; que proporcione un marco regulatorio adecuado para el funcionamiento de los mercados; que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de seguridad jurídica y política; que sea capaz de adoptar políticas apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente; y que implemente esas políticas de manera eficiente, transparente y responsable. Por ello, en las agendas de los países y de los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación, la promoción de la gobernabilidad democrática se ha convertido en uno de los pilares fundamentales para alcanzar y hacer duraderas las metas del desarrollo.

Colombia se debe sentir orgullosa del conjunto de tradiciones e instituciones que le han permitido avanzar en su compromiso con el desarrollo, en un camino en el cual ha tenido grandes éxitos y ha sufrido enormes adversidades. Nuestras vivencias desde el Banco Interamericano de Desarrollo nos han llevado a conocer buena parte de estas fortalezas y ello nos ha llevado a la convicción de que Colombia cuenta, a pesar de sus múltiples problemas, con una profunda riqueza interior cimentada en estos grandes activos institucionales. La salvaguarda de este capital institucional debe ser un propósito colectivo, ya que constituye una herramienta indispensable para forjar un futuro de paz y desarrollo».

En esta línea, es obligatorio mencionar las tesis centrales del economista y reconocido académico Carlos Caballero Argáez.

«La estabilidad colombiana entre 1967 y 1998 no hizo necesario que el país acudiera al Fondo Monetario Internacional (FMI), y acordara la ejecución de programas especiales de ajuste, aunque en 1985 el Fondo hizo un seguimiento cercano al desempeño de la economía dentro de un esquema de “monitoría”.

En 1999, los desequilibrios macroeconómicos que se habían generado a lo largo de la década condujeron a recurrentes ataques contra la tasa de cambio que el Banco de la República enfrentó mediante venta de reservas, contracción monetaria y aumentos en la franja de intervención de la tasa de interés»¹⁴.

«Entre los años treinta y finales del siglo XX la economía colombiana creció de manera sorprendente, hasta la década de 1970 el crecimiento promedio de la economía fue cercano al 5%. Durante los años ochenta la dinámica de la economía se redujo y el PIB creció, en promedio, por debajo del 4%. El caso colombiano fue único en América Latina durante los ochenta, que se recuerda como la década perdida en la región. Colombia no reestructuró su deuda externa y registró la tasa de crecimiento más alta entre los distintos países latinoamericanos (...) En 1999 la economía experimentó una contracción del 4,3% del PIB, situación que no había tenido lugar desde la crisis del año 1930. A partir del 2000 volvió a crecer, y solamente hasta el año 2003 el ritmo de crecimiento fue del 3,7%»¹⁵.

En material social, a partir de los años cincuenta, «han venido mejorando las condiciones promedio de vivienda, educación y salud», afirma José Antonio Ocampo, distinguido economista e historiador: «Este proceso se dio también, aunque por mucho más tiempo que en los indicadores de pobreza. El proceso no ha sido, sin embargo, homogéneo a lo largo del tiempo o del territorio nacional. Pero se mantuvieron diferencias notorias entre las condi-

¹⁴ Carlos Caballero Argáez, «Economía y política social», en Fernando Cepeda Ulloa, *Fortalezas de Colombia*, op. cit., pp. 261-262.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 273.

ciones de vida de las zonas urbanas y rurales del país. Por su parte, los indicadores de distribución del ingreso se deterioraron entre los años treinta y sesenta»¹⁶. Y, más adelante, Ocampo precisa: «en cualquier caso, durante la década de 1980, como un todo, la distribución del ingreso no mejoró y antes bien, a partir de 1983 se revirtieron parcialmente las tendencias favorables que se habían experimentado en los años setenta»¹⁷.

En Colombia no termina el debate sobre la relación existente entre pobreza y violencia, entre desigualdad social y violencia. A tal punto que cuando escribimos estas líneas el sociólogo Eduardo Pizarro León-Gómez, una vez más, tercia en este debate para afirmar que «desde mi perspectiva, si bien las FARC y el ELN se benefician de la pobreza, constituyen, ante todo, un factor de empobrecimiento colectivo»¹⁸. Es un asunto muy complejo pero me atrevería a decir que la tesis predominante en Colombia ahora es la de rechazar la justificación de la violencia como consecuencia de la desigualdad y la pobreza, o sea, la tesis clásica de los factores estructurales de la violencia. Tesis –y Pizarro la critica– con la cual aun la propia jerarquía de la Iglesia católica se ha visto comprometida.

Colombia no ha sido ajena al proceso reformista en materia política que se ha venido dando en otros países de la región. Desde antes de la nueva Constitución de 1991 se han venido introduciendo reformas. Tanto en el terreno institucional como en la vida económica Colombia fue adoptando reformas que anticipaban o coincidían con las que se realizaban en otras partes de América Latina o del mundo.

Reformas de los partidos políticos, de la financiación política, de la elección de alcaldes y gobernadores, de fortalecimiento de la descentralización que, finalmente, se recogieron o profundizaron en el cambio más audaz que fue el de la adopción de una Nueva Constitución, la de 1991. Sin duda, una respuesta a lo que se denominó una «sociedad bloqueada», y a las crisis formidables que venían afectando el apropiado funcionamiento del sistema político.

Durante la administración Barco la consigna repetida era: los problemas de la democracia se resuelven con más –y no menos– democracia.

¹⁶ José Antonio Ocampo, *Entre las reformas y el conflicto: Economía y política en Colombia*, Bogotá, Norma, 2004.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 58.

¹⁸ *El Tiempo*, 21 de febrero de 2011.

En el sector económico (financiero y comercial) los vientos de la reforma económica también llegaron a Colombia. Sus primeras manifestaciones se dieron en la administración Barco y se profundizaron en la de Gaviria (1986-1994). Pero esa no es realmente la transición en Colombia. Esas reformas forman parte del ambiente que ha predominado en la región, de urgencias identificadas, de falencias que había que superar¹⁹.

Con todo, la verdadera transición va por otro lado y no se dan éxitos similares aunque sí progresos notorios.

¿Qué progresos? Sin duda, la superación total de la violencia interpartidista, entre liberales y conservadores, que plagó la historia del siglo XIX y hasta el final de la Guerra de los Mil Días y que luego se reanudó intensamente a partir de 1946, con el punto de quiebre el 9 de abril de 1948. Este éxito descomunal, no bien apreciado ni en el interior ni en el exterior, es la obra del Frente Nacional, el Acuerdo Bipartidista que se pactó en 1957 en virtud de un plebiscito. De hecho, ese Acuerdo duró hasta 1986, cuando fue reemplazado por el esquema gobierno-oposición. En 1990, con la administración Gaviria, se reanudaron, con diferentes matices, gobiernos multipartidistas y hoy, Juan Manuel Santos preside un Gobierno de Unidad Nacional que le permite contar con una mayoría más que cómoda en ambas Cámaras (más del 80%).

Una izquierda, el Polo Democrático, que ha logrado progresos electorales significativos se ofrece por primera vez como una alternativa creíble. Con todo, su ambigüedad frente a la violencia terrorista y la ausencia de una condena contundente de los inaceptables procedimientos de las FARC le ha ocasionado fracturas internas y, ahora, escándalos de corrupción que podrían, lamentablemente, disminuir sensiblemente sus posibilidades de avanzar electoralmente. Baste con decir que han gobernado en dos ocasiones la capital de la República (Lucho Garzón y Samuel Moreno); que lograron varias gobernaciones, entre otras, las de Valle del Cauca y Nariño; que su candidato presidencial quedó en el segundo lugar y superó con creces a los candidatos tanto del Partido Liberal como del Partido Conservador²⁰.

¹⁹ Véase Fernando Cepeda Ulloa, *La dirección política de la reforma económica en Colombia*, Bogotá, FONADE-DNP, 1994.

²⁰ Sobre el comportamiento de los partidos políticos, vale la pena consultar la publicación más reciente y comprehensiva en Felipe Botero (comp.), *Partidos y elecciones en Colombia*, Bogotá, Uniandes, 2010.

CONSOLIDAR UNA IZQUIERDA DEMOCRÁTICA ES LA ESENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

Construir alternativas creíbles de gobierno aparte de las tradicionales, también. Esto estuvo a punto de ocurrir en la campaña de 2010 para la sucesión del presidente Uribe. La así llamada «ola verde» produjo un fenómeno inusitado que hizo que muchos, en Colombia y en el exterior, dieran por derrotada la candidatura uribista. No obstante, pasaron a la segunda vuelta y fueron ampliamente derrotados. Hoy, el candidato triunfante ostenta una favorabilidad política sostenida de más del 80%. En octubre de 2011, habrá una nueva medición de fuerzas con ocasión de las elecciones territoriales.

Durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990) y no obstante desacuerdos con el manejo del proceso de paz de la administración Betancur (1982-1986), se mantuvo el esfuerzo y al final se lograron acuerdos de paz con el M-19, el EPL y otros grupos de menor significación. Ese proceso se consolidó con la convocatoria de la Asamblea Constituyente que estuvo presidida por tres personalidades: Horacio Serpa, liberal; Álvaro Gómez Hurtado, conservador; y Antonio Navarro Wolf, ex M-19.

Conviene anotar que, no obstante el asesinato de Carlos Pizarro, líder y candidato presidencial de la Alianza M-19, no se produjo una eliminación sistemática de los reinsertados. ¿Por qué? ¿Por qué en el caso de la Unión Patriótica sí?

El periodista Steven Dudley, en su libro *Walking Ghosts*²¹, hace un recuento documentado sobre cómo se debatió internamente este tema, tanto en el partido comunista como en la UP y en el secretariado de las FARC. La conclusión es obvia: la tesis de la utilización de todas las formas de lucha, traducida en el uso de la vía electoral y parlamentaria, simultáneamente con la utilización del secuestro, la extorsión, la intimidación, el asesinato, y, en general, el uso indiscriminado de la violencia, convirtió a los miembros de la Unión Patriótica, el partido político de las FARC, en lo que en el Reino Unido, en la confrontación contra el IRA, se denominaba un «soft target».

En el caso del M-19, este se desmovilizó y solo acudió a una clase de lucha, la civilizada, la política por la vía electoral y parlamentaria.

²¹ Steven Dudley, *Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia*, Nueva York, Routledge, 2004.

Es una diferencia, clave, que no se hace notar.

¿Y qué otros progresos se realizaron? La desmovilización de los grupos mal denominados paramilitares. Esto ocurrió durante la administración Uribe bajo la dirección de Luis Carlos Restrepo. Fue una tarea colosal. Al respecto se dictó una normativa por parte del Congreso, la Ley de Justicia y Paz, que fue ampliamente criticada en el exterior y en Colombia.

Esta Ley es reconocida como de vanguardia en el mundo. Es la primera vez que se contempla el derecho de las víctimas a la reparación.

No obstante, las secuelas de este audaz proceso muestran, a la vez, la fortaleza de la democracia colombiana y su persistente debilidad.

Fortaleza en tanto en cuanto se logró la desmovilización de 31.671 combatientes pertenecientes a 34 bloques. Fortaleza porque esta situación, en virtud de la Ley de Justicia y Paz, que exigía la declaración de la verdad para obtener los beneficios de rebaja de penas, dio lugar a un proceso que puede ser más significativo para el sistema político que el del financiamiento ilegal de la campaña de Ernesto Samper (1994).

Ya en abril de 2008 se informaba que el 20,2% del Congreso estaba investigado por tener nexos con grupos paramilitares. De los 102 curules del Senado, 31 estaban siendo investigados por «parapolítica» y de los 165 representantes de la Cámara, 24. En esa fecha 32 congresistas ya estaban detenidos²².

Lo impresionante de este caso es que han sido procesados congresistas y personalidades políticas con alta reputación de poder, incluyendo varios ex presidentes del Congreso, gobernadores en ejercicio o ya retirados, etc. Y esto, con el total acatamiento a las decisiones judiciales.

Se han cometido injusticias, como la que afectó al ex presidente del Congreso y, cuando fue detenido, presidente del Partido de Gobierno (el Partido de la U), Carlos García, quien después de 18 meses de cárcel fue declarado inocente. El presidente Juan Manuel Santos, en su visita a París, lo incluyó en la delegación y en el almuerzo ofrecido por el presidente del Senado francés se le rindió homenaje.

El respeto a las decisiones judiciales ha sido total y la institucionalidad del Congreso, en la mejor tradición colombiana, ha sido mantenida. Hubo voces que propusieron el cierre del Congreso... A semejante iniciativa se le pusieron oídos sordos. Hoy, el Congreso goza de una reputación entre las más

²² Jaime Andrés Ospina, «Más del 20 por ciento del Congreso es investigado por “parapolítica”», *Terra- Colombia*, 8 de abril de 2008.

altas en los sondeos de opinión. Y el proceso continúa. Y nuevas figuras son llamadas a juicio o son investigadas. Un caso ejemplar de institucionalidad.

De otra parte, de nuevo la gobernabilidad democrática se ve amenazada por los desechos de este proceso de desmovilización, bandas criminales integradas por mandos medios que, de nuevo involucradas con el negocio criminal de las drogas, están cometiendo todo tipo de acciones criminales. Se les denomina *bacrim*, bandas criminales. Parecería una historia sin fin²³.

Queda, pues, una agenda pendiente. Ponerle fin, de una vez por todas, a la utilización de la violencia por parte de grupos armados ilegales. Hoy se diría que esos grupos son las FARC, el ELN y las *bacrim*.

El presidente Santos ha dado señales inequívocas para indicarles a las FARC que estaría dispuesto a abrir un proceso de paz si se dan unas condiciones que él ha precisado así: 1) liberación de todos los secuestrados; 2) cese total en el uso de la violencia; 3) voluntad seria de embarcarse en un proceso de negociación.

Es la continuación de la Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe que siempre tuvo como objetivo final una negociación de paz. No se niega que, para hacerlo viable, ha sido necesario recuperar para el Estado la casi totalidad del monopolio de la fuerza y del control territorial.

El presidente Santos entiende que la sola eficacia militar no es suficiente para superar, de una vez por todas, esta transición hacia una democracia consolidada sin violencia.

Por ello, temas tan cruciales y críticos como el de la restitución de tierras avanzan con rapidez, tal como lo muestra el balance de los primeros seis meses.

Y el tema de la erradicación de la pobreza y de la desigualdad ocupa un sitio privilegiado en el Plan de Desarrollo que fue presentado al Congreso Nacional. El nombre del Plan es bien expresivo: *Prosperidad para Todos*.

En Colombia hay un clima de optimismo que se refleja no solo en las encuestas sino en la frenética actividad comercial y financiera. A pesar de la catástrofe invernal, la más grave de nuestra historia, gobierno y sociedad la quieren convertir en una formidable e irrepetible oportunidad para darle un gran empujón al desarrollo en Colombia.

²³ Un análisis de este proceso se encuentra en Bruce Bagley y Elvira María Restrepo (editores), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia, 2003-2010*, Bogotá, Miami, Planeta, Miami University, 2010.

Por ahora, el gobierno, haciendo uso de la Declaratoria de Emergencia Social, ha diseñado toda una estrategia que busca hacer realidad ese gran empujón.

La última palabra la tendrá la Corte Constitucional cuando examine los decretos que desarrollan la Emergencia con este ambicioso propósito en la mira.

Es importante anotar que el gobierno, que está contagiado del optimismo generalizado y que a la vez lo alimenta, no está buscando complacencias.

Dos ejemplos: antes de iniciar su mandato, Juan Manuel Santos solicitó al secretario general de la OCDE que enviara una misión que hiciera una evaluación de la economía colombiana. En septiembre el informe ya estaba listo, semanas después del inicio del gobierno. Es un diagnóstico serio, descarnado, que ha ofrecido lineamientos para la elaboración del Plan de Desarrollo²⁴.

Y, con ello, una manifestación reiterada y clara del interés de Colombia por ingresar en la OCDE (está en el Centro de Desarrollo de la OCDE desde mediados de 2008). Es bien sabido que esa aspiración requiere un exigente proceso de adaptación de las políticas públicas y de su implementación a las prácticas de los países de la OCDE. Ese es el rasero que el gobierno se ha autoimpuesto.

Ya se solicitó la adhesión a la Declaración sobre Inversión Extranjera que se dará una vez se realice un estudio de las políticas públicas al respecto. Ya se solicitó la adhesión a la Convención Anti-Soborno y, desde ahora, se está buscando incorporar algunos conceptos de la Convención al Estatuto Anticorrupción que se tramita en el Congreso.

Y Colombia es el primer país de la región que ha aceptado formar parte del sistema de evaluación de la calidad de la educación superior que está iniciando la OCDE.

Es bien evidente. No hay complacencia. Hay algo que no ha sido común en Colombia. Hay un optimismo generalizado que mira más hacia el futuro que hacia el pasado.

Y por eso, es bastante probable que estemos a punto de lograr la transición que requiere Colombia desde hace más de medio siglo: la transición de una democracia con una débil gobernabilidad democrática hacia una democracia consolidada con una gobernabilidad democrática eficaz.

En Colombia existen, cómo dudarlo, movimientos sociales que agrupan y representan los intereses de los sectores de los trabajadores, de las diferen-

²⁴ *Colombia Economic Assessment*, París, septiembre de 2010.

tes actividades empresariales, de los grupos indigenistas y afrocolombianos, de los campesinos, de las mujeres, los periodistas, las profesiones liberales, etcétera.

COMO EN FRANCIA, SE LES DENOMINA «FUERZAS VIVAS» DE LA NACIÓN

Sobre su capacidad de influencia no es fácil encontrar un consenso, pero está muy claro que el sector gremial económico (empresarios y trabajadores) ha tenido una vigencia permanente y, en algún momento, llegó a hablarse del «gobierno de los gremios» durante la administración de Guillermo León Valencia (1962-1966).

La caída del general Rojas Pinilla (10 de mayo de 1957) es, en buena parte, el resultado de una fuerte actividad de los gremios económicos.

Hay una pregunta que no se puede eludir: ¿la presencia de grupos armados ilegales ha afectado en alguna forma la existencia y la influencia de algunos movimientos sociales?

Es de aceptación general decir que un partido político de izquierda democrático ha estado históricamente bloqueado por la presencia de grupos de izquierda armados. Y eso es obvio. Y, como ya se dijo, sigue afectando las posibilidades del Polo Democrático Independiente.

Y algo similar se puede predicar con respecto a movimientos de otra naturaleza, como el sindicalismo, movimientos agrarios, de derechos humanos...

Existe siempre el riesgo de que sean cooptados, infiltrados o que grupos de derecha los estigmaticen como vinculados a los grupos armados ilegales. En un ambiente así es difícil tramitar el desacuerdo y la exageración contaminan todos los lados. Los movimientos sociales declaran que ellos son víctimas de lo que denominan la «criminalización de la protesta social». Y, del otro lado, el facilismo lleva a asociarlos, de una u otra manera, con estos grupos violentos.

El fenómeno es aún más vigente cuando se examina en el nivel municipal o departamental. En ese contexto las sospechas y la desconfianza es aún mayor. El respetado historiador y hombre público, José Antonio Ocampo, alude así a este problema:

«A medida que existieron nuevos actores y movimientos sociales, se reprodujo la tendencia a evitar la formación de un control central fuerte en cualquier sector, ya fuese el obrero, el campesino, el cívico o incluso el empresarial. Más aún, reproduciendo estas estructuras, los conflictos violentos que se fueron desarrollando siguieron siendo esencialmente locales, ayudando a evitar el desmoronamiento de las estructuras nacionales del sistema “formal”, pero generando en más de un momento (incluyendo el actual) una sensación de caos asociado a la multiplicidad de focos de desorden. Esto fue tanto más complejo cuando la intolerancia de las estructuras de poder regional frente a las nuevas fuerzas sociales se tradujo en conflictos locales, llegando hasta a la aniquilación de los adversarios. Así como el origen de las FARC está asociado a conflictos de carácter local, la historia del paramilitarismo en las últimas décadas e incluso la destrucción de la Unión Patriótica en los años ochenta son expresiones de procesos que han tenido probablemente más la característica de una sumatoria de conflictos locales que de una ofensiva coordinada de carácter nacional. Aun el periodo clásico de La Violencia tuvo, en gran medida, esta característica.»

Alfonso López Michelsen caracterizó a Colombia como el «Tíbet de Sudamérica». Él mismo hizo un diagnóstico –como la mayoría de los suyos– muy original sobre lo que había significado la pérdida de Panamá para Colombia. Decía que así se había roto el «cordón umbilical» que nos unía y nos iba a internacionalizar forzosamente: el Canal de Panamá.

La verdad es que a partir de ese dramático insuceso histórico (del cual se habla muy poco en Colombia), el país se introvirtió, se volvió sobre sí mismo y como que se dijo a sí mismo que eso de jugar en las Grandes Ligas era muy peligroso. Y que tal vez el aislamiento, el parroquialismo, eran fórmulas menos peligrosas.

¡Oh paradoja!, fue ese hecho histórico el que llevó al presidente conservador Marco Fidel Suárez a pronunciar, en latín como corresponde al tradicionalismo colombiano, la consigna que por años marcó la política exterior: *respice Polum*, o sea, miremos hacia el Norte, hacia Estados Unidos.

El propio López Michelsen propuso cambiar esa divisa por la de *respice similia*, o sea, trabajemos con los que se parecen a nosotros, que era la idea integracionista.

Y ya alguien lo reformuló así: *respice omnes* (miremos a todos) o sea, la universalización de las relaciones exteriores.

Otros factores han contribuido a la precaria internacionalización de Colombia. La ubicación de la capital en la región andina, en el centro de un país con una difícil geografía que ha hecho muy laboriosa la comunicación con la Costa Atlántica y la Pacífica.

Y la enorme importancia del café como nuestro principal producto de exportación. En 1925 el café representaba el 75% de las exportaciones totales. En la década de los ochenta todavía era superior al 40%. En nuestro tiempo alcanza el 7%²⁵.

Es comprensible. Colombia tuvo una diplomacia cafetera ejemplar. Muy profesional; dotada de ingentes recursos. Esa diplomacia siempre fue más eficaz que la tradicional, que nunca contó ni con el profesionalismo ni con los recursos de la cafetera.

Por otra parte, existió una diplomacia financiera que fue bien llevada desde el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y a partir del Frente Nacional (1958), también, el Departamento Nacional de Planeación.

Y en materia de comercio exterior, en particular para el proceso de Integración Andina durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), el Instituto de Comercio Exterior y para la promoción de las exportaciones Proexport.

Y en el campo de la seguridad ha existido una diplomacia militar que hasta nuestros días se refleja en la precaria relación entre las agregadurías militares y el embajador, en los respectivos países.

Una política exterior fragmentada y con tendencia a una fragmentación aún mayor en virtud de la diplomacia presidencial y de otros fenómenos que, en todas partes, están afectando la diplomacia tradicional.

No hay como disimularlo. El aparato de la Cancillería colombiana es débil. Se compara pobremente con los similares en América Latina²⁶.

El diagnóstico es compartido por todos. Por ello, solo unas cuantas voces expresaron su sorpresa y hasta su rechazo a la idea de convocar una Comisión Internacional de Política Exterior que elaborara una propuesta de política pública en esta materia.

²⁵ Gabriel Silva Luján, *La institucionalización cafetera: modelo de ciudad*, en Fernando Cepeda Ulloa, *Fortalezas de Colombia*, op. cit., pp. 293-322.

²⁶ Está en proceso de edición el libro de Michael Shifter y Fernando Cepeda Ulloa sobre la política exterior colombiana que publicará Routledge, en la serie que dirige el profesor Jorge Domínguez.

La verdad es que, más que ningún otro país en la región, Colombia, por razón del negocio criminal de las drogas, del secuestro, del mercado negro de armas, del lavado de dinero, de complicidades indecibles, ha vivido una situación típicamente interméstica, o sea, una en la cual el vínculo entre los asuntos internos y los internacionales es enorme. De ahí, la importancia de revisar su aparato de política exterior para acomodarlo al manejo de situaciones particularmente complejas, en ocasiones, realmente inmanejables. No era pues una iniciativa descabellada contar con opiniones ajenas al tema doméstico para reformular la política exterior.

La Comisión, iniciativa del ministro Jaime Bermúdez, se tomó más de un año para la realización de su informe, el cual fue presentado en los primeros meses de 2010. Un trabajo valioso sin duda pero que no contó con la participación de «conocedores» prácticos de las deficiencias y debilidades del aparato. Las formulaciones generales sobre profesionalización de la carrera diplomática, mecanismos para superar la tradicional fragmentación, la necesaria universalización y una relación menos excluyente con Estados Unidos (tesis que se controvirtió en su realidad y en su proyección) y más cercana a América del Sur, etc., son de fácil aceptación; y, por razones presupuestales y de condicionamientos legales, otras son de muy difícil implementación.

Es interesante observar que la administración Santos no ha hecho ninguna referencia a este informe, en ningún sentido, pese a que algunas de sus propuestas están siendo reforzadas porque ya estaban operando (mayor integración con Sudamérica) o son objeto de un mayor compromiso, como la integración en APEC.

Colombia ha sido históricamente un país que no ha pretendido ser más que lo que es en el escenario internacional. Jugó un papel del cual se enorgullece en la construcción del Nuevo Orden Internacional de la Postguerra. Y ha sido un defensor del sistema regional, la Organización de Estados Americanos. Un colombiano jugó un papel fundamental en el tránsito entre la Unión Panamericana y la actual OEA, Alberto Lleras Camargo. Y otro colombiano, César Gaviria, contribuyó a un «aggiornamento» necesario al terminar la Guerra Fría. Ello explica las reservas de Colombia frente a UNASUR y su interés, una y otra vez reiterado, para que los debates de UNASUR no sustituyan el foro legítimo del Consejo Permanente o de la Asamblea de Cancilleres.

El proceso de integración latinoamericana nunca cuajó. Ni antes de las Cumbres de las Américas ni después. La Integración Andina perdió buena

parte de su significación con el retiro de Venezuela. Y así con otros esquemas. Hoy, Colombia busca la integración con Estados Unidos, con la Unión Europea, con Canadá, con Centroamérica, etc.

Colombia es una potencia energética: petróleo (cada vez más significativo), gas, carbón, energía hidráulica, bioenergía, etc. Exporta energía hacia Centroamérica y hacia Sudamérica. Y ha buscado una ambiciosa integración energética con Venezuela, que se ha visto dificultada por los altibajos que ha sufrido la relación bilateral.

Lo que sí es realmente importante es la integración energética entre Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y, si se lograra, Brasil.

Sin duda, Sudamérica pasaría a ser el polo energético más importante del mundo y, para Estados Unidos, un proveedor seguro y confiable, a una distancia geográfica menor. Realmente, sería un error histórico descomunal no desarrollar los mecanismos institucionales que permitan convertir en realidad este proyecto²⁷.

Lo propio podría hacerse en el sector agrícola, ahora cuando el mundo tiene necesidades alimentarias protuberantes.

Y ni hablar de la riqueza minera en la región sudamericana. Es este tipo de proyectos el que puede hacer realidad la retórica que habla de que a Colombia, de que a América Latina, les llegó su hora. Que este es el siglo de América Latina. Los elementos están dados. Están ahí. La esperanza también. Y las ganas. Y la coyuntura mundial. Hay una cita con la historia. No se puede fallar. En Colombia es urgente culminar de una vez por todas la transición hacia una gobernabilidad democrática eficaz para que logre insertarse como le corresponde en unas formas de integración más concretas, más apegadas a realidades del siglo XXI, a las ambiciones legítimas de sus pueblos y a las urgencias de un mundo que se transforma velozmente, abriendo oportunidades inesperadas.

²⁷ Los trabajos de Ramón Espinasa, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, sobre este tema han sido pioneros. Veáanse por ejemplo, *Towards Hemispheric Hydrocarbon Cooperation*, Washington, D. C., agosto de 2002 y también su artículo «The Case for Hemispheric Energy Integration», *IDB América*, 21 de febrero de 2011.

ANEXO 1

Presidentes titulares de Colombia

Presidentes	Periodo
1 Simón Bolívar y Palacios	1819-1830
2 Joaquín Mosquera y Arboleda	1830
3 Rafael José Urdaneta Farías	1830-1831
4 Francisco de Paula Santander	1832-1837
5 José Ignacio de Márquez Barreto	1832-1841
6 Pedro Alcántara Herrán y Zaldúa	1841-1845
7 Tomás Cipriano de Mosquera	1845-1849; 1861-1863; 1863-1864; 1866-1867
8 José Hilario López Valdés	1849-1853
9 José María Obando del Campo	1853-1854
10 José María Melo Ortiz	1854
11 Mariano Ospina Rodríguez	1857-1861
12 Manuel Murillo Toro	1864-1866; 1872-1874
13 Santos Acosta Castillo	1867-1868
14 Santos Gutiérrez Prieto	1868-1870
15 Eustorgio Salgar Moreno	1870-1872
16 Santiago Pérez Manosalva	1874-1876
17 Aquileo Parra Gómez	1876-1878
18 Julián Trujillo Largacha	1878-1880
19 Rafael Núñez Moledo	1880-1882; 1884-1886; 1886-1888; 1892-1894
20 Francisco Javier Zaldúa y Racines	1882
21 Manuel Antonio Sanclemente Sanclemente	1898-1900
22 José Manuel Marroquín Ricaurte	1900-1904
23 Rafael Reyes Prieto	1904-1909
24 Ramón González Valencia	1909-1910
25 Carlos E. Restrepo Restrepo	1910-1914
26 José Vicente Concha	1914-1918
27 Marco Fidel Suárez	1918-1921
28 Pedro Nel Ospina Vásquez	1922-1926
29 Miguel Abadía Méndez	1926-1930
30 Enrique Olaya Herrera	1930-1934
31 Alfonso López Pumarejo	1934-1938; 1942-1945
32 Eduardo Santos Montejó	1938-1942
33 Mariano Ospina Pérez	1946-1950
34 Laureano Gómez Castro	1950-1951; 1953
35 Gustavo Rojas Pinilla	1953-1957
36 Alberto Lleras Camargo	1958-1962
37 Guillermo León Valencia Muñoz	1962-1966
38 Carlos Lleras Restrepo	1966-1970
39 Misael Pastrana Borrero	1970-1974
40 Alfonso López Michelsen	1974-1978
41 Julio César Turbay Ayala	1978-1982
42 Belisario Betancur Cuartas	1982-1986
43 Virgilio Barco Vargas	1986-1990
44 César Gaviria Trujillo	1990-1994
45 Ernesto Samper Pizano	1994-1998
46 Andrés Pastrana Arango	1998-2002
47 Álvaro Uribe Vélez	2002-2006

FUENTE: Jorge Alejandro Medellín y Diana Fajardo, *Diccionario de Colombia*, Bogotá, Norma, 2005.

COSTA RICA: TRANSFORMACIÓN COMPLEJA E INACABADA

Por
Constantino Urcuyo
CIAPA

La independencia de Costa Rica acaece en 1821, en un contexto diferente a la de los países sudamericanos y México, pero el bicentenario de estas otras independencias es una ocasión propicia para reflexionar sobre la actual situación del país, después de casi dos siglos de vida independiente.

Costa Rica vive momentos de cambio profundo en lo económico, lo social y lo político. De una economía agraria exportadora de postres se ha pasado a una economía de servicios (turismo), involucrada también en la exportación de productos de alta tecnología (Intel y equipos médicos).

La urbanización ha conmovido la paz de una sociedad rural, lanzando a sus ciudadanos en el mundo de la globalización, por el desarrollo acelerado de los medios de comunicación e información. Los cambios en la economía han generado otros en la estratificación social, originando una multiplicidad de nuevos actores, tanto en el bloque en el poder como en los sectores subalternos.

Sin embargo, la hegemonía de los viejos sectores oligárquicos o de los reformistas salidos de la guerra civil de 1948 no se ha visto reemplazada por nuevos sectores dirigentes con capacidad para señalar un rumbo al país.

Por el contrario, tanto social como políticamente, esta multiplicidad ha generado actores con enormes capacidades de veto y demolición de las iniciativas de otros actores, pero sin capacidad proactiva para impulsar una trayectoria definida.

La transformación social y cultural se ha reflejado en una implosión parcial del sistema de partidos¹, en creciente fragmentación, que revela la incapacidad de las instituciones sociopolíticas para enfrentar las demandas de una nueva época.

El país ha sido exitoso en la diversificación de su estructura económica, pero no así en que los frutos del crecimiento lleguen a todos, por lo que la desigualdad ha venido incrementándose y con ella algunas manifestaciones del malestar de los perdedores en el proceso de transformación del país.

La transformación es compleja pues conlleva dimensiones positivas y negativas, no puede leerse unidimensionalmente. La transformación es incompleta, pues conviven en ella elementos de la apertura económica con elementos del Estado de bienestar. El cambio vacila entre un pasado que mostró los éxitos de la intervención estatal en educación y salud, y un presente que en nombre de la prosperidad exige modificaciones a la arterosclerótica burocracia de un aparato de Estado concebido para otras finalidades sociales y otras realidades económicas. El país se mueve entre un pasado que se resiste a irse y un futuro aperturista cuyas promesas no convencen a grandes sectores.

Analizaremos primero la evolución sociopolítica reciente y los signos de erosión del proceso político, para pasar luego al examen del despertar político expresado en movimientos sociales y en la aparición de formas de «política expresiva»².

Continuaremos con el estudio de las principales políticas públicas y su relación con la gobernabilidad del país; para seguir con la relación entre estas y la lucha contra la desigualdad y pobreza, así como con las principales políticas macroeconómicas y educativas.

Finalmente, concluiremos con el examen de las políticas de seguridad ciudadana, seguido del análisis de la inserción regional e internacional del país.

¹ El número efectivo de partidos ha pasado de 2,2 en 1986, a 3,32 en 2006 y 3,9 en 2010, de acuerdo con el Proyecto Estado de la Nación.

² El desarrollo de la reivindicación ambientalista, feminista, la fertilización in vitro, la crítica al globalismo y la propuesta para las uniones civiles entre homosexuales ocupan algunos espacios de la deliberación pública.

EVOLUCIÓN POLÍTICA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: UNA DEMOCRACIA QUE MUESTRA SÍNTOMAS DE EROSIÓN

Costa Rica ha tenido una evolución política muy especial, actualmente factores de orden social cobran expresión sobre el panorama político institucional. La estabilidad y la alternancia han caracterizado el proceso político costarricense.

Sin embargo, la fragmentación del sistema de partidos lanza una señal de alerta, pues se ha dificultado la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, presentándose también síntomas de judicialización de la política; aunque el Estado de derecho permanece incólume.

La posibilidad de un gobierno de oposición se ha fortalecido con la materialización de una alianza parlamentaria de cinco partidos de oposición³.

El debilitamiento del sistema de partidos y la pérdida de confianza en las instituciones políticas son indicadores de un agotamiento del sistema político.

EVOLUCIÓN SOCIOPOLÍTICA

Costa Rica se caracteriza por una evolución histórica particular en la que se ha querido ver un excepcionalismo que, sin embargo, no sirve para explicar su trayectoria sociopolítica; es más fructífero examinar las características específicas de su evolución que centrarse en la comparación con otras realidades nacionales.

Durante el periodo colonial Costa Rica se caracterizó por una débil demografía⁴, es así como en 1751 el país solo contaba con 35.000 habitantes; 50.000 en 1800, y en 1824, recién pasada la independencia, tan solo 65.000 habitantes. Adicionalmente, para completar la caracterización, hay que ajustar el factor de la lejanía del centro del gobierno en la Capitanía General de Guatemala, así como la ausencia de recursos minerales, lo que nos deja con una implantación colonial, pobre, aislada y olvidada.

Pasada la independencia, los elementos fundamentales del modelo costarricense, de acuerdo con uno de los principales historiadores, fueron⁵:

³ Mayo de 2011.

⁴ Héctor Pérez Brignoli (2010), *La población de Costa Rica 1750-2000. Una historia experimental*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica, p. 180.

⁵ *Ibíd.*, pp. 245-246.

- a. Una rápida y exitosa integración en el mercado mundial mediante diferentes productos agrícolas de exportación (café y banana).
- b. Frontera agrícola interna abierta durante un largo periodo.
- c. Un campesinado jurídicamente libre aunque sujeto a las reglas y dominio del capital mercantil.
- d. Un clima tropical y subtropical de montaña.

La formación del Estado y de la república democrática representativa se desarrolló en dos etapas⁶. Primero el Estado liberal positivista y católico, sucedido luego por un Estado benefactor (1940-1970).

El Estado, anclado al mundo rural y agrícola, cambia a partir de 1970: «...con un desplazamiento del empleo hacia la industria y los servicios, incluyendo la firme incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo remunerada; dos décadas más tarde la economía de exportación se diversificó hacia la maquila, los servicios y el turismo. Hacia el umbral del siglo XXI la concentración urbana es más que notoria, sobre todo en el centro del Valle Central, en la llamada Gran Área Metropolitana»⁷.

LA URBANIZACIÓN

No es posible entender los cambios sociopolíticos actuales sin un enfoque global del proceso de urbanización que ha transformado profundamente una bucólica sociedad rural.

La población urbana es del 17,5% en 1864; 16,3% en 1892; 18,8% en 1927; 33,5% en 1950; 34,5% en 1963; 40,6% en 1973; 44,9% en 1984; 45% en 2000; y 60% en 2010.

La población total era de 130.000 habitantes en 1864; 260.000 en 1900; 887.000 en 1948; 3.924.248 en 2000 y 4.563.538 en 2010.

Las tasas de crecimiento de la población son de 3,189 en 1950; 3,824 en 1960; 2,540 en 1970; 2,925 en 1980; 2,360 en 1990; y 2,088 para el año 2000.

Adicionalmente es preciso señalar que las tasas de inmigración aumentan, pasando de 2,44 en 1975 a 8,68 en 1993 y a 4,62 en el 2000. La inmigración, proveniente de Nicaragua, ha representado una presión importante

⁶ Para esta caracterización seguimos el trabajo antes citado de Pérez Brignoli.

⁷ *Ibíd.*, p. 246.

sobre los servicios sociales ofrecidos por el Estado y ha generado algunos episodios de xenofobia que dichosamente no se han extendido. Sin embargo, su aporte ha sido positivo en sectores como la construcción y el servicio doméstico.

Un país en acelerado proceso de urbanización, con crecimiento acelerado de su población en las décadas de los años cincuenta y sesenta, con flujos migratorios en aumento y con profundos cambios en las actividades productivas genera procesos de movilización sociopolítica que se empezarán a manifestar con fuerza en la década de los años noventa.

DEMOCRACIA ESTABLE

Desde 1948 Costa Rica no ha experimentado ninguna interrupción de su curso democrático, viviendo quince procesos electorales, donde los perdedores han aceptado los resultados electorales. Sin embargo, el sistema político ha tenido una evolución particular desde inicios de la década de los años noventa.

El sistema de partidos vive transformaciones significativas, pues se ha pasado de un sistema caracterizado por un partido dominante (1953-1978), a un sistema bipartidista (1978-2002) y luego a un sistema multipartidista (2002-2010). La transformación del sistema de partidos reciente no ha generado problemas de inestabilidad, pero sí ha planteado, y plantea, retos en el terreno de la gobernabilidad debido a un presidencialismo sin mayorías parlamentarias, lo que configura un gobierno dividido. En las últimas tres elecciones se ha incrementado la fragmentación partidaria, como hemos apuntado antes, y esa tendencia empieza a ser evidente desde 1990⁸.

El cambio en el sistema de partidos no ha provocado la aparición de nuevas formaciones políticas institucionalizadas. No han aparecido partidos de adhesión, sino partidos de protesta o de reivindicaciones sectoriales (minúsculos, evangélicos, moralistas).

ALTERNANCIA POLÍTICA

En los quince procesos electorales desde 1953, se dieron once episodios de alternancia del partido en el ejercicio del Poder Ejecutivo y cuatro de repetición.

⁸ Ronald Alfaro Redondo (2010), *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica, 2010*, San José, Estado de La Nación y Vanderbilt University, pp. 40-41.

La alternabilidad en el ejercicio del poder ha sido una constante de la vida política de la Segunda República (1948), dándose así el elemento de incertidumbre sobre el resultado electoral que debe caracterizar toda elección democrática.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE PARTIDOS

La transformación del sistema de partidos puede ser vista tanto desde una perspectiva pesimista como desde un enfoque optimista.

Si se adopta *la primera perspectiva* se puede constatar que el multipartidismo ha traído algún grado de ingobernabilidad, pues la condición de minoría de la representación del gobierno ha disminuido sus márgenes de manobra legislativos, forzando al establecimiento de coaliciones legislativas entre diversos partidos para la aprobación de proyectos importantes y para la elección del directorio legislativo.

Recientemente (mayo de 2010), una coalición de partidos opositores ha logrado una alianza parlamentaria (Alianza por Costa Rica) que ha conquistado la directiva del parlamento y profundizado la división de poderes.

Sin embargo, *la segunda óptica*, parte de una crítica del sistema de partidos anterior. El bipartidismo no garantizaba una gobernanza verdadera, pues este se había transformado en una partidocracia donde las élites políticas del PLUSC⁹ se repartían el poder en su beneficio, postergando las necesidades ciudadanas. Desde esta perspectiva, el nuevo sistema de partidos que se ha venido configurando constituye un avance por la mejora de la representatividad.

Una sociedad crecientemente diferenciada por la urbanización y la transformación de las actividades productivas ha buscado expresión política en nuevas formaciones partidarias, más allá de las líneas fundacionales del sistema, dibujadas a partir del enfrentamiento de la guerra civil de 1948 (calderonismo *versus* figuerismo).

La añoranza del bipartidismo como solución para la gobernabilidad parte de la incompreensión de este fenómeno de transformación sociopolítica.

La guerra civil dividió al país en dos bandos durante casi dos generaciones. Sin embargo, las nuevas generaciones han estado expuestas a otras experiencias sociales y culturales (urbanización, modernización y globalización);

⁹ Acrónimo construido a partir de PL (Partido Liberación Nacional) y USC (Unidad Social Cristiana).

la transformación del país real tiende a expresarse de una nueva manera. La fragmentación partidaria es una de sus manifestaciones. El bipartidismo fue una expresión de la guerra civil y de algunas adaptaciones a las nuevas situaciones. El país real difiere del país político y busca una adecuación institucional que permita la sintonía entre los dos niveles, la imposibilidad de lograrlo producirá rupturas políticas más profundas.

El Estado benefactor generó nuevas clases medias al amparo del empleo público. La urbanización y la educación provocaron un despertar político que transformó la cultura política produciéndose una ciudadanía más crítica y más activa en el proceso político.

La criticidad y la actividad no se tradujeron, sin embargo, en una plena integración sistémica, sino que han provocado desafección y abstencionismo, a pesar del surgimiento de nuevas formaciones partidarias que han intentado movilizar y dar forma al malestar con el sistema de partidos anterior.

Después de décadas con una participación electoral que estuvo en el 80% del electorado, Costa Rica descendió al 60% en la segunda ronda electoral de 2002 y ha rozado, desde 1998, una participación del 70%. Este abstencionismo es complejo desde el punto de vista electoral y desde la perspectiva de la cultura política¹⁰.

ABSTENCIONISMO

Su complejidad deriva de la erosión de las estructuras partidarias tradicionales, de los cambios culturales y de la volatilidad de la inconformidad, pero los abstencionistas no son siempre los mismos sectores, sino que cambian en cada elección desde 1998.

LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA

La descomposición del sistema de partidos ha dificultado el proceso parlamentario, pero no ha llevado a una crisis general de la institucionalidad política, y sí ha redefinido de nueva manera las relaciones entre los poderes del Estado.

¹⁰ Ciska Raventós y Marco Vinicio Fournier (2005), *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan? 1998-2002*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.

a) Sistema de partidos, dinámica parlamentaria e institucionalidad general

La transformación del sistema de partidos ha repercutido en el funcionamiento institucional. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se han visto afectadas, pues la direccionalidad que el Ejecutivo imprimía a la acción legislativa cuando gozaba de mayorías partidarias se ha visto afectada.

En el nuevo sistema la negociación parlamentaria se ha dificultado, pues la hegemonía del partido dominante (1953-1970) o la negociación bipartidista con un solo interlocutor han sido desplazadas por una difícil interlocución con ocho grupos legislativos.

Sin embargo, estas dificultades no revelan una crisis de la institucionalidad como tal. El país emprendió, desde la segunda mitad del siglo XIX, la construcción de instituciones (registro público, educación pública, salud pública, sistema electoral, ritualidad de la identidad nacional) que permitieron la canalización del conflicto social y la incorporación de sucesivas capas sociales al proceso político.

La administración pública, a pesar de procesos de burocratización¹¹, opera con relativa efectividad, al margen de las confrontaciones político-partidarias y de la pasividad de algunos gobiernos (2002-2006), paralizados por la ausencia de apoyo partidario y/o la fragmentación legislativa.

b) Relaciones entre Poderes

Las relaciones con el Poder Judicial y los otros poderes del Estado son complejas. Con el Poder Legislativo se han generado roces en torno al funcionamiento de la jurisdicción constitucional, pues el Tribunal del Constitucional goza de facultades para pronunciarse sobre la constitucionalidad del proceso legislativo, lo que ha llevado a que le enmiende la plana a decisiones de los diputados, quienes inmediatamente enarbolan la bandera de la soberanía parlamentaria absoluta.

La estratégica actividad de la Sala Cuarta Constitucional ha llevado a denuncias de judicialización de la política y de gobierno de los jueces por parte de medios de comunicación y de políticos, aunque lo cierto es que el uso de la consulta legislativa de constitucionalidad no ha sido tan intenso

¹¹ Proliferación de administraciones públicas y *archipelaguización* del aparato del Estado.

como algunos señalan¹². Aunque el presidente de la Corte Suprema de Justicia ha admitido que el problema existe¹³.

La otra dimensión de la actividad de la jurisdicción constitucional, el control de la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, por medio del recurso de amparo, ha generado también polémica, pues se acusa al tribunal de transformarse en administrador al ordenar o suspender la ejecución de obra pública.

Por otra parte, la debilidad presidencial y el empate legislativo han dejado al Poder Judicial como la única institución no atravesada todavía por crisis profundas. Si a lo anterior se añade el tema de la seguridad, que ha pasado a primer lugar de la escena pública, como consecuencia de modificaciones en el panorama delictivo¹⁴, esta temática ha dado un nuevo protagonismo al poder judicial, tanto por el ejercicio creciente de la función penal¹⁵ como por el hecho que el Ministerio Público y la Policía Judicial están bajo su control.

ESTADO DE DERECHO

La independencia de poderes es un hecho incontrovertible en la vida costarricense, lo que hace que el poder judicial no esté sujeto a los partidos políticos, a pesar de que los nombramientos de los magistrados de la Corte Supre-

¹² De acuerdo con la investigadora María Lourdes Echandi, existe evidencia cierta y objetiva de que durante los primeros veinte años de la vigencia de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la consulta legislativa facultativa no se ha prestado de forma generalizada para abusos propios del obstruccionismo legislativo, por lo que no se justifica erradicarla o agravar las reglas de su admisión. Así resulta de un estudio y análisis de los datos que realicé con motivo del seminario «XX Aniversario de la Sala Constitucional: Aciertos y Desaciertos», publicado recientemente en la *Revista de Derecho Público* 9-10.

Efectivamente, el estudio logró determinar que en el 95% de los casos, el trámite ha tenido una duración de menos de un mes y medio. Por otra parte, del total de consultas legislativas admitidas por la Sala, las preceptivas han sido casi dos terceras partes más que las de carácter facultativo.

Por último, lejos de ser temerarias, en un 62% de las consultas facultativas, la Sala ha encontrado vicios, previniéndose de ese modo los inconvenientes propios de una legislación inconstitucional. A esto se une el hecho de que la incidencia cuantitativa de la consulta de constitucionalidad en el trabajo de la Sala es poco relevante (en los veinte años evaluados del total de resoluciones adoptadas por la Sala, un 0,24% se refiere a consultas legislativas, mientras que un 0,08% alude a consultas legislativas facultativas). En <http://161.58.182.33/2011-03-21/Opinion/Foro/Opinion2720655.aspx>.

¹³ «La judicialización de todos estos conflictos sociales y económicos termina afectando todos los indicadores de justicia y se ven complementados además por una alta judicialización de los temas políticos», Luis Paulino Mora, *Informe de Labores 2010*, San José, Poder Judicial, pp. 2-3.

¹⁴ Corrupción, narcotráfico y aumento de la delincuencia común.

¹⁵ Los tribunales penales gastan el 40% del presupuesto del Poder Judicial, según el Proyecto Estado de la Nación.

ma de Justicia son realizados por la Asamblea Legislativa, pues la elección de un magistrado requiere el voto de dos terceras partes de los diputados. En un sistema multipartidista esto no genera lealtades directas con ninguna de las fuerzas principales, lo que ha aumentado el margen de autonomía de estos funcionarios.

El sistema multipartidista ha producido un poder judicial con mayor autonomía, pues los nombrados no deben mecánicamente su puesto a ningún partido individualmente considerado.

Por su parte, el dominio de la oposición en el parlamento hace imposible la manipulación de la producción legal por parte del Ejecutivo, quien a su vez acata las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

FUTURO DE LA OPOSICIÓN COMO ALTERNATIVA DE GOBIERNO

Los partidos de oposición, aunque mayoritarios en la pasada elección presidencial (52%), y en el parlamento (57,89% de los escaños), se encuentran divididos por líneas de fractura ideológica profundas en torno a la cuestión del Estado¹⁶, lo que no hizo posible la formación de un frente opositor común en la tarea parlamentaria del año 2010, pero sí se materializó en el 2011.

La diferencia electoral en la pasada elección (más de veinte puntos porcentuales entre el partido ganador y sus más inmediatos seguidores) no hace probable un desarrollo vigoroso de estas formaciones, aunque existe el precedente de que en la elección de 2002 el actual partido de gobierno descendió hasta la cota del 32%, lo que podría dar algunas esperanzas a los partidos opositores si consiguen catapultar su actual alianza parlamentaria en una unión electoral para 2014.

El escenario más inmediato que se puede imaginar es la continuidad del partido gobernante, asumiendo una posición dominante, gracias a su capacidad movilizadora, pero también a la división de sus adversarios.

¹⁶ El partido Movimiento Libertario (15,78% de los escaños), en la derecha del abanico político, predica el culto al mercado; mientras que el Partido Acción Ciudadana (24,56% de escaños), en el centro izquierda, defiende la idea del Estado benefactor tradicional. La Unidad Social Cristiana (10,52% de los escaños), en el centro derecha, después de un periodo neoliberal, busca posicionarse más hacia el centro, apoyando algunas políticas sociales. Dos pequeños partidos de origen religioso evangélico (3,50% de los escaños), un partido sectorial (7,01% de los escaños) que ingresa defendiendo los intereses de las personas con discapacidad y el heredero del partido comunista (1,75%) con matices ambientalistas, completan el rico arco iris de la representación parlamentaria.

Otros escenarios posibles son: la implosión del sistema de partidos, si el PLN agudiza sus divisiones internas, entre la fracción del presidente Arias y la corriente de la presidenta Chinchilla. Con el supuesto de una oposición dividida y el desmembramiento del partido de gobierno, la emergencia de un líder populista o la actuación de diversos grupos de presión en roles de partidos políticos son también escenarios imaginables.

ESTADO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES: UN DESPERTAR POLÍTICO ATRAVIESA LA SOCIEDAD

Desde 1995 (huelga de maestros) el país empieza a experimentar movilizaciones sociales que desembocan en movimientos sociales en el año 2000 (huelga en contra del aperturismo), 2004 (trailereros) y en un periodo de movilización amplia contra el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (2002-2007).

Estas movilizaciones coinciden con la descomposición del sistema bipartidista de partidos políticos (2002) y generan una oposición extraparlamentaria con fuertes tonos nacionalistas y anti-neoliberales. Sin embargo, su carácter más que alternativo (postulación de un nuevo modelo de sociedad) reviste dimensiones de protesta social frente a la globalización y el capitalismo neoliberal.

El Programa Estado de la Nación, patrocinado por las Universidades Públicas y la Defensoría de los Habitantes, ha realizado una importante investigación¹⁷ sobre la última década de acciones colectivas, en la que fundamentamos este análisis.

MOVIMIENTOS SOCIALES

Como se ha señalado antes, la movilización social data de 1995 (huelga de los maestros) y tiene su primera expresión amplia en la paralización del país en marzo de 2000, con una amplia protesta social en contra de la apertura de empresas públicas (seguros, electricidad, telecomunicaciones).

¹⁷ Programa Estado de la Nación (2010), *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, pp. 255-257.

Luego surgirán acciones colectivas en contra de los mecanismos de revisión técnica vehicular (2004), seguidos de la amplia movilización sociopolítica en contra del TLC con los EE.UU., que culmina en el referéndum de octubre de 2007. La oposición a este tratado pierde el referéndum, pero alcanza una votación del 48%, lo que da una idea de la amplitud de la movilización.

Posteriormente, los movimientos se centrarán en el tema ecológico, fundamentados en acciones colectivas de oposición a la minería a cielo abierto.

La investigación antes citada encontró que, cuando la economía se contrae, las acciones colectivas aumentan, y cuando ésta crece, las protestas disminuyen. Igualmente se pudo constatar que las acciones colectivas tienden a disminuir conforme se acercan los procesos electorales y aumentan al inicio de los gobiernos.

En el análisis del periodo 2005-2009 se comprobó que «(...) en el 94% de las acciones colectivas reportadas no hubo evidencia de algún tipo de represión por parte del gobierno»¹⁸.

Para concluir que «(...) el Estado costarricense, por lo general, tolera la protesta social, sin ejercer medidas coercitivas, cuando se dan tales movilizaciones»¹⁹.

Lo que es evidente es que el proceso de cambio social y cultural ha generado diversos malestares que tienden a manifestarse esporádicamente, sin asumir expresión político-partidaria directa. Sin embargo, la profundización de la crisis política puede llevar a la convergencia del descontento y tal vez a expresiones antisistémicas, la movilización social podría desembocar en movilización política.

PROYECTOS Y MEDIDAS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL: CONTINUIDAD CON AJUSTES

Como veremos más adelante, Costa Rica mantiene una inversión social importante; sin embargo, son diversos los programas de inclusión económica y social. Por una parte están los programas universales y, por otra, los programas selectivos como las pensiones del régimen no contributivo, las becas, los comedores escolares y el programa Avancemos, dirigido a lograr la permanencia de los jóvenes en el colegio.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 255.

¹⁹ *Ibíd.*

Los programas antes mencionados tienen como objetivo compensar la desigualdad social y concentran un 10% de la inversión social pública. Los más importantes son el régimen no contributivo de pensiones y el mencionado Avancemos.

El primer programa representa el 0,47 del PIB y beneficia a 81.743 personas en 2009. De acuerdo con el Estado de la Nación²⁰, las pensiones no contributivas redujeron la pobreza en -1,9 puntos porcentuales con respecto a aquellos sin pensión. En el caso de la pobreza extrema el impacto fue mayor, -2,3 puntos porcentuales.

Con la finalidad de promover la universalización de la educación secundaria se implementa el programa Avancemos, para que los jóvenes se mantengan en la educación secundaria. Para el año 2009 existían 150.000 beneficiarios activos, y su costo era del 0,30% del PIB.

Estas políticas han legitimado hasta ahora al sistema político y garantizado su gobernabilidad. Más adelante se retomará este asunto.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNABILIDAD

Las políticas públicas costarricenses se dan dentro de un marco institucional sólido y una cultura democrática de respeto a la ley, afianzada hoy día en una jurisdicción constitucional muy activa.

La independencia de poderes está garantizada por ese marco institucional, pero también por los resultados electorales que han repartido el poder entre diversos actores y por un mecanismo de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (dos tercios de los votos en el parlamento) que hace muy difícil la hegemonía partidaria en este proceso de selección de jueces.

El parlamento está atravesado por una fuerte fragmentación que dificulta la toma de decisiones en asuntos fundamentales, aunque facilita el control sobre el Poder Ejecutivo. Eficacia contra representatividad es el gran dilema parlamentario.

De acuerdo con todos los parámetros internacionales el país goza de una irreprochable conducta en cuanto a respeto de los derechos fundamentales se refiere.

²⁰ En p. 118.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El fortalecimiento de las instituciones pasa por una revigorización del Estado de derecho (mejoramiento en los servicios de administración de la justicia y fortalecimiento de la independencia de los jueces de instancias inferiores frente a la cúpula del Poder Judicial), pero lo cierto es que el Estado de derecho costarricense es fuerte, fruto de una trayectoria democrática de más de cien años.

Sin embargo, también es cierto que su vigencia no se asienta únicamente en una sólida cultura política democrática²¹, sino también en que esa tradición de respeto por la ley se apoya en las organizaciones que la administran (jueces, ministerio público) y en los procedimientos formales con que estas instituciones operan.

La tradición de respeto por la ley se ha visto vigorizada por el funcionamiento de una jurisdicción constitucional muy activa que desde 1989 ha introducido importantes limitaciones al poder político (Ejecutivo y Legislativo)²².

Adicionalmente, la independencia de los jueces, tanto de la esfera política partidaria como de las instancias superiores de la judicatura, ha sido ampliamente documentada por estudios recientes²³ señalando que la intervención de los magistrados en materia de los tribunales inferiores con la intención de influenciar sus decisiones ocurre solo esporádicamente y es una cosa del pasado. Lo anterior como fruto de la implementación del mecanismo de la carrera judicial (Consejo Judicial, ley de carrera judicial, requisitos de los miembros del Consejo de la Judicatura)²⁴.

²¹ El apoyo a la democracia en Costa Rica es del 74%, ocupando el segundo lugar en América Latina de un total de 18 países (2009). Datos del Latinobarómetro, citados por el Estado de la Nación, *op. cit.*, p. 341. La satisfacción con la democracia es del 63% (2009), ocupando el segundo lugar en América Latina en un número igual de países (*ibíd.*). De acuerdo con los indicadores de Desarrollo democrático de la Fundación Konrad Adenauer, el valor obtenido en la Dimensión de Calidad Institucional coloca al país nuevamente en el tercer lugar de América Latina. http://www.idd-lat.org/index.php?mod=informes_x_pais&id=95&pag=2010-costa-rica. De acuerdo con datos más recientes, el apoyo al sistema político en Costa Rica fue del 63% en 2010, el más bajo en treinta años, pero en términos comparativos, el segundo más alto en América Latina. Ronald Alfaro, *cit.*, p. 28.

²² Para un examen detallado de su funcionamiento, véase Sala Constitucional, *20 años de Justicia Constitucional: 1989-2009*, San José, UNED, 2009.

²³ Due Process of Law Foundation, *Evaluation of Judicial Corruption in Central America and Panama and the Mechanisms to Combat it. Executive Summary and Regional Comparative Study*, Washington DC, 2007.

²⁴ *Ibíd.*, p. 33.

DIVISIÓN DE PODERES

El mecanismo de pesos y contrapesos opera en Costa Rica gracias a reglas claras de relación entre los poderes del Estado.

El Poder Judicial controla la actividad del Ejecutivo y del Legislativo, gracias a la vigorosa jurisdicción constitucional²⁵.

Por su parte, el Legislativo nombra a los miembros de la judicatura con mayorías calificadas, mecanismo que quita control partidario directo a los nombramientos y realiza control político sobre el Ejecutivo por medio de interpelaciones a los ministros, así como por el funcionamiento de comisiones de investigación legislativa.

El Ejecutivo ejerce sus funciones propias de administrador e influencia el proceso legislativo gracias a la iniciativa de ley durante la mitad del periodo de sesiones parlamentarias.

ESTADO DEL PARLAMENTO

La situación del sistema político es de gobierno dividido, el parlamento está fragmentado, la aprobación de legislación clave es tarea ardua, salvo en el caso de la aprobación del TLC con EE.UU. (2007-2008) y sus leyes complementarias, cuando el Poder Ejecutivo logró una alianza sólida de 38 diputados. Para el resto de los procesos legislativos hay que constituir alianzas continuamente y el pacto de gobernabilidad suscrito en 2010 con el Movimiento Libertario se ha roto recientemente, cristalizando un Frente Opositor que adquirió el control del directorio legislativo y ha dejado al Ejecutivo sin el control de las comisiones y de la agenda legislativa.

LIBERTAD Y DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con los índices de libertad de Freedom House²⁶, Costa Rica goza de una puntuación de 38,53, lo que la sitúa en la categoría de los países libres.

²⁵ Para mayor desarrollo, véanse Bruce M. Wilson (2005), «Changing Dynamics: the Political Impact of Costa Rica's Constitutional Court», en Rachel Siedere, Line Schjolden y Alan Angel, *The Judicialization of Politics in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan y (2010), «Explaining the Rise of Accountability Functions of Costa Rica's Constitutional Court», en Bruce Wilson (ed.), *Courts and Power in Latin America and Africa*, Nueva York, Palgrave MacMillan.

²⁶ Citado por *Estado de la Nación 2009, op. cit.*, p. 341 y comprende derechos políticos y libertades civiles.

Lo anterior lo corrobora el Índice de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer, donde el país ocupa el tercer lugar en América Latina, superando ampliamente el promedio regional²⁷.

Igual señalamiento hacen el Informe sobre los Derechos Humanos en el Mundo del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica²⁸ y el de la Organización No Gubernamental Human Rights Watch²⁹.

Las libertades de prensa, reunión y asociación están plenamente vigentes, conforme a una tradición que se inició con la abolición de la pena de muerte en 1871.

De acuerdo con Freedom House³⁰, Costa Rica tiene un puntaje de 19 en una escala de 100, lo que la ubica en la categoría de libre.

Costa Rica vive un periodo de gran cambio político (transformación profunda de sus sistema de partidos) con repercusión en su sistema institucional (cambio en las relaciones entre el Ejecutivo y el parlamento, fortalecimiento del papel del Poder Judicial), sin embargo, este genera un cierto grado de incertidumbre, pero no hay signos de inestabilidad política.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA: EL ESTADO DE BIENESTAR NO RETROCEDE

Como ha sintetizado acertadamente el Proyecto de las Universidades Públicas, Estado de la Nación:

«Al término de la primera década del siglo XXI, Costa Rica posee un estilo de desarrollo que le ha permitido mantener rangos modestos (aunque volátiles) de crecimiento económico, efectuar una importante transformación productiva, continuar mejorando de manera paulatina los indicadores sociales agregados y sortear difíciles shocks generados por la economía internacional. Sin embargo, ese estilo se caracteriza por la precariedad de los encadenamientos sociales, productivos y fiscales, entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía»³¹.

²⁷ Konrad Adenauer, *op. cit.* Este índice está integrado por varios subíndices: voto de adhesión, derechos políticos, libertades civiles, género en el gobierno, condicionamiento de derechos y libertades por inseguridad.

²⁸ <http://www.state.gov/documents/organization/160159.pdf>.

²⁹ <http://www.hrw.org/en/world-report-2011>.

³⁰ <http://www.freedomhouse.org>.

³¹ *Op. cit.*, p. 46.

En efecto, Costa Rica ha logrado importantes avances en el aspecto social³² gracias a políticas sociales en educación y salud emprendidas desde el siglo XIX y afianzadas durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado³³. Sin embargo, pese a una diversificación de la estructura productiva, iniciada desde los años ochenta del siglo pasado, este desarrollo ha sido desigual entre los diversos sectores de la economía, y ha producido tasas de desigualdad creciente³⁴, así como un estancamiento de la población afectada por la pobreza³⁵.

La diversificación de la estructura productiva, anteriormente consagrada al cultivo del café y del banano, ha sido acelerada desde la década de los años ochenta y hoy día presenta un perfil donde destacan el predominio de las exportaciones no tradicionales³⁶.

El café (principal exportación tradicional) pasó de representar un 36% del valor total de las exportaciones en 1978, a menos de un 4% en 2004; el banano, de un 20% a menos de un 9% en el mismo periodo; la carne y el azúcar cayeron del 9 al 1% del total³⁷. Estos cuatro productos representaban el 65% de las exportaciones en 1978 y disminuyeron a un 14% del total de 2004.

En ese mismo periodo los productos manufacturados no tradicionales llegan a representar el 56% del valor exportado, y las exportaciones no tradicionales en su conjunto pasan del 35% en 1978 al 86% en 2004³⁸.

El resultado de esta transformación productiva ha sido la existencia de dos países, uno tradicional, vinculado a la agricultura tradicional; y el otro moderno, ligado a nuevas exportaciones agrícolas (ornamentales), a la industria, al sector de alta tecnología (Intel) y al turismo.

³² De acuerdo con Naciones Unidas, el país tiene un índice de desarrollo humano de 0,85, situándose en países de desarrollo medio, ocupando la posición 54 en el mundo.

³³ Altas tasas de escolarización, seguro social universal con cobertura casi total a inicios de la década de los años setenta del siglo XX, bajas tasas de mortalidad infantil (8,8, en 2009) y alta expectativa de vida (79,1 en 2009).

³⁴ El coeficiente de Gini muestra el crecimiento de esta, pues se ha pasado de 0,412 en 2002 al 0,437 en el 2009. El índice de Thiel muestra también este deterioro, pues pasa de 0,347 en 2002, a 0,410 en el 2009. *Estado de la Nación, op. cit.*, p. 339.

³⁵ La pobreza no logra reducirse, ya que evoluciona del 20,9% en 2002, al 18,5% en el 2009, la barra del 20% no ha logrado ser superada satisfactoriamente desde inicios de los años noventa. *Op. cit.*, p. 318.

³⁶ El 89,52% del total de las exportaciones. *Op. cit.*, p. 322.

³⁷ Leonardo Garnier y Laura Cristina Blanco (2010), *Costa Rica, un país subdesarrollado casi exitoso*, San José, URUK Editores, p. 124.

³⁸ *Ibíd.*, p. 125.

Del total de exportaciones, el 53,25% se origina en las zonas francas de exportación, lo que ejemplifica el argumento de los investigadores del Estado de la Nación en torno al débil encadenamiento de las nuevas actividades con la totalidad de la economía³⁹.

El cambio de modelo ha generado progreso, pero también desigualdad y malestar.

ESTADO DE BIENESTAR

La estructura del Estado de bienestar costarricense se perfila con el análisis de la inversión social pública. Del total de la inversión social pública, el 56,7% se destina a servicios universales, un 12% del PIB⁴⁰, un 10% a programas restrictivos (educación post secundaria, por ejemplo,) un 21,8% a programas contributivos (pensiones) y un 11,5% a programas selectivos. Un 30% del gasto social se dirige a asistencia y seguridad social, el 9% para vivienda y territorio, un 1% a cultura y recreación, el 30% para educación y el 30% para salud⁴¹.

En comparación con otros países, el gasto per cápita de Costa Rica en salud (en dólares norteamericanos ajustados por la paridad del poder de compra de Costa Rica) llega a 899, mientras que los EE.UU. alcanzan 7.285, Uruguay 916, Chile 863, México 819, El Salvador 402, Nicaragua 232, Guatemala 334 y Honduras 235⁴².

El 67% de la PEA está cubierta por seguro de salud; el 61,3% por seguro de pensiones; el 69,6% por seguro de riesgos del trabajo; y existen 10 camas de hospital por cada cien habitantes. La población cubierta por seguro de salud alcanza a 4.620.000 personas⁴³.

MARGINALIDAD

A pesar del estancamiento en la pobreza, medida por el nivel de ingresos, lo cierto es que se han presentado mejoras⁴⁴ si se evalúa esta desde la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) se encuentra que:

³⁹ Estado de la Nación, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 113, datos de 2009.

⁴¹ Garnier, *op. cit.*, p. 194.

⁴² PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2010*, en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf.

⁴³ Estado de la Nación, *op. cit.*, p. 308.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 105.

«La proporción de personas afectadas por NBI ha disminuido en 5,1 puntos porcentuales durante la década, sobre todo en lo que concierne a las carencias en salud y educación, y es el poco avance en materia de vivienda lo que ha impedido una reducción mayor (...) las condiciones de pobreza se han atenuado, pese a que los ingresos de muchos hogares aún son insuficientes (...) los ingresos per cápita de los hogares que siguen siendo pobres se encuentran más cerca de línea de la pobreza que en los años anteriores a 2006»⁴⁵.

La pobreza extrema ha sufrido retrocesos importantes, pues se ha pasado del 9% bajo la línea de indigencia en 1990 al 5,35 en 2007.

POLÍTICAS FISCALES

La crisis económica internacional ha afectado la demanda por los productos costarricenses en el mercado internacional y en consecuencia los ingresos del Estado costarricense. 2009 fue un año de retroceso que estuvo antecedido por un ciclo expansivo (2005-2008) en el que se reactivó el gasto público, se incrementó el empleo, los ingresos de la población y en la recaudación tributaria, y se lograron modestas reducciones en los índices de pobreza. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del 2008 disminuyó la entrada de capitales y la disponibilidad del crédito se redujo, todo ello ha conducido a un déficit del 5% del PIB que el gobierno ha tratado de solucionar con un aumento de impuestos que no ha recibido aprobación en el parlamento.

De acuerdo con la Heritage Foundation⁴⁶, la libertad fiscal se mide como la carga del gobierno desde el punto de vista de los ingresos, en una escala de 0 a 100, donde 100 es el puntaje máximo. Costa Rica tiene un puntaje de 82,80, ocupando la posición número 9 en América Latina y el Caribe, así como el puesto 52 entre 178 países.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA

El cambio en la política comercial de Costa Rica, así como algunas mejoras en sus condiciones estructurales, unido al «boom» de la IED a nivel mundial,

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 77.

⁴⁶ <http://www.heritage.org/index>.

contribuyó a que Costa Rica incrementara sustancialmente los flujos de IED, sobre todo en la segunda mitad de los noventa. El momento más importante ocurrió entre 1998 y 1999, con la llegada de empresas de gran envergadura como INTEL, Abbott Laboratories y Procter and Gamble. Costa Rica se situó en el mapa de inversión de las empresas de una manera contundente. Posteriormente, la situación económica mundial también afectó los flujos hacia el país durante 2000 y 2001, sin que sufrieran un decrecimiento tan fuerte como el del resto del mundo⁴⁷.

Según la presidenta de la República, en 2010: «... la inversión extranjera directa alcanzó un monto de 145 millones de dólares, habiendo excedido nuestra meta en 150 millones de dólares»⁴⁸.

De acuerdo con la Heritage Foundation, antes citada, la libertad de inversión es una evaluación del libre flujo de capital, en especial del capital extranjero y se asumen valores de 0 a 100, donde el 100 es el máximo. En esta dimensión, Costa Rica obtiene un puntaje de 70 y se ubica como el número 27 entre 179 países.

EDUCACIÓN Y MEJORA DE PRODUCTIVIDAD: CAPITAL ACUMULADO, DEFICIENCIAS Y NUEVOS RETOS

Costa Rica ha podido enfrascarse en un proceso de diversificación productiva y de exportaciones, desde hace más de dos décadas, gracias al capital humano acumulado, como consecuencia del desarrollo temprano de su aparato educativo (siglo XIX); sin embargo, este capital parece estarse agotando, frente a los retos del siglo XXI.

Los logros anteriores se reflejan en una tasa de alfabetización del 96%, el 87,8% de los niños en edad escolar ingresan en primer grado de primaria, y la cobertura en educación secundaria es del 68,9%. Empero, las insuficiencias del presente son fácilmente constatables, a pesar de que:

«Aumentó el financiamiento a la educación pública, se ampliaron las coberturas en preescolar y secundaria, así como en el ámbito universi-

⁴⁷ Alberto Trejos, *op. cit.*

⁴⁸ *Mensaje de la Señora Presidenta de la República Laura Chinchilla Miranda, Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 2011, San José, Imprenta Nacional, p. 19.

tario. En la educación general básica se fortalecieron los programas de equidad y aumentó la retención estudiantil. Asimismo los salarios de los docentes y los mecanismos para su contratación mejoraron. La educación superior pública siguió consolidándose como un productor de investigación en ciencia y tecnología, y tuvo importantes avances en materia de investigación»⁴⁹.

Mas los avances no impiden constatar la deficiencias, es así como persisten debilidades en la infraestructura educativa, no se han logrado avances en el rendimiento de los estudiantes de secundaria (aprobación y repitencia); no hay adecuada articulación entre las instituciones de educación superior y para universitarias, el número de graduados de la educación técnica es insuficiente y las carreras de formación docente continúan operando sin controles de calidad⁵⁰.

RETOS Y SOLUCIONES

Examinaremos los retos inmediatos que estas insuficiencias plantean para concluir con la formulación de algunos objetivos de largo plazo para superar los problemas actuales.

La educación preescolar ha tenido un importante desarrollo⁵¹, es así como la población de 5 años matriculada pasó del 34% en 1999 al 70% en 2009; sin embargo, en educación preescolar es imperativo superar la cobertura del 57% del nivel interactivo del segundo ciclo materno infantil, así como una mejor articulación entre el ciclo de transición preescolar y el primer grado de primaria.

Uno de los grandes problemas del sistema educativo costarricense ha sido el sistema de educación secundaria, como consecuencia de la crisis económica de los años ochenta. El esfuerzo estatal para hacer pasar esa cifra del 56% en 1999 al 77% en el 2000, ha sido importante y sostenido. Entre los jóvenes de 16 a 18 años, solo el 40% completaba ese nivel en el año 2000;

⁴⁹ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), *Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores*, San José, PEN, 2011, p. 37.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ Para estos datos y los subsiguientes nos fundamentamos en el estudio *Estado de la Educación*, antes citado.

mientras que este porcentaje, claramente insuficiente, ha aumentado al 53% en el año 2009.

Pese al aumento de las coberturas, lo cierto es que el sistema sigue sin atender a la mitad de la población en edad de asistir al cuarto ciclo, y se mantienen las dificultades para retener a los estudiantes dentro de las aulas.

En lo que respecta a la educación superior, un 6,4% de la población asiste a la universidad –1,2 puntos porcentuales más que a inicios de la década– y entre la población de 18 a 24 años el porcentaje de asistencia es del 25,8%. Las universidades públicas costarricenses son los centros más importantes en investigación y desarrollo, pero en general existe una concentración de estudiantes en carreras de ciencias sociales y no hay un equilibrio con el porcentaje de población matriculada en ingenierías y ciencias básicas⁵². Es así como el 39% de los diplomas otorgados por las instituciones de educación superior pertenecen al área de Ciencias Sociales, el 31% a Educación, un 6% a las Ciencias Básicas y un 7% a las ingenierías.

Los problemas de la educación se ven acompañados de insuficiencias muy importantes, para la competitividad, cuando examinamos el caso de la educación técnica, pues el país tiene una capacidad insuficiente y una oferta estancada de técnicos medios. En 2009 existía cerca de un 3,4% de la fuerza de trabajo con algún grado de educación técnica, cifra que ha permanecido estancada los últimos veinte años.

La matrícula de la educación técnica solo representa el 20% del total en el tercer ciclo y el ciclo diversificado, porcentaje que dista mucho de los mínimos en los países desarrollados (40% en la mayoría de los casos)⁵³. El número de colegios técnicos ha disminuido, pues de un 30% del total de los colegios en 1990, se ha pasado al 11,8% en 2009.

El Instituto Nacional de Aprendizaje, institución encargada de la formación profesional para el trabajo, se ha dedicado principalmente a graduar trabajadores calificados (73,8%), ha diplomado un 22,8% de técnicos medios y tan solo un 0,92% como técnicos especializados; si el país desea mantener y acrecentar sus ventajas en competitividad, deben modificarse de manera importante estas cifras.

⁵² Alberto Trejos, «Competitividad, productividad y las exportaciones costarricenses», en *Seminario de Consultores Económicos y Financieros*, mayo de 2010.

⁵³ *Estado de la Educación*, cit., p. 52.

SITUACIÓN DE LA ECUACIÓN ESTADO-MERCADO: LA DERROTA DEL ESTATISMO

Costa Rica se caracterizaba hace dos décadas por un modelo económico proteccionista y estatista. Alta protección arancelaria a los productos nacionales, nacionalización bancaria, propiedad estatal del negocio de seguros, la generación de electricidad y las telecomunicaciones.

La nacionalización bancaria empieza a desaparecer hacia finales de la década de los años ochenta y completa su extinción con la eliminación del monopolio de los depósitos bancarios a mediados de la década de los años noventa.

Sucede lo mismo con las protecciones arancelarias. El monopolio estatal de los seguros desaparece en la segunda mitad de la primera década de este siglo, junto con el monopolio de la telefonía celular y ciertos procesos de internet. El país todavía se encuentra inmerso en una discusión sobre los porcentajes apropiados de generación eléctrica para el sector público y el sector privado.

La Fundación Heritage, antes citada, elabora su índice de libertad económica como un promedio simple de diez libertades individuales. Costa Rica obtiene un puntaje de 67,4, que la ubica en la categoría de moderadamente libre, ocupando el lugar 46 en el planeta, de un total de 179 naciones.

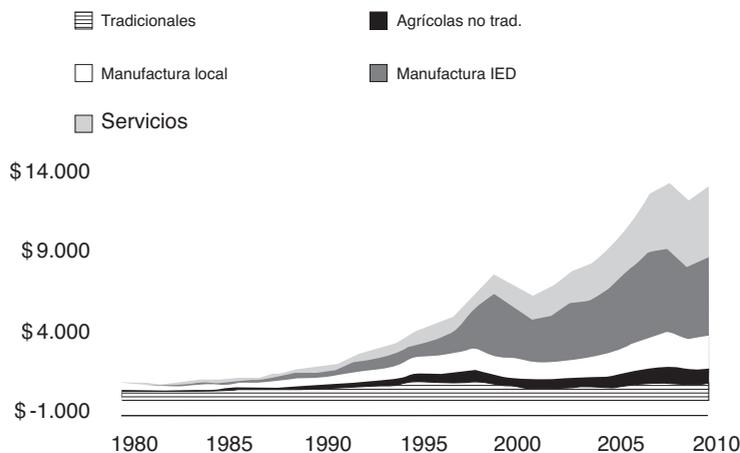
En libertad comercial, definida como la medida cuantitativa de la capacidad para establecer, operar y cerrar una empresa, el país obtiene un puntaje de 60,3 sobre 100 y ocupa el lugar 110 de un total de 178 países.

POLÍTICA ECONÓMICA, TRADICIÓN Y MODERNIZACIÓN

La política económica guiada por el afán exportador se ha caracterizado las últimas dos décadas por su aperturismo y sus esfuerzos para romper los monopolios estatales. Una pequeña economía abierta al exterior solo podía subsistir si abría sus puertas al mundo. Sin embargo, surgieron contratendencias que opusieron franca resistencia a este esfuerzo. A pesar de lo anterior, conservando elementos importantes del Estado de bienestar, el sistema de seguridad social que no fue privatizado, el país se transforma en un dinámico exportador, logra diversificar su producción y hace a un lado el cultivo del banano

y el café, sustituyéndolos por exportaciones más dinámicas y rentables, así como por la actividad turística, que al día de hoy genera más de dos millones de visitantes al año.

Gráfico 1. Crecimiento y diversificación de las exportaciones costarricenses desde la crisis de los ochenta



Fuente: Alberto Trejos, *op. cit.*, diapositiva número 4.

Actualmente el debate nacional en torno a la política cambiaria, dada la depreciación del dólar, pone serias interrogantes sobre este modelo exportador, gravemente afectado por la recesión económica en los países centrales. Algunos ven en esta situación el peligro del cierre de empresas y desempleo, mientras que el Banco Central insiste en su política de control de la inflación⁵⁴.

La libertad de comercio internacional, entendida por la ausencia de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, es medida por los indicadores de la Fundación Heritage otorgándole a Costa Rica una puntuación de 81,80 sobre un máximo de 100 y ubicándola en el lugar 53 entre 178 países.

⁵⁴ Eduardo Lizano, *La Política Económica costarricense ante la nueva etapa en la crisis internacional*, Academia de Centroamérica, marzo de 2011.

INSERCIÓN Y GLOBALIZACIÓN

El país ha suscrito tratados de libre comercio con México, Chile, Panamá, Canadá, Estados Unidos, China y Singapur. Asimismo ha firmado, junto con los otros países centroamericanos, un Acuerdo de Libre Asociación con la Unión Europea que contempla una dimensión comercial. Actualmente se discute un tratado de libre comercio con Perú⁵⁵.

En el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial⁵⁶, definido por el promedio de 12 componentes, Costa Rica ocupa la posición 55 en el mundo (2009) entre 125 países.

POLÍTICA PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA: LA ANOMIA DEL CAMBIO Y EL FRENESÍ PUNITIVISTA

Las grandes transformaciones socioeconómicas y culturales han engendrado procesos de anomia que se traducen en aumentos de la delincuencia común, que a su vez interactúan con la temática de la guerra contra las drogas que asola la región. La confusión que se genera ha originado una alta percepción de inseguridad ciudadana⁵⁷ y un frenesí punitivista que busca resolver el problema con represión, cárceles y aumento de penas.

El marco de la seguridad ciudadana está caracterizado por dos grandes temas: la delincuencia común y la presencia creciente de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

Los homicidios han pasado de 6 por 100.000 habitantes, en el 2000, a 8 en 2005, y a 12 en el 2009 (El Salvador, 52; Guatemala, 48; Honduras, 58). La victimización ha evolucionado, según LAPOP, del 15,8% en 2008 al 19% en 2010. El 5,3% de los adultos han sido victimizados por asalto a mano armada, y el 5,4% por robos en la vivienda⁵⁸.

⁵⁵ http://www.comex.go.cr/acuerdos/Paginas/acuerdos_vigentes.aspx.

⁵⁶ <http://www.gcr.weforum.org>.

⁵⁷ Es así como, pese a tener tasas de delincuencia objetivas muy inferiores a los países de la región, Costa Rica tiene los mismos niveles de percepción de inseguridad que muchos de estos países. En efecto, ante la pregunta: ¿Cuál es el problema más grave que está enfrentando nuestro país?, el 59% de los costarricenses responden que la inseguridad ciudadana, mientras que el porcentaje en El Salvador es del 35%, 51% en Honduras, 31% en Belice y 40% en Panamá. El único país donde la percepción es mayor es Guatemala, con el 66%. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, p. 205.

⁵⁸ Banco Mundial (2011), *Crime and Violence in Central America: Development Challenge*, Washington DC, p. 2.

NARCO Y CRIMEN ORGANIZADO: REALIDAD Y FANTASMAGORÍA

La utilización del istmo centroamericano por los cárteles colombianos y mexicanos como puente para el trasiego de drogas hacia los consumidores norteamericanos y europeos es una realidad objetiva que se traduce en capturas de cocaína, es así como se estima que las capturas de cocaína en kilogramos fueron de 1.749 en 2001; 4.292 en 2003; 22.909 en 2006 y 14,8 toneladas métricas en 2010.

El trasiego de drogas origina problemas colaterales como la interacción de los narcotraficantes con pandillas y delincuentes comunes, así como los esfuerzos de infiltración de las burocracias estatales para garantizarse protección, utilizando los mecanismos de la corrupción de funcionarios públicos que hasta el momento han sido esporádicos, sin que se haya podido comprobar la existencia de redes organizadas para la penetración y control de sectores del Estado.

El uso poco refinado de la categoría de crimen organizado no ha facilitado la lucha contra estas organizaciones criminales, pues la constitución de este como un actor único en el imaginario colectivo, impide la diferenciación entre estos actores e impide un trabajo de inteligencia fino para identificarlos y desarticularlos.

Por otra parte, el uso de una categorización indiferenciada y general termina por disolver el problema en una fantasmagoría que ve al mismo enemigo por todas partes.

VIOLENCIA JUVENIL

La inseguridad de los jóvenes costarricenses es importante, es así como en lo relativo a la tasa de homicidios de personas entre 15 y 24 años, ocupa el lugar 22 en el mundo, con 9,25 muertes por cada cien mil habitantes.

Como señala el Banco Mundial: el desempleo juvenil está asociado con una probabilidad más alta de conductas riesgosas, incluidos el delito y la violencia⁵⁹.

En concreto, en Costa Rica, hay unos 900.000 jóvenes de entre 15 y 24 años, siendo su tasa de desempleo de cerca del 14%, mientras que el 15%

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 18.

de dicha población ni estudia ni trabaja. De entre los y las jóvenes ocupados, tan solo la mitad está empleada con seguridad social en salud y pensiones. La tasa promedio de desempleo es del 13%. En el caso de los hombres es del 9%, y en el caso de las mujeres del 18%. Esas tasas representan casi tres veces las tasas de desocupación a nivel nacional.

Las pandillas juveniles constituyen un problema en el triángulo norte de Centroamérica, donde adquieren no solo una dimensión interna sino también transnacional, pues muchos de estos jóvenes han sido deportados de los EE.UU. Se estima que en Honduras, El Salvador y Guatemala los miembros de las pandillas suman más de 60.000 personas, mientras que en Costa Rica, donde las pandillas no tienen características transnacionales, su número solo llega a 2.660⁶⁰.

POLÍTICA CARCELARIA: HACINAMIENTO CRECIENTE

El país debate diferentes enfoques sobre la política criminal. Para unos, se trata de mano dura y encarcelamiento, esencialmente aumentos de penas y disminución de garantías procesales. Mientras que para otros, se trata de mantener el esquema garantista tanto en el tratamiento carcelario como en los procedimientos y en la prevención.

A pesar de este debate, lo cierto es que el país ha venido sufriendo una inflación punitiva y ello ha redundado en un aumento de la tasa de encarcelamiento que ha pasado de 125 por 100.000 habitantes hace una década, a casi 250 por 100.000 hoy⁶¹.

El informe sobre derechos humanos del Departamento de Estado de EE.UU. ha señalado que existe hacinamiento, pobres condiciones sanitarias, ausencia de servicios de salud y violencia entre los internos, constataando que las prisiones costarricenses exceden en un 22% su capacidad instalada⁶².

⁶⁰ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 15.

⁶¹ Véase *World Prison Population Rates per 100,000 of the national population*, en <http://charts-bin.com/view/eqq>.

⁶² US Dept. of State.

PAPEL DE LA FUERZA PÚBLICA EN LA REPRESIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

El combate contra las criminalidades organizadas se reparte entre el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), el Ministerio Público, ambos dependientes del Poder Judicial; y la policía dependiente del Poder Ejecutivo (Instituto de Control de Drogas, Policía de Control de Drogas).

El OIJ es la policía más técnica y con mayor autonomía, pues está alejada de los vaivenes político electorales, dependiendo directamente de la Corte Suprema de Justicia, aunque es poco el control directo que esta ejerce sobre ella, lo que no es positivo, pues esta policía tiende a tener sus propias agendas y los mecanismos de control sobre ella son muy débiles, salvo el nombramiento de sus jerarcas.

Con el declinar del sistema de partidos como elemento coadyuvante es importante introducir mecanismos de rendición de cuentas y de control institucional más fuertes sobre esta policía, so riesgo de configuración de elementos autoritarios.

LA PRESIÓN EXTERNA

El gran eje de la política norteamericana en la región mesoamericana ha sido la llamada guerra contra las drogas. Para su ejecución, EE.UU. ha pasado del Plan Colombia a la Iniciativa de Mérida, y más recientemente a la Iniciativa Regional Centroamericana de Seguridad (CARSI, por sus siglas en inglés).

El gran actor a cargo de esta implementación ha sido el Comando Sur Norteamericano, organismo militar que se ocupa de cuestiones de seguridad interna en Centroamérica, vedadas a los militares en los Estados Unidos por el *Posse Comitatus Act*⁶³.

Sin embargo, el Comando Sur, bajo la teoría de que las operaciones contra narcóticos se enfrentan a una nueva forma de insurrección, la «*narcoinsurgency*», que amenaza con apoderarse de Estados débiles, transformándolos

⁶³ Esta legislación interna de 1878 prohíbe la utilización del ejército o de la fuerza aérea en la represión de disturbios civiles. En el fondo se introduce una distinción clara entre los roles policiales y militares, los militares están hechos para pelear guerras, mientras que la policía debe contribuir a la aplicación de la ley. Para una discusión amplia del tema, véase George Withers, Lucila Santos y Adam Isacson, *Preach What you Practice. The Separation of Military and Police Roles in the Americas*, Washington Office on Latin America, noviembre 2010.

en Estados fallidos, consideran que este es un problema de seguridad nacional que amerita tratamiento militar: la guerra contra las drogas. Uno de los intelectuales militares⁶⁴ ha definido así su visión.

«Vemos la evolución de nuevas entidades privadas, no estatales, dedicadas a la guerra (Zetas y otros) capaces de desafiar la estabilidad, la seguridad y la soberanía efectiva del Estado nacional. De esta manera vemos la erosión de la democracia y la erosión del Estado. En estos términos, la situación de la seguridad interna de México va más allá de un simple problema de aplicación de la ley (*law enforcement*). Es también un problema socio-político, y un tema de seguridad nacional con implicaciones más allá de las fronteras de México».

Desde esta óptica, la seguridad nacional lo abarca todo, es imposible introducir matices en el análisis. Por otra parte, si se trata de seguridad nacional, la existencia misma del Estado, se justifica de inmediato la intervención militar en rol defensivo. El problema policial desaparece y el Comando Sur ve legitimada su acción para salvar a los Estados fallidos de un posible colapso.

Pero la visión totalizante de la seguridad va más allá del narcotráfico y se extiende hasta el fenómeno de las pandillas, este intelectual guerrero enfoca el problema en la misma dirección anterior:

«Más que tratar de deponer un gobierno con un golpe o con una guerra revolucionaria prolongada, como algunos insurrectos han hecho, los pandilleros y sus aliados (...) sutilmente toman control de un territorio y su población, calle por calle (*coup d'street*), o un negocio u oficina gubernamental a la vez. *En consecuencia, si una pandilla es una organización criminal o insurgente deviene irrelevante.* Su objetivo es neutralizar, controlar o deponer gobiernos para asegurarse sus propios fines no democráticos. Este objetivo es lo que define una insurgencia, una agenda política seria y un conflicto con respecto a la distribución autoritaria de valores en la sociedad»⁶⁵.

⁶⁴ Max G. Manwaring (2009), A «New» Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies, septiembre, en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>.

⁶⁵ Max Manwaring, A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=837>. La cursiva es mía.

La intención totalizante surge claramente; se trata de oponerse militarmente a todo aquello que signifique conflicto y que amenace el *statu quo*, se trata de defender los gobiernos, los poderes establecidos, cualquiera que amenace el gobierno es igual, independientemente de los motivos o causas por los que lo haga. Toda inconformidad con la distribución autoritaria de valores es un problema de seguridad nacional.

La dirección de las operaciones contra los narcotraficantes, emprendida desde esta óptica, termina *por el predominio de una estrategia militar en la región*. Frente a esta, Costa Rica, que carece de ejército, se ve continuamente enfrentada a una dualidad: enfrentar un problema de seguridad pública desde la óptica militar de la seguridad nacional.

El peligro para sus libertades públicas es evidente, desde la óptica amigo-enemigo no hay espacio para los grises, el enemigo no merece nada, ni siquiera libertades civiles, se requiere de legislaciones de excepción, que terminan transformándose en regla, para enfrentar el desafío de un enemigo supuestamente descomunal y omnipresente; de paso, se justifican los presupuestos de las organizaciones que libran la guerra.

Recientemente, con la publicación de los cables de Wikileaks por el diario *La Nación* surgió con claridad este conflicto. La embajada de EE.UU. invitó en 2006 a funcionarios del sector seguridad costarricense a un seminario organizado por la National Defense University, financiado por el militar Comando Sur. El objetivo de este seminario era poner en contacto a los funcionarios costarricenses con el personal militar de EE.UU., definir estrategias y objetivos comunes y disminuir la «alergia» costarricense a los temas militares⁶⁶. Este cable relata también cómo la controversia terminó luego de una maniobra del ministro de Seguridad para permitir que los policías costarricenses asistieran al instituto de formación del Comando Sur, venciendo la resistencia del presidente Arias y logrando que los policías costarricenses recibieran entrenamiento de los militares norteamericanos⁶⁷.

La lucha contra el narcotráfico enfrenta los serios retos de un cambio de perspectiva en toda la región; la guerra contra las drogas, desde la perspectiva militar es una guerra fallida, después de cuarenta años no ha existido progreso, ni en disminuir el consumo en EE.UU., ni en eliminar la oferta.

⁶⁶ <http://www.nacion.com/Generales/Subsitios/Investigacion/2011/WikiLeaks/EntregaD/WIKILEAK75455.aspx>.

⁶⁷ <http://www.nacion.com/Generales/Subsitios/Investigacion/2011/WikiLeaks/EntregaD/WIKILEAK75455.aspx>.

De continuar por esta ruta, Costa Rica enfrenta los riesgos de una militarización de sus aparatos de seguridad y de pérdida de libertades, como consecuencia de la aprobación de recientes legislaciones que modifican el proceso penal para combatir el crimen organizado, amenazando convertirse de legislaciones de excepción en legislaciones de normalidad, luego de aprobarse como medidas de emergencia.

INSERCIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL: UN REPOSICIONAMIENTO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

En el contexto externo, Costa Rica experimenta una situación compleja en su entorno inmediato (Centroamérica) y una ampliación de su frontera diplomática en el espacio global.

En efecto, la integración regional en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) atraviesa un momento difícil, como lo demostró la incapacidad de esta organización para jugar un papel en la resolución de la crisis hondureña de 2009, y el constante antagonismo político de Costa Rica con Nicaragua, que impidió un funcionamiento fluido de las cumbres de presidentes. Sin embargo, el país logra jugar un papel relevante en el marco de la negociación de un acuerdo de libre asociación con la Unión Europea.

En el escenario planetario, el país ha ampliado su frontera diplomática al establecer relaciones diplomáticas con China Popular (2006); trasladar su embajada de Jerusalén a Tel Aviv, propiciando así el acercamiento con el mundo árabe; restablecer relaciones con Cuba; abrir embajadas en India, Catar y acordar un tratado de libre comercio con Singapur.

Igualmente Costa Rica logró un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU (2007) y promovió sus iniciativas Consenso de Costa Rica, Tratado Marco de Comercio de Armas y Paz con la Naturaleza.

INTEGRACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Costa Rica es miembro de la Organización de Estados Americanos, fue miembro activo (no permanente) del Consejo de Seguridad de la ONU y participa

en todas las actividades del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), aunque no forma parte del Parlamento Centroamericano, de la Corte de Justicia Centroamericana, ni de los organismos de seguridad en los que participan los ejércitos centroamericanos.

Su ausencia del parlamento se explica por reticencias políticas; –temor a verse partícipe en un parlamento con legisladores nombrados por un régimen autoritario– mientras que su no integración a la Corte y a la Defensa, por razones constitucionales, pues el tratado de adhesión a la Corte Centroamericana, choca con su jurisdicción constitucional interna y la relación con los ejércitos, con el artículo 12 de la Constitución que proscribe el ejército como institución permanente.

Recientemente, el país se ha incorporado como miembro pleno del Comité de Derechos Humanos de la ONU.

La participación activa en la Organización Mundial del Comercio es también uno de los rasgos de la actividad internacional del país.

LA ENERGÍA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Costa Rica es parte del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). Este proyecto consiste en el diseño, ingeniería y construcción de una línea de transmisión de 1.793 kilómetros de longitud de 230 Kw a través de los seis países del istmo y se construye bajo la responsabilidad de la Empresa Propietaria de la Red (EPR) que integra instituciones de seis países y tres socios extrarregionales.

«Los proyectos (...) buscan lograr una mejora sustantiva en la seguridad energética y la competitividad de la región mesoamericana a través del fortalecimiento de su sector eléctrico y energético, con enfoque especial en interconexiones eléctricas y energías renovables (...) y la consolidación de un Mercado Eléctrico Regional (MER)»⁶⁸.

Igualmente persigue la interconexión con México (la interconexión con Guatemala se inauguró en octubre de 2009) y actualmente se trabaja en la interconexión Panamá-Colombia.

⁶⁸ Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *Hoja Informativa*, www.proyectomesoamerica.org. Actualización, 24 de mayo de 2011.

Costa Rica es parte de este esfuerzo regional con una longitud de 493 kilómetros de su red de transmisión e integra todos los organismos regionales encargados de regulación cooperación y dirección del proyecto.

INTEGRACIÓN Y DEFENSA

Por la circunstancia de no contar con ejército, Costa Rica enfrenta dificultades constitucionales para la cooperación en materia de defensa, no así en materia de cooperación policial⁶⁹.

Costa Rica es parte de la Comisión de Seguridad de Centroamérica que:

«... se encuentra establecida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica como instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El objetivo de la Comisión de Seguridad de Centroamérica es dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional, sustentadas en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.

La Comisión de Seguridad de Centroamérica, está integrada por los viceministros de Relaciones Exteriores, viceministros de Defensa y viceministros de Seguridad Pública y/o Gobernación, presidiendo los primeros las delegaciones de cada país miembro del SICA.

En virtud del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y para desarrollar sus funciones, la Comisión de Seguridad de Centroamérica organiza sus trabajos a través de las subcomisiones de Defensa, Jurídica y Seguridad Pública; forma parte de esta última la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y del Caribe, desde la XXV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

⁶⁹ Costa Rica toma parte activamente en la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP).

Además, para impulsar las iniciativas regionales en materia de seguridad, la Comisión de Seguridad de Centroamérica tiene como instancia de coordinación, a la Presidencia Protémpore, la cual es ejercida, cada seis meses, por los países miembros de la Comisión, la Secretaría General del SICA de acuerdo al orden rotativo del Sistema, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa. Su Secretaría Técnica la ejerce de forma permanente la Secretaría General del SICA»⁷⁰.

Actualmente, en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el país participa en operaciones coordinadas contra diversas formas de delincuencia organizada. Costa Rica colabora con el Centro Operativo de Seguridad Regional⁷¹ de los países del SICA, con sede en la ciudad de Panamá, siguiendo la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y su Plan de Acción.

NICARAGUA

Las relaciones con el país vecino están condicionadas por el peso de una historia conflictiva de diferencias territoriales y por una migración de nicaragüenses que ha llegado a representar el 10% de la población en Costa Rica.

La cuestión territorial data desde los días inmediatamente posteriores a la independencia cuando el partido de Nicoya, hoy provincia costarricense de Guanacaste, tomó la decisión de anexarse a Costa Rica y Nicaragua vio esta decisión como una pérdida territorial.

Aunque ya Nicaragua no reivindica oficialmente esta provincia como territorio propio, lo cierto es que en el imaginario nicaragüense esta cuestión permanece viva como sentimiento de pérdida, que se reactiva cada vez que el conflicto territorial en torno al río San Juan se presenta entre ambos países.

El conflicto fluvial ha sido resuelto por los Tratados Internacionales y por la Corte Internacional de Justicia (2009 y 2011), señalando que la soberanía sobre el río San Juan pertenece a Nicaragua con respeto a derechos de navegación y a la ribera sur, asignados a Costa Rica. Sin embargo, persiste un conflicto en cuanto a una isla en el delta del río (Isla Portillos), del cual conoce la Corte en estos momentos.

⁷⁰ http://www.sica.int/csc/csc_breve.aspx?IdEnt=330.

⁷¹ Inaugurado el 19 de abril de 2001. Véase *La República*, 20 de abril de 2011, San José, Costa Rica.

Una fuente potencial de desavenencias se puede encontrar en la indefinición de límites marítimos, tanto en el océano Atlántico como en el Pacífico, siendo la situación más delicada con respecto al primero, pues se une con la cuestión del río San Juan y con la posible presencia de recursos petroleros en la plataforma continental.

La cuestión migratoria, provocada por las asimetrías en el desarrollo de ambos países y por las guerras en Nicaragua, ha provocado un importante flujo migratorio hacia Costa Rica y reacciones xenofóbicas por parte de algunos costarricenses ante la llegada de extraños que vendrían a disputar puestos de trabajo y con actitudes culturales diferentes. Sin embargo, lo cierto es que estas actitudes no han generado reacciones tipo «pogrom», pues las diferencias culturales no son profundas, la participación económica de los migrantes ha sido complementaria, y han venido a desempeñarse en funciones (construcción, servicio doméstico, recolección agrícola) que los trabajadores costarricenses han dejado de realizar para ubicarse en otras tareas productivas.

La cuestión territorial ha generado enfrentamientos políticos entre ambos Estados, siendo el último de finales de 2010. El tema migratorio ha provocado roces entre ambos países, pero no ha sido fuente de conflictos interestatales abiertos, ya que la economía costarricense ha logrado absorber esta migración y hasta la misma Sala Constitucional ha reconocido derechos en el campo de la salud y la educación a los migrantes indocumentados. Sin embargo, la inestabilidad política interna nicaragüense siempre se cierne como fuente de potenciales conflictos, pues su recrudecimiento amenaza con nuevas corrientes migratorias o con oleadas de nacionalismo por la recuperación de las pérdidas en su imaginario colectivo.

Hacia el futuro, han de tomarse acciones preventivas que eviten el recrudecimiento de estos conflictos, gracias a la activación de los encuentros binacionales y a la cooperación entre las comunidades fronterizas de ambos países.

ESTADOS UNIDOS

La relación con los Estados Unidos de Norteamérica se encuentra marcada por los flujos de comercio y por el tema de la seguridad.

Estados Unidos es el primer destino de las exportaciones costarricenses⁷² y el primer origen de sus importaciones⁷³. La aprobación de un Tratado de Libre Comercio generó un movimiento de oposición significativo, derrotado en un referéndum nacional el 7 de octubre de 2007 (51% por la aprobación, 48% en contra).

El otro gran espacio de la cooperación con Estados Unidos está señalado por la lucha contra el narcotráfico. Costa Rica y el istmo centroamericano se han transformado en un puente del tráfico de drogas desde Sudamérica hacia Estados Unidos, lo que ha motivado una fuerte reacción del Estado norteamericano desde hace más de treinta años para controlar la oferta de drogas dirigida hacia su país.

El concepto de defensa avanzada, desplazando el esfuerzo prohibicionista más allá de sus fronteras territoriales, ha sido la guía de la acción norteamericana, cristalizada recientemente en las Iniciativas de Mérida y de Centroamérica (Central American Security Initiative-CARSI)⁷⁴.

Desde 1999, Costa Rica suscribió un acuerdo de patrullaje marítimo conjunto con los Estados Unidos para controlar el tráfico de drogas y la colaboración del país ha sido intensa en el esfuerzo de prohibir el tráfico de drogas por su territorio y aguas territoriales. Sin embargo, recientemente se han presentado desacuerdos con Estados Unidos, pues en la renovación de los permisos para el atraque de buques norteamericanos, algunos sectores políticos se han mostrado reticentes ante la solicitud de la embajada de los Estados Unidos, aduciendo que el acuerdo no contempla el arribo de naves militares, tan solo el de buques pertenecientes al servicio de guardacostas de ese país.

⁷² Las exportaciones hacia EE.UU. representan el 38% de las exportaciones de Costa Rica, <http://www.comex.go.cr/estadisticas/Paginas/exportaciones.aspx>. Datos preliminares para el 2010.

⁷³ Según el Ministerio de Comercio Exterior, EE.UU. representa un 46,7% de las importaciones de Costa Rica, véase <http://www.comex.go.cr/estadisticas/Paginas/importaciones.aspx>.

⁷⁴ Las actividades de este programa incluyen actividades como equipo y entrenamiento para el cumplimiento de las leyes, apoyo a las fuerzas aéreas, apoyo al control naval, control del territorio (325.000 dólares para Costa Rica), controles del flujo de armas, mejoramiento de fronteras y puertos, intercambio de huellas, creación de unidades policiales de investigación, reducción de la demanda, reforma del sector justicia, técnicas forenses, policía comunal, mejoras en la gestión de cárceles, prevención del delito, unidades antipandillas. Véase Peter Meyer y Clare Ribando, *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*, Congressional Research Service, 30 de marzo de 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>.

UNIÓN EUROPEA

El aspecto más importante de la relación con la Unión Europea es la participación de Costa Rica en la negociación concluida de un Acuerdo de Asociación, proceso en el cual Costa Rica se destacó por su experiencia en la negociación de acuerdos de libre comercio y por la importancia de la participación de Costa Rica en el comercio con Europa, dado que el 60% de las exportaciones de Centroamérica hacia el viejo continente se originan en Costa Rica⁷⁵.

La originalidad del acuerdo de asociación estriba en que no se trata de una cuestión meramente comercial sino que abarca espacios como la cooperación para el desarrollo y el diálogo político.

CHINA

En 2007 Costa Rica rompe con Taiwán y establece relaciones diplomáticas con la República Popular China⁷⁶.

El presidente Óscar Arias aduce motivos de geopolítica mundial y pronto la República Popular China desarrolla una generosa política de cooperación que pasa por la donación de un estadio, regalo de vehículos para la policía, compra de bonos de la deuda costarricense, donación reciente de fondos para la construcción de una nueva escuela de policía y la suscripción de un tratado de libre comercio entre ambas naciones.

En el terreno político, China apoyó el ingreso de Costa Rica en el Consejo de Seguridad en 2007.

OTROS ACTORES EXTRARREGIONALES

La ampliación de la frontera diplomática, durante la administración del presidente Óscar Arias, incluyó el desplazamiento de la embajada de Costa Rica

⁷⁵ Las exportaciones hacia la UE representan el 17,8% de las exportaciones totales, mientras que las importaciones europeas representan el 8%, *ibíd.*

⁷⁶ Véanse Riordan Roett y Guadalupe Paz (2008), *China's Expansion into the Hemisphere. Implications for Latin America and the United States*, Washington DC, Brookings Institution Press; Cynthia J. Arnson y Jeffrey Davidov (eds.) (2011), *China, Latin America, and the United States: The New Triangle*, The Wilson Center Washington DC.

de Jerusalén hacia Tel Aviv y el reconocimiento de Palestina como Estado. Con estas Costa Rica mantiene una embajada en Catar y fue uno de los primeros países en reconocer la independencia de Kosovo.

CONCLUSIONES

- A. Costa Rica ha experimentado, a partir de los años ochenta, una profunda transformación socioeconómica, al pasar de una sociedad rural, dedicada a la exportación de pocos productos agrícolas, a una sociedad urbanizada con una estructura de su producción y exportaciones diversificada. Los cambios sociales (educación) y culturales (inserción en el mundo de las telecomunicaciones) han provocado procesos de movilización sociopolítica que repercuten y interactúan con los procesos políticos.
- B. A partir de 2002, un sistema bipartidista que había funcionado con estabilidad durante casi dos décadas, empieza a transformarse y aparece un sistema multipartidista, caracterizado por una fuerte tendencia a la fragmentación. El predominio de las fuerzas centrífugas dificulta la gobernabilidad, pero también representa el acceso de nuevos sectores al sistema político, que, sin embargo, tienen capacidades de veto, pero no de nueva creación política.
- C. Paralelamente, ante la neutralización de poderes que ha engendrado el fenómeno del gobierno dividido, el Poder Judicial ha cobrado un nuevo protagonismo que se traduce por el gran peso que ha adquirido la jurisdicción constitucional como también en una judicialización de la política, más allá del ámbito constitucional, especialmente en lo que concierne a la criminalización de hechos políticos que pasan directamente a la órbita de la jurisdicción penal.
- D. El desarrollo del Estado de bienestar tuvo sus éxitos en lo relativo a la órbita de la política social pero ha dejado un residuo no querido en la burocratización de las organizaciones públicas y la mala calidad de algunos de sus servicios.
- E. En el futuro electoral las elecciones de 2014 han empezado a ejercer alguna atracción gravitacional, pero lo más importante pareciera ser las posibilidades de alternabilidad política que se dibujan sobre el escena-

rio, como consecuencia de la alianza parlamentaria entre cinco partidos que lograron la conquista del directorio legislativo el pasado 1 de mayo.

- F. Se han descrito las características de las acciones colectivas de los últimos años, acciones que revelan una capacidad importante de movilización política, potenciada por discursos antineoliberales y antiaperturistas.
- G. A la vez se ha señalado el deterioro de algunas dimensiones del Estado de bienestar (baja inversión pública en la educación secundaria), también hemos podido comprobar que el esfuerzo estatal ha continuado en otros (salud pública).
- H. A pesar del aumento en la desigualdad y el estancamiento en la reducción de la pobreza, el país ha logrado implementar programas focalizados para combatir la ausencia de pensiones y el abandono de la educación secundaria. Sin embargo, persisten problemas claves en lo que respecta a la educación técnica y al desarrollo de las ingenierías y ciencias básicas en la educación superior.
- I. El país ha sido exitoso en la atracción de inversión extranjera directa, particularmente en el terreno de las tecnologías de información y telecomunicaciones⁷⁷.
- J. En términos generales, el país ha logrado un retroceso de las políticas estatistas de épocas anteriores (nacionalización bancaria, seguros y telecomunicaciones) y ha mostrado una mayor apertura económica. Sin embargo, actualmente vive una crisis fiscal importante (5% del PIB) que ha generado debate público y confrontación política parlamentaria, junto con una discusión sobre la política cambiaria (desempleo *versus* inflación).
- K. La inseguridad es la principal preocupación de la población y esto plantea un reto a varios gobiernos sucesivos. Sin embargo, el panorama es complejo, pues la inseguridad surge de varias fuentes. Las profundas transformaciones de los últimos años han generado anomia endógena, la geografía del narcotráfico ha provocado otras y la espectacularidad mediática ha potenciado el problema. El problema es de largo plazo y continuará generando dificultades a los gobiernos.
- L. La política comercial externa ha sido exitosa, el país ha suscrito una amplia cantidad de acuerdos de libre comercio con varias regiones del mundo y eso abre múltiples posibilidades a una economía abierta.

⁷⁷ Según el Banco Mundial, Costa Rica ocupa el cuarto lugar en el mundo en esta materia.

- M. La política exterior ha logrado ampliar las fronteras diplomáticas del país, siendo de resaltar el establecimiento de relaciones con la República Popular China, en el marco de esta diversificación de sus relaciones exteriores.

La colonia pobre y olvidada se transformó en el siglo XIX, con el café, y en la segunda mitad del XX siguió la trayectoria del Estado de bienestar, que hubo de alterar (años ochenta) para adaptarse tanto a la crisis interna del anterior modelo como a los nacientes retos de la globalización.

La «desestatización», unida a la apertura interna y externa, generó una nueva trayectoria en la que subsisten capas de los modelos precedentes con capas de lo nuevo. Las relaciones entre estas dimensiones son múltiples y complejas y persiste la incertidumbre sobre la dirección de la nueva trayectoria. El conglomerado de fuerzas sociales y políticas, aunque en un ambiente de estabilidad, no logra un acuerdo básico sobre el rumbo del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro Redondo, Ronald (2010), *Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2010*, San José, Estado de La Nación y Vanderbilt University.
- Aranson, Cynthia y Jeffrey Davidov (eds.) (2011), *China, Latin America, and the United States: The New Triangle*, Washington DC, The Wilson Center, enero.
- Banco Mundial (2011), *Crime and Violence in Central America: Development Challenge*, Washington DC.
- Due Process of Law Foundation (2007), *Evaluation of Judicial Corruption in Central America and Panama and the Mechanisms to Combat it. Executive Summary and Regional Comparative Study*, Washington DC.
- Garnier, Leonardo y Laura Cristina Blanco (2010), *Costa Rica, un país subdesarrollado casi exitoso*, San José, URUK Editores.
- La República*, 20 de abril de 2011, San José.
- Lizano, Eduardo (2011), *La política económica costarricense ante la nueva etapa en la crisis internacional*, Academia de Centroamérica.
- Manwaring, Max G. (2009), A «New» Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies, septiembre, en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>.

- , *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=837>.
- Mensaje de la Señora Presidenta de la República Laura Chinchilla Miranda, Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 2011, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.
- Meyer, Peter y Clare Ribando (2011), *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*, Congressional Research Service, 30 de marzo de 2011, en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>.
- Mora, Luis Paulino (2010), *Informe de Labores*, San José, Poder Judicial.
- Pérez Brignoli, Héctor (2010), *La población de Costa Rica 1750-2000. Una historia experimental*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- PNUD (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*.
- PNUD (2011), *Informe sobre el Desarrollo Humano 2010*, en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). (2011), *Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores*, San José, PEN.
- Programa Estado de la Nación (2010), *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José.
- Raventós, Ciska y Marco Vinicio Fournier (2005), *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan? 1998-2002*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Roett, Riordan y Guadalupe Paz (2008), *China's Expansion into the Hemisphere. Implications for Latin America and the United States*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- Sala Constitucional (2009), *20 años de Justicia Constitucional: 1989-2009*, San José, UNED.
- Trejos, Alberto (2010), «Competitividad, productividad y las exportaciones costarricenses», en *Seminario de Consultores Económicos y Financieros*, mayo de 2010.
- Wilson, Bruce M. (2005), «Changing Dynamics: The Political Impact of Costa Rica's Constitutional Court», en Rachel Siedere, Line Schjolden y Alan Angel, *The Judicialization of Politics in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan.

- (2010), «Explaining the Rise of Accountability Functions of Costa Rica's Constitutional Court», en Bruce Wilson (ed.), *Courts and Power in Latin America and Africa*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Withers, George, Lucila Santos y Adam Isacson (2010), *Preach What you Practice. The Separation of Military and Police Roles in the Americas*, Washington Office on Latin America, noviembre de 2010.
- World Prison Population Rates per 100,000 of the National Population*, en: <http://chartsbin.com/view/eqq>.

PÁGINAS WEB Y ENLACES EN INTERNET

- www.proyectomesoamerica.org
<http://www.gcr.weforum.org>
<http://www.heritage.org/index>
<http://161.58.182.33/2011-03-21/Opinion/Foro/Opinion2720655.aspx>
http://www.comex.go.cr/acuerdos/Paginas/acuerdos_vigentes.aspx
<http://www.comex.go.cr/estadisticas/Paginas/importaciones.aspx>
<http://www.freedomhouse.org>
<http://www.hrw.org/en/world-report-2011>
http://www.idd-lat.org/index.php?mod=informes_x_pais&id=95&pag=2010-costa-rica
<http://www.nacion.com/Generales/Subsitos/Investigacion/2011/WikiLeaks/EntregaD/WIKILEAK75455.aspx>
<http://www.nacion.com/Generales/Subsitos/Investigacion/2011/WikiLeaks/EntregaD/WIKILEAK75455.aspx>
http://www.sica.int/csc/csc_breve.aspx?IdEnt=330
<http://www.state.gov/documents/organization/160159.pdf>

CUBA: EL LEGADO FIDELISTA, LA SUCESIÓN Y LA CIUDADANÍA

Por

Marifeli Pérez-Stable

Florida International University Miami

A lo largo de más de cinco décadas la dirigencia cubana ha recurrido a dos formas de gobernar: una movilizadora y la otra institucional. La primera predominó en los años sesenta cuando la revolución aún conservaba su brillo y la mayoría de los cubanos habían abrazado sus ideales. La creación del llamado hombre nuevo –para el cual la Patria valdría más que los intereses terrenales– impulsó las movilizaciones a los campos para cortar caña y a la plaza para escuchar a Fidel. «¡Los diez millones van!» proclamaban vallas a lo largo y ancho de la isla, refiriéndose a las toneladas de azúcar que se producirían en 1970. Pero la zafra fue de 8,5 millones y los cubanos –al decir de Carlos Rafael Rodríguez, líder del viejo Partido Comunista y dirigente destacadísimo después de 1959– manifestaban una «resignación de apoyo» que poco tenía que ver con la conciencia solidaria que se buscaba¹. La política de movilizaciones descalabró la economía, subvirtió la institucionalidad y, sobre todo, malgastó la buena voluntad y la confianza que el pueblo le había brindado a la revolución.

En la década de los setenta surgió el modelo institucional, aunque con Fidel Castro al frente la institucionalidad siempre fue precaria. Así y todo no debe menospreciarse el saldo positivo que, relativo a los años sesenta, le

¹ Frase dicha a la autora el 6 de junio de 1984 en respuesta a una pregunta sobre los años sesenta.

representó al cubano común por la mejoría de los estándares de vida y la relajación de las presiones movilizadoras. La vida diaria fue adquiriendo un cierto orden gracias a la adopción de lo que Rudolf Bahro llamara el socialismo real y existente. Por primera vez, la economía fue sometida a las normas de planificación otrora vigentes en el campo socialista que, si bien plagadas de fallas insuperables, introdujeron un sistema donde había reinado el caos. El Partido Comunista de Cuba se organizó según el patrón de sus homólogos en el poder en aquellos tiempos, amplió su militancia de unos 100.000 a más de 500.000 ciudadanos y celebró su primer congreso en 1975. Las organizaciones de masas –tales como los sindicatos, la Federación de Mujeres, las de los campesinos, los estudiantes y los comités de barrio– también regularizaron su funcionamiento, ampliaron el número de afiliados y convocaron congresos. A mediados de la década, se constituyeron las asambleas del Poder Popular (cuasi legislaturas). La nueva institucionalidad no admitía, claro está, un toma y daca democrático, pero sí era más comprensiva que la heterodoxia revolucionaria de los sesenta: no le exigía la heroicidad diaria al cubano de a pie. Cuba parecía encaminarse hacia una normalidad socialista (Mesa-Lago, 1974; Domínguez, 1978; Pérez-Stable, 2012).

A mediados de los años ochenta, sin embargo, el Comandante –alarmado por el viraje que Mijail Gorbachov le daba a la Unión Soviética y el hecho de que la mayoría de los cubanos se preocupara más por satisfacer sus necesidades cotidianas que por los ideales revolucionarios– retomó la brújula de los sesenta. Una cierta liberalización de la economía había abierto oportunidades de ganar y gastar más y la población las aprovechaba con creces (Mesa-Lago, 1988). Cuando se planteó la necesidad de profundizar las relaciones mercantiles, Castro reemprendió el tema de la conciencia. En 1986, se abortó la modesta liberalización y se proclamó la política de «rectificación de errores y tendencias negativas». La sabiduría popular la tildó de «ratificación de errores».

Si bien reavivó el repudio al socialismo de mercado, la rectificación no desestimó las instituciones políticas y sociales de los setenta. El giro pretendía corregir las desviaciones de la «década perdida» (1976-1986), calificativo que resalta una verdad chocante: con el Comandante a la cabeza la cúspide cubana nunca le concedió al bienestar material una sostenida y debida prioridad. ¿Cómo explicar si no que unos políticos desdeñen así el periodo post-1959 que mayor provecho económico le ha representado a la población? Fidel Castro siempre receló a ultranza de la normalidad socialista, bien en la desaparecida

variante de Europa del Este o la adoptada por China y Vietnam en décadas recientes. Ambas descartaron la ortodoxia ideológica y colocaron el progreso material en el centro de la política. Los llamamientos de János Kádár en Hungría (¡Comamos chorizos!) y de Deng Xiaoping en China (¡A enriquecerse!) fueron emblemáticos de los nuevos rumbos. El Comandante, sin embargo, nunca fue capaz de convocar a la ciudadanía en torno a una consigna que proclamara ¡Pan con lechón para todos! (Pérez-Stable, 1999).

Por lo demás, la rectificación ofrecía fórmulas manidas y fracasadas, senderos trillados sin otro paradero que el mismo callejón sin salida. El socialismo se agotaba no sólo en Europa del Este, también en la Isla, aunque sus orígenes fueran autóctonos. Empero, la dirigencia se empeñaba en gobernar como si el pueblo de fines de los ochenta fuera el mismo de 1959 cuando la revolución gozaba de un apoyo extraordinario. Aunque el cubano tenía su propio imprimátur, compartía con el socialismo real y existente unas estructuras económicas y políticas que también se habían enquistado. Los años sesenta proclamaron una utopía pero, al menos al principio, no fueron pocos los cubanos que se afanaron por ella y los que luego lamentaron su fracaso. En los ochenta no eran muchos los que aún creían como antes y los demás lamentaban la tozudez de la dirigencia ante la realidad. La posterior desaparición de la Unión Soviética agravó sensiblemente la crisis pero de ninguna manera la ocasionó. La depauperación del socialismo cubano había comenzado con anterioridad a 1989.

Ante la incertidumbre y el desasosiego que el fin de la Guerra Fría desató en Cuba se desvelaron propuestas que buscaban abrir nuevos horizontes. No sorprendentemente, la máxima instancia las desestimó. El conjunto de estas propuestas hubiera conformado una alternativa más atenta al cubano de a pie y al futuro del país que el camino tomado hasta 2006. A saber, éstas fueron: la legalización de las pequeñas y medianas empresas nacionales, la separación de funciones con el nombramiento de diferentes titulares en la presidencia y la secretaría general del Partido Comunista así como la creación del cargo de primer ministro, la integración de algunos opositores a la Asamblea Nacional del Poder Popular y el cambio de nombre del partido único al de Partido de la Nación Cubana.

Tan sólo una aplicación parcial de estas reformas también hubiera favorecido un ambiente internacional menos tenso y de mayor beneficio para Cuba. Era lo que perseguían la España de Felipe González y las primeras

Cumbres Iberoamericanas a principios de los noventa: que el propio Fidel Castro condujera la transformación hacia un nuevo patrón de desarrollo más acorde con las nuevas realidades nacionales e internacionales. Además, una Cuba que hubiera dado indicios de apertura real le hubiera dificultado –quizás no impedido– a Estados Unidos el reforzamiento empecinado del embargo que sucedió con las leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996). Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y la inclusión de opositores en la Asamblea Nacional, por ejemplo, podían haber posibilitado la política de «pasos calibrados» que nunca cobró vida en el primer mandato de Bill Clinton.

En consecuencia, el Comandante condujo a Cuba en los años noventa como lo había hecho siempre hasta que su salud lo postrara. Aceptó unas modestas reformas económicas –p. ej., la legalización del dólar, la liberalización de las cooperativas agrícolas, la autorización del empleo por cuenta propia en un número restringido de actividades y la apertura a las inversiones extranjeras– que detuvieron la contracción de un 35-50% luego de la desaparición de la URSS. A mediados de la década, sin embargo, el gobierno se vio ante una coyuntura parecida a la que antecedió a la rectificación: o se ampliaban las reformas o se detenían. A mediados de 1995, Castro le dio el toque de queda a la liberalización: «Toda apertura nos ha traído riesgos. Si hay que hacer más reformas, las haremos. Por el momento, no son necesarias».

A partir de 2000 Fidel subió el volumen político en consonancia con la movilización de masas que invariablemente prefirió. El concepto de ciudadanos y los derechos políticos que le acompañan nunca le asentó. Lanzó un nuevo frenesí movilizador bajo el lema de la Gran Batalla de Ideas. Las movilizaciones en la Plaza de la Revolución, o a lo largo del Malecón habanero, recuperaron intensidad y frecuencia. Cada fin de semana se celebraba una Tribuna Abierta de la Revolución en un pueblo o ciudad del interior de la isla. Unas Brigadas de Vigilancia Revolucionaria, integradas por jóvenes portadores de teléfonos celulares, recorrían la isla de punta a cabo vigilando e informando. En los municipios de La Habana se crearon unas Comisiones de Fidelidad. Un juramento se circuló en fábricas y barrios, escuelas y oficinas, comprometiendo a los firmantes a defender el honor de la Patria hasta sus últimas consecuencias. Asimismo, el Comandante emprendió una recentralización de la economía que –al igual que en el pasado– trajo como consecuencia peores resultados económicos. En noviembre de 2005 Castro pronunció

un discurso en el Aula Magna de la Universidad de La Habana sobre el futuro de la revolución y el socialismo. Éstos se perderían solamente si los propios revolucionarios desestimaran el valor de las ideas, cedieran ante el mercado y se rindieran ante Estados Unidos (Castro, F., 2005).

Esta apretada síntesis sirve, pues, de prólogo a los sucesos en Cuba a partir del 31 de julio de 2006, cuando el Comandante dejó el poder de manera interina y luego permanentemente por razones de salud. Raúl Castro y los otros históricos –la generación que hizo la revolución– están atrapados. Por un lado, no quieren ser ellos los que pierdan el poder y por otro, quieren salvar el legado de Fidel que, después de todo, también es el de ellos. Sin embargo, por Fidel, por su incapacidad de gobernar con los intereses de los cubanos y las cubanas de a pie, las reformas tardías emprendidas a partir de 2007 y, sobre todo, las aprobadas por el congreso del Partido Comunista de Cuba en abril de 2011 se quedan cortas por el tiempo perdido, por la descomposición social y, en particular, por la desesperanza de la ciudadanía.

LA CUBA DE RAÚL CASTRO

El 31 de julio, Fidel Castro emitió una proclama en la que temporalmente transfería el poder a la par que ofrecía una insólita visión a la forma como lo había ejercido². Raúl asumió sus responsabilidades como líder del partido, comandante en jefe (título que jamás ha usado) y presidente de Cuba. Sus deberes en cuanto a los programas de salud, educación y energía fueron asignados a cuatro personas. Otras tres manejarían la transferencia de fondos –que él supervisaba personalmente– a estos programas claves. ¿Cómo era posible que un solo hombre, no obstante sus talentos, hubiera podido coordinar asuntos tan centrales para su gobierno y la ciudadanía? El hecho de haber concentrado tanto poder sin cortapisa explica en buena medida los vaivenes de las políticas económicas a lo largo de décadas. Ni las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) ni el PCC le llevaron la contraria una vez que decidía cambiar de rumbo. A diferencia de los líderes chinos que habían restringido a Mao Zedong a comienzos de la década de los años setenta, los de Cuba siem-

² *Proclama del Comandante en Jefe al pueblo de Cuba*, en http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/siempre_con_fidel/art-021.html.

pre se plegaron a Castro. El Comandante sencillamente no supo vivir según la perspectiva que le expresó al periodista estadounidense Lee Lockwood en 1965: «Todos nosotros deberíamos retirarnos relativamente jóvenes».

Dicho sea de paso, la proclama de Castro no hizo mención alguna de la economía.

El 13 de agosto de 2006, Raúl apareció en público por primera vez como presidente interino. Llegó al aeropuerto internacional José Martí para darle la bienvenida a Hugo Chávez. Era el ochenta cumpleaños de su hermano, pero la celebración se había suspendido. No obstante, Chávez llegó, trayendo regalos: una taza que había pertenecido a Napoleón, un puñal del arsenal de Simón Bolívar y un cuadro de un artista venezolano. Los medios cubanos publicaron fotografías cuidadosamente seleccionadas. Una de ellas mostraba al hermano mayor vestido de rojo en su lecho en el hospital, charlando alegremente con Chávez, también de rojo. En otra, Raúl, Fidel y Chávez admiraban un dibujo del joven Comandante del artista mexicano David Alfaro Siqueiros. El presidente interino, sin embargo, no estaba de rojo. Sin ser carismático ni visionario, Raúl entendía a los cubanos comunes y corrientes, y a sus necesidades mundanas. Siempre había sido un forjador de instituciones, aunque bajo un régimen unipartidista éstas no fueran ni autónomas ni democráticas. En los viejos tiempos se había sentido cómodo en la aburrida formalidad del socialismo real y existente.

En los últimos meses de 2006, Raúl alzó su voz. A mediados de septiembre el Movimiento de los No Alineados se reunió en La Habana. Los enemigos inveterados de Estados Unidos –en primer lugar, Chávez y el líder iraní Mahmoud Ahmadineyad– capturaron los titulares en todo el mundo. También lo hizo un Fidel Castro frágil, quien otorgó audiencias individuales a siete jefes de Estado, al entonces secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, y a un diputado argentino. Sin demasiado alarde, Raúl también se reunió con jefes de Estado y otros dignatarios extranjeros. Luego, los líderes de los No Alineados viajaron a Nueva York para asistir a la Asamblea General de Naciones Unidas. Los radicales nuevamente acapararon los titulares. Aunque Ahmadineyad arremetió contra Washington y contra el Consejo de Seguridad de la ONU, Chávez se robó el *show*. Llamó «diablo» a George W. Bush y dijo que todavía se sentía el olor a «azufre» en el podio. La payasada le costó a su país uno de los escaños rotativos en el Consejo de Seguridad. Después de una batalla de 47 *rounds*, Venezuela

y Guatemala transigieron, seleccionando a Panamá como el candidato de América Latina. Raúl y el cuerpo diplomático de Cuba se debieron sentir exasperados.

A finales de septiembre, Raúl habló ante la Central de Trabajadores de Cuba (CTC). Aunque sin mucha gracia, su discurso se refirió a la historia de los sindicatos después de 1959. Reiteró el papel de las organizaciones obreras como correas de transmisión de doble vía: del PCC a la base y de los trabajadores al partido. Luego de casi cinco décadas, el dilema era el mismo: cómo lograr ambas cosas de manera efectiva, cómo enfocarse solo en asuntos concretos y no en los correspondientes a la máxima dirigencia, cómo ganar la batalla contra la indisciplina laboral, la corrupción y el robo. El tiempo no había ayudado al trabajador o a la trabajadora promedio a considerarse el sentirse dueños de los medios de producción. Y, sin embargo, éste siempre había sido y seguía siendo la tarea ideológica primordial de la CTC. Raúl destacó como ejemplar el congreso de la CTC de 1973. Entonces Lázaro Peña –cacique sindical del viejo Partido Comunista– había proclamado que el sindicato le pertenecía a todos los obreros y no solamente a los trabajadores de vanguardia que tanto entusiasmaban al Comandante. Actualmente, Raúl puso como ejemplo al Sindicato Nacional de Trabajadores Civiles de la Defensa, pues ofrecía lecciones útiles a los demás sindicatos. Después de fuertes críticas y autocríticas, seis grupos interdisciplinarios y ocho meses, los trabajadores civiles del sector de la defensa lograron un detallado plan de acción para mejorar su funcionamiento. El PCC, las FAR y el Ministerio del Interior supervisaron el proceso. Si bien sin dar pormenores, Raúl describió el proceso paso a paso. El líder interino enviaba un mensaje clarísimo llamando al orden, aunque no a la transparencia (Castro, 2006).

¿MÁS DE LO MISMO?

El 24 de febrero de 2008 la Asamblea Nacional nombró a Raúl Castro –que entonces contaba con 76 años– presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros. Anteriormente Raúl había desmantelado las redes fuera de la institucionalidad establecida que su hermano había usado para supervi-

sar las burocracias del partido y del gobierno³. Ningún consejo o ministerio jamás había impedido que Fidel estableciera e implementara políticas a su gusto, especialmente en temas económicos y de política exterior. A partir de 2006, Raúl no se cansaba de enfatizar la importancia de la institucionalidad, la noción de que la toma de decisiones fluye mediante procesos institucionales. Aunque no estaban a la vista cambios económicos radicales semejantes a los de China o Vietnam, incluso modestas aperturas al mercado se alejaban del legado del Comandante. Para él, el socialismo de mercado era apenas un poco menos objetable que el capitalismo en sí.

Al nombrar a José Ramón Machado Ventura como primer vicepresidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, Raúl escogió la lealtad y la historia por encima del relevo generacional. Durante casi dos décadas Carlos Lage (1951) había supervisado la economía y el propio Fidel lo había incluido en su proclama de 2006. La generación menor de sesenta años lo favorecía por su conocimiento y su honestidad. Lage perdió frente a Machado (1930) y un año después cayó en desgracia del todo⁴. Machado pertenecía a la línea dura; era uno de los colaboradores más cercanos de Raúl desde los años cincuenta. Había sido el componedor y guardián de la ideología de larga trayectoria en el Partido Comunista. La vieja guardia no estaba lista para dejar el poder en ese momento, ni tampoco más tarde durante el congreso partidista en abril de 2011. Contaban con lo que creían que era su legitimidad para lograr los cambios a la par que salvaguardaban el socialismo. Dada su avanzada edad, a los históricos les quedan pocos años para dejar su huella y legarle a la siguiente generación un país más ordenado y con menos aprietos económicos que aquel que les había dejado el Comandante.

Ante un pleno del Comité Central en abril de 2008, Raúl declaró el fin de la provisionalidad y anunció la creación de una especie de comité ejecutivo del Buró Político, siete personas con responsabilidades colegiadas. En esencia, la comisión puso fin a décadas en las que la voluntad de un solo individuo primaba sobre la de los demás. También anunció la celebración del congreso del partido para el segundo semestre de 2009, si bien el PCC no se

³ A mediados de los años ochenta esta red –denominada Grupo de Coordinación y Apoyo del Comandante en Jefe– fue reconocida oficialmente cuando algunos de sus integrantes aparecieron como miembros del Comité Central.

⁴ Según la versión oficial, Lage y Pérez Roque fueron defenestrados en marzo de 2009 por presuntos nexos ilícitos con Conrado Hernández, representante del gobierno vasco en la isla, y con la inteligencia española.

reuniría sino hasta abril de 2011 (Castro, 2008). En julio, Raúl pronunció un discurso en la Asamblea Nacional que difería notablemente en cuanto a sustancia y estilo de los de su hermano mayor, especialmente en cuanto al tema de igualitarismo y la necesidad de premiar a los trabajadores con base en el desempeño. El presidente anotó:

«Que el trabajador se sienta dueño de los medios de producción, no depende sólo de explicaciones teóricas –en eso llevamos como 48 años– ni de que su opinión se tenga en cuenta en la actividad laboral. Es muy importante que sus ingresos se correspondan con el aporte personal y el cumplimiento por el centro de trabajo del objeto social para el que se constituyó, es decir, alcanzar la producción o la oferta de servicios que tiene establecido» (Castro, 2008).

Asimismo habló de eliminar servicios gratuitos indebidos y subsidios excesivos así como de establecer un sistema tributario que incluyera contribuciones individuales. Había que acabar con el paternalismo, decía Raúl, si bien el propio gobierno lo había engendrado y practicado durante décadas.

Los derechos humanos han sido tema sensible en las relaciones internacionales de La Habana. Los gobernantes cubanos no admiten la legitimidad de una oposición política o que las libertades civiles constituyan derechos ciudadanos. Así y todo, el 28 de febrero, Cuba firmó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos patrocinados por las Naciones Unidas. Aunque Cuba se reservó el derecho a emitir futuras reservas o declaraciones interpretativas, no se podía negar el simbolismo de la firma oficial, o que la firma tuviera lugar cuatro días después de que Raúl formalmente asumiera la presidencia⁵. En diciembre de 2007, el periódico *Granma* había publicado una entrevista con el Comandante celebrada en abril de 2001 en la que de plano rechazaba la idea de que Cuba aceptara dichos tratados (Castro, F., 2007). Un significado más sustantivo podría inferirse más adelante si La Habana reformara el código penal eliminando el crimen de peligrosidad, un cargo fundamentado en lo que la Seguridad del Estado considerara que un individuo podría hacer, pero que todavía no se había realizado.

⁵ Estos pactos requieren que el Poder Legislativo ratifique la firma del Ejecutivo y permiten que los países signatarios lo hagan con reservas o aclaraciones.

En 2010, La Habana se enfrentó a circunstancias graves que trajeron consecuencias internacionales. Orlando Zapata Tamayo –prisionero de conciencia– murió el 23 de febrero, luego de 80 días de huelga de hambre. Al día siguiente, Guillermo Fariñas Hernández se declaró también en huelga. Otros opositores estaban listos para seguir a Fariñas si éste también moría. Las huelgas de hambre son tácticas no violentas de resistencia. Mahatma Gandhi, sufragistas británicas y americanas, César Chávez, Bobby Sands y otros presos del Ejército Republicano Irlandés, algunos detenidos en Guantánamo después del 11 de septiembre de 2001 y exiliados del Tíbet, han acudido a ellas con la esperanza de corregir injusticias. Ya sea en la cárcel o afuera, nadie arriesga su vida sin tener convicciones profundamente arraigadas.

Poco después, las Damas de Blanco –cuyos familiares habían sido encarcelados en la Primavera Negra de 2003– organizaron manifestaciones durante siete días para conmemorar el séptimo aniversario de la redada. Cada día, entre el 17 y el 24 de marzo, las señoras iban a misa a una iglesia diferente en La Habana; luego caminaban por las calles, vestidas de blanco, llevando un gladiolo color coral en sus manos. Durante años habían seguido el mismo ritual en Miramar, un suburbio de La Habana, yendo a misa en Santa Rita y luego caminando por la Quinta Avenida pidiendo la libertad de sus seres queridos. Durante los siete días de la protesta pacífica, agentes de la Seguridad del Estado y sus turbas derramaron insultos y golpizas sobre las mujeres. En abril, el régimen impidió su ritual dominical en Miramar. El cardenal Jaime Ortega medió en la crisis, y por una vez, el gobierno respondió. La muerte de Zapata había abierto las compuertas. El Parlamento Europeo, el gobierno y el senado de México, el presidente chileno Sebastián Piñera y el Partido Socialista, ahora en la oposición, Canadá, Estados Unidos, Francia, el senado brasileño, Amnistía Internacional, la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos, todos exigieron que La Habana respetara la vida. Imágenes de las fuerzas de la seguridad forzando a las señoras a subir a unos autobuses añadieron combustible a la indignación. Después de celebrar la misa en Santa Rita el 3 de mayo, Ortega se dirigió a los medios internacionales. «Funcionarios de alto nivel han ofrecido garantías de que no se usará represión contra las mujeres», dijo el cardenal. En palabras de Laura Pollán, líder de las Damas de Blanco, ésta era una pequeña victoria: «Ha ganado el amor. Si no quieren que sigamos caminando, deben liberar a nuestros seres queridos»⁶. A fines de junio, Fariñas abandonó la huelga de hambre.

⁶ La revista *Espacio Laical* (octubre-diciembre 2010) recoge documentos y análisis referentes a la mediación de la Iglesia, www.espaciolaical.org.

El diálogo entre el gobierno y la Iglesia se mantiene hasta la fecha con la participación de Raúl Castro, por un lado, y por el otro, del cardenal y monseñor Dionisio García, arzobispo de Santiago de Cuba y presidente de la Conferencia de Obispos Católicos de Cuba. Para junio de 2011, ciento quince presos políticos habían sido liberados, aunque la mayoría fueron obligados a salir del país. Desde 2004, España había liderado en la Unión Europea (UE) el fin de las sanciones impuestas luego de la Primavera Negra. En 2009, la UE había normalizado relaciones con La Habana. No fue hasta la muerte de Zapata que La Habana respondió con seriedad al reclamo internacional. España también buscaba el levantamiento de la Posición Común, una política de la UE que condicionaba los acuerdos de cooperación económica a que La Habana progresara en asuntos de derechos humanos. Sin embargo, La Habana había hecho muy poco, aparte de liberar presos de conciencia, un gesto positivo sin duda pero insuficiente para persuadir a los escépticos de la UE sobre Cuba, tales como Gran Bretaña, Alemania y Suecia. La Posición Común permanecería vigente hasta un nuevo día. Para que la Unión Europea la cancelase, La Habana tendría que hacer más con respecto a los derechos humanos. ¿Podría modificarse el código penal para retirar el crimen orwelliano de peligrosidad?

Lo que podría, o debería, ocurrir es una nueva política de parte de Cuba que le permitiera entenderse con el mundo sin el reproche constante sobre los derechos humanos. El antiguo *modus operandi* ya no está funcionando. En las Naciones Unidas, el nuevo Consejo de Derechos Humanos requiere que todos los Estados miembros se sometan a evaluaciones periódicas. Lejos están los días en que La Habana podía montar una campaña contra Estados Unidos por señalarla para un reproche especial ante la antigua Comisión de Derechos Humanos que consideraba solo a los miembros que violaban estos derechos. La Unión Europea prefiere el diálogo al enfrentamiento. Si se levantara la Posición Común, el gobierno cubano podría anotarse una victoria importante. El siguiente paso sería un pacto económico con la UE que incluiría una cláusula estándar aunque no obligatoria sobre democracia, derechos humanos y el Estado de derecho. Vietnam, por ejemplo, firmó tal pacto. Ésa era la bifurcación internacional en el camino que enfrentaba La Habana si realmente buscaba relaciones normales con la Unión Europea.

Luego de un clamor internacional sin precedentes por la muerte de Orlando Zapata, La Habana respondió al llamamiento del cardenal Ortega. Castro reconoció a la Iglesia católica como interlocutor para tratar asuntos

humanitarios. En dos ocasiones anteriores las autoridades habían negociado la liberación de presos políticos. A comienzos de la década de los años sesenta, el gobierno estadounidense y un grupo de exiliados cubanos habían buscado la libertad para los invasores de Bahía de Cochinos. El Comandante los liberó a cambio de alimentos y medicinas valorados en 53 millones de dólares. Después de haberse reunido con cubanos de la diáspora en 1978, La Habana liberó a 3.600 presos políticos. En 2010, Raúl y los obispos –cubanos todos– comenzaron a conversar sobre problemas nacionales en un diálogo sin precedente después de 1959. Aunque quizás también hubiera aceptado el gesto de Ortega, el hermano mayor sólo se abrió al diálogo cuando llevaba la delantera, como en 1961 al derrotar a los invasores y en 1978 en medio de la distensión con Washington propiciada por el gobierno de Jimmy Carter. El hecho es que el gobierno de Raúl Castro ha emprendido un toma y daca con una institución cubana independiente que podría traer otros resultados positivos en el futuro. Este segundo aspecto hubiera sido más difícil de digerir por el Comandante.

REFORMAS ECONÓMICAS

Antes de asumir oficialmente la presidencia, Raúl Castro ya había dejado su impronta convocando a discusiones francas, dejando de lado las movilizaciones de masas que habían sido fundamentales para su hermano y aflojando algunas restricciones en la economía. El 26 de julio de 2007 pidió «cambios estructurales» (Castro, 2007). El discurso posteriormente se discutió en asambleas laborales y de vecinos. Su recepción en las asambleas mismas abarcó un amplio espectro: «una catarsis nacional», «agotamiento y escepticismo», «la gente no dejaba de hablar» y «los cubanos menores de cuarenta años en general estaban desinteresados y no comprometidos» (Mestre, 2007; Vicent, 2007; Alcides, 2007; Campos, 2007). Las expectativas populares se dispararon, lo que conllevaba un riesgo político considerable si no ocurrían con relativa prontitud algunas mejoras modestas en la calidad de vida.

Raúl orientaba la economía en dirección contraria a la que su hermano le había dado en años recientes. Al igual que en ocasiones anteriores, cuando se regresaba a una apertura luego de descalabros económicos, el incremen-

to de alimentos se perfiló como un asunto de seguridad nacional y urgencia inmediata. Cuba gastaba alrededor de 1.500 millones de dólares en alimentos e importaciones agrícolas cada año, incluyendo 500 millones de dólares de Estados Unidos en 2007 (Grogg, 2008; Cancio, 2008). El hecho de que Cuba gastara escasas divisas en estas importaciones no puede ser sino un enjuiciamiento durísimo a sus políticas agrícolas de vieja data: a pesar de que la producción de alimentos disminuía año tras año, el Comandante no cedía frente a los mercados y el control local. Raúl, sin embargo, era más pragmático en cuanto a la descentralización y el mercado. En 2008 la naturaleza le propinó un duro golpe a Cuba con tres grandes huracanes –Gustavo, Ike y Paloma– que causaron daños por 10.000 millones de dólares y afectaron a las cosechas para el consumo nacional (Arreola, 2008).

Entre 2006 y 2008 se aplicaron las siguientes reformas.

- *Agricultura.* El Estado pagó deudas antiguas a cooperativas agrícolas y a campesinos independientes, incrementó precios de muchos productos agrícolas y comenzó a vender herramientas agrícolas y otros insumos en CUCs (pesos cubanos convertibles), los cuales, a diferencia de pesos corrientes, se compran con moneda dura como dólares estadounidenses o euros. Después de los huracanes, comenzó el arrendamiento de tierras –más de la mitad, terrenos baldíos– a cooperativas y campesinos. El Ministerio de Agricultura abrió despachos locales con la autoridad necesaria para tomar decisiones que afectaban el sector en sus jurisdicciones⁷.
- *Bienes de consumo.* A partir de mayo de 2007, la Aduana ha permitido que los ciudadanos cubanos traigan cantidades limitadas de equipos de vídeo y repuestos para automóviles con impuestos reducidos. En abril de 2008 se abrieron tiendas especiales para vender computadores, teléfonos celulares, alarmas para automóviles, hornos microondas, televisores y otros bienes de consumo en CUCs. El acceso a Internet seguía siendo restringido debido al embargo de Estados Unidos, lo cual, según el gobierno, entorpecía la conectividad de calidad⁸ (Díaz, 2008; Vicent, 2008).

⁷ «El gobierno comienza a vender insumos en pesos convertibles a los campesinos», *Encuentro en la red*, 18 de marzo de 2008; «Decreto-Ley No. 259 sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo», *Granma*, 18 de julio de 2008; «Se inicia proceso de entrega de tierras estatales ociosas en usufructo para incrementar la producción de alimentos», *Granma*, 15 de septiembre de 2008.

⁸ «Nuevas regulaciones aduaneras», *Encuentro en la red*, 11 de mayo de 2007; «Nota informativa de la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba», *Juventud Rebelde*, 12 de abril de 2008; «Cuba descarta acceso a internet para particulares», *El Nuevo Herald*, 13 de mayo de 2008.

- *Establecimientos sólo para extranjeros.* Ahora los cubanos podían usar hoteles y supermercados que antes habían estado reservados sólo para extranjeros. Así y todo, estos establecimientos aceptarían solamente CUCs para el pago de bienes y servicios (Bachelet y Robles, 2008).
- *Propiedad de vivienda.* Aquellos trabajadores que alquilaban su vivienda a través de su lugar de trabajo recibirían títulos de propiedad si habían vivido en las casas o apartamentos durante veinte años por lo menos. Con estas escrituras en mano, los ciudadanos podían solicitar una licencia para alquilar habitaciones (y pagar impuestos) e incluir sus casas en sus testamentos (Weissert, 2008).
- *Levantamiento a los topes de salario.* Durante mucho tiempo el gobierno cubano había promovido la idea de la igualdad para mantener una estrecha gama en la escala de los salarios además de que éstos eran relativamente bajos. A partir de mayo de 2008, sin embargo, los salarios ya no se limitarían y la productividad sería el único determinante de los sueldos. Los funcionarios de los tribunales y las fiscalías, por ejemplo, recibieron aumentos que promediaban un 55%, un incentivo importante a los profesionales esenciales para combatir la corrupción y la criminalidad (Franc, 2008; Pérez Navarro, 2008).
- *Empresas extranjeras.* A los cubanos que trabajaban en estas empresas ahora se les permitía recibir sus sueldos en CUCs –una práctica clandestina establecida por mucho tiempo– pero con deducciones por impuestos de entre el 10 y el 50% (Vicent, 2008).
- *La seguridad social y el bienestar social.* Los jubilados con pensiones de hasta 400 pesos y los ciudadanos bajo el régimen de asistencia social recibirían un incremento del 20% en sus estipendios. Si bien todos los trabajadores debían pagar un impuesto sobre sus salarios destinado a la seguridad social de hasta el 5%, hasta entonces sólo a aquellos pertenecientes al sistema de perfeccionamiento empresarial y a la flota de pescadores les habían aplicado la deducción. De ahora en adelante los trabajadores que recibieran aumentos salariales se les rebajaría el valor del impuesto de sus sueldos. Se fraguaba una nueva ley de seguridad social⁹ (Morales, 2008).

⁹ «Decide el gobierno revolucionario el incremento de las pensiones de la Seguridad y la Asistencia Social», *Juventud Rebelde*, 27 de abril de 2008.

La mayor parte de estas medidas eran poco más que maquillaje puesto que el cubano promedio no podía permitirse gastar sus CUCs en bienes de consumo u hospedarse en un hotel en Varadero. Las necesidades básicas como los alimentos absorbían cualquier fondo en moneda dura que pudieran tener. Pero el impacto psicológico de ser potencialmente un consumidor no se puede subestimar. La posibilidad de que ahora los cubanos pudieran ahorrar algunos CUCs para celebrar un aniversario de bodas en un buen hotel o para darle a una hija o un hijo un teléfono celular por su graduación no era nada despreciable. Vistos en el contexto cubano, estos cambios estaban lejos de ser intrascendentes.

Las incipientes reformas agrícolas sugerían alguna disposición oficial para lidiar con los problemas fundamentales de la economía. La agricultura cubana había languidecido durante décadas, mejorando algo durante la breve liberalización del comienzo de los años ochenta y nuevamente a mediados de los noventa. Posteriormente, todas las reformas generales se estancaron hasta que el Comandante las cercenó entre 2002 y 2003. Entre los años 2001 y 2008, Cuba importó cerca de 2.600 millones de dólares en alimentos de Estados Unidos. Durante esos años hasta el 50% de la tierra cultivable de la isla se encontraba abandonada. Entre 2008 y 2010, el gobierno arrendó más de un millón de hectáreas a campesinos y cooperativas; no obstante, sólo el 46% están siendo cultivadas o utilizadas para la cría de ganado (Pérez Sáez, 2010). Aunque 800.000 hectáreas continúan a la espera de los lentos procedimientos de arrendamiento, las tierras no darían mayor rendimiento ni habría incrementos en la producción sin que los campesinos y las cooperativas tuvieran acceso regular a créditos y a insumos como herramientas y maquinaria. Sin mencionar que ser realmente propietarios de la tierra o arrendarla a perpetuidad les daría a los campesinos y a las cooperativas el orgullo y la seguridad para hacer su mejor esfuerzo. Cuba carece de los recursos para continuar importando alimentos de Estados Unidos al ritmo de 2001-2008. Pero, para estimular la producción interna de alimentos, el gobierno tendría que lidiar con algo más que arrendar tierras ociosas.

«Hay que borrar para siempre la noción de que Cuba sea el único país del mundo en que se puede vivir sin trabajar», le dijo Castro a la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de agosto de 2010 (Castro, 2010). Nadie que hubiese leído ese discurso con cuidado debió haberse sorprendido por la declaración

de la CTC publicada el 13 de septiembre en todos los medios de comunicación¹⁰. No obstante, cundía cierto grado de incredulidad con respecto a que reformas sustanciales –La Habana las llamaba actualización del modelo económico cubano– finalmente vieran la luz del día. El pronunciamiento de la CTC esbozaba lo que esperaba a los cubanos y las cubanas.

- Para fines de marzo de 2011, no menos de 500.000 trabajadores del infladísimo sector estatal quedarían sin empleo. La palabra disponibles –usada inicialmente a finales de los años setenta para denominar a aquellos trabajadores despedidos por el esfuerzo de entonces por reducir las nóminas estatales– nuevamente estaba en boga. A finales de 2011, casi 400.000 ciudadanos serían trabajadores por cuenta propia, lo que significa que 250.000 se unirían a los 150.000 que ya engrosaban estas filas¹¹ (Martínez, 2010).
- Los trabajadores despedidos recibirían sus salarios hasta por un año. Esto significaba un cambio con respecto a la política anterior, que permitía que a los trabajadores desplazados se les pagaran sus salarios sin fecha final o para que estudiaran mientras recibían sus sueldos.
- Las fuentes alternativas de empleo como las cooperativas y el trabajo por cuenta propia absorberían a cientos de miles. Casi todos los reglamentos que entorpecieran el trabajo por cuenta propia serían derogados.
- La CTC hizo eco a lo que Raúl Castro, el entonces ministro de Economía y Planificación, Marino Murillo, y otros habían enfatizado: reducir el gasto social y eliminar servicios gratuitos (por ejemplo, hogares para ancianos), subsidios excesivos (por ejemplo, quitar ítems tales como cigarrillos y café de la libreta), pagarles a los trabajadores despedidos para estudiar y jubilación anticipada. El aumento de la productividad, la mejora de la calidad y el crecimiento de la economía: éstos eran los nuevos medios para salvar el socialismo cubano.
- La CTC y el PCC en fábricas y oficinas tenían que asegurar el consenso sociopolítico necesario para lograr la actualización exitosa del modelo económico.
- Para el año 2015, el modelo económico estaría totalmente actualizado sin haber desgastado la red de seguridad social.

¹⁰ «Pronunciamiento de la Central de Trabajadores de Cuba», *Granma*, 13 de septiembre de 2010.

¹¹ *Información sobre el reordenamiento de la fuerza de trabajo*, en <http://www.penultimosdias.com/wp-content/uploads/2010/09/info-sobre-reordenamiento-de-la-fuerza-de-trabajo.pdf>.

Como sucedió con las reformas agrícolas lanzadas en 2008, el programa esbozado en la declaración de la CTC dependía de factores complejos¹².

- ¿Podrá el Estado cubano montar un sistema tributario para cobrar impuesto e impedir que los cubanos subestimen sus ingresos en las declaraciones al fisco? ¿Podrá establecer un fondo de seguridad social para los trabajadores por cuenta propia? ¿Entienden Raúl Castro y la alta dirigencia que los impuestos excesivos –que podrían llegar a más de la mitad de las ganancias– obstaculizan las reformas?
- ¿Podrá el sistema bancario proporcionar más pronto que tarde los préstamos que la gente necesitaría para desempeñarse en el trabajo por cuenta propia y en las cooperativas? El sacar préstamos y pagarlos con intereses conduciría a los cubanos de a pie y al sistema bancario por territorio desconocido.
- ¿Confiaría la ciudadanía en la actualización del modelo económico? ¿Cuánto tiempo esperarían los ciudadanos que se habían ganado la vida en el mercado negro para incorporarse al sistema, si acaso algún día lo hicieran? Sea cual fuere su discurso público en cuanto al apoyo que los cubanos y las cubanas supuestamente les brindan, Raúl Castro y los altos dirigentes tendrían que saber que su credibilidad estaba fuertemente lastimada por las erráticas políticas económicas a lo largo de medio siglo.
- ¿Cómo organizarían sus vidas aquellos individuos despedidos? ¿La mayoría se acogerían a la legalidad empresarial y pagarían sus impuestos sobre la totalidad de sus ingresos? Probablemente no. Los cubanos no están acostumbrados a pagar impuestos y romper la ley es una necesidad cotidiana. Los ya desplazados, o los que pronto lo estarían, se sienten aturdidos ante la perspectiva (Vicent, 2010).
- ¿Es capaz el Estado de responder a las medidas anunciadas con flexibilidad y finura? Si los líderes cubanos ejercieran su habitual mano dura y torpe en combatir las supuestas ganancias excesivas no solamente socavarían la llamada actualización sino que reforzarían en los cubanos y las cubanas la desconfianza arraigadísima por la inconstancia en las políticas económicas.

¹² *Proceso de reducción de plantillas*, La Habana, 24 de agosto de 2010. Según este documento, la capital cortaría de las nóminas a 134.248 trabajadores para finales de 2011, www.penultimosdias.com/2010/09/14/la-reforma-que-viene/.

En abril de 2011, el congreso del partido aprobó un programa social y económico que elaboró más profundamente la dirección que Cuba estaba tomando¹³. Semanas antes del congreso, sin embargo, el PCC ya había desacelerado el ritmo de los despidos. Evidentemente el proceso había generado un profundo descontento popular así como resistencia burocrática. Durante décadas, la máxima dirigencia había arremetido contra los burócratas y tecnócratas por considerarlos poco dados a las exigencias revolucionarias. La actualización en ciernes también enfrentaba resistencia de parte del aparato administrativo estatal que bien quería conservar sus privilegios o que simplemente carecía de los medios para implementar los despidos de 500.000 personas. Las posibilidades de trabajo por cuenta propia –en menos de 200 actividades, sobre todo aquellas no calificadas o semicalificadas– eran escasas y los recursos necesarios para emprenderlas eran aún más exiguos. En breve, la alta dirigencia debiera saber que la implementación de reformas, así fuera en cámara lenta, al menos abría la puerta a un nuevo contrato social.

EL SEXTO CONGRESO DEL PCC

A primera vista, el congreso del PCC daba la impresión de que la política sería como la siempre. La vieja guardia seguía mandando, aunque solo quedaba uno de los hermanos Castro al timón; Raúl se convirtió en el primer secretario del partido. La edad promedio de los miembros del Buró Político –14 hombres y una mujer– era de 67 años. El 53% tenía 70 años o más. La reunión estuvo cargada de simbolismo. Tuvo lugar entre el 16 y el 19 de abril, el quincuagésimo aniversario de la invasión de Bahía de Cochinos, y se inauguró en la Plaza de la Revolución con una revista militar. Un Fidel Castro vestido de civil asistió a la sesión de cierre como un militante más del partido. El Buró Político incluía seis generales y un comandante histórico. Los militares constituían el 19% de un Comité Central de 115 miembros.

A pesar de reclamar el manto del patriarca José Martí, ni los hermanos Castro ni los demás históricos jamás habían prestado atención a las palabras de Máximo Gómez, el general dominicano que luchó por la independencia de

¹³ Proyectos de lineamientos de la política económica y social, www.cubadebate.cu/noticias/2010/11/09/descargue-en-cubadebate-el-proyecto-de-lineamientos-de-la-politica-economica-y-social-del-pcc.

Cuba: «No se funda una Nación, General, como se manda un campamento». Si el sexto congreso resultaba ser el último de los históricos, sería responsabilidad de las generaciones siguientes gobernar como civiles, bien fuera como sucesores de sus mayores o como fundadores de una Cuba democrática.

Sin embargo, es un error descalificar el congreso como si hubiera sido más de lo mismo. Por primera vez la alta dirigencia enfrenta límites en el desempeño de sus cargos: dos términos consecutivos, es decir, diez años. Sin duda, hubiera sido realmente trascendental que se hubieran impuesto límites a los términos hace una década, cuando el histórico por excelencia todavía tenía las riendas y restringía o suprimía las reformas económicas. De todas formas, el reconocimiento de que los cargos más altos no eran vitalicios era saludable.

El Comité Central se redujo de 150 a 115. Las mujeres ahora constituían casi el 42%, triplicando su participación anterior. La de los negros y mulatos creció modestamente a un poco más del 31%. Dada la representación respectiva en la población, la participación de ambos grupos, especialmente la de los negros y los mulatos, se quedaba corta. Casi en tono de disculpa Raúl Castro anotó que los históricos retenían un lugar en el liderazgo debido a su propia falla en preparar a cubanos más jóvenes que les sucedieran. Vienen a la mente Carlos Lage, Roberto Robaina y Felipe Pérez Roque: el primero, un llamado zar económico o primer ministro no oficial a partir de los años noventa y los otros dos, ex ministros de relaciones exteriores. El reconocimiento por parte de Raúl de una falla de tal magnitud era insólito.

En su discurso de clausura, Raúl arrojó algo de luz sobre la toma de decisiones por parte de la dirección. El Comité Central se reunía por lo menos dos veces al año. Los comités ejecutivos del Buró Político y el Consejo de Ministros se reunían por separado semanalmente. Los ministros invitaban a observadores del partido, de la Asamblea Nacional, de los sindicatos, de la Juventud Comunista y de los gobiernos provinciales a sus reuniones mensuales (Castro, 2011). Bajo Raúl, la decisión de actualizar el modelo económico de Cuba surgió institucionalmente. Si la alta dirigencia decidiera acelerar o detener reformas, se seguiría el mismo proceso. El país nunca más volvería a sufrir cambios abruptos por los vaivenes de un solo hombre.

La actualización económica propuesta sólo arañaba la superficie. Pero si se leía entre líneas, se trataba de un enjuiciamiento a los últimos cincuenta años años. No había casi nada nuevo: los problemas habían estado presentes

durante décadas. Raúl y los históricos estaban decididos a sostener el legado del Comandante. De todas formas, se acercaban a una bifurcación doméstica entre ese legado y el derrotero iniciado por China y Vietnam. Y sólo este último ofrecía una vida mejor para los cubanos y las cubanas de a pie.

A principios de los años noventa, Raúl Castro fue el primero en hablar pública y duramente sobre una realidad conocida por todos: la doble moral que llevaba a la gente a decir una cosa en público y creer otra en privado y que el sexto congreso pasó por alto. El 28 de enero de 2012 –cuando se conmemorará el 159 aniversario del nacimiento de José Martí– se fijó como fecha para una vez más actualizar las prácticas políticas del partido a fin de cumplir mejor su rol de vanguardia. Para realmente mejorarlas, los históricos tendrían que acoger la admonición de Martí sobre cómo se debe gobernar al país. Aunque poco probable, se debe recordar que la política entraña liderazgo civil y libertades civiles. Mientras que no sea así, el doble discurso permanecerá en el meollo de la política en Cuba.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcides, Rafael (2007), «Ideas sueltas en La Habana», *Encuentro en la red*, EN [www.cubaencuentro.com], 8 de octubre de 2007.
- Arreola, Gerardo, «Daños hasta por 10 mil millones de dólares calculan que provocaron *Gustav e Ike* en Cuba», *La Jornada*, 14 de septiembre de 2008.
- Bachelet, Pablo y Frances Robles, «Cuba Lifts Ban on Locals Staying at Hotels», *Miami Herald*, 31 de marzo de 2008.
- Campos, Pedro, «Más socialización pidió el pueblo en el debate del discurso de Raúl», *Kaos en la red*, EN [www.kaosenlared.net], 16 de octubre de 2007.
- Cancio Isla, Wilfredo, «Ventas de alimento de Estados Unidos a Cuba escalan a cifra récord», *El Nuevo Herald*, 16 de junio de 2008.
- Castro, Fidel, «La historia dirá quién tiene la razón», *Granma*, 14 de diciembre de 2007.
- «Discurso pronunciado en el acto por el aniversario 60 de su ingreso a la universidad», efectuado en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, el 17 de noviembre de 2005, www.cuba.cu/gobierno/discursos/2005/esp/f171105e.html.

- Castro, Raúl, «Discurso en la clausura del Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba», 19 de abril de 2011, <http://www.cuba.cu/gobierno/raul-discursos/2011/esp/r190411e.html>.
- «Hemos adoptado importantes decisiones que constituyen en sí mismas un cambio estructural y de concepto», *Granma*, 2 de agosto de 2010.
- «Socialismo significa justicia social e igualdad, pero igualdad no es igualitarismo», *Granma*, 13 de julio de 2008.
- «Si se ha trabajado fuerte en estos últimos meses, habrá que hacerlo mucho más en los que están por delante», *Granma*, 29 de abril de 2008.
- «Trabajar con sentido crítico y creador, sin anquilosamiento ni esquematismos», *Granma*, 27 de julio de 2007.
- «Discurso pronunciado en la clausura del XIX Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba, 27 de septiembre de 2006», *Granma*, 28 de septiembre de 2006.
- Díaz, Rigoberto, «Las computadoras regresan a las tiendas de La Habana», *Agence France Presse*, 1 de mayo de 2008.
- Domínguez, Jorge I. (1978), *Cuba: Order and Revolution*, Cambridge, Harvard University Press.
- Franc, Marc, «Cuba Removes Wage Limits in Latest Reforms», *Reuters*, 10 de abril de 2008.
- Grogg, Patricia, «Challenges 2007–2008: Cuban Economy in Need of Nourishment», *Inter Press Service*, en www.ipsnews.net, 4 de enero de 2008.
- Martínez Hernández, Leticia, «Mucho más que una alternativa», *Granma*, 24 de septiembre de 2010.
- Mesa-Lago, Carmelo (1988), «The Cuban Economy in the 1980s», en Sergio Roca (ed.), *Socialist Cuba: Past Interpretations and Future Challenges*, Boulder, Westview Press, 1988, pp. 59-100.
- (1974), *Cuba in the 1970s: Pragmatism and Institutionalization*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Mestre, Javier, «En torno a la encomiable tozudez del socialismo cubano», *Rebelión*, en www.rebelion.org, 27 de agosto de 2007.
- Morales Cartaya, Alfredo, «Acerca de la necesidad de modificar la ley de seguridad social», *Granma*, 13 de julio de 2008.
- Pérez Navarro, Lourdes, «Nuevo sistema de pagos por resultados», *Granma*, 11 de junio de 2008.

- Pérez Sáez, Dora, «Mayoría de usufructuarios de tierras son jóvenes», *Juventud Rebelde*, 19 de agosto de 2010.
- Pérez-Stable, Marifeli (2012), *The Cuban Revolution: Origins, Course, and Legacy*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1999), «Caught in a Contradiction: Cuban Socialism between Mobilization and Normalization», *Comparative Politics* (octubre), pp. 63-82.
- Vicent, Mauricio, «Los cubanos temen el ajuste de Castro», *El País*, 28 de septiembre de 2010.
- «Cuba se acerca al vértigo del consumo», *El País*, 13 de abril de 2008.
- «Los cubanos alzan la voz», *El País*, 1 de febrero de 2008.
- «Cuba inicia el debate del cambio», *El País*, 11 de septiembre de 2007.
- Weissert, Will, «Raúl's Cuba Tweaks Housing, Wage Rules», *Associated Press*, 12 de abril de 2008.

CHILE: DE LA CONCERTACIÓN A LA COALICIÓN

Por
Genaro Arriagada Herrera
Inter American Dialogue

En los primeros días de 2010, Chile fue el origen de lo que habría de ser, en América Latina, una de las principales noticias políticas de ese año: la derrota de la Concertación de Partidos por la Democracia a manos de una coalición de fuerzas conservadoras (la Alianza por Chile). Se creyó que este hecho podría tener influencia en la región, marcando un vuelco hacia la derecha, pues la Concertación había sido durante largo tiempo un ejemplo de una coalición de centroizquierda exitosa; sin embargo, no hubo tal y la política latinoamericana, en las elecciones de ese año, continuó girando hacia el centro.

LA CONCERTACIÓN: EL IMPULSO

En Chile existe un relativo acuerdo en que las dos décadas de gobierno de la Concertación (1989-2009) se cuentan entre las más exitosas que el país haya conocido en más de un siglo largo. De partida, es la más prolongada coalición de gobierno que el país hubiera tenido, eligiendo sucesivamente a cuatro presidentes de la República (Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle

Bachelet), y una que había enfrentado, siempre unida, todas las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales que tuvieron lugar en esos veinte años.

Al término de los gobiernos de la Concertación, Chile aparecía como el país más desarrollado y estable de América Latina, afirmación que encontraba fundamento en casi todos los indicadores que se consideraran. Su ingreso per cápita era el más alto (siempre que se haga una comparación será con los países latinoamericanos) de la región (13.030 dólares) superando a Argentina y Uruguay¹. En cuanto a su desarrollo humano, de nuevo figuraba en el lugar número 40, siendo el más alto². El porcentaje de su población viviendo bajo la línea de pobreza era el más bajo, un 13,7% y lo mismo si se consideraba a los que vivían en condiciones de extrema pobreza³, estimándose como pobres a los que tienen ingresos que no alcanzan a pagar dos canastas básicas de alimentos y extremadamente pobres a aquellos cuyos ingresos no alcanzan a pagar una canasta básica de alimentos⁴.

En lo que respecta a la calidad de la política y el Estado, la situación del país era también satisfactoria. Chile figura entre los países menos corruptos del orbe, ocupando el lugar número 40, lo que lo ubica sobre todos los demás de la región⁵. Como «Estado fallido» es uno de los menos, ubicándose en el lugar 155, donde el mejor se encuentra en la posición 177⁶. A juicio de Freedom House, y considerando tanto la vigencia y calidad de los derechos políticos como de las libertades civiles, Chile, junto con Uruguay y Costa Rica, son los únicos países latinoamericanos que se ubican en la más alta categoría (1,0 puntos)⁷. En este campo es interesante considerar el trabajo de la Bertelsmann Stiftung que hace una evaluación de 125 países, construyendo dos índices. Uno, el *Status Index*, que procura medir el nivel de avance de los países para alcanzar la democracia, bajo el Estado de derecho, y la economía de mercado en un marco de protección social. En este índice se atiende a la calidad del Estado, la participación política, el respeto a la ley, la estabilidad de las

¹ PIB a Paridad de Poder Adquisitivo; Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2008.

² PNUD, *Índice de Desarrollo Humano*, 2009.

³ Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2007.

⁴ OCDE, *Latin American Economic Outlook 2009*.

⁵ Transparency International, *Índice de Percepción de la Corrupción*, 2007 (1 es menos corrupto; 179 el más).

⁶ The Fund for Peace, *Failed States Index*, 2009 (1 el más fallido con índice 114,7 y 177 el menos con índice 18,3).

⁷ Freedom House, *Combined Average Ratings*, 2008. En una escala de 1 a 7, el índice considera «libres» (1 a 2,5); «parcialmente libres» (3,0 a 5,0) y «no libres» (5,5 a 7,0).

instituciones democráticas, y la integración social y política. Acorde a ese *ranking*, Chile figura como el octavo país más adelantado. Según el criterio con que Bertelsmann Stiftung ha elaborado este índice, en Latinoamérica sólo Chile y Uruguay serían democracias efectivas en el sentido que no sólo tienen procesos electorales sino que en ellos los derechos políticos y civiles y una efectiva independencia del Poder Judicial están asegurados⁸.

El segundo indicador elaborado por la Bertelsmann es el *Management Index* y alude a la dirección y manejo del proceso de desarrollo y cambio que hace una sociedad en la búsqueda de la democracia y una economía de mercado. De modo importante es un índice de gobernabilidad pues considera el liderazgo para manejar las políticas, la calidad en el uso de los recursos, la capacidad de construir consensos por parte de los gobiernos y su cooperación con organizaciones internacionales. En este campo, Chile aparece como el primero entre las 125 naciones consideradas⁹. Incluso en áreas donde tradicionalmente los gobiernos de centroizquierda muestran retrasos, como la seguridad ciudadana, los datos indicaban un progreso sostenido, como lo muestra que la victimización bajara de 43 a 33,6% entre los años 2003 y 2009¹⁰.

Si se consideran los indicadores de gobernanza elaborados por el Banco Mundial, de nuevo la situación de Chile es notable. Estos intentan medir seis materias: «voz y responsabilidad», que alude a varios aspectos del proceso político, libertades civiles, incluida la de prensa y derechos políticos; la segunda alude a la estabilidad política y la ausencia de violencia; la tercera a la efectividad del gobierno; la siguiente, a la calidad de las regulaciones; la quinta, al Estado de derecho; y la última, al control de la corrupción. Chile sólo aparece superado por Uruguay en dos campos (voz y estabilidad política), en tanto que es clara su superioridad en efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, Estado de derecho y control de la corrupción¹¹. También hemos incluido –aunque ello pudiera ser tanto una razón de éxito como una de las causas de los problemas de la Concertación– el «Índice de Libertad Económica», elabo-

⁸ Bertelsmann Transformation Index, *Status Index*, 2008. En este índice están excluidas las naciones más desarrolladas como Estados Unidos y Canadá en América del Norte, Australia y Nueva Zelanda en Oceanía, y las naciones de Europa Occidental, del Sur y del Norte, pero sí las de Europa Oriental como Polonia, la República Checa o países como China e India.

⁹ Bertelsmann Transformation Index, *Management Index*, 2008.

¹⁰ Respuesta a la pregunta: «Durante los últimos doce meses, ¿usted o algún miembro de su hogar fue víctima de algún delito?». Instituto Nacional de Estadística, VII Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana; 2010. *El Mercurio*, 6 de abril de 2011.

¹¹ Banco Mundial, *Governance Matter 2009; Worldwide Governance Indicators*, 2008.

rado por *The Wall Street Journal* y la *Heritage Foundation*, que evalúa las políticas de liberalización económica desde una perspectiva ideológica conservadora, donde Chile figura como el país más destacado de América Latina¹². Una economía muy abierta, por lo demás, que al término del gobierno de Pinochet no había suscrito un solo tratado de libre comercio y que veinte años después, en 2009, había firmado 24, en tanto que el total de las exportaciones se había elevado en ese mismo lapso de 8.000 a 53.000 millones de dólares.

Al mirar a la economía, Chile se ubica muy por encima de la media en la década de los años noventa pero, como veremos más adelante, perdiendo dinamismo en la medida en que los gobiernos de la Concertación se suceden. Al respecto, hemos hecho una comparación con otros países del área, concretamente Argentina, Brasil y Perú¹³. En la década de los noventa el dinamismo de la economía chilena supera, de lejos, a todas las otras economías consideradas. En el lustro siguiente (2000 a 2005), duplica las tasas de crecimiento de Argentina y Brasil, pero es igualado por Perú. A partir de 2006, y hasta el año 2010, es superado por Perú y Argentina y Brasil.

Pero más allá de estas consideraciones lo que está claro es que, con esas altas tasas, durante veinte años, el país cambió dramáticamente. Su ingreso per cápita se multiplicó por tres y corregido por paridad de compra subió de 4.542 dólares en 1989 a 14.299 dólares en el año 2009; el parque automotriz se elevó en un porcentaje similar, al pasar de 970.000 vehículos a 3.025.000 en 2009. Las viviendas sociales entregadas anualmente eran 74.301 en 1989 y 218.912 en 1990. El número de estudiantes universitarios pasó de 250.000 a 810.000, y en el principal aeropuerto del país el número de pasajeros se elevó de 1,7 a 10 millones¹⁴.

¹² Heritage Foundation y *The Wall Street Journal*; «Índice de Libertad Económica. 2009».

¹³

	Crecimiento Económico (Tasas anuales)							
	1990-2000	2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	4,3	2,2	8,5	8,7	6,8	0,7	7,5	4,0
Brasil	2,9	2,2	4,0	5,7	5,9	0,6	7,5	4,1
Chile	6,6	4,3	4,3	5,1	3,8	-1,8	5,0	6,0
Perú	4,7	4,3	7,7	8,9	9,8	0,8	8,3	6,0

Los promedios de crecimiento para los años 1990-2000 y 2000-2005 corresponden al Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2007. Las tasas de crecimiento para los años 2006-2009 han sido extraídas de CEPAL, *Balace Preliminar de las Economías de América latina y el Caribe*, 2009. Las proyecciones de crecimiento para los años 2010 y 2011 son las del Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, octubre 2010.

¹⁴ Datos sacados de *El Mercurio*; edición del 11 de marzo de 2010. La cifra del ingreso per cápita es levemente distinta que la señalada en la nota 1, lo que se debe a que la anterior es de 2007 y la última una estimación del FMI para el año 2009.

Y ENTONCES... ¿POR QUÉ?

La pregunta obvia es, si las cosas iban tan bien, entonces ¿por qué la Concertación perdió las elecciones presidenciales de 2010 y el pueblo la sustituyó en el poder por una alianza de derechas?

La respuesta no es fácil y, a mi juicio, contradictoria, pues la derrota de la Concertación fue, a la vez, por un escaso margen de votos pero también muy profunda, lo que la hacía casi inevitable.

En la segunda vuelta, Piñera obtuvo un 51,6% de los votos y Frei un 48,4. Ésta es una diferencia de apenas 3,2 puntos porcentuales. Dicho de otro modo, si 112.000 electores –en un universo electoral de 7,2 millones– hubieran pasado de Piñera a Frei, este último sería hoy el presidente de la República. Una diferencia verdaderamente insignificante si se considera que ésta ocurrió después de veinte años de gobierno.

No obstante lo anterior, tengo la impresión de que la derrota de la Concertación era inevitable.

De partida, en materia económica, el impulso que había sido muy fuerte en los primeros años, se fue agotando como lo muestra el que la tasa promedio de crecimiento fuera cayendo gobierno tras gobierno (7,8% bajo Aylwin; 5,5% con Frei; 4,3% con Lagos y un magro 2,9% con Bachelet). En lo social, a pesar de la notable reducción del porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza, el patrón de distribución de la riqueza permaneció inalterado, pero dada la multiplicación del producto las injusticias sociales se hicieron aún más ostensibles y ofensivas.

Pero, a mi juicio, la principal causa de la derrota de la Concertación no se encuentra ni en la economía ni en lo social, sino en el ámbito que le era más propio, el de la política. A ella la fue dañando un malestar con la política que se expresaba en un inusual desorden en sus filas: para la última elección presidencial, del Partido Socialista surgieron tres candidatos presidenciales que corrieron al margen de la Concertación (Arrate, Navarro y Enriquez-Ominami); y uno de la DC (Adolfo Zaldívar, quien después se pasaría a la derecha). En otro plano, de 19 senadores con que contaba la Concertación, 5 de ellos, aunque por distintos motivos, abandonaron sus partidos.

Tal vez la mayor expresión de este cansancio fue la irrupción de la candidatura de Marco Enriquez Ominami (ME-O), un joven diputado socialista de 35 años, cineasta, sin mayor experiencia política, que tuvo un gran éxito

en la opinión pública con una imagen de fresca, renovación, algunas pocas ideas, no nuevas, pero puestas en envoltorios llamativos.

Se dice que en los sistemas electorales donde hay una segunda vuelta en la primera los electores votan de acuerdo a sus sentimientos, en tanto que en la segunda lo hacen por el mal menor. En la primera vuelta, la candidatura presidencial de la Concertación obtuvo una magra votación: apenas un 29% de los sufragios. La gran pregunta es: ¿por qué?

De partida, la razón no estuvo en que la derecha hubiera presentado un proyecto atractivo, una gran campaña o un nuevo y motivador sueño de país; así lo prueba el que, no obstante la baja de Frei, ella mantuvo la misma votación de siempre: el 44% de Piñera en la primera vuelta es el resultado más bajo de ese sector en las tres últimas primeras vueltas presidenciales (47,5% de Lavín en 1999; 48,6% la suma de Lavín y Piñera en 2005). Por tanto, referido a elecciones anteriores, ni uno solo de los 14 puntos de diferencia que hubo entre Piñera y Frei los explica el éxito del primero. El descenso de Frei tampoco lo explica el surgimiento de una alternativa a su izquierda, pues Arrate –a pesar de su buena campaña– obtuvo el voto levemente mejorado que tradicionalmente ha obtenido la llamada «izquierda extra parlamentaria» (un 6,2% que se compara con un 5,4% de Hirsch en 2005).

El mal desempeño de la Concertación en la primera vuelta se explica por factores que vienen de su interior y de las fuerzas que la componen.

El primero de ellos fue la propia candidatura de ME-O, que no significó, como la derecha, un proyecto alternativo, sino más bien una forma de protesta que, surgida de las entrañas de la Concertación, expresó el hastío y cansancio con una coalición que al cabo de veinte años se mostraba desgastada y carente de renovación. Tampoco fue particularmente agresiva, ni encarnó «el voto bronca» del que hablan los argentinos. Frente a la Concertación, su grito no fue «¡Váyanse!», sino un relativamente cortés «¡Está bien, pero es suficiente!». Una protesta no radical, sino «light». Un malestar que no era tan profundo como para ir a apoyar a la derecha o a la izquierda radical, pero suficiente para no votar por la Concertación. Un castigo pero no una repulsa. Porque ésta fue su naturaleza es entendible que, no obstante el notable 20% obtenido por ME-O, no haya elegido un solo diputado.

Otro factor que explica el mal desempeño de la candidatura concertacionista fueron los errores en su comando. Entre ellos, el predominio de criterios publicitarios sobre los políticos; la ausencia de un jefe de campaña; la presen-

cia en su interior de una multiplicidad de actores («rostros», voceros, «Océanos Azules», una suerte de ONG a la que Frei externalizó la construcción de su programa de gobierno, publicistas y comentaristas de la propia campaña, etc.), lo que creó la imagen de un comando sumido en la pelea menor, ajeno a los temas y asuntos sustantivos que importaban al país y a las personas, arrastrado a luchas de poder e intrigas. A ello se agregó la baja consideración por los partidos que se proyectó desde esa instancia. Una imprudencia, porque como probó la primera vuelta, los partidos tenían más fuerza que la propia candidatura, pues mientras el candidato obtuvo el 29%, las listas parlamentarias de sus partidos sumaron el 44%; esto es, 15 puntos porcentuales más.

Sin embargo, los errores de la candidatura de Eduardo Frei no deben ni pueden ocultar las graves limitaciones de su adversaria. El resultado característico de las democracias es que las votaciones de gobierno y oposición son un juego de suma cero –lo que sube una equivale a lo que baja la otra–, aquí no se dio. Si bien la candidatura de gobierno bajó fuertemente, la de la oposición no creció. Subieron sus partidos, pues entre 2005 y 2009 la Alianza aumentó su votación de diputados en casi cinco puntos (del 38,7 al 43,4%), lo que no es poco. Pero la candidatura presidencial, entre esos mismos años –considerando la primera vuelta–, bajó 4,6 puntos porcentuales.

EL PODER DE PIÑERA

En estas condiciones lo que recibió Piñera, tras su triunfo en las presidenciales, fue un poder con claros límites. Por una parte, su poder es muy grande, porque la presidencia de la República es el corazón del sistema político chileno. Ahí se concentra la totalidad del Poder Ejecutivo y es, a la vez, el principal poder colegislador. Maneja la administración pública, las relaciones exteriores, la defensa. Pero también es un poder bastante acotado por la forma que, en las estructuras de poder de los próximos cuatro años, se expresarán las actuales fuerzas electorales.

En términos concretos, los hechos que configuran esta realidad de equilibrio –pesos y contrapesos de poder– son básicamente cinco.

Primero, el presidente Piñera tuvo un triunfo indiscutido en la contienda por la presidencia. Pero es cierto, también, que lo hizo por un estrecho

margen. Obtuvo un 51,6% de los votos, esto es un punto y medio más que la mayoría absoluta.

Segundo, la coalición que apoya al presidente es minoritaria en el Senado, como lo prueba que esta Cámara estará presidida, durante todo su periodo, por un miembro de la oposición.

Tercero, la coalición del presidente es también minoritaria en la Cámara de Diputados y para ser mayoría requiere contar con los tres congresistas de un minúsculo partido (PRI) que, además, se ha definido como opositor al gobierno. Es la alianza con el PRI, puramente instrumental como la ha definido esta colectividad, la que ha puesto en la presidencia de la Cámara a un militante del PRI y a un vicepresidente de la UDI y otro de RN.

Cuarto, salvo la Contraloría sobre cuyo titular pesa la duda de una fuerte inclinación hacia el nuevo Gobierno, los demás poderes del Estado (Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Banco Central, etc.) tienen hoy una composición pluralista y equilibrada, que asegura su independencia respecto del Poder presidencial. Ellos no estarán en la oposición a Piñera, pues traicionarían su sentido y misión, pero ya no serán el apéndice del Poder Ejecutivo que fueron bajo la dictadura. Esta independencia es otro factor de equilibrio de poder y una garantía esencial del Estado de derecho.

Pero la más pesada limitación con que Piñera deberá gobernar no la da la precariedad de su poder parlamentario sino algo que aparece como una ironía de la historia.

Los redactores de la Constitución de 1980 –todos ellos pertenecientes a las fuerzas políticas que hoy apoyan a Piñera– la hicieron a la medida de un temor. Pensaron que llegado el momento del sufragio universal, el pueblo elegiría a alguien contrario «a la obra del régimen militar» y, por tanto, decidieron crear un mecanismo para impedir que una mayoría electoral, que ocupara la Presidencia y el Parlamento, pudiera gobernar sin la autorización de ellos. Tal fue el sentido de una institución tan burda como los senadores designados y, también el propósito del sistema electoral binominal. Pero, a los efectos del análisis que aquí se hace y que se refiere al poder del gobierno de Piñera, lo que realmente importa es la cualificación de las mayorías en el Congreso.

Desde el punto de vista democrático es posible sostener que para aprobar, derogar o reformar las leyes, el que tiene un voto más manda; pero ése no fue el espíritu de quienes redactaron la Constitución de 1980. Ellos establecieron que con una mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y el

Senado (61 y 20 votos, respectivamente) debía ser muy poco lo que pudiera hacer: aprobar, en general, leyes sin importancia; pero para aprobar las decisivas era necesario contar con el respaldo de bastante más. Concretamente, casi todas las leyes más importantes, las leyes orgánicas constitucionales (LOC), requieren, para su aprobación, modificación o derogación del voto favorable de los cuatro séptimos (4/7) de los diputados y senadores en ejercicio, lo que significa 68 votos en la Cámara y 22 en el Senado. Esta limitación a la mayoría para gobernar era tan extrema en los redactores del texto original que estableció que para aprobar, reformar o derogar las LOC se requería de un *quórum* de los dos tercios, esto es, de 80 de los 120 diputados y de 25 de los 38 senadores, y sólo fue la insistencia de la Concertación la que permitió bajar esos *quórum* en la reforma de 1989, que se negoció y aprobó después del plebiscito y antes que asumiera Aylwin.

La ironía es que hoy las fuerzas que aprobaron esa Constitución, encontrarán su mayor freno en las limitaciones a la mayoría que ellas mismas crearon e impusieron –un «amarre»– cuando no imaginaban que alguna vez iban a llegar a ocupar el Poder Ejecutivo. Concretamente el gobierno piñerista, para aprobar leyes importantes, debe salir a buscar diez votos, que no tiene, en la Cámara de Diputados, y cuatro que le faltan en el Senado.

PARECE QUE TIENE ARGUMENTO... PERO NO TIENE

El gobierno de Piñera nació marcado por el terremoto y posterior tsunami que asoló la parte central de Chile, apenas veinte días antes de su asunción al poder, y que provocó en el siguiente mes de marzo una caída del PIB de más del 2% y de la producción industrial de un 17%. Sin embargo, el país –demostrando solidez institucional y económica– se ha ido recuperando rápidamente a tal punto que la tasa de crecimiento en 2010 fue de un 5,2%. La cifra es altamente satisfactoria, pues multiplica por dos la tasa promedio de crecimiento del gobierno de Bachelet. También lo es que los empleos destruidos por la catástrofe han sido recuperados registrándose 400.000 nuevos puestos de trabajo, que es dos veces la meta que se propuso el gobierno en los días de su inicio.

Sin embargo, un análisis más detenido de estas cifras lleva a cierta cautela. A juicio de Hernán Buchi, tal vez el más destacado economista de derecha,

el crecimiento de 2010 es recuperación y advierte sobre el peligro de «llenarnos de espejismos de corto plazo»¹⁵; aún más prudente es David Gallagher, firme partidario de Piñera, quien se pregunta si esa tasa «se debe a aumentos de productividad, o simplemente al viento de cola que nos ha brindado la recuperación mundial»¹⁶. Esta posición dubitativa se extiende a la creación de empleos, donde en el último trimestre de 2010 había 510.000 ocupaciones creadas con apoyo fiscal, decisión que siendo necesaria para paliar los efectos del terremoto no es algo que se pueda mantener.

Más allá de esos resultados y de la explicación cautelosa de ellos, una de las preguntas que se hacen los observadores de la actual situación chilena es si el gobierno de Piñera está impulsando o no una nueva política económica.

La respuesta es no.

Los que esperaban una política de derecha se sienten crecientemente frustrados pues el gobierno no ha recogido el tradicional discurso económico de ese sector: bajadas de impuestos, reducción del Estado, flexibilidad laboral, mayor desregulación de la economía; y si el año 2011 va a tener un superávit será más el resultado de la coyuntura que de una austeridad fiscal, pues descontado el alto precio del cobre y supuesto que la economía estuviera creciendo a su ritmo potencial, Chile tendría en 2011 un déficit estructural¹⁷.

Esta negativa –o incapacidad– para acoger esas ideas encuentra una explicación no menor en una suerte de «contraciclo ideológico» que, curiosamente, se da tanto al inicio de los gobiernos de la Concertación como en el de Piñera. Con Aylwin llega al poder un proyecto más cercano a la socialdemocracia y las políticas del Estado de bienestar, pero en ese momento reinan, sin contrapeso, las ideas del neoliberalismo y el «Consenso de Washington»; cuando Piñera asume, veinte años después, estas últimas concepciones están superadas y predomina una visión crítica de los mercados desregulados, de un capitalismo sin restricciones, a la vez que una validación de políticas activas para la reducción de las desigualdades y la creación de oportunidades, dicho de modo más directo, el «ciclo ideológico» apunta más bien hacia un Estado de bienestar y en contra de las políticas económicas de derecha.

¹⁵ Exposición en el Seminario «Inversiones 2011: 15 años después», organizado por Compass Group. *La Tercera*, 18 de marzo de 2011.

¹⁶ Columna *El Mercurio*, 16 de marzo de 2011. Gallagher ironiza: «El crecimiento actual de Chile se debe a nuestros propios méritos, o a que los chinos estén trabajando para nosotros pagando una fortuna por nuestro cobre...».

¹⁷ Rolf Luders, columna en *La Tercera*, 1 de abril de 2011.

Pero, cualesquiera que sea la explicación, está claro –al menos hasta hoy– que el gobierno de Piñera no ha significado un quiebre con las políticas económicas de la Concertación y no aparece como paradigma de una nueva política de derecha. Lo que ha impulsado son ajustes y rectificaciones menores, especialmente microeconómicas que pueden ser convenientes –y creo que lo son– pero que sólo una demasía retórica podría calificar de un vuelco en la política o el inicio de una nueva etapa; medidas del tipo de la reducción de los trámites para constituir sociedades o el otorgamiento de créditos tributarios para promover la investigación en las empresas. Otras propuestas demasiado genéricas –modernización del Estado, reformas medioambientales– no se han expresado en proyectos concretos y se ubican en áreas largamente transitadas en los últimos años como para hacer posible un análisis.

Pero más allá de si su política económica es o no de derecha, o una mera continuación de la de la Concertación, el país observa con relativa tranquilidad el futuro económico. No espera tasas de crecimiento muy superiores –de hecho para este año las expectativas la ubican en alrededor de un 5%– pero tampoco un desastre o un retroceso.

Sin embargo, un campo donde el gobierno de Piñera está mostrando una peligrosa ineptitud es el sector de la energía, lo que puede tener repercusiones graves. Chile es el país energéticamente más débil de América del Sur, y desde los cambios impulsados por Eduardo Frei (integración gasífera con Argentina, cierre de las minas de carbón de Lota, aprobación de la hidroeléctrica de Ralco) y Ricardo Lagos (incorporación del GNL a la matriz) poco o nada se ha hecho, lo que ha agravado peligrosamente la situación. Frente a ello, el gobierno de Piñera ha mostrado carencia de ideas y contradicciones: partió haciendo gestos a la energía nuclear que apresuradamente abandonó; ha sido ambiguo ante los grandes proyectos hidroeléctricos de Aysén; se ha comprometido en una cuestionable política de subsidios a los hidrocarburos; and *last but not least*, atropelló de modo flagrante la institucionalidad medioambiental para impedir una termoeléctrica a carbón (Barrancones) para luego comprometerse activamente en la aprobación de otra (Central Castilla), creando no sólo una grave inseguridad entre los inversionistas, sino generando dudas sobre si en estas decisiones se respetó al principio de igualdad ante la ley¹⁸.

¹⁸ Vivianne Blanlot, ex secretaria ejecutiva de la Comisión de Energía, *La Tercera*, 10 de marzo de 2011.

Saliendo del plano de la economía para entrar en el de las políticas sociales, Piñera, de nuevo, se ubica fuera de los parámetros característicos de las políticas de derecha: no ha revertido ninguna de las políticas sociales de sus antecesores –lo que parece acertado y prudente– sino que ha aumentado el número de beneficios entregados por el Estado. Sólo durante el primer trimestre de este año el gobierno ha propuesto cinco iniciativas de este tipo. La primera es el llamado «ingreso ético familiar», que es una asignación a grupos familiares más vulnerables. La segunda, el bono «bodas de oro», un beneficio, por una sola vez, de unos 500 dólares a quienes hayan cumplido 50 o más años de matrimonio. La tercera, la extensión del postnatal desde tres a seis meses. La cuarta, la reducción del 7% de cotización en salud que pagaban los jubilados. La quinta, la atribución de una mayor discrecionalidad para el otorgamiento de subsidios que permitan mitigar las alzas de precio de los combustibles.

Este ritmo y variedad de anuncios de beneficios ha llevado a muchos a plantearse si estamos en presencia de un populismo de derecha. La pregunta, aunque aluda a una preocupación válida –junto a los populismos de izquierda son cada vez más frecuentes los de derecha–, puede llevar a un debate desvirtuado donde campeen las descalificaciones y el doble estándar: unas mismas políticas distributivas se calificarían de inobjetables si las impulsa la Concertación, y de populistas si lo hiciera la Alianza.

Con todo, algunas observaciones deben ser formuladas. Una, muy obvia, es que en un país con tan fuertes desigualdades en la distribución de la riqueza, una actitud proactiva del Estado para disminuir la injusticia social y proteger a los sectores débiles y vulnerables es loable. Luego, afirmar la necesidad de juzgar la calidad de estas políticas, pues hay algunas que distorsionan los precios (subsidios a los combustibles); o avanzan hacia la destrucción del carácter contributivo del sistema de protección social (eliminación gradual del 7%)¹⁹; o crean dificultades al empleo femenino (extensión del postnatal); o son transferencias monetarias no vinculadas al empleo; y ninguna tiende a estimular aumentos en la productividad. Efectos como los mencionados, aunque algunos sean aceptados como un sacrificio necesario, deben ser cuidadosamente analizados en su racionalidad y conveniencia. Está, también, el problema del costo de estas medidas, pues pasado cierto límite las políticas redistributivas pueden

¹⁹ Eduardo Engel, Dante Contreras, Cristóbal Huneeus y Andrés Velasco, «Chile: 7% peor», *La Tercera*, 3 de abril de 2011.

afectar el crecimiento. Finalmente, está el tema, no menor, de si es posible continuar aumentando el gasto social sin elevar la carga tributaria, que en Chile es muy baja, pues es absurda la idea de que se pueda acceder a beneficios distributivos propios del primer mundo con los niveles de impuestos que se pagan en América Latina.

Como todos los gobiernos, los de Piñera y los de la Concertación, han sido asediados por la tentación populista; sin embargo, estos últimos parecían tener mejores frenos. La primera razón fue la preocupación de ellos por las elevadas tasas de inflación con que asumieron (18,7 y 8,9% el primer año de Aylwin y Frei, respectivamente); pero además, el aumento de gasto que demandaban esas políticas encontraba una fuerte crítica tanto de los partidos de derecha como de los gremios empresariales que las acusaban de arriesgar los equilibrios fiscales, y provocar aumentos de impuestos. Dado que para la Concertación la confianza de los empresarios era un bien escaso, la crítica de estos grupos era altamente considerada, incluso temida. Ninguno de estos frenos opera en el caso de un gobierno de derecha como el de Piñera: la tasa de inflación, al año de haber asumido, ha sido de 2,5% y aún más importante, el último año de gobierno de la presidenta Bachelet, 2009, la tasa de inflación fue negativa, esto es -1,4%²⁰; los partidos de oposición –hoy, la izquierda y la Democracia Cristiana– no sólo no critican esas políticas sino que las acusan de que son mezquinas; y los gremios empresariales deben aceptar a regañadientes y en silencio aquello que antes rechazaban y que hoy propone desde la presidencia uno de sus miembros más conspicuos.

En este marco, el país –gobierno y oposición– parecen caminar hacia políticas sociales que tienen rasgos asistencialistas y populistas, y lo hace representando una suerte de sainete en varios actos. El primero, es el anuncio del presidente, con enorme despliegue comunicacional, de un subsidio que es presentado como amplio y generoso. Segundo, el completo respaldo de la oposición que, de paso, suele hacer un acto de contricción por no haber aprobado estas medidas en los veinte años que estuvo en el poder. Tercero, el gobierno envía al parlamento el proyecto en el que, al materializar esa promesa, fija límites que el presidente en su anuncio inicial no mencionó o simplemente se cuidó de ocultar. Y final, la oposición acusa al presidente de engaño diciendo que sus propuestas tienen siempre una «letra chica» que niega lo principal de la promesa.

²⁰ CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América latina y el Caribe*, 2010.

Esta generosidad gubernamental, asociada al elevado precio de los alimentos, ha dado una preocupante señal de aumento de la inflación que el Banco Central, en su más reciente estimación, la ha ubicado en el orden del 4,3% para este año 2011²¹.

PERSONALISMO Y MICROMANAGEMENT

Como hemos visto, el gobierno de Piñera no tiene un relato claro de lo que quiere, ni en lo económico ni en lo social. Es difícil encontrar en él principios ordenadores e ideas fuertes que le den una especificidad, rasgos distintos que lo proyecten como una experiencia que pudieran renovar la política e inspirar un proyecto de una derecha –o centroderecha– moderna, creativa y distinta. En su manejo de la economía está más cerca de la continuidad con los gobiernos de la Concertación y en lo social, como hemos visto, lo atraviesan tentaciones populistas y «el riesgo del asistencialismo».

Sin embargo, en su forma y estilo es claramente un gobierno distinto. Pero curiosamente, estos rasgos específicos le crean –tanto a juicio de sus partidarios como detractores– no pocos problemas y escasos beneficios.

Piñera, como ha dicho uno de los columnistas chilenos más destacados y quien fue firme partidario de su candidatura, ha hecho «un gobierno poco institucionalizado y de sello más bien personalista»²², y este rasgo de su carácter la ciudadanía lo está castigando, cansada de un presidente que «se ha estado pasando de listo, con grados de ubicuidad (estar en todas), de sobreexposición (no perderse una) y de protagonismo (hablando más de la cuenta)»²³, su tendencia a improvisar en exceso, según otro de sus partidarios, lo lleva a cometer demasiados errores, haciéndolo «ya conocido por sus *piñericosas* (citas mal hechas, fechas cambiadas, chistes poco apropiados)...»²⁴. Pocos ejemplos más certeros de este daño que se autoinflige el presidente es lo sucedido con el rescate de los mineros. Piñera merece un gran crédito por la forma decidida con que comprometió todos los recursos necesarios del Estado, en esta operación

²¹ Exposición del Consejo del Banco Central en la Comisión de Hacienda del Senado, 4 de abril de 2011.

²² Héctor Soto, «Piñera: El Gobierno de la Impaciencia», *La Tercera*, 11 de marzo de 2011. «El personalismo es un rasgo que está en su ADN más profundo», agrega.

²³ *Ibíd.*, «Por donde pecas, pagas», *La Tercera*, 9 de enero de 2011.

²⁴ Andrés Benítez, «Prohibido Improvisar», *La Tercera*, 26 de marzo de 2011.

de salvataje que conmocionó al mundo entero, y en la que su compromiso personal le granjeó el más amplio y justificado elogio. El país reconoció este hecho y las encuestas mostraron un notable incremento en el respaldo al presidente; sin embargo, la majadera insistencia con que se refirió al asunto dilapidó en el lapso de unas pocas semanas el notable respaldo que había acumulado; hoy de eso no queda nada²⁵. Existe, así mismo, consenso en que el presidente ha manejado mal asuntos como sus conflictos de intereses, tomándose un tiempo excesivo para resolverlos (dicho en su honor, aunque tardíamente, los enfrentó en el caso de las ventas de sus paquetes accionarios en la principal línea aérea del país, el tercer canal de televisión abierta y el más popular equipo de fútbol) lo que dañó su credibilidad. Este mal manejo comunicacional ha sido, sin duda, una contribución a la continua caída del respaldo al presidente en las encuestas y peor, el aumento de su rechazo.

Fuera del ámbito comunicacional, el personalismo del presidente lo ha llevado a una relación conflictiva con los partidos que lo apoyan, siendo constantes las declaraciones de sus máximos dirigentes que acusan a Piñera de marginarlos en la adopción de importantes decisiones que, dicen, no les son informadas con antelación y menos consultadas. No es exagerado decir que, a un año de haber llegado al poder, el gobierno de Piñera muestra un grado de conflictividad con sus partidos –y entre sus partidos– que la Concertación llegó a tener al cabo de quince años de ejercicio del poder.

Pero tal vez el más grave riesgo de este personalismo es que está llevando la presidencia de Piñera a aquel defecto que los manuales de administración describen como *micromanagement* y que se puede definir como la acción desorbitada de un jefe por controlarlo todo, negarse a delegar y preocuparse incluso por los detalles menores. *El micromanagement* es la negación del liderazgo; no empodera a los subordinados; hace al jefe preocupado de lo accesorio en vez de mirar al gran diseño; desalienta a los subordinados a tomar decisiones pues están en constante riesgo de ser contradichos o desautorizados por el jefe; destruye el sentido de equipo; daña las líneas de comunicación en el interior de la organización, y aun otros males. Obviamente el jefe que sufre de esta falla nunca se reconocerá a sí mismo como un «micromanager» sino como un «perfeccionista», un ser altamente inteligente capaz de retener en su cabeza todos los detalles de su empresa y de cada uno de sus proyectos.

²⁵ Producto de ese hecho, en octubre de 2010, Piñera llegó a un 63% de aprobación; tres meses después esa cifra había caído en 20 puntos porcentuales, ubicándose en el 42%, donde ha permanecido hasta hoy. Encuesta de Opinión Pública Adimark CifK.

Esta forma de gestión, que es muy negativa para las empresas, si se aplica a los gobiernos es simplemente ruinosa. La primera y fundamental razón es que el gobierno no es como una gran empresa privada, sino una organización enteramente distinta y enormemente más compleja. De partida, la administración del Estado es sólo una de las varias funciones principales de un jefe de Estado en un sistema presidencial; el presidente es, además, y de modo igualmente insustituible, el principal actor internacional del país; el gran articulador con las fuerzas políticas propias y adversarias; el más importante «medio de comunicación» y el representante ceremonial del Estado. Pero aun si su única función fuera administrar el Estado, y se asimilara al presidente a la condición de CEO y a sus ministros a la de gerente, vale la pena decir que este es un organigrama del «tipo peineta» donde existen 22 ministros y no menos de otras diez reparticiones o agencias que son tanto o más importantes que varios ministerios.

Un presidente omnipresente comprometido en el *micromanagement* de su gobierno o, dicho más suavemente, de un presidente 24 x 7 (24 horas los 7 días de la semana) más que una «nueva forma de gobernar» es un absurdo que se paga caro y además un despropósito de antigua data. Si hay algo cuestionado en materia de manejo del Estado son las «presidencias gerenciales» en donde el jefe de gobierno –estableciendo prioridad sobre todas las demás tareas– procura tener bajo completo control las funciones de administración. Enfrente de esta concepción está la de una presidencia que pone el acento en las tareas políticas, sin perjuicio de una necesaria preocupación por el control de la administración. Esta idea considera al presidente no el jefe administrativo sino el jefe político de la nación. Asume que el rol principal del presidente es decidir en asuntos que son básicamente políticos. Obviamente, en lo administrativo y en todo lo que es esencial para el gobierno el jefe de Estado no puede abdicar a resolver, esto es la aprobación de la propuesta final y la definición de la línea política.

¿HACIA DÓNDE VA...?

En Chile los periodos presidenciales son breves: cuatro años; y en términos generales se puede decir que lo que un presidente no pueda desplegar como su programa de acción en los dos primeros años ya no lo podrá hacer en el tercero, en tanto que en el cuarto deberá ceder protagonismo a quienes luchan por su sucesión.

Como hemos dicho, el gobierno de Piñera en su primer año ha estado caracterizado por el continuismo económico, el asistencialismo en las políticas sociales y el personalismo en el manejo del poder político del gobierno. Sus resultados económicos fueron satisfactorios en 2010 y se proyectan razonablemente bien en 2011 con tasas del orden del 6%, permitiéndole una comparación favorable con su antecesora. En las políticas sociales no habrá regresiones sino que es probable que algunas áreas en las que ha habido una larga inversión acumulada, educación por ejemplo, los índices registren avances.

Las reformas que el gobierno intente, dada su situación minoritaria en ambas cámaras del Congreso, se verán dificultadas en la medida en que continúe el tono confrontacional que el gobierno impulsa en sus relaciones con la oposición (la oposición, en este marco, no es menos agresiva, pero la creación de una distensión y de un buen clima es normalmente el objetivo –y la conveniencia– de quien está en el poder) y es probable, también, por el propio desorden de los partidos oficialistas. En el actual estado de esas relaciones políticas no es de esperar grandes reformas o modernizaciones si ellas requieren acuerdos parlamentarios significativos.

Los niveles de aprobación del actual gobierno, siendo bajos –un 42%– no debieran preocupar, si se considera que la presidenta Bachelet osciló en porcentajes similares durante los dos primeros años de su gobierno, produciéndose un rápido crecimiento de esos índices sólo a partir de los últimos quince meses de su mandato²⁶. Más preocupantes son los índices de desaprobación del gobierno, que en marzo de este año llegaron al 49%, cifra a la que Bachelet no llegó ni aun en su peor momento.

Respecto al tema de la sucesión de Piñera, este es un asunto prematuro de analizar. Mirado el gobierno por su actual desempeño no parece garantizar su continuidad. Pero, para ser francos, vista la oposición desde la misma manera, nada asegura que pueda desplazar del Ejecutivo a sus actuales ocupantes. Sobre esta materia, lo prudente es ver lo que ocurra en este año 2011 y especialmente el resultado de las elecciones municipales, que tendrán lugar en octubre de 2012.

²⁶ Según la encuesta de Adimark, que hemos citado, la presidenta Bachelet, treinta y dos meses después de haber asumido, en noviembre de 2008, tenía una aprobación del 46%. Es en los últimos quince meses de su periodo cuando rápidamente su aprobación escala del 50 al 84%, que es la exitosa forma como termina su mandato.

ECUADOR: INSTITUCIONES Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Por
Simón Pachano
FLACSO-Ecuador

INTRODUCCIÓN

Desde 1996 ningún presidente ecuatoriano pudo cumplir el periodo de cuatro años establecido para su gestión. Los tres presidentes elegidos en las urnas en 1996, 1998 y 2002 fueron derrocados por medio de procedimientos inconstitucionales en 1997, 2000 y 2005, respectivamente. En promedio, cada uno de ellos pudo gobernar solamente 21 de los 48 meses que les correspondía de acuerdo a las disposiciones constitucionales, dentro de un rango de seis meses para el de menor duración y de casi 40 meses para el que más tiempo permaneció en el cargo. Esta manifestación de inestabilidad se hace más evidente cuando se considera que a lo largo de once años (entre 1996 y 2007) se sucedieron nueve gobiernos –algunos de los cuales duraron apenas pocas horas–, lo que arroja un promedio de catorce meses para cada uno de ellos¹.

¹ Además de los tres gobiernos surgidos de elecciones, se cuentan dos de facto, un interino y tres vicepresidentes que ejercieron la presidencia por sucesión constitucional. En orden cronológico, el primero fue la breve sucesión constitucional a cargo de la vicepresidenta (que apenas permaneció tres días en el gobierno) después del golpe del 6 de febrero de 1997. El segundo fue el presidente interino que, como solución a ese mismo episodio, provino de un acuerdo dentro del Congreso (al margen de las disposiciones constitucionales) para un periodo de 18 meses. En enero del año 2000 se sucedieron, durante un mismo día, dos juntas civiles-militares que se conformaron al amparo de un golpe de Estado

La permanencia de Rafael Correa por cuatro años en su cargo podría tomarse como una señal del fin de este largo periodo de inestabilidad política. Sin embargo, hay varios hechos que ponen en duda esa interpretación y que llevan a sostener que la estabilidad en el nivel gubernamental no equivale necesariamente a la regularización o normalización de la situación en el nivel general de sistema político. En efecto, cuando el análisis se desplaza hacia el conjunto de los componentes de éste, se encuentran claras evidencias de la persistencia e incluso de la profundización de los factores que llevaron a aquella situación irregular². En efecto, el déficit que se observa en la expedición de las leyes necesarias para armar la estructura institucional definida en la nueva Constitución y la presencia de autoridades provisionales en los organismos fundamentales del Estado, son demostraciones claras de que la relativa estabilidad presidencial no da cuenta de la situación real del conjunto del sistema político³.

Ciertamente, la situación actual difiere en muchos aspectos de la que se vivió a lo largo de los once años anteriores. Hay varios elementos que marcan una ruptura con ella y que ofrecen pistas sobre la posible evolución futura. En primer lugar, la escena política ha quedado prácticamente abandonada o vacía, sin la presencia de los partidos políticos y de los movimientos sociales que desempeñaron un papel fundamental desde el inicio de la transición al final de la década de los setenta. En segundo lugar, y como contrapartida a esa desaparición de los actores políticos, se instauró un liderazgo fuerte y único que pasó a concentrar las definiciones de la agenda política y a predominar en la escena nacional. En tercer lugar, desde su primer mandato el gobierno vie-

protagonizado por un grupo de militares. De inmediato, y como solución a ese mismo hecho, se posesionó el vicepresidente, quien ejerció el cargo por 37 meses. Finalmente, como consecuencia del golpe efectuado el 20 de abril de 2005, ejerció el vicepresidente por un periodo de 21 meses. En total, los presidentes elegidos gobernaron 1.900 días (63,3 meses), frente a 1.909 días (63,6 meses) de los otros.

² Aún más, en términos estrictos, esos cuatro años en el cargo no pueden ser tomados como expresión de la continuidad presidencial debido a que el presidente Correa no cumplió el periodo para el que fue elegido (2007-2011). Éste fue interrumpido por las disposiciones emanadas de la nueva Constitución, aprobada en noviembre de 2008, que establecieron la realización de una nueva elección, en la que él fue reeligido. Por tanto, en estos últimos cuatro años se deben contabilizar dos gobiernos, independientemente de que ambos hayan estado encabezados por la misma persona.

³ Finalmente, para completar este complejo panorama, el presidente de la República ha convocado a un plebiscito-referendo que tendrá consecuencias significativas en el orden jurídico y político. Entre las diez preguntas que serán sometidas a la ciudadanía se encuentran cuatro que apuntan a alterar la composición de los órganos máximos de la Función Judicial, a reemplazar los procedimientos establecidos en la Constitución para su conformación, prácticamente a anular la facultad de selección de autoridades que tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y a producir la intervención directa del Ejecutivo en otras funciones del Estado.

ne impulsando un proceso de cambios constitucionales, políticos y económicos (a los que ha denominado la *revolución ciudadana*), que buscan implantar un sistema político diferente al que ha tenido vigencia durante todo el periodo democrático, que a su vez permita establecer un modelo económico que reemplace al que se instauró desde el final de la década de los noventa⁴.

Este conjunto de elementos lleva a considerar al presente momento de Ecuador más como una etapa de transición que como una fase de superación de la inestabilidad. Las principales características de ésta no han sido totalmente superadas y aún no se han consolidado las que expresarían una situación diferente. Por ello, para analizar este momento de transición política y su proyección hacia el futuro es necesario, en primer lugar, destacar los aspectos centrales de la situación anterior y, en segundo lugar, identificar las principales características de la etapa actual. Esas dos tareas son las que guían al presente texto. En la primera sección describo los elementos que contribuyeron a la inestabilidad así como las consecuencias que se derivaron de ella. En la segunda sección destaco los principales componentes del actual periodo de transición. En la tercera sección hago algunas reflexiones con respecto a la posible evolución en el mediano plazo, que tienen el carácter de hipótesis más que de conclusiones. El análisis se inscribe en una perspectiva que da importancia a los factores institucionales y a los cálculos estratégicos de los actores. Éstos aportan explicaciones más satisfactorias que las que se encuentran al privilegiar los elementos estructurales.

ANTECEDENTES: EL EQUILIBRIO INESTABLE

Cinco factores pueden destacarse como causas o como precipitantes de la inestabilidad. En primer lugar, la fragmentación del sistema de partidos, que hizo prácticamente imposible la conformación de mayorías parlamentarias y, consecuentemente, llevó a la constitución de gobiernos de minoría. En segundo lugar, la generalización de prácticas clientelares, que encerraron a la acción política en los reducidos espacios de redes acotadas territorialmente y en un horizonte de plazos sumamente cortos. En tercer lugar, la traslación de

⁴ Durante los primeros meses de gestión, en las filas gubernamentales se utilizó con frecuencia la denominación de *socialismo del siglo XXI* para este proceso. Sin embargo, y a pesar de alguna reflexión oficial en esa línea, ese apelativo pronto fue cayendo en desuso.

las diferencias regionales al ámbito de la representación política, que dificultó enormemente la formulación y aplicación de políticas públicas de interés general. En cuarto lugar, la presencia de poderosos actores con poder de veto, que pudieron imponer sus condiciones más allá de su propio peso proporcional y de su representación política. Finalmente, la transformación del ámbito constitucional y normativo en arena de disputa política, que ponía a las reglas del juego en permanente incertidumbre⁵.

Esos factores estuvieron estrechamente ligados y se alimentaron mutuamente hasta configurar un círculo muy difícil de romper. El resultado de mayor significación fue el ya mencionado de la dificultad –e incluso, en determinados momentos, la imposibilidad– de formular políticas de largo alcance y que rebasaran los márgenes estrechos de los intereses de grupos específicos. A diferencia de la mayor parte de países latinoamericanos, que definieron su rumbo económico y social a partir de la disputa entre los sectores que apoyaban la apertura de la economía (ligados a los lineamientos del Consenso de Washington) y los que buscaban mantener una mayor presencia del Estado, en Ecuador no se dibujó con precisión esa línea divisoria (Thoumi y Grindle, 1992; Conaghan *et al.*, 1990). Los actores sociales y políticos transitaron indistintamente de una posición a la otra, motivados por cálculos –generalmente de carácter electoral– que ofrecían rendimientos inmediatos (Pachano, 2007b: 12-28). Por ello, un mismo partido político podía impulsar políticas de ajuste y de apertura de la economía cuando ejercía el gobierno, pero se oponía radicalmente a éstas cuando se encontraba en la oposición.

El resultado fue la configuración de un modelo económico híbrido, que tenía elementos propios de la orientación proteccionista y de fuerte intervención del Estado así como los que correspondían a la orientación aperturista. Ciertamente, en sí misma esa convivencia no podría considerarse como un problema insoluble, pero sí puede volverse inmanejable –como en efecto ocurrió– cuando ha sido un resultado fortuito o no buscado, que se ha derivado del juego político de corto plazo y no de la voluntad explícita de los actores sociales y políticos.

La principal expresión política de esta orientación de los partidos, y en general de los actores políticos, fue la confusa imagen que ellos proyectaron hacia la ciudadanía. La ausencia de propuestas claramente definidas y la

⁵ Estas características del sistema político ecuatoriano han sido analizadas, desde diversas perspectivas, por Basabe *et al.* (2010), Conaghan (1995), Freidenberg (2000; 2006), Ibarra (1996), Mejía (2002; 2009), León (2001), Pachano (2007a; 2007b).

indiferencia con respecto a la toma de posiciones en los temas económicos y sociales produjo el aislamiento paulatino y creciente de las fuerzas políticas. La única relación con la sociedad estaba dada por las relaciones clientelares que cada partido o cada organización establecía con sectores claramente delimitados de la población. Su implantación en la sociedad tendía a debilitarse, con la parcial y poco significativa excepción de quienes se beneficiaban de las prácticas particularistas por su participación en las redes correspondientes.

Adicionalmente, a causa de la combinación entre la fragmentación del sistema de partidos, los bajos rendimientos económico-sociales de los diversos gobiernos (producidos a su vez por la mencionada ausencia de definiciones acerca de los temas fundamentales y por los bloqueos de los actores con poder de veto), los electores fueron buscando en cada ocasión una nueva alternativa. Esto significó que antes de que se cumplieran veinticinco años de vigencia del régimen democrático ya habían gobernado directa o indirectamente todos los partidos significativos (Freidenberg, 2011). Así mismo, en el balance general de todo el periodo, todos ellos aparecieron indistintamente como responsables del desempeño –siempre evaluado negativamente– del Congreso nacional. Se hacía evidente, entonces, que para el elector medio resultaba muy difícil identificar las responsabilidades de cada uno de ellos en la administración de los asuntos públicos y en el trabajo legislativo.

La consecuencia inevitable fue el rechazo generalizado a la política. Lo que había comenzado como la desconfianza hacia un partido específico se fue trasladando al conjunto de actores políticos y finalmente a la política en sí misma. A ello contribuyó además la percepción de corrupción que, si bien tenía bases concretas, fue magnificada ya que las acusaciones entre políticos se convirtieron en una de las armas más utilizadas en las contiendas electorales y en una de las principales formas para hacer oposición a los gobiernos o, desde éstos, para debilitar a los opositores. Finalmente, como correlato a este deterioro de la política y a la erosión institucional que ella conllevaba, se hizo evidente la profundización de la tendencia a la personalización de la política. Ésta, que contaba con antecedentes de larga data y que tenía fuertes raíces en la política ecuatoriana (De la Torre, 1984), se manifestó fundamentalmente en la búsqueda de un líder fuerte que pudiera sustituir a los partidos. Los resultados de las elecciones presidenciales, por lo menos desde el año 1996, fueron indicadores muy claros de esa orientación que iba ganando terreno en la población. Aunque

los partidos políticos continuaban recibiendo el apoyo en las elecciones parlamentarias, en la contienda presidencial se hacía evidente la búsqueda del liderazgo fuerte y tendía a predominar el voto por personas que venían desde fuera del sistema político (*outsiders*) o que se manifestaban claramente contrarios a éste.

Paralelamente, una de las características de todo el periodo, pero en particular de los últimos quince años, fue el alto grado de movilización de la sociedad. Los movimientos sociales desempeñaron un papel fundamental en la definición de la agenda política y tuvieron notoria incidencia en la orientación de las políticas públicas (Cordero, 2008; Van Cott, 2004). Más allá de sectores sociales con intereses específicos, fueron actores políticos de primera importancia, en un nivel que en ocasiones rebasó a los partidos. Por ello, buena parte de las soluciones a los problemas de bloqueos del sistema político provinieron de acuerdos realizados al margen de las instituciones establecidas para viabilizar el intercambio político (de manera especial el Congreso nacional, pero también las entidades provinciales y municipales). Estas últimas debieron adecuarse en muchas ocasiones al ritmo y a las definiciones de los sectores sociales movilizados, dentro de una dinámica de *informalización* de la política, que llevaba a la erosión institucional.

Una situación de esta naturaleza pudo desarrollar mecanismos de supervivencia que le permitieron mantenerse durante un periodo relativamente largo. Las mismas prácticas clientelares y los arreglos no explícitos –acertadamente denominados *alianzas fantasmas* (Mejía, 2009)– a los que debieron acudir todos los gobiernos minoritarios, fueron algunas de las estrategias que aseguraron la permanencia del equilibrio inestable. Sin embargo, desde el inicio se hizo evidente la proximidad de una crisis de mayores proporciones que las que podían ser solucionadas con esos recursos. Los problemas de gobernabilidad y los de representación fueron las manifestaciones más claras en ese sentido. Los primeros se presentaron bajo la ya mencionada incapacidad de los gobiernos para responder a las demandas de la sociedad y para arrojar rendimientos positivos en lo económico y lo social. Los problemas de representación tomaron la forma de la fragmentación y de la *territorialización* de los partidos y en general de las organizaciones políticas (León, 2001; Pachano, 2007b). No hubo, en este último aspecto, exclusión de determinados sectores ni barreras que impidieran el acceso a las instancias de representación política. El problema fue más bien la apertura indiscriminada que satu-

ró la escena política con organizaciones minúsculas despojadas de cualquier representación y de responsabilidad.

Finalmente, la contienda política giró en gran medida en torno a los aspectos normativos, incluida la Constitución. Con inusitada frecuencia se reformaron leyes fundamentales, como las de elecciones (hasta el punto de que nunca se realizaron dos contiendas seguidas bajo las mismas disposiciones) y algunas de carácter económico (Pachano, 2007b). Desde 1983, esto es, antes de que se cumpliera el primer periodo presidencial y legislativo desde el retorno a la democracia, la Constitución fue sometida a reformas en varias ocasiones. En 1997-1998 y en 2007-2008 se instituyeron asambleas constituyentes que expidieron nuevos cuerpos constitucionales. Adicionalmente, en los años 1986, 1994, 1995, 1997, 2006, 2007 y 2008 se realizaron consultas populares convocadas por los gobiernos del momento para aprobar reformas legales y constitucionales o para convocar a las mencionadas asambleas constituyentes. Por lo general, independientemente del procedimiento utilizado, todas las reformas se guiaron por intereses de corto plazo de grupos específicos y por el afán de los gobiernos o de las mayorías parlamentarias por incrementar sus recursos políticos.

De esta manera, el ámbito normativo se convirtió en un terreno en disputa, lo que a su vez llevó a la conformación de una institucionalidad flexible e incoherente. El cambio constante en las normas que regulan los procedimientos políticos produjo una ruptura entre esas normas y las prácticas de los actores. Éstos debieron escoger entre actuar fuera de cualquier elemento de regularidad o construir un espacio alternativo por medio de la reiteración de sus conductas. Utilizando cualquiera de las dos alternativas se llegó al vaciamiento de las instituciones propias del sistema político, ya que los procesos de intercambio y negociación política tendían a ocurrir principalmente fuera de ellas o a adaptarlas a las conveniencias específicas. Los actores políticos utilizaron indistintamente cada una de ellas de acuerdo a las situaciones que debían enfrentar, en un pragmatismo que condujo al debilitamiento de las instancias políticas y a la pérdida de vigencia de las propias normas. En síntesis, al encontrarse estas últimas en constante disputa perdieron su condición de reglas de juego que deben ser observadas por todos los actores y pasaron a convertirse en una más de los espacios –quizás el más importante– en que ocurrían las contiendas políticas.

Eran mínimas las posibilidades de supervivencia de un sistema amorfo como el que se fue conformando por la incidencia de todo ese conjunto de

presiones. El encierro de los actores políticos –en especial los partidos, pero también los movimientos sociales y los grupos de presión– en un horizonte de plazos extremadamente cortos chocaba frontalmente con las expectativas de una sociedad que esperaba rendimientos positivos en términos de sus condiciones de vida. La insatisfacción a la que he aludido antes se manifestó no solamente en la búsqueda de liderazgos fuertes, sino también en el intento reiterado de encontrar las soluciones fuera del ámbito político.

El derrocamiento de los tres presidentes elegidos entre 1996 y 2002 fue la expresión más clara de los niveles que había alcanzado esa insatisfacción. Las manifestaciones callejeras, fundamentalmente de sectores de las clases medias urbanas, rebasaron a la débil institucionalidad que demostraba su incapacidad para procesar los conflictos sociales y políticos. En las tres ocasiones fue necesaria la actuación *a posteriori* del Congreso para darles un matiz de solución institucional a unos hechos que claramente significaron la ruptura de los procedimientos establecidos. Con ello –con la intervención legitimadora del Congreso– se configuró una forma bastante particular de golpe de Estado que se repitió en cada una de esas ocasiones. A diferencia de los golpes tradicionales, que abundaron en la historia previa a este periodo democrático, los de 1997, 2000 y 2005 no tuvieron como actor principal a las fuerzas armadas (excepto por la participación de un sector de ellas en el del año 2000), ni produjeron la ruptura del orden constitucional. Más bien, aprovechando esa institucionalidad flexible e incoherente y contribuyendo a alimentarla, se encontraron los procedimientos adecuados para mantener una ficción de continuidad constitucional⁶.

En esas condiciones se arribó a las elecciones generales (presidenciales y legislativas) del año 2006. Los cuatro partidos que habían constituido el núcleo del sistema de partidos venían perdiendo votación desde el año 2002⁷. Los candidatos presidenciales presentados o apoyados por ellos obtenían votaciones bajas frente a los *outsiders* o a los candidatos que asumían

⁶ Cabe destacar, como aspecto positivo dentro de esta situación caótica, el carácter pacífico con el que se desarrollaron los hechos y también con el que fueron procesados para llegar a las soluciones mencionadas. En general, ésta fue una característica de la política ecuatoriana a lo largo de todo el periodo democrático, lo que no deja de ser sorprendente si se considera el alto grado de movilización social y política y si se toman en cuenta también las condiciones estructurales generadoras de diversas formas de exclusión social.

⁷ Los partidos Social Cristiano (PSC), Izquierda Democrática (ID), Roldosista Ecuatoriano (PRE) y Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC) obtuvieron en conjunto el 84,6% de los escaños de la legislatura en el año 1998. En el año 2002 esa proporción se redujo al 62% y en el 2006 al 31%.

una posición antisistema. Podía decirse que la consigna *que se vayan todos*, coreada en las manifestaciones que llevaron a los derrocamientos de los presidentes, se había trasladado a la esfera de la política institucional.

LA REVOLUCIÓN CIUDADANA EN MARCHA

Una de las consecuencias del derrocamiento de Lucio Gutiérrez, en abril de 2005, fue la apertura del debate sobre la reforma política como tema central de la agenda. Aunque no se concretaron como propuestas específicas, las demandas de diversos actores sociales y políticos apuntaban a cambios en el Poder Judicial, en el sistema electoral, en los organismos de control y en las competencias de los órganos subnacionales (provincias, cantones y parroquias). Se veía a la reforma institucional –y de manera particular a la reforma constitucional– como la solución a los problemas que habían afectado al país en el decenio precedente. La intervención en la Corte Suprema de Justicia, que fue el detonante para el derrocamiento del presidente, constituyó un factor de enorme importancia en este sentido, ya que demostró con crudeza el grado que había alcanzado la erosión institucional⁸.

Pero el convulso escenario político no reflejaba lo que sucedía en la economía. Ésta mostraba las tasas de crecimiento más altas desde el fin del auge petrolero de los setenta y se producía una considerable reducción de la pobreza⁹. La eliminación de la moneda nacional y su sustitución por el dólar norteamericano, decretadas el 9 de enero del año 2000, doce días antes del derrocamiento de Jamil Mahuad, contribuyeron parcialmente a la estabilidad de los precios y a generar un ambiente de certidumbre que no existía previamente. Esto se reflejó en el comportamiento de la economía a partir del año 2002, cuando se controló la inflación y se estabilizaron los precios. Sin

⁸ En diciembre de 2004, el presidente Lucio Gutiérrez convocó a un congreso extraordinario con el objetivo de reemplazar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral. El procedimiento de remoción y de nombramiento fue claramente inconstitucional y generó las protestas que cuatro meses más tarde acabaron con el gobierno. La crisis institucional determinó que durante un año el país no contara con Corte Suprema de Justicia.

⁹ La incidencia de la pobreza mantuvo una tendencia decreciente desde el año 2003, cuando se redujo del 49,1% de la población al 43,8% en 2004, al 41,9% en 2005, al 37,4% en 2006, al 36,6% en 2007 y al 35,1% en 2008. La distribución del ingreso mostró un significativo avance, ya que al medírsela por el coeficiente de Gini se redujo de 0,580 en el año 2000 a 0,499 en el año 2009, habiendo tenido un incremento de hasta 0,600 en el año 2001 (Acosta, 2010).

embargo, se hizo evidente que cuatro años de relativa bonanza resultaban aún insuficientes para remontar los efectos de dos décadas en que el producto per cápita no había crecido y la calidad los servicios sociales había decaído. La percepción de las personas seguía siendo pesimista, por lo que junto a los cambios políticos buscaban también cambios en la economía. Por ello, en la campaña electoral del año 2006 se observó una competencia inusual por apropiarse de la bandera del cambio y finalmente triunfó la opción que proponía una ruptura radical en términos políticos y económicos. Por ello, más que como un apoyo decidido a la propuesta de Rafael Correa, su triunfo debe verse como el resultado del rechazo a los partidos y a la política¹⁰.

Con esos elementos a su favor, desde el inicio de su mandato, en enero de 2007, el presidente Correa reiteró su decisión de impulsar una profunda reforma económica y política, que comenzaría con la convocatoria a una Asamblea Constituyente. A pesar de que en el año 1998 otra asamblea expidió una Constitución, que a su vez reemplazó a la de 1978, los grupos que lo apoyaban consideraban que ése sería el único camino para lograr la transformación integral que suponía su proyecto de *revolución ciudadana*. Así, después de intensas pugnas con el Congreso, en abril de 2007 el presidente convocó a un referéndum en el que se aprobó (con el 82% de los votos) la instalación de la asamblea y en septiembre del mismo año se eligió a sus integrantes¹¹. El Movimiento Alianza País (AP), constituido para la campaña presidencial apenas un año antes, obtuvo el 56,2% de los escaños. De esta manera, se configuró una situación desconocida en los treinta años de vigencia del régimen democrático, en que una sola fuerza política obtuvo la mayoría absoluta de un ente legislativo. De esta manera, y por obra de la persistente insatisfacción a la que he hecho referencia antes, la tradicional

¹⁰ El triunfo de Rafael Correa se produjo en la segunda vuelta, después de revertir el resultado de la primera, en la que ocupó el segundo lugar. Su votación no superó la media de los triunfadores en las elecciones anteriores. Así mismo, los resultados de la primera vuelta no se diferenciaron de las anteriores. Al igual que en aquellas, fue evidente la debilidad de los candidatos, que se expresó en el magro 26,8% que obtuvo Álvaro Noboa y el 22,8% de Rafael Correa, que ocuparon los dos primeros lugares. Con esos resultados, se situaron prácticamente en el mismo nivel de la media de los candidatos que habían ocupado esos puestos en el conjunto de elecciones anteriores.

¹¹ Para llegar a la convocatoria a consulta, el gobierno recurrió (por medio del Tribunal Supremo Electoral) a la destitución y sustitución inconstitucional de 57 del total de 100 diputados. Se produjo así una nueva intervención de un poder en otro, similar el que realizó Gutiérrez en diciembre de 2004. Esto estuvo antecedido por el enfrentamiento entre el gobierno y el Congreso, que tomó las mismas características de los permanentes bloqueos (la denominada *pugna de poderes*) que caracterizaron al período anterior. La diferencia en este caso la marcó la negativa presidencial a negociar y la disposición del Tribunal Electoral para romper la Constitución.

fragmentación de la representación fue reemplazada por la hegemonía de un solo partido. En un tiempo extremadamente corto se había pasado de un extremo a otro en términos del sistema de partidos y del peso relativo de las fuerzas políticas.

Con ese cómodo resultado y apoyándose en la disposición que establecía la mayoría absoluta (y no los dos tercios como es usual) como requisito para la aprobación de cada uno de los artículos, y de la Constitución en su conjunto, no fue difícil para el gobierno elaborar una carta constitucional adecuada a sus objetivos. Esta orientación se tradujo, en primer lugar, en el fortalecimiento de las atribuciones presidenciales y en la correspondiente reducción de las que tradicionalmente correspondían al legislativo (que pasó a denominarse Asamblea Nacional). En segundo lugar, se expresó en la creación de dos nuevas funciones del Estado, la de Participación Ciudadana y Control Social (que asumió varias de las atribuciones del legislativo) y la Electoral. En tercer lugar, enmarcada en la corriente del *neoconstitucionalismo*, la nueva carta amplió y profundizó los derechos, especialmente los colectivos que ya habían sido incorporados en la de 1998.

La conclusión de ese proceso de cambio institucional debía consolidarse con la realización de las elecciones presidenciales, legislativas y de organismos subnacionales y con la expedición de un conjunto de leyes que daría forma final al diseño institucional. Con la Constitución ya en vigencia, en abril de 2009 se realizaron las elecciones generales para elegir presidente y vicepresidente de la República, 124 asambleístas, 23 prefectos provinciales, 221 alcaldes municipales, 1.039 concejales urbanos, 542 concejales rurales y 5 diputados para el Parlamento Andino. Por tanto, se renovaron todos los cargos de elección popular y se dio inicio al que, según las disposiciones acerca de la reelección, sería considerado como el primer periodo de gestión de cada una de las autoridades¹². Los resultados de esta elección dibujaron un escenario político que presenta algunos cambios con respecto al que se mantuvo en los años previos, aunque muestra también algunos elementos de continuidad.

El primer resultado de estas elecciones fue el alto número de escaños obtenido por el movimiento gubernamental Alianza País, que ocupó 54 de los 124 puestos de la Asamblea (43,6% del total). Se situó, por tanto, en una

¹² La nueva Constitución establece el límite de una sola reelección (consecutiva o no) para todos los cargos de elección popular (Artículo 114). Sin embargo, al considerar a ésta como la primera elección, quienes se reeligieron (entre ellos el presidente de la República y varios alcaldes y prefectos) podrán optar por la reelección al finalizar este periodo en el año 2013.

posición bastante cómoda, pero sin la mayoría absoluta que tuvo en la Constituyente. Por consiguiente, aunque se mantuvo como partido hegemónico, vio descender su votación, así como el número de escaños obtenidos, lo que vino a dificultar la aprobación de las leyes que se consideraban esenciales para el impulso de la *revolución ciudadana*. De cualquier manera, ese primer puesto con un alto número de escaños hace que éste, a diferencia de la mayor parte de sus antecesores, no sea un gobierno de minoría. Su situación es relativamente similar a la que tuvo el gobierno de Rodrigo Borja, en 1988, cuando Izquierda Democrática obtuvo el 42,3% de los escaños. Sin embargo, como se verá de inmediato, las condiciones para la conformación de coaliciones estables y basadas en acuerdos programáticos son más limitadas debido a otros factores, como la conformación de la Asamblea.

El segundo resultado fue la profundización de la tendencia de transformación integral del sistema de partidos, ya que los que conformaron el núcleo central a lo largo del periodo previo apenas lograron sobrevivir. Su representación en la Asamblea Nacional se restringió a 16 escaños, distribuidos de manera irregular entre tres de los cuatro partidos. El mayor de ellos, el Partido Social Cristiano, obtuvo 11 escaños, en parte gracias a la adopción de una nueva denominación (Madera de Guerrero). El Partido Roldosista Ecuatoriano consiguió 3 escaños (2,4%) y la Izquierda Democrática 2 escaños (1,6%). El cuarto de los partidos *tradicionales*, la Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana, no obtuvo representantes y los dos partidos menores que acompañaron a éstos a lo largo del periodo, Movimiento Popular Democrático y Pachakutik, consiguieron 4 y 3 asambleístas (3,2 y 2,4%), respectivamente. Los dos partidos que surgieron en las elecciones de 2002 y que parecía que tomarían la posta de los primeros, Sociedad Patriótica y Partido de Renovación Nacional Institucionalista, alcanzaron 18 y 6 asambleístas (14,5 y 4,8%), respectivamente. Por tanto, se confirmaba la tendencia dibujada desde el año 2002 y claramente expresada en las elecciones previas (de asambleístas constituyentes) de eliminación de los partidos como los actores fundamentales de la representación política.

El tercer resultado, vinculado al anterior, fue la reaparición de indicios de la fragmentación en la representación política. Pero, a diferencia de lo que sucedió bajo gobiernos anteriores, frente al partido de gobierno no aparecen organizaciones políticas relativamente fuertes y estructuradas, sino agrupaciones pequeñas y de reciente conformación, que en buena parte de los casos

tienen su base en una sola provincia¹³. Por consiguiente, rompiendo la tradición largamente establecida, no se estructuró una oposición que lograra capitalizar la fragmentación. Sin embargo, eso no constituye un factor favorable para el gobierno, ya que para obtener los votos que le hacen falta para contar con la mayoría legislativa debe negociar con muchas agrupaciones pequeñas que, al representar intereses acotados a espacios territoriales muy delimitados, colocan en la agenda política temas que generalmente no tienen alcance nacional. De la misma manera que ocurría en periodos anteriores, éstas plantean el intercambio de sus votos por obras en sus provincias, lo que tiene fuertes costes políticos y resulta engorroso para un gobierno que sostiene como principio básico la planificación centralizada.

El cuarto resultado fue la ruptura de la tradición imperante desde 1979 de la necesidad de ir a una segunda vuelta para definir la elección presidencial. Desde que se introdujo la modalidad del *balotaje*, siempre había sido necesaria la realización de las dos vueltas previstas en la Constitución e incluso en tres ocasiones se produjo la reversión del resultado de la primera vuelta (la última de ellas precisamente en la primera elección de Rafael Correa, en el 2006). La debilidad de las candidaturas presidenciales fue una constante a lo largo de todo ese periodo, lo que se refleja en una media de apenas 27,8% para los candidatos que ocuparon el primer puesto en la primera vuelta, entre 1978 y 2006 (la votación más alta fue de 34,9% en 1988). La fragmentación del sistema de partidos, el rechazo a la política y la volatilidad electoral fueron factores determinantes para llegar a esos resultados. En esta ocasión, por el contrario, la votación se concentró en la candidatura del presidente que buscaba la reelección después de 27 meses de gestión. Así, Rafael Correa obtuvo el 52,0% de los votos, a una distancia de 25,2 puntos porcentuales de su competidor más cercano. El efecto más importante de este resultado se materializó en el fortalecimiento de su legitimidad de origen, que ha sido constantemente reivindicada por el presidente. Pero a la vez ese resultado se manifiesta de una manera negativa para la consolidación del proceso de la

¹³ Un total de 18 asambleístas (14,5% de los 124 que conforman la Asamblea) fueron elegidos por organizaciones de base uniprovincial. El sistema electoral ecuatoriano permite presentar candidatos en una sola provincia con el apoyo del 1% de los inscritos en el padrón electoral de la provincia, lo que abre la puerta para que lleguen a la Asamblea organizaciones minúsculas, que solamente se forman para la contienda electoral y desaparecen en cuanto termina ésta. Su condición de representantes de intereses estrictamente acotados y la ausencia de una organización ante la cual ellos deban rendir cuentas les da un amplio margen de acción para negociar puntualmente su apoyo al gobierno y contribuye a la reclusión de la acción política en los niveles subnacionales.

revolución ciudadana, ya que constituye uno de los alicientes para la personalización.

El otro factor de consolidación del nuevo esquema institucional, además de las elecciones, debía ser la aprobación de las leyes calificadas como prioritarias. Éstas, que estaban consignadas en la Constitución (de manera que constituían un mandato obligatorio para la Asamblea Nacional), incluían las que regirían a algunos organismos del sector público (Corte Constitucional, Defensoría Pública), así como las que orientarían a la definición y ejecución de políticas públicas (como las de administración pública, recursos hídricos, educación, cultura, deporte, registro de datos, registro civil), junto a otras que estaban dirigidas a dar forma a las nuevas instituciones y procedimientos que se introdujeron con el nuevo marco jurídico (como las de comunicación, descentralización territorial, participación ciudadana).

En efecto, de acuerdo a la primera disposición transitoria de la Constitución, en el plazo de ciento veinte días desde su entrada en vigencia la Asamblea Nacional debía aprobar cinco leyes y en el plazo de un año doce leyes adicionales¹⁴. Cuando han pasado ya más de dos años de vigencia de la Constitución, de las cinco primeras solamente se han aprobado dos y de las otras doce han sido aprobadas ocho. Se debe considerar que entre las leyes que no han sido tratadas se cuentan varias de enorme importancia para el proceso de institucionalización del país, como las de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y de la Defensoría del Pueblo. Así mismo, se encuentran algunas que son de primera importancia para las políticas públicas, como las de recursos hídricos, comunicación y educación.

Las dificultades en la aprobación de esas leyes, y en general en el desempeño de las actividades de la Asamblea Nacional, se derivan fundamentalmente de lo señalado antes acerca de su integración. La necesidad de establecer alianzas no encuentra la contraparte necesaria, que es la presencia de fuerzas políticas consolidadas y claramente definidas en términos ideológicos y programáticos. Además, inciden en esto dos factores propios de la manera en que el gobierno conduce la política. Por un lado, su alejamiento de los movimientos sociales y en general de las organizaciones que

¹⁴ Las cinco primeras leyes eran las de soberanía alimentaria, electoral, de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Las otras leyes eran las de la Corte Constitucional, de los recursos hídricos, de participación ciudadana, de comunicación, de educación, de educación superior, de deporte, del servicio público, de la Defensoría Pública, de registro de datos, de descentralización territorial, penal y de seguridad pública.

podrían ofrecerle un sustento social y político. Con ello, limita seriamente la posibilidad de establecer acuerdos parlamentarios con los representantes de aquellos sectores o con las fuerzas que son afines a ellos. Por otro lado, el liderazgo personalizado del presidente –transformado en el único elemento aglutinador de Alianza País– ha llevado a que los representantes de su movimiento en la Asamblea actúen en total dependencia del Ejecutivo. Su grado de autonomía ha sido mínimo, lo que entre otros efectos ha tenido el de ceder la iniciativa de la legislación al Ejecutivo. Así, de los 148 proyectos de ley presentados hasta febrero de 2011 en la Asamblea, 23 (15,5%) fueron de iniciativa del presidente de la República y 119 (80,4%) de diversos asambleístas, pero solamente 14 de estos últimos (11,8%) tomaron la forma definitiva de ley, mientras que 12 de los que se originaron en la Presidencia (52,2%) cumplieron ese ciclo. Por consiguiente, la legislación que se ha ido elaborando a la luz de la nueva Constitución ha sido básicamente de iniciativa del Ejecutivo, mientras la Asamblea ha cumplido el papel de instancia de tramitación con escasa capacidad de deliberación.

Este papel subordinado del órgano legislativo ha tenido consecuencias negativas no sólo para los objetivos de construcción de una nueva institucionalidad política –ya que se constituye en un obstáculo para que la Asamblea se consolide como la instancia legislativa–, sino también en términos de la construcción de consensos en torno al proceso de cambios. El predominio de la iniciativa del Ejecutivo alimenta la percepción del liderazgo personal del presidente como el único elemento de impulso al proceso, lo que cierra las vías para posibles acuerdos con otros sectores. Así mismo, la sujeción de los asambleístas de Alianza País a las disposiciones del gobierno –en realidad, del presidente– ha sido ya motivo de ruptura de acuerdos previamente establecidos y ha llevado los problemas a niveles de gravedad que pudieron haberse evitado. Los enfrentamientos con las organizaciones indígenas por el intento de imposición de la ley de recursos hídricos (o ley del agua), con los maestros por la ley de educación y con los policías por la ley de servicio público fueron las muestras más claras y dramáticas de ello¹⁵.

¹⁵ Los maestros mantuvieron movilizaciones durante más de nueve meses en el año 2010, llegando en algunos momentos a la paralización de actividades, hasta que obligaron al gobierno a arribar a un acuerdo que era claramente favorable a ellos. Con ello además el gobierno perdió el apoyo del Movimiento Popular Democrático, que fue un factor fundamental en sus primeros meses de gestión, especialmente cuando destituyó a los diputados y convocó a la Constituyente. La CONAIE, la mayor organización indígena, protagonizó varios enfrentamientos con el gobierno, tanto por la ley del agua –en la que el gobierno se vio obligado a dar marcha atrás– como en otros temas. También

Un factor adicional en la consolidación del nuevo esquema institucional debía ser la plena vigencia de la Constitución. Se entendía que ésta no solamente establecería un nuevo ordenamiento jurídico-político, sino que favorecería la adopción de nuevas prácticas, radicalmente diferentes a las que se habían implantado anteriormente. La *revolución ciudadana* se planteaba no solamente como un cambio en las normas, en las instituciones y en las políticas públicas, sino fundamentalmente como una nueva orientación ética y un abandono de las prácticas políticas que predominaron en la situación anterior. Sin embargo, en sentido contrario a esos objetivos, y más bien siguiendo las pautas tradicionales de la política ecuatoriana, desde el inicio de este proceso se reprodujeron los comportamientos que eran usuales. La ya referida destitución inconstitucional de los diputados mostraba, incluso con mayor alcance que el de sus antecesores, la utilización de recursos que violaban todas las normas establecidas. Si bien es cierto que podía tener alguna validez la alusión a la inexistencia de una normatividad vigente ya que se trataba de un sistema político agónico, no tenía asidero en cambio la violación de la nueva Constitución que constituía el núcleo del nuevo ordenamiento. Ésta fue objeto de la primera violación el mismo día en que entró en vigencia, cuando el Tribunal Constitucional –nombrado por la Asamblea Constituyente dentro de lo establecido por la anterior Constitución– se arrogó las funciones que en la nueva carta política corresponden a la Corte Constitucional¹⁶. Ese paso inicial fue seguido posteriormente por otros similares, tanto en el procesamiento de leyes como en las acciones desplegadas desde el Ejecutivo, lo que dio validez a la observación de varios académicos acerca de la permanencia de las viejas prácticas políticas dentro de los nuevos moldes institucionales (Basabe, 2009; Mejía, 2009).

Otro elemento clave para la consolidación del proceso de cambio era el nombramiento o la designación de las autoridades de todos los organ-

en este caso perdió el apoyo de Pachakutik, el partido de origen étnico. Pero la situación más grave se produjo con el motín policial del 30 de septiembre de 2011 (al que el gobierno calificó como un intento de golpe de Estado), que tuvo como desencadenante el desconocimiento por parte del presidente de los acuerdos establecidos previamente por su movimiento, Alianza País, en la Asamblea.

¹⁶ El nombramiento de la nueva Corte Constitucional debía hacerse después de un largo procedimiento que incluía la conformación previa de los organismos que debían seleccionar a sus integrantes. Se trataba, ciertamente, de un error en el diseño del proceso de instauración del nuevo ordenamiento, establecido en las disposiciones transitorias de la Constitución y en el documento anexo a ésta, denominado Régimen de transición. Si se hubiera seguido al pie de la letra esas disposiciones, no habría sido posible contar con un organismo de control constitucional durante un tiempo indeterminado (que al momento de escribir este texto aún no ha concluido). Pero ello no otorgaba facultad alguna al Tribunal para asumir las facultades asignadas a la nueva Corte.

mos estatales. Éste debía acompañar a las innovaciones normativas que llevaban a la construcción de una nueva institucionalidad. Sin embargo, cuando han transcurrido casi dos años y medio desde la vigencia de la nueva Constitución, la mayoría de esos organismos están encabezados por autoridades encargadas o provisionales. Es lo que ocurre en instituciones de tanta importancia como las de la Función Judicial (Consejo de la Judicatura, Corte Nacional, Cortes Provinciales, Fiscalía), las instancias de control (Contraloría, superintendencias de Bancos, de Seguros, de Compañías, de Telecomunicaciones), los organismos electorales (Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral) y en un amplio conjunto de entidades estatales (entre las que se cuenta la Procuraduría del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y de la Corte Constitucional). Por consiguiente, solamente dos poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) cuentan con autoridades definitivas, en tanto que otros dos (Judicial y Electoral) solamente cuentan con autoridades encargadas y uno (el de Transparencia y Control) tiene a sus integrantes definitivos apenas en una de las siete instituciones que lo conforman.

Finalmente, cabe señalar que el factor fundamental para la instauración del nuevo ordenamiento ha sido el apoyo masivo de la población a la gestión gubernamental y en particular al presidente. Como he señalado reiteradamente, su liderazgo es el único elemento aglutinante. Las cifras favorables obtenidas en las encuestas han sido ratificadas en diversos procesos electorales y seguramente lo serán también en el plebiscito-referendo convocado para el mes de mayo de 2011¹⁷. Ésta ha sido la fuente de legitimidad de todo el proceso. Es, por consiguiente, una legitimidad de origen que no está acompañada de la legitimidad de procedimientos, como se esperaría que ocurra en un proceso orientado a instaurar nuevas prácticas políticas.

EL CAMINO DE LA TRANSICIÓN

A partir de los elementos reseñados en la sección anterior, y como señalé inicialmente, el actual proceso puede ser calificado como una fase de transición.

¹⁷ La media de aprobación de la gestión presidencial fue del 57,2% en el año 2009, el tercero de su mandato (Serviquanti-Habitus, 2009). Aunque esto significó una leve bajada en relación al 60,9% del año anterior, constituye una cifra muy alta en la historia reciente de Ecuador. Los anteriores gobernantes mantuvieron una aprobación significativamente inferior, como lo ilustra la aprobación del 20,8% que obtuvo el anterior presidente a la misma altura de su mandato (Serviquanti-Habitus, 2004).

Obviamente, esta denominación no está exenta de riesgos tanto en lo conceptual como en lo empírico ya que esta noción alude al paso de un tipo de régimen a otro. Por consiguiente, al calificarlo de esa manera se aceptaría que se está construyendo un tipo de régimen que debería expresarse en el plano institucional como un ordenamiento diferente a la democracia liberal-representativa. El gobierno ha sostenido que ello es así, que se está caminando hacia una nueva forma de democracia y que los fundamentos de ésta se encuentran en la nueva Constitución. Pero, a pesar de los cambios introducidos y de la profundización y ampliación de las formas de democracia directa previamente existentes (iniciativa legislativa, consulta popular y revocatoria del mandato) o del *garantismo* propio de la nueva orientación constitucional, no se puede afirmar que se trate de un ordenamiento diferente en los aspectos sustanciales de la democracia liberal y representativa.

Sin embargo, flexibilizando el concepto se puede sostener que hay una transición en algunos aspectos específicos, pero que el cambio en éstos no lleva a la configuración de un tipo de régimen específico y diferente al democrático representativo. Hay, sin duda, cambios en la orientación de la economía, especialmente por el papel más activo que se le asigna al Estado. También hay cambios en lo social, especialmente por la importancia dada a la inversión en salud, educación e infraestructura y por la intención –de la que aún no se tienen resultados tangibles– de introducir parámetros técnicos en la definición y ejecución de las políticas sociales. Pero, como he destacado a lo largo de este texto, no se han producido cambios sustanciales en los aspectos que definen el tipo de régimen y tampoco se los encuentra en las prácticas políticas. Por consiguiente, queda abierto el interrogante acerca de los contenidos de la *revolución ciudadana* y, sobre todo, acerca de su proyección hacia el futuro. Las dudas se centran sobre la posibilidad de establecer las bases para la conformación de un sistema político con capacidad para procesar el conflicto y para responder a las demandas de los diversos actores sociales y políticos, así como para incluirlos políticamente. En otras palabras, aún se mantienen las dudas acerca de la superación de los problemas de gobernabilidad y de representación que afectaron al viejo sistema político y que lo llevaron a la crisis final después de una larga agonía.

Esas dudas pueden dar lugar a una visión pesimista cuando se contraponen las oportunidades con las realizaciones efectivas de la Asamblea Cons-

tituyente. Al instaurarse ésta en el momento terminal de la crisis del sistema político y con el apoyo masivo de la ciudadanía, podía ser vista como la mejor oportunidad para introducir los correctivos que necesitaba el sistema político. Pero, en sentido contrario, sus integrantes, conducidos por la mayoría gubernamental e indirectamente por el presidente de la República, prestaron poca atención a esos aspectos. Temas que se encontraban en el origen de los problemas, como el sistema electoral, la relación entre los poderes del Estado –en especial entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero también el Judicial– los organismos de control y la distribución territorial del poder, ocuparon un lugar secundario o fueron tratados dentro de una mirada de corto plazo.

Así, se mantuvo el sistema electoral que estaba en la base de la fragmentación y que era un obstáculo para la formación de coaliciones. Por ello, en cuanto descendió levemente el efecto de arrastre del liderazgo presidencial, como ocurrió en las elecciones de 2009, hubo indicios claros del retorno de la fragmentación. Podría decirse que, incluso en las condiciones actuales, ésta puede tener efectos aún más desastrosos que los que se vieron antes, ya que proviene de una competencia de pequeños grupos que tienen vida efímera y no de partidos relativamente estables.

De igual manera, en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo no solamente se puso poca atención a los elementos que generaban el desequilibrio y que alimentaban la pugna entre ellos, sino que a ellos se añadieron otros que apuntan en el mismo sentido. La reducción de atribuciones del Legislativo (muchas de ellas transferidas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS) y el incremento de las facultades del presidente son indicadores de esa orientación¹⁸. También lo es la adopción del procedimiento –propio de los regímenes parlamentarios– de disolución de la Asamblea por parte del presidente y de destitución de éste por parte de aquélla. A pesar de que aparentemente existiría un equilibrio en cuanto cada uno de ellos puede terminar con el mandato del otro y esto produciría también el fin del propio mandato, hay un claro desequilibrio cuando es el presiden-

¹⁸ La nueva Constitución suprimió la participación del Legislativo en la selección de las autoridades de control y de varios cargos estatales de primera importancia (como el Procurador, el Fiscal General, los integrantes de la Corte de Justicia, los integrantes de los organismos electorales, entre otros). Así mismo, se despojó a este organismo de buena parte del ejercicio de control y fiscalización. Esas facultades fueron asignadas al CPCCS, una entidad conformada por siete personas que son seleccionadas por medio de un concurso de merecimientos y oposición (que al no tener carácter representativo rompe el principio que vincula esas facultades con la expresión de la voluntad popular).

te quien toma la iniciativa, ya que está autorizado a permanecer en su cargo hasta ser sustituido por el triunfador de las elecciones anticipadas (que puede ser él mismo). De este modo, además de ser un elemento de profundización del desequilibrio entre los poderes, es un factor que tiende a desincentivar la formación de coaliciones, la búsqueda de consensos e incluso la deliberación dentro de la Asamblea. Se convierte en una amenaza permanente sobre ésta en su conjunto y, como ya se ha visto en los últimos meses, no solamente sobre los sectores de oposición sino también sobre los propios integrantes de la bancada gubernamental¹⁹.

Así mismo, en el campo de las instancias de control se han tendido a agudizar los problemas previamente existentes antes que a solucionarlos. La selección de sus integrantes por concurso de méritos y oposición, a cargo del CPCCS, planteada como la forma idónea para lograr la despolitización, no solamente constituye una manera de dejar de lado la voluntad popular, sino que ha mostrado serios problemas en su aplicación. Se ha hecho evidente que se han incrementado las posibilidades de manipulación y que no contribuye a transparentar los intereses políticos que inevitablemente están detrás de los postulantes y de quienes se encargan de la selección. Además, la fragilidad de las comisiones encargadas del proceso, escogidas sin ningún proceso democrático, abre un amplio margen para la manipulación por parte de actores poderosos. En la actual situación ha sido evidente el papel activo del gobierno en ese sentido, pero puede ser cualquier otro cuando cambien las condiciones, ya que la modalidad de selección elimina el papel activo de la ciudadanía y su capacidad de control.

Por su parte, las disposiciones establecidas acerca del Poder Judicial y las acciones desplegadas en este campo no auguran un cambio de fondo. A pesar de que éste ha sido uno de los problemas más sensibles en los últimos años y de que hay una larga experiencia acumulada, se han repetido los errores que llevaron a la crisis. La Asamblea Constituyente intervino en la Corte Superior de Justicia que, pocos meses antes y como producto de un proceso muy complejo, había sido satisfactoriamente renovada. Gran parte de la opinión pública –incluido un importante sector de Alianza País– com-

¹⁹ El presidente Correa, por medio de la ministra de Gobierno, hizo pública su decisión de utilizar este procedimiento (conocido como la *muerte cruzada*) debido a las discrepancias existentes dentro de la bancada de su movimiento (Alianza País). Los hechos del 30 de septiembre, que reagruparon a todos los sectores de ese movimiento en torno al presidente, hicieron innecesaria esta medida.

partía la opinión de que ése era un campo en que no se debía intervenir. El arreglo al que se había llegado era el mejor posible dentro de las condiciones vigentes. Pero el cambio en el número y en la forma de seleccionar a los integrantes de la Corte Nacional de Justicia puso fin a ese proceso que debía mantenerse por medio de la cooptación. Posteriormente, en un acto viciado de inconstitucionalidad, el presidente de la República convocó a un referéndum para sustituir a los nueve integrantes del Consejo de la Judicatura por tres personas que se encargarían, durante un lapso de dieciocho meses, de la reforma integral del sistema. Se retornó, por consiguiente, a la intervención política en la justicia, y se hizo de una manera aún más directa que en ocasiones anteriores. De esta manera, son pocas las expectativas hacia el futuro en este campo, ya que queda planteada la posibilidad de que un gobierno de otro signo podrá intervenir en la justicia con las mismas justificaciones que lo ha hecho el actual.

Finalmente, las prácticas políticas han reproducido los errores del pasado, especialmente en lo que se refiere a la ausencia de respeto a las normas establecidas y a la utilización de relaciones clientelares en el intercambio político. Como he señalado antes, las violaciones constitucionales y legales se iniciaron desde el momento en que el presidente impulsó su convocatoria al referéndum en que se aprobaría la Asamblea Constituyente. Se continuó cuando ésta asumió todos los poderes y se situó por encima de todo el ordenamiento jurídico, lo que en términos estrictos significaba que el país vivía un régimen de facto. Más adelante se violaron los procedimientos establecidos para la aprobación de la Constitución, expedidos por la misma Asamblea. Posteriormente se presentó el episodio ya descrito de la arrogación de las funciones por parte del Tribunal Constitucional, que fue seguido por una serie de irregularidades en el proceso de aprobación de leyes dentro del órgano legislativo. Finalmente, el presidente ha pasado por encima de la Constitución al proponer, mediante un referéndum, el cambio en el número y en la modalidad de elección de los miembros del Consejo de la Judicatura (que está expresamente prohibido por la Constitución porque altera la estructura de un órgano del Estado).

Frente a esta compleja realidad, se puede afirmar que las transformaciones realizadas por la *revolución ciudadana* tienen muy pocas probabilidades de supervivencia. La débil intervención en los aspectos que requerían cambios profundos y la reiteración de las prácticas políticas que sus propios inte-

grantes las atribuyeron a la *partidocracia*, pueden determinar que su duración se restrinja al tiempo que el actual presidente ocupe el cargo. La alta dependencia de su liderazgo, la ausencia de bases institucionales sólidas y la apuesta por un modelo de gestión política que busca imponer las soluciones con absoluta indiferencia hacia la búsqueda de consensos, son los elementos que llevan a esa percepción.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (comp.) (2010), *Análisis de coyuntura. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales de Ecuador durante el año 2009*, Quito, FLACSO-ILDIS.
- Basabe, Santiago (2009), «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas», en *Revista de Ciencia Política* 29, 2, pp. 381-406.
- Basabe, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía (2010), «La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)», en *Revista de Ciencia Política* 30, 1, pp. 65-85.
- Conaghan, Catherine (1995), «Politician Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System», en Scott Maiwaring y Timothy Scully (comps.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 434-458.
- Conaghan, Catherine, James Malloy y Luis Abugattas (1990), «Business and the "Boys": The Politics of Neoliberalism in the Central Andes», en *Latin American Research Review* 25, 2, pp. 3-30.
- Cordero, Sofía (2008), «MAS y Pachakutik: la lucha por la inclusión política en Bolivia y Ecuador», Tesis de Maestría en Ciencia Política, FLACSO, sede Ecuador.
- Dávalos, Pablo (2001), «Movimiento indígena ecuatoriano: la construcción de un actor político», en *Revista Ciencias Sociales* 20.
- De la Torre, Carlos (1984), *La seducción velasquista*, Quito, Libri Mundi.
- (2008), «El regreso del populismo», en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (comps.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, FLACSO, pp. 11-19.

- Freidenberg, Flavia (2000), «Las posiciones ideológicas programáticas en los partidos ecuatorianos». Ponencia presentada en el seminario *Political Parties in Latin America. Institute of Latin American Studies (ILAS)*, Londres.
- (2006), «Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano», en *Política y Gobierno* XIII, 2, pp. 237-278.
- (2011) (en prensa), «Elecciones, partidos y comportamiento electoral en treinta años de democracia en Ecuador (1978-2009)», en Simón Pachano (comp.), *Democracia en América Latina. Balance de tres décadas*, Quito, FLACSO.
- Ibarra, Hernán (1996), «Las elecciones de 1996 o la costañización de la política ecuatoriana», en *Ecuador Debate* 38, pp. 23-31.
- León, Jorge (2001), «La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador», en Fernanda Cañete (comps.), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito, CEDIME, pp. 87-109.
- Mejía, Andrés (2002), *Gobernabilidad democrática*, Quito, Fundación Konrad Adenauer.
- Mejía, Andrés (2009), *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*, Nueva York, Routledge.
- Pachano, Simón (2001), «Partidos y clientelismo en Ecuador», en *Quórum* 2, pp. 21-39.
- (2007), «Partidos y sistema de partidos en el Ecuador», en Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez (comps.), *La política por dentro*, Lima, Ágora Democrática-IDEA, pp. 161-211.
- (2007), *La trama de Penélope*, Quito, FLACSO.
- Servi quanti-Habitus (2002-2010), «Índices de confianza ciudadana Quantum-Habitus 2002-2010», medio magnético (reproducido con autorización de Servi quanti y Habitus-Estudios de Mercados y Culturas).
- Thoumi, Francisco y Marilee Grindle (1992), *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*, Quito, FLACSO.
- Van Cott, Donna Lee (2004), «Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes», en *América Latina Hoy* 36, pp. 141-159.

EL SALVADOR: LA TRANSICIÓN INCONCLUSA

Por

Roberto Rubio Fabián

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

INTRODUCCIÓN

Hoy más que nunca cobra sentido la sentencia del filósofo clásico Heráclito de que «lo único que verdaderamente existe es el cambio». Vivimos en una realidad de constantes transformaciones, llena de incertidumbres, compuesta por una intensa y compleja trama de acontecimientos. A la realidad política de nuestros tiempos se le puede imputar lo dicho por el físico Capra sobre la realidad cuántica: es una realidad «de infinitas variedades y complejidades, un mundo multidimensional que no contiene líneas rectas ni formas absolutamente regulares, donde las cosas no suceden en secuencias sino todas juntas...» (Capra, 1983, p. 39). Estamos, como diría Salvador Pániker, en la era de la fluidez y el hibridismo (Pániker, 2005).

La realidad va siempre delante de nuestros conceptos. La realidad política de América Latina ha cambiado mucho en estos últimos 20-25 años, pero nuestras categorías de análisis y enfoques han cambiado poco. ¿Se pueden comprender los procesos de transición democrática latinoamericana bajo la corta lupa de las leyes del materialismo histórico? ¿O dilucidar las luchas ambientalistas, de las mujeres, de los indígenas, de los jóvenes, de las ONG, bajo el rígido y limitado concepto de lucha de clases? Más aún, ¿se pueden entender los comportamientos políticos y las alianzas partidarias de hoy en

día bajo la categorización lineal y estrecha de derecha, centro e izquierda? Como afirmamos hace un par de años «... la definición lineal de los posicionamientos políticos, circunscritos a derecha, centro e izquierda, se ha quedado corta y estrecha. La realidad política del planeta globalizado es demasiado compleja, diversa y fluida como para encerrarla en los reducidos márgenes de las direcciones lineales... En fin, estamos atrapados en una concepción unidimensional del posicionamiento político, donde sólo nos movemos hacia la derecha, al centro o a la izquierda. Quizá falta un lenguaje y una cultura política más a tono con los complejos tiempos actuales, donde, como el cubo, no sólo hay una posición lineal hacia un lado u otro de la línea, sino también hacia una posición pluridimensional que incorpora lo ancho y lo alto. Una posición donde cabe el adelante y hacia atrás, lo liberal y lo conservador, hacia arriba o hacia abajo, lo nuevo o lo viejo» (Rubio, 2009).

Valga aclarar que no estamos afirmando que ya no tiene sentido hablar de derecha e izquierda, y que son «cajas vacías», como decía Sartre y refutaba Bobbio (1995, p. 39). Solamente estamos señalando que en estos tiempos esas categorías se vuelven insuficientes para dar cuenta de los complejos comportamientos y posicionamientos políticos¹.

Si los análisis políticos de la confrontación derecha e izquierda tuvieron mucho peso explicativo, y validez, para entender lo que ocurrió en El Salvador antes de los Acuerdos de Paz, no podemos decir lo mismo de lo acontecido luego de estos acuerdos y del proceso de transición a la democracia. Menos aún podremos comprender lo que sucede en el actual momento político de El Salvador, marcado por una compleja transición democrática que se revela claramente inconclusa.

Por todo ello, hemos tratado de evitar, en la medida de lo posible, el uso de los calificativos izquierda-derecha. Sin embargo, en algunas ocasiones hemos tenido que recurrir a tal categorización política, no sólo para hacer más comprensible el análisis, sino también por la falta de desarrollo y aceptación de otras categorías del posicionamiento político.

Dicha tal aclaración, procede presentar la estructura del presente trabajo. En un primer apartado, haremos una evaluación general del proceso político recorrido luego de los Acuerdos de Paz, firmados el 16 de enero de 1992 entre

¹ Por ejemplo, no podremos entender el movido y complejo momento político por el que pasa actualmente el Magreb y el Oriente Medio tratando de saber si se trata de luchas entre derechas e izquierdas.

el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno salvadoreño. Acuerdos que dieron pie al inicio de un proceso que podemos denominar de transición hacia la democracia. Interesa sobre todo analizar la evolución y calidad del proceso democrático hasta nuestros días, es decir, de sus instituciones, de su sistema político, de sus ejercicios electorales, de sus movimientos sociales, etc. En un segundo apartado se analizan, por un lado, los rasgos y trayectoria de las políticas públicas, así como sus impactos, especialmente sobre la gobernabilidad, la desigualdad y la pobreza; por otro lado, se estudian las estrategias o políticas de inserción del país a nivel internacional y regional.

DE LOS ACUERDOS DE PAZ A LOS DESACUERDOS DURANTE LA PAZ

Desde su independencia en 1821 hasta la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, El Salvador no había conocido un sistema democrático, salvo en algunos esporádicos y efímeros momentos de su historia². Desde esa fecha hasta 1931 se vivió un autoritarismo civil, sostenido por el poder del ejército y ejercido por gobiernos directamente conducidos por la élite económica cafetalera. Comprende un periodo de luchas caudillistas entre liberales y conservadores (1841-1876), y otro (1876-1931) calificado como el de la «República Cafetalera» (Alvarenga, 1994). A partir de 1931 se instaura el autoritarismo militar, con gobiernos controlados por la élite económica pero conducidos directamente por militares. El periodo autoritario de los gobiernos militares, formalmente, llega hasta la instauración de las Juntas Revolucionarias de Gobierno (1979-80 y 1980-1982), pero el autoritarismo militar prácticamente no termina hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1992³.

Con los Acuerdos de Paz, El Salvador entra por primera vez en su historia en un proceso de democratización. No cabe duda que dichos acuerdos no sólo abrieron la posibilidad de construir una sociedad abierta y democrática, sino que establecieron condiciones para el ejercicio de la misma.

² Momentos históricos que más bien consistieron en breves ensayos reformistas que no prosperaron, como los de los presidentes Manuel Enrique Araujo (1911-1913), Arturo Araujo (marzo-diciembre 1931) y Junta Revolucionaria de Gobierno (octubre 1979-diciembre 1980).

³ El autoritarismo militar incluso siguió prevaleciendo durante los gobiernos civiles que encabezaron el periodo de la guerra civil de los años ochenta.

Un balance de ese proceso de democratización permite destacar entre sus principales logros los siguientes: la disolución de los represivos Cuerpos de Seguridad; un ejército profesional y apolítico desligado de las funciones de seguridad interna y obediente al poder civil; una Policía Nacional Civil (PNC) más calificada y respetada; nuevas instituciones democráticas, como la Procuraduría de Derechos Humanos, la Académica de la PNC, o el Consejo Nacional de la Judicatura; la instauración de un verdadero pluralismo político con la participación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en los procesos electorales, y su presencia relevante en la Asamblea Legislativa y gobiernos locales; un sistema político que, a pesar de su poco desarrollo y madurez, es relativamente estable; elecciones libres y creíbles; y, finalmente, lo más relevante ha sido la cristalización de la alternancia del poder, con el triunfo del actual presidente Mauricio Funes y el FMLN en las elecciones presidenciales de marzo de 2009, luego de veinte años de gobierno de la derecha representada por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Adicionalmente, los Acuerdos de Paz proporcionaron otros avances significativos en el proceso de democratización. Contribuyeron a una mayor apertura de los más importantes y tradicionales medios de comunicación, así como al nacimiento/expansión de otros medios de comunicación; a tal grado que el país ha llegado a experimentar una verdadera «fiebre de debate» sobre las problemáticas sociopolíticas y económicas nacionales. Asimismo contribuyeron a la conformación de un nuevo «mapa sociológico». Por un lado, el *boom* de postguerra del crecimiento económico y del incremento de las remesas familiares favoreció la reducción de la pobreza y se ampliaron/ fortalecieron las capas medias urbanas y rurales. Por otro lado, el fuerte crecimiento económico conducido por el sector de servicios y el declive de la economía agroexportadora, entre otros factores, dieron pie a un proceso de transnacionalización de una parte importante del gran empresario, que poco a poco fue mutando de sus tradicionales raíces nacionales agroexportadoras y conservadoras hacia dinámicas más modernas de integración al mercado regional y mundial en el área de los servicios financieros, del transporte aéreo, del comercio, de la hostelería y turismo, y de la maquila.

A pesar de tales avances en el proceso de democratización de El Salvador, éste todavía es frágil e incierto. Se trata de una transición inconclusa hacia la democracia.

Los Acuerdos de Paz dejaron el predominio del escenario sociopolítico del país en manos de dos grandes actores contrapuestos, forjados al calor de la guerra, y por tanto marcados por su anterior relación de enemigos: ARENA y el FMLN. Se desarrolló así, especialmente a partir de finales de los años noventa, un escenario político polarizado y polarizante⁴, protagonizado por dos fuertes fuerzas políticas en permanente y sistemática confrontación, con el agravante de ser políticamente poco desarrolladas; tan poco evolucionadas que su lenguaje, símbolos, enfoques, visión política, a estas alturas del siglo XXI, todavía respiran importantes aires de la enterrada guerra fría⁵.

Ese escenario determinado por la polarización de dos fuerzas políticas con precario desarrollo, con pesadas anclas en el pasado, fue agotando poco a poco las «baterías» del entendimiento y la concertación, instaladas con los Acuerdos de Paz.

En ese contexto confrontativo polarizado y polarizante, a pesar de ciertas iniciativas y amagos de concertación⁶, se fueron estrechando los débiles y escasos canales de diálogo y entendimiento entre los principales actores políticos del país; situación que cobró mayor fuerza a partir del gobierno poco concertador de ARENA del presidente Francisco Flores y de la consolidación de la línea dura y ortodoxa al interior del FMLN (1999-2004). Esa falta de diálogo y de respiraderos para entenderse, no sólo de cara a los grandes problemas del desarrollo nacional sino incluso de cara a problemáticas de mucho menor envergadura, fue contribuyendo a erosionar y debilitar aún más las instituciones, a reforzar el presidencialismo y la falta de separación de poderes del Estado, a la emergencia de prácticas autoritarias para solucionar las diferencias, a la imposición de la aritmética legislativa en los procesos de toma de decisiones, a las violaciones constitucionales e irrespeto del Estado de derecho.

Ese escenario de conflicto y debilitamiento del proceso democrático inaugurado con los Acuerdos de Paz, tuvo su punto crítico en julio de 2006 durante el gobierno de ARENA del presidente Antonio Saca (2004-2009). El

⁴ Polarizante en la medida que la polarización política partidaria se desplegó al campo del debate de las ideas, de la organización y lucha social, de la relación obrero-patronal, etc.

⁵ Otra muestra del poco desarrollo de los principales partidos políticos es el freno que vinieron poniendo a la evolución del sistema político y su permanente resistencia a las reformas electorales. Esto explica en parte por qué el sistema político salvadoreño es uno de los más atrasados de América Latina: sin ley de partidos políticos, sin ley de financiamiento partidario, sin voto en el exterior, sin circunscripciones electorales, y con una autoridad electoral controlada por los partidos políticos que hace de juez y parte.

⁶ Donde destacó el apoyo nacional dado, incluso por el FMLN, a la estrategia de desarrollo gubernamental denominada «Acciones Territoriales del Plan de Nación», en noviembre de 2000.

debilitamiento de las instituciones y del Estado de derecho, así como el cierre de espacios de entendimiento político, especialmente pronunciado en el gobierno de Saca, llevó a la cúpula ortodoxa del FMLN, presidida por el histórico dirigente del partido comunista salvadoreño, Schafik Handal, hasta su muerte en enero de 2006, a caracterizar el momento político de «autoritarismo civil». Si tal era el caso en los análisis del FMLN, dando por cerradas las vías democráticas, el paso a formas de lucha no democráticas estaba abierto. Entre éstas no sólo el incremento de la lucha de calle, sino también la vuelta a la lucha armada.

Es en tal contexto cuando se producen los acontecimientos de julio de 2006, enfrente de la Universidad Nacional, donde un vídeo permite ver a militantes del FMLN, organizados en una unidad clandestina denominada «Brigada Limón», disparando con armas de guerra contra un contingente de la Policía Nacional Civil (PNC), asesinando a dos policías e hiriendo a diez.

Las imágenes evocaron los horribles pasajes de la guerra, y se generó una fuerte y amplia indignación nacional e internacional, que a su vez provocó un importante debate al interior del FMLN; el cual al final condujo al debilitamiento de aquellas posiciones de algunos dirigentes que coqueteaban con la lucha armada. De esta coyuntura sale fortalecida la tesis de hacer los mayores esfuerzos para aprovechar los espacios democráticos, que sin abandonar la lucha de calle, impulsara la lucha electoral.

Esa coyuntura vivida en julio de 2006, que permitió demostrar las nulas posibilidades de lograr avances por la vía de la lucha armada, así como una mayor comprensión de la dirigencia del FMLN de los cambios ocurridos en el mapa electoral salvadoreño, donde el votante moderado y no ideológico era clave para el triunfo electoral, fueron elementos que contribuyeron poco a poco a que el FMLN cambiara su radical y confrontativa estrategia electoral.

Es en este marco que para las elecciones de 2009 el FMLN abre la candidatura a presidente a un candidato fuera del partido, con talante democrático y moderado, como el actual presidente Mauricio Funes. Es también lo que explica el cambio en el discurso agresivo del FMLN hacia Estados Unidos, al Tratado de Libre Comercio con este país, a la dolarización, hacia los empresarios, etc. Estrategia que le valió el triunfo en las elecciones presidenciales, así como hizo posible contar con un importante ingrediente del que carecía el proceso de democratización salvadoreño: la alternancia. En marzo

de 2009 el candidato del FMLN, Mauricio Funes, gana las elecciones presidenciales, dando fin a veinte años consecutivos de gobierno de ARENA, e inaugurando una nueva etapa en el proceso de consolidación democrática de El Salvador.

Valga destacar un fenómeno que está detrás de los cambios políticos que se vienen dando en el país, y que de continuar y fortalecerse pueden ir haciendo contrapeso a las dinámicas polarizantes que actualmente predominan desde los Acuerdos de Paz: el creciente peso que está teniendo el votante no partidario, menos atento a los postulados ideológicos de los partidos y más atento a sus planteamientos programáticos y sus capacidades de solución a los problemas que lo aquejan. Para caracterizar a este llamado «swing votes»⁷, le viene bien aquella sentencia que gustaba pronunciar el ex presidente español Felipe González al principio de su primer mandato: «gato blanco o gato negro, no importa, lo que importa es que cace ratones».

En efecto, algo puesto de manifiesto en las elecciones municipales y legislativas ocurridas en enero de 2009 y las presidenciales de marzo del mismo año, es el nuevo mapa electoral de El Salvador, producto en parte de los cambios sociológicos que trajeron consigo los Acuerdos de Paz: la expansión y consolidación del votante moderado, alejado de posicionamientos ideológicos de izquierda-derecha, de la dualidad FMLN-ARENA.

Tal como lo señala un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador: «En febrero de 2008, sobre la base de una medición de la autoubicación ideológica en la izquierda o la derecha políticas, El Salvador aparecía como uno de los países más polarizados de la región junto con Nicaragua» (LAPOP, 2008). Al poner en perspectiva este dato, es posible apreciar continuidades, pero también importantes cambios en la opinión pública.

Recientes mediciones de opinión pública sugieren un *recentramiento* ideológico de la opinión. En 2008 se habría incrementado el porcentaje de personas que se autoidentifican como de «izquierda moderada», pasando del 8 al 24% respecto a 2004 y el porcentaje de personas que se autodefinen como de «centro» habría pasado del 17 al 25% en ese mismo periodo. Contrariamente, los polos no han tendido a fortalecerse. Como se aprecia en el mis-

⁷ Según el diccionario de inglés Collins (2005): «In a situation when people are about to vote, the swing vote is used to talk about the vote of a person or group which is difficult to predict and which will be important in deciding the result». Este concepto inspira o ha inspirado (no lo sabemos a ciencia cierta) la conocida película «Swing Vote», dirigida por Joshua Michael Stern y protagonizada por el famoso actor Kevin Costner.

mo informe, el porcentaje de quienes se identificaban en 2004 como de «derecha radical» ha tenido una significativa disminución (del 26 al 10%), mientras que la autoidentificación en el polo de la «izquierda radical» se ha mantenido prácticamente inalterada. Dicho *recentramiento* parecería indicar que la polarización estaría instalada sobre todo en las opciones políticas, no tanto en la valoración ciudadana de la democracia (PNUD, 2009, p. 38). Esto lo confirma también otro estudio más reciente sobre la cultura política en El Salvador (Córdova y Cruz, 2010, p. 165).

En ese contexto polarizado y polarizante dentro de una frágil democracia, aunque con un creciente avance en la cultura y moderación política de la población, nace la alternancia, y en junio de 2009 desembarca por primera vez en la historia del país un partido de izquierda. Y, contrariamente a lo que se creía, la alternancia se da sin traumatismos y sobresaltos. Los ganadores festejaron con mesura, sin revanchismos, y los discursos del candidato ganador estuvieron cargados de llamadas a la unidad, y de signos de continuidad, especialmente en la relación con Estados Unidos. Tampoco hubo por parte del presidente electo señales de acercamiento a la Alianza Bolivariana (ALBA) de Hugo Chávez. Mientras que los perdedores del partido ARENA aceptaron la derrota con positiva resignación, y sin la agresiva resistencia que se preveía.

Fue un buen comienzo para la alternancia. Esto ha incrementado el nivel de satisfacción con la democracia entre los salvadoreños, pasando del 44,5% en 2008 al 54,7% de la población en 2010 (Córdova y Cruz, 2010, p. 62). Se superaron traumas y predicciones apocalípticas sobre las secuelas de la alternancia. Se hizo patente la creciente importancia del votante fluctuante (*swing votes*), y esto irá teniendo más adelante impactos positivos sobre el desarrollo de los partidos políticos y el sistema democrático. Los anteriores opositores del FMLN en adelante comprenderán mejor lo que significa ser partido de gobierno, mientras que el anterior partido de gobierno, ARENA, en adelante comprenderá mejor el ejercicio opositor. Se ha creado una clara separación de poderes, especialmente del judicial respecto al ejecutivo y el legislativo. En fin, la alternancia trajo buenas noticias.

Sin embargo, también desde entonces se han venido manteniendo o desarrollando otros factores negativos al quehacer y futuro de la democracia salvadoreña, los cuales han contribuido a generar actualmente una situación política confrontativa, incierta, sin proyectos políticos claros, y sin tendencias democráticas definidas: la persistencia de un sistema político polarizado

y polarizante; los pocos avances en el desarrollo de los partidos políticos y en el sistema electoral; la debilidad de las instituciones; el aumento de la práctica de compra de voluntades políticas al interior de la Asamblea Legislativa; la permanente confrontación entre el gobierno con el empresariado, o al menos con la cúpula empresarial; la falta de canales y espacios sólidos de diálogo y entendimiento; las dificultades de ARENA para asimilar su derrota, sus divisiones posteriores, sus dificultades para adaptarse como partido de oposición luego de años en el gobierno, sus limitaciones para proyectarse como una derecha refrescada y moderna, su falta de proyecto político claro; las dificultades del FMLN de despojarse de sus tradicionales comportamientos opositores, sus taras del pasado marxista-leninista, sus vínculos y coqueteos permanentes con el mal llamado Socialismo del Siglo XXI, su dependencia económica de Chávez, la instalación de un proyecto político predominantemente conducido por un emergente sector empresarial de izquierda con tintes autoritarios (la Izquierda S.A.), sus limitaciones para reinventarse como una izquierda democrática; la división de los partidos denominados de derecha y la carencia de contrapesos políticos al FMLN; la falta de un proyecto político que emane del propio gobierno del presidente Funes, con perfil de izquierda moderada, que genere un contrapeso político lejos de la polarización FMLN-ARENA.

Es importante señalar que las trabas antes mencionadas al proceso de transición a la democracia, también están bloqueando su crecimiento económico. El Salvador es uno de los países que menos crecimiento económico ha venido experimentando en América Latina. Es cierto que muchos de los factores que vienen bloqueando su crecimiento son de origen económico y otros tienen que ver con su vulnerabilidad frente al mercado norteamericano. Sin embargo, los principales obstáculos no son tanto económicos como políticos. El Salvador posee potenciales y condiciones económicas para iniciar un proceso de crecimiento y despegue de su economía, pero si no supera sus confrontativas, polarizantes y atrasadas dinámicas políticas, no podrá aprovecharlas.

Por todos esos factores mencionados, a pesar de las energías concertadoras que liberaron los Acuerdos de Paz, y a pesar de los cambios favorables a la democracia que trajeron consigo, la transición hacia la democracia en El Salvador es todavía una transición inconclusa. Hoy por hoy, tal como se presenta la compleja coyuntura actual, se podría decir que el país más bien ha venido transitando desde unos Acuerdos de Paz hacia un estado de predominio de desacuerdos en periodo de paz.

A causa de todo ello, el momento político actual de El Salvador está fuertemente impregnado por la incertidumbre y falta de previsibilidad. Situación que incide negativamente en su proceso de consolidación democrática y en su desarrollo socioeconómico. Circunstancia que podrá persistir mientras no existan canales adecuados de entendimiento sobre los principales problemas del país y su rumbo; mientras las fuerzas sociales y políticas denominadas de derecha no salten hacia una fuerza moderna y abierta; mientras la principal fuerza política con mayores posibilidades de ser gobierno, el FMLN, no dé señales claras de hacer una apuesta estratégica, y no táctica, por la democracia; mientras este partido siga dando muestras de identificación y simpatía hacia los esquemas autoritarios del Socialismo del Siglo XXI, o grupos poderosos en su seno continúen tratando de imitar el «socialismo empresarial autoritario» y corrompido del actual gobierno nicaragüense; mientras se siga perdiendo el relativo sistema de pesos y contrapesos políticos que desde los Acuerdos de Paz ha venido permitiendo cierta estabilidad política y social.

Paradójicamente, en el momento político actual están emergiendo ciertos hechos o circunstancias, que de ser adecuadamente aprovechadas, pueden ayudar a desenredar el «entuerto político» en que se encuentra El Salvador. Valga solamente mencionar dos de ellas: las fuerzas concertadoras que emanan de la necesidad de enfrentar conjuntamente la difícil situación económica y fiscal del país, que mantiene prácticamente «amarrada» la inversión y la gestión pública, así como contenida la inversión privada; y la inclusión prioritaria de El Salvador en la agenda de desarrollo y cooperación de Estados Unidos, seleccionándolo como uno de los cuatro países en el mundo que serán parte de la anunciada «Alianza por el Crecimiento», así como el apuntalamiento político de la administración Obama a El Salvador como pieza de estabilización política y liderazgo regional.

Ahora bien, ese aprovechamiento dependerá no sólo de la superación de las problemáticas políticas antes descritas, sino también de las políticas públicas que se implementen, así como de la manera en que se integre el país en las dinámicas internacionales y regionales. De acá la importancia de hacer un balance general de algunas políticas públicas, así como de las dinámicas de integración internacional/regional, desde los Acuerdos de Paz, lo cual es el objeto del segundo apartado.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTEGRAR EL PAÍS Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y REGIONAL

En este segundo apartado realizaremos, por un lado, un análisis general de las políticas públicas llevadas a cabo por los distintos gobiernos desde los Acuerdos de Paz, en particular respecto a la gobernabilidad y el desarrollo de las instituciones, las políticas socioeconómicas de combate a la pobreza y desigualdad, y finalmente las referidas a enfrentar la inseguridad ciudadana y el crimen organizado. Por otro lado, se analizarán de forma general las estrategias o políticas gubernamentales de cara a la inserción de El Salvador en el concierto internacional y regional.

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Como ya hemos indicado en el primer apartado, uno de los principales logros de los Acuerdos de Paz es haber permitido a El Salvador, por primera vez en su historia, iniciar un proceso de transición hacia la democracia. Después de casi veinte años de dichos acuerdos, no es aventurado afirmar que lo más destacado son los avances experimentados en el desarrollo institucional del país; esto a pesar de los estancamientos y debilidades institucionales que se han presentado a lo largo del proceso.

En efecto, el desarrollo institucional no ha sido lineal ni de la misma calidad para las distintas instancias del Estado y de la sociedad salvadoreña. Se ha tratado de un desarrollo mixto, con sus avances, estancamientos, e incluso retrocesos.

Por un lado, y sin afán de agotarlos, se pueden destacar los siguientes avances: se ha logrado un real sometimiento del poder militar al civil, y una amplia confianza ciudadana en la institucionalidad y profesionalidad del ejército⁸; se crearon nuevas instituciones que velan por la defensa de los derechos

⁸ Esto es congruente con el extendido reconocimiento que hace la opinión pública al hecho que la Fuerza Armada ha sido una de las instituciones que más dio cumplimiento a los Acuerdos de Paz. Reconocimiento que, entre otros méritos, le ha valido la confianza mayoritaria de la población salvadoreña. Así, para el caso, según el estudio antes citado (Córdova y Cruz, 2010, p. 123), la institución que más merece la confianza de los salvadoreños es el ejército (67,7% de los entrevistados). No ha sido así el caso de la Policía Nacional Civil (49,3%), y sobre todo de los partidos políticos (39,1%), quienes ocupan el penúltimo y último lugar respectivamente.

humanos y los abusos del Estado, como el Consejo Nacional de la Judicatura, y sobre todo la Procuraduría de Derechos Humanos, la cual es la tercera institución que más recibe la confianza ciudadana (65,4%) (Córdova y Cruz, 2010, p. 123); se ha reforzado la credibilidad en el proceso electoral y en las elecciones libres; el pluralismo político se logró instalar en el sistema político y en la Asamblea Legislativa; se ha logrado, especialmente en los últimos dos años, ejercer una real separación entre los tres poderes del Estado, donde valga destacar la clara independencia de la Corte Suprema de Justicia, y en particular la Sala de lo Constitucional; los cambios constitucionales han venido ocurriendo en la mayoría de los casos como producto de amplios acuerdos políticos; los gobiernos locales han pasado a jugar un rol importante en la vida nacional, y poseen voz y capacidad de negociación; existe amplia libertad de expresión y los medios de comunicación son instituciones con importantes niveles de credibilidad (59,1%) (Córdova y Cruz, 2010, p. 123); se ha llegado a experimentar una real alternancia sin sobresaltos y sin haber llegado a afectar la gobernabilidad y el desarrollo normal de las instituciones.

Por otro lado, también sin afán de agotarlos, se pueden traer a cuenta algunas deficiencias, estancamientos o deformaciones del entramado institucional en las últimas dos décadas: el Estado todavía es débil (a nivel económico, por ejemplo, posee una carga fiscal de las más bajas del continente –13/14% del PIB– y su peso en la economía es muy bajo, con un presupuesto que apenas representa un poco más del 15% del PIB); y a nivel institucional se puede mencionar que el país no cuenta, por ejemplo, con una ley de la carrera administrativa; el control institucional sobre las finanzas públicas es prácticamente inexistente, pues el ente encargado, la Corte de Cuentas, se ha convertido más bien en un instrumento de negociación y chantaje político por parte del partido político que lo controla desde hace 17 años; la autoridad electoral, a pesar de algunos avances recientes, todavía está bajo control de los partidos políticos y sus componendas, y no existe separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales; el país carece de canales institucionales de diálogo y entendimiento, mientras que el Órgano Legislativo, principal espacio para la deliberación y el diálogo político, está impregnado de prácticas impositivas, compra de voluntades y falta de transparencia⁹; las organizaciones ciudadanas, y el movi-

⁹ Por ejemplo, la directiva de la Asamblea Legislativa se ha negado hasta el momento a proporcionar/publicar un detalle de su presupuesto, así como de sus contrataciones. Un recinto legislativo donde suelen quedar ocultas o archivadas las denuncias de abuso y acoso sexual, nepotismo, conflicto de interés, manipulación de resoluciones, etc.

miento social, aunque son numerosas, son bastante diversas y dispersas, y con relativamente baja capacidad de incidencia política; tampoco ha logrado configurarse un marco institucional y legal que promueva la participación ciudadana; el sistema político es atrasado y poco desarrollado, etc.

En fin, las dinámicas políticas y las políticas públicas que se fueron gestando después de los Acuerdos de Paz, a pesar de las fragilidades y deformaciones ya anotadas, han dotado al país de cierta estabilidad política e institucionalidad (a diferencia de lo ocurrido en Honduras), de un Estado que relativamente funciona y ejerce su presencia en todo el territorio nacional (a diferencia del Estado guatemalteco, donde el poder del narcotráfico ha carcomido su funcionamiento y anulado su presencia en buena parte de su territorio), así como de importantes cimientos democráticos (a diferencia de Nicaragua donde no hay separación de poderes, elecciones libres, y campea el autoritarismo y las violaciones constitucionales). En el marco de sus vecinos centroamericanos, El Salvador aparece con una estructura y una democracia más consolidada. No fue casual entonces que el presidente Obama, durante su primera gira por América Latina y El Salvador, reconociera a éste como líder e interlocutor privilegiado en la región centroamericana.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARA AL COMBATE DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Desde principios hasta finales de la década de los noventa, las políticas públicas en el campo socioeconómico estuvieron enmarcadas en los enfoques y lineamientos emanados del Consenso de Washington, impulsado por los organismos financieros internacionales. El «boom» del crecimiento económico experimentado en los primeros años de los Acuerdos de Paz (1992-1995), así como la ampliación de las capas medias y la reducción de los niveles de pobreza (la pobreza total entre 1992 y 2006 se redujo del 65 al 38% de la población)¹⁰ (PNUD, 2010, p. 193), fortalecieron las llamadas políticas neoliberales... y alejó de los análisis económicos oficiales los cálculos de la desigualdad¹¹.

¹⁰ En gran parte debido al incremento sostenido de las remesas familiares, más que a políticas expresas de combate a la pobreza. Si el crecimiento y buen funcionamiento del mercado era lo que silvestremente reduciría la pobreza, ¿para qué entonces tener políticas de combate a la misma?

¹¹ De hecho el Índice de Gini, el más usado para medir y comparar los niveles de desigualdad, se dejó de calcular desde 1992. Comenzó de nuevo a ser calculado con mayor frecuencia a partir del año 2000 (PNUD, 2010, p. 269).

Políticas que predicaban la supremacía casi absoluta del mercado sobre el Estado. En El Salvador esto se tradujo rápidamente en la privatización de activos estatales estratégicos como la banca, la telefonía y la distribución de electricidad, así como en otras medidas como la simplificación del régimen tributario, la eliminación de ciertos impuestos, el desmontaje de apoyos estatales a la industria y sobre todo a la agricultura, la eliminación de regulaciones en importantes mercados (como el inmobiliario, el financiero y el comercio exterior e interno) y la reducción o eliminación de las intervenciones estatales¹².

Así, durante los años noventa y buena parte de la primera década del 2000, mientras se dejaba al mercado solucionar silvestremente los problemas de pobreza, se acumulaba riqueza gracias al uso del Estado y la política pública en función de reducidos intereses privados. De igual manera, mientras se lograba dinamizar el crecimiento económico y cierta estabilidad macroeconómica¹³, la base productiva de la economía real, la marcha de la «microeconomía», no sólo era estrecha, poco productiva, poco competitiva y excesivamente vinculada al consumismo, sino también marginadora y excluyente. Se desplegó así una economía estable, con cierto crecimiento, pero sin muchos resortes para ampliar su base productiva, y sobre todo, para incluir y articular a otros importantes sectores, territorios, y empresarios y segmentos poblacionales. Resultado: una economía muy desigual.

Sin embargo, igual que sucedió con la pobreza, a partir de los Acuerdos de Paz se fueron reduciendo los altos niveles de desigualdad que venía teniendo El Salvador. Así, «producto de esa reducción en el coeficiente de Gini, entre 1995 y 2005 El Salvador era ya uno de los tres países con menor desigualdad en la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe» (PNUD, 2010, p. 269).

¹² Una aclaración se hace necesaria respecto a esas políticas neoliberales, especialmente la de reducir el intervencionismo estatal: no fueron «puras». Al contrario, los grupos económicos con mayor incidencia en el Estado, aunque pontificaban «hacia afuera» por el libre mercado y la no intervención estatal, «hacia adentro» eran fervientes acólitos del intervencionismo: la «privatización» que hicieron del Estado les permitió aplicar políticas proteccionistas e intervencionistas a favor de sus propios intereses/negocios: protección de la banca, al menos hasta fines de los años noventa; incremento de subsidios, abiertos o encubiertos, sobre todo al comercio exterior; discrecionalidad en manejo de aranceles (hasta la llegada de los Tratados de Libre Comercio a principios del siglo XXI); exenciones fiscales y medidas tributarias que favorecieron la elusión fiscal, etc.

¹³ Hay que reconocer que las políticas públicas neoliberales mencionadas sí contribuyeron a la estabilidad macroeconómica, corrigiendo importantes desequilibrios fiscales, de balanza de pagos y financieros de años anteriores. Esto también contribuyó en esos momentos, entre otras cosas, a impulsar el crecimiento económico.

Ahora bien, de manera semejante a como sucedió con la reducción de la pobreza, no se puede afirmar que la disminución de la desigualdad se debió fundamentalmente a la política pública. Aunque ésta tuvo un rol importante gracias a los programas de transferencia de tierras contemplados en los Acuerdos de Paz, así como a las transferencias condicionadas del Programa Red Solidaria (2004-2009), no hay que dejar de lado la importancia que en ello tuvo la dinámica propia de las remesas familiares.

Las políticas sociales para combatir la pobreza comienzan a ser más explícitas, y menos dejadas a las fuerzas del mercado, a partir del gobierno anterior (2004-2009) y del presente gobierno (2009-2014). En estos dos últimos gobiernos el gasto social, uno de los más bajos en América Latina, ha experimentado importantes incrementos. Ha habido continuidad o ampliación de políticas sociales que antes mostraron capacidad de reducir pobreza y desigualdad, como la del Programa Red Solidaria, antes enfocada en el área rural y ahora ampliada a la urbana. Asimismo, se han creado nuevos programas, como el reparto de útiles escolares, el programa de vaso de leche, o los bonos a personas de la tercera edad. Programas en su mayoría de corte asistencialista y de amortiguamiento social a la crisis que, aunque puede ser cuestionable su efectividad y resultados, revela la creciente importancia que va teniendo el gasto y la política social en las políticas públicas.

Por último, valga destacar que esos esfuerzos sociales de la política pública actualmente se están viendo dificultados y/o neutralizados por la situación crítica que atraviesa la economía salvadoreña, presentando una de las tasas de crecimiento más bajas del continente, y expuesta al repunte del precio de los alimentos básicos; lo que sin duda está repercutiendo negativamente en los niveles de pobreza y desigualdad.

POLÍTICAS PÚBLICAS E INSEGURIDAD CIUDADANA

«El Salvador, el país más violento de América: un asesinato cada 2 horas». Así titulaba un artículo del periódico español *El Mundo* (3 de enero de 2010), haciendo un balance de los homicidios acaecidos en 2009. No es un título gratuito. Informes de organismos internacionales señalan que El Salvador ha venido teniendo en los últimos años un fuerte aumento de la criminalidad, con 31 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2002, 56 en 2006

(Programa Estado de la Región, 2008, p. 480), hasta llegar a tener una de las tasas de homicidio más altas del mundo en 2009: 71 homicidios por cada 100.000 habitantes (PNUD, 2010, p. 275). Según fuentes de la Policía Nacional Civil, la mayoría de los homicidios son cometidos por las llamadas maras o pandillas juveniles. Una red pandillera amplia y bien organizada que mantiene presencia en casi todo el territorio nacional, y cuyo número, aunque difícil de determinar, sin duda supera al número de efectivos que tuvo el ejército del FMLN durante la guerra: entre 10.000 y 30.000 según diversas fuentes¹⁴.

Hasta el momento, pese a cierta reducción del promedio de homicidios diarios en el presente gobierno (de 13 a 11), las políticas públicas para combatir la violencia y el crimen organizado han sido poco efectivas. La inseguridad ciudadana, a pesar de todas las políticas públicas impulsadas para enfrentarla en los últimos años, sigue siendo, según las diversas encuestas de opinión, un problema, sino el principal y más grave problema para los salvadoreños/as.

El gobierno del ex presidente Flores (1999-2004) llevó a cabo la política autodenominada «Mano Dura», y el del ex presidente Saca (2004-2009) la estrategia de «Súper Mano Dura», las cuales privilegiaron la represión más que la prevención, y no pudieron contener el avance de la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico. Este último, beneficiado por la distracción que produce la concentración de los esfuerzos gubernamentales en el combate a la violencia y las pandillas, ha logrado ir penetrando el Estado y la sociedad salvadoreña, pero todavía sin llegar a los niveles de Guatemala y Honduras.

En el actual gobierno del presidente Funes (2009-2014), pese a que se ha tratado de balancear la represión-prevención, se han tenido ciertos logros en el control de los penales (convertidos casi en cuarteles generales de operación de las pandillas) gracias a la intervención del ejército, hay avances en el control territorial del ejército y la PNC, se han creado leyes de combate a la criminalidad (ley antipandillas, ley de escuchas telefónicas), y se han reducido ligera y cuantitativamente las cifras de homicidios, no hay elementos por el momento que permitan afirmar que se ha entrado en un proceso de merma de la violencia y el crimen organizado. Quizá el principal argumento que permite sostener esto es que, al igual que gobiernos anteriores, el actual

¹⁴ «En 1996, la Policía Nacional Civil calculaba que al menos 20.000 jóvenes estaban integrados en las pandillas callejeras en todo el territorio nacional. El 15 de abril del año 2003, la Policía Nacional Civil afirmaba a la prensa que existían 5.768 jóvenes. El Subdirector General de la PNC, Pedro González, afirmó en una entrevista publicada en agosto de 2003, que a nivel nacional había 10.500 pandilleros» (Dowdney y Carranza, 2004, p. 187).

está enfrentando este grave y complejo problema de inseguridad desde una política pública con perspectiva gubernamental y/o estatal, no de nación. Una política pública que parta de una estrategia de nación, donde además de los esfuerzos gubernamentales y/o estatales, se incorpore activamente a distintos sectores de la sociedad salvadoreña y se les defina claramente sus roles, acciones y recursos en el combate a la violencia y el crimen organizado.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARA A LA INSERCIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Desde su independencia, la inserción internacional de El Salvador ha estado marcada por su fuerte dependencia y cercanía de Estados Unidos. Esta estrecha aproximación de la política exterior salvadoreña hacia Estados Unidos se fortaleció durante la guerra civil de los ochenta, expresada en la ayuda militar e involucramiento norteamericano en la misma. También se fortaleció durante la época de paz, donde se intensificaron los lazos políticos y sobre todo económicos gracias al *boom* del fenómeno migratorio y de las remesas familiares (éstas han representado en promedio más del 15% del PIB). Habría que destacar la cercanía ocurrida durante el periodo del presidente Flores (1999-2004), donde Estados Unidos otorgó una interlocución política privilegiada respecto a los otros países de la región, se iniciaron las negociaciones del CAFTA (2003-2005), se dolarizó la economía, y fue el único país latinoamericano que mantuvo sus tropas en Irak.

Eso ha hecho, para bien o para mal, que la economía salvadoreña sea una de las más sensibles de la región a los cambios experimentados por la economía norteamericana. De hecho, El Salvador es uno de los países latinoamericanos más golpeados por la crisis económica que vivió Estados Unidos en 2007-2008, especialmente por la fuerte caída de las remesas familiares, las cuales, después de crecer a un ritmo del 21, 18,5 y 15,4% en 2004, 2005 y 2006, cayeron a apenas un 2,5% de crecimiento en 2008, y a 8,5% en 2009 (FUNDE, 2010, p. 11).

En el actual gobierno del presidente Funes y del FMLN se han diversificado las relaciones políticas y comerciales con el mundo: además de dar continuidad a la política de aproximación hacia algunos países asiáticos como Japón, Taiwán y Corea, se abrieron relaciones políticas y económicas con Cuba;

se ha fortalecido la oficina de asuntos comerciales con China e incrementado los negocios con este país; se mejoraron notablemente las relaciones políticas con Brasil y han crecido significativamente la presencia de las inversiones colombianas; también se ha colocado en el radar de la política exterior las relaciones con India y Vietnam.

A pesar de esos esfuerzos de diversificación de la política exterior y comercial, el gobierno del presidente Funes ha venido reforzando sus relaciones con Estados Unidos, al que considera, junto con Brasil, sus principales referentes externos. Asimismo, contrario a lo que algunos creían, el gobierno de Funes, en oposición de la opinión del partido que lo llevó al poder, el FMLN, no sólo no ha querido incorporarse a PETROCARIBE y al ALBA, sino que ha mantenido una significativa distancia con la Venezuela de Hugo Chávez, y en algunos casos, confrontado a sus posiciones, como fue el caso de la postura salvadoreña frente al golpe de Estado en Honduras.

Ésas, y otras razones como su peso político regional (junto con Costa Rica), sus relativos niveles de estabilidad política e institucional, la importancia creciente de la comunidad salvadoreña en Estados Unidos (la segunda comunidad más grande después de la mexicana), la extendida simpatía en la población salvadoreña hacia Estados Unidos, los fuertes lazos generados por el fenómeno migratorio, la dolarización, el CAFTA, etc., son todos ellos factores que explican no sólo la continuidad de las estrechas relaciones de un gobierno considerado de izquierda, sino también su reciente reforzamiento; marco desde donde hay que ubicar la visita de Obama al país en marzo de 2011, y la selección de El Salvador como uno de los cuatro países a considerar en la «Alianza por el Crecimiento», impulsada por la actual administración norteamericana.

El Salvador, junto con Guatemala, ha sido uno de los países que más ha apostado por la integración centroamericana. No ha sido casual que la primera y última gran iniciativa de integración centroamericana haya tenido y tenga como sede El Salvador: el primer acuerdo integracionista en octubre de 1951 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos en la llamada Carta de San Salvador, y la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en 1993.

Para El Salvador, la integración regional no sólo ha sido importante para elevar su voz y capacidad de negociación a nivel internacional, sino también un aspecto importante del desarrollo de su economía: el principal mercado,

luego del norteamericano, es el centroamericano. De ahí la significativa presencia y rol activo que ha venido jugando El Salvador de cara a la integración regional.

El peso político y el liderazgo regional de El Salvador se ha visto valorizado en el contexto actual, donde sus vecinos padecen de serios problemas de gobernabilidad y desarrollo democrático, como son los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Más que Costa Rica, que parece más alejado de las problemáticas de estos países y de los procesos de integración, El Salvador aparece como un factor de estabilidad regional. De ahí, por ejemplo, que la política exterior de Estados Unidos esté posicionando a El Salvador como base y pivote de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado dentro de la llamada Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana, CARSI (por sus siglas en inglés).

En fin, El Salvador, a pesar de sus limitaciones y dificultades internas, parece estarse proyectando con más fuerza tanto a nivel internacional como regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarenga, Patricia (1994), *Historia de El Salvador*, vol. 2, San Salvador, El Salvador, Ministerio de Educación de El Salvador.
- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Madrid, Taurus.
- Capra, Fritjof (1983), *El Tao de la Física*, Málaga, Editorial Sirio.
- Collins Spanish Dictionary* (2005), Harper Collins Publishers.
- Córdova, Ricardo; José Miguel Cruz y Mitchell Seligson (2010), *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010*, Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos.
- Dowdney, Luke (2004), *Ni guerra ni paz*, y artículo de Carranza Marlon, «Detención o muerte: hacia dónde van los niños pandilleros de El Salvador», en www.coav.org, 189: 187-206, 305, Río de Janeiro, Brasil, *El Mundo*, www.elmundo.es, Madrid, 3 de enero de 2010.
- Ferguson, Marilyn (1985), *La Conspiración de Acuario. Transformaciones personales y sociales en este fin de siglo*, Barcelona, Editorial Kairós.

- Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE (2011), «Balance de la economía salvadoreña 2010, y perspectivas 2011», Informe de Coyuntura, San Salvador, El Salvador, FUNDE.
- Pániker, Salvador, «La era del hibridismo», *El País*, 28 de diciembre de 2005.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009), Proyecto de Escenario y Análisis Prospectivos. *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010*, PNUD, El Salvador.
- (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*, San Salvador.
- Programa Estado de la Nación-Región (2008), *Estado de la Región. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica 2008*, San José.
- Rubio Fabián, Roberto, «La Conspiración del Lenguaje», *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 17 de diciembre de 2009.

GUATEMALA: ENCRUCIJADAS DE UNA PATRIA POR HACERSE

Por

Eduardo Stein

*Coordinador de la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento
e Incidencia*

INTRODUCCIÓN

Guatemala es un país de múltiples contrastes, con una historia accidentada y conflictiva, y una situación actual compleja, agobiada por la inseguridad y la violencia. Con una biodiversidad asombrosa en apenas 108.000 km² (diez veces más pequeña que Colombia o Bolivia, y dieciséis veces más pequeña que Perú), tiene actualmente una población de 14 millones de habitantes (similar a Ecuador), con un perfil demográfico extremadamente joven (cerca del 70% tiene 30 años o menos; 45% tiene 15 años o menos), en donde casi un cuarto de millón de jóvenes salen cada año a un mercado laboral que no los puede absorber. Hace algunos años, la población «sobrante» de esta sociedad ingrata se anidaba en la llamada economía informal, o se aventuraba a migrar al norte. Ante la evidente contracción de esas opciones, ahora se va mayoritariamente a nutrir la ilegalidad.

Al momento de terminar la redacción de este capítulo, se vive en Guatemala una situación político-electoral llena de confusiones, dilemas, contrastes, incertidumbres y violencia indetenible. En cierta forma, retratan la accidentada y difícil historia del país, que no termina de superar desigual-

dades varias veces centenarias dentro de su propia población, poco más de la mitad de la cual es indígena y pertenece a 22 grupos lingüísticos distintos del castellano (la mayoría de origen maya, otro afrocaribeño garífuna y otro xinca de origen mexicano). Población que ha estado históricamente marginada y excluida de las oportunidades de desarrollo y de la participación real en las decisiones políticas que le afectan, pero que, junto con otra población no indígena, exhibe una dinámica social económica y política intensas, y es cada vez más consciente de sus derechos y de cómo reclamarlos.

En cierta forma retratan también la realidad presente, con la infección del crimen organizado en la institucionalidad pública y privada, la corrupción pública, la endémica debilidad institucional y el déficit de Estado. Retran igualmente el proceso electoral que no sólo exhibe el déficit de sistema político, sino también la pobreza y fragmentación de sus organizaciones políticas: 27 partidos políticos inscritos, para competir en las elecciones generales de septiembre (1ª vuelta) y noviembre (2ª vuelta) de 2011. Situación que, además, se ha tornado aún más bizarra con la postulación de la ex primera dama, mediando un divorcio presidencial para poder competir, una potencial candidatura que ha encontrado muchos obstáculos en su ruta de inscripción.

En la Guatemala de hoy se habla mucho de las diversas crisis que estamos enfrentando en nuestra débil democracia –crisis económica, social, política, ambiental, de seguridad y justicia, de gobernabilidad, de liderazgo–, a partir de la debilidad institucional que acarreamos y la corrupción e impunidad, en un diseño de Estado que ha sido pensado precisamente para eso: para ordeñarlo. Y nutrida también por una contaminación y penetración profundas del crimen organizado en nuestra institucionalidad pública y privada, con una fuerza tal que ha sobrepasado ampliamente las capacidades del Estado para contenerla y conjurarla, y por lo tanto para brindar seguridad a su población.

En este trabajo se privilegia una *lectura política* de nuestra situación y de nuestro futuro inmediato, desde la hipótesis de que, más que una suma de crisis sectoriales por nuestra fragilidad política, económica y social, más que una crisis de gobernabilidad, se trata de una *crisis de estatalidad*. Aunque la creciente complejidad política de algunos de los temas se deriva de los impactos producidos por la crisis financiera global de la que aún no terminamos

de reponernos¹, o bien de la peculiar forma de orientar los de por sí escasos recursos que una bajísima carga tributaria le da al Estado –y que este gobierno, a partir de transferencias de fondos del presupuesto aprobado, redestina desfinanciando sectores fundamentales como la salud, la educación, la seguridad y la infraestructura a favor de programas clientelares de transferencias condicionadas–, o bien del enorme crecimiento de las violentas actividades delictivas del crimen organizado, la combinación de todo lo anterior se suma al surgimiento de indicios y fenómenos nuevos: el conjunto de insuficiencias, desbalances y decisiones públicas, en medio del deterioro general del sistema político y del déficit de Estado, se conjugan con dinanismos sociales (económicos y políticos) vigorosos, algunos conocidos, pero otros nuevos, que presentan un panorama inquietante de nuevo cuño, que abiertamente refiere a una crisis del Estado guatemalteco mismo.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE GUATEMALA Y SU CONTEXTO CENTROAMERICANO

La región centroamericana comparte con América Latina muchos de los rasgos más significativos de su evolución reciente. Pero, por su propia historia, por el tamaño de los Estados, de sus sociedades y de sus economías, y por estar tan cerca de Estados Unidos, quizás algunos adquieren dimensiones y significaciones peculiares.

Es indispensable destacar aquí que hace apenas un cuarto de siglo, *Centroamérica se encontraba al borde de una guerra regional, con conflictos armados en tres países: Nicaragua, El Salvador y Guatemala*. Y que la política norteamericana del presidente Reagan hacia el Istmo, de buscar una solución militar a toda costa –a pesar de los claros impedimentos de su legislatura–, lo llevaron a violar la ley en su propio país y a violar tratados internacionales (triangulando armas hacia la Contra en Nicaragua por vía de Irán, minando clandestinamente sus puertos y utilizando complejas alianzas de sus agentes de la CIA con el narcotráfico), amenazando gravemente con regionalizar las guerras internas.

¹ Para el seguimiento de la agenda económica, véanse los trabajos actualizados periódicamente del Banco Centroamericano de Desarrollo y de la CEPAL.

El empeño de hacer prevalecer la vía negociada sobre la vía militar dio lugar a dos expresiones de un valor político extraordinario:

- a. el Grupo de Contadora y eventualmente el Grupo de Río, en donde América Latina se comprometió con una parte de sí misma en la búsqueda de acuerdo políticos, y,
- b. el Diálogo de San José con la Unión Europea, para los mismos propósitos.

En los Acuerdos de Esquipulas, los presidentes centroamericanos de la época lograron desencadenar los procesos internos de negociación y pacificación que llevaron a los acuerdos y pactos que conocemos. A partir de ello, fue posible igualmente la recuperación de un proceso de integración regional interrumpido por los conflictos armados, el replanteamiento y puesta en marcha de agendas democráticas renovadas, así como la formulación y puesta en marcha de una agenda regional de desarrollo integral conocida como la «Alianza para el Desarrollo Sostenible».

Para Guatemala hay algunos antecedentes recientes que merece la pena tener en cuenta en la realidad política de hoy, para poder aquilatar la calidad de nuestra incipiente democracia. El primero de ellos es la Constitución de 1985, aún vigente. Los Constituyentes quisieron garantizar en ese texto todas las posibles garantías a los derechos humanos en momentos en donde se experimentaban aún los abusos de las fuerzas de seguridad en la lucha contrainsurgente. Es un verdadero paso fundamental de la transición de los gobiernos militares autoritarios a la democracia, pactado con ellos mismos. El texto resultante permite las elecciones de 1986, donde sale electo el demócrata cristiano Marco Vinicio Cerezo, para inaugurar la nueva etapa de gobiernos civiles democráticamente electos por voto popular en elecciones limpias. Los constituyentes produjeron, sin embargo, un texto garantista que, para evitar que se modificaran varias de esas garantías, incorporaron aspectos de tipo reglamentario en el propio texto de la Constitución que la hace hoy impráctica en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. Se discute abiertamente sobre la necesidad de una reforma de la Constitución que la actualice a las necesidades presentes y previsibles de una sociedad y un entorno externo que han cambiado sustancialmente en 37 años.

El segundo lo representa el llamado «serranazo» y la reacción ciudadana al mismo: el autogolpe del presidente Jorge Serrano Elías, en mayo

de 1993, cuando, al estilo de Alberto Fujimori en Perú, intentó la disolución del Congreso y la neutralización de los otros poderes; y la reacción de la institucionalidad vigente, con el pleno respaldo de la sociedad organizada y del Ejército de Guatemala. Los magistrados de la Corte de Constitucionalidad rechazaron por ilegítimas e inconstitucionales las disposiciones de las denominadas «Normas Temporales de Gobierno» de Serrano y, posteriormente, la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral rechazaron la pretensión de llamar de inmediato a elecciones legislativas. Diversos sectores de la sociedad civil organizada, que normalmente eran adversarios políticos por orientación ideológica, por actividad económica o por afinidad política, se coaligaron para defender el Estado de derecho en una «Instancia Nacional de Consenso» que promovió nacional e internacionalmente la reversión del autogolpe. Y, posteriormente, antes de siete días, con el apoyo del Ejército, logró recuperar el cauce democrático, nombrando el Congreso, por la vía constitucional, al entonces procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, como presidente para completar la mitad del periodo que le faltaba a Serrano, quien salió hacia Panamá.

El tercero lo representan los *Acuerdos de Paz* firmados el 29 de diciembre de 1996, y el proceso mismo de negociación a lo largo de tres Administraciones (Serrano, De León Carpio y Arzú). No es éste el lugar para extenderse en la riqueza de lo que el proceso y sus resultados representaron, más allá de la finalización del conflicto armado. Baste decir que se pactó el bosquejo de una nueva Nación, con compromisos de reforma que iban bastante más allá de resolver las necesidades y requerimiento de los que se enfrentaron en armas, y se adentró en dibujar las reformas fundamentales para corregir problemas estructurales en una sociedad excluyente, racista y discriminatoria, pero con un realismo práctico poco común. Las 12 reformas a la Constitución contenidas en los Acuerdos, sin embargo, fueron saboteadas políticamente en el Congreso, convirtiéndolas en una larga lista de 57 reformas (en 4 grupos) que resultaron incomprensibles a la mayoría de la ciudadanía, y fueron rechazadas en la consulta correspondiente. Ese rechazo ha sido interpretado por algunos sectores como un rechazo a los Acuerdos mismos, lo cual ha probado ser abiertamente equivocado y de hecho muchos otros sectores los siguen considerando una agenda inconclusa que, aunque necesita actualizarse, ciertamente marcó un parte-aguas decisivo en la vida política y en la construcción democrática de la nación.

En conjunto, la región centroamericana sin duda avanzó en la ruta de consolidación democrática con procesos electorales transparentes supervisados por la comunidad internacional, se sometió a duros programas de ajuste estructural ordenando hasta donde pudo sus agendas macroeconómicas y haciéndose cargo de su deuda externa (salvo en los casos de Honduras y Nicaragua por razones conocidas), fortaleció parte de su institucionalidad pública, mejoró indudablemente sus índices de desarrollo humano, fortaleció sus economías y modernizó parte del aparato estatal. Y, gracias al desarrollo de los últimos años y a políticas públicas mejor planteadas, negociadas e implementadas, comenzó a reducir la pobreza y a mejorar sus índices en algunos rezagos importantes de la agenda social (excluyendo a Costa Rica que siempre se apartó del resto de los países, superándolos ampliamente en gasto social).

Estos avances son innegables. La región avanzó para bien. Sin embargo, frente a ese positivo telón de fondo en el que destacan enormes esfuerzos por superar los rezagos heredados de una *desigualdad estructural que viene de la época colonial*, y superar las tensiones de la guerra fría, son necesarias algunas apreciaciones políticas globales sobre temas que aún presentan contrastes importantes y dificultades persistentes, que resumimos de la siguiente manera:

- a. Las causas profundas de la desigualdad que estuvieron en el origen de los conflictos armados y fueron parte de su causalidad, al menos en Guatemala, persisten. Aunque han podido atenderse y mejorarse un tanto, están aún lejos de resolverse. En cierta forma, se arrastran todavía problemas antiguos que vienen de la época prehispánica, de la conquista y de la colonia.
- b. Las heridas del conflicto armado interno aún no han terminado de sanar en Guatemala (para algunos la guerra no concluyó y los acuerdos de paz no resolvieron nada). Hay dinámicas socio-económicas de exclusión/explotación que se mezclaron muy íntimamente con interpretaciones altamente ideológicas de la guerra fría, que aún están muy presentes.
- c. Existe una *agenda social pendiente*, que demanda decisiones mucho más contundentes de atención estructural, pero con la timidez de las políticas fiscales y la resistencia de algunos sectores a las necesarias reformas tributarias y de otra índole, esto no se podrá lograr.

- d. Existe un problema generalizado de *calidad de la democracia* y un gran *déficit de representación política y de participación*. Guatemala comparte con el resto de América Latina el desencanto ciudadano con las democracias que han conocido, porque no han resuelto sus problemas fundamentales de vida y de convivencia. Igualmente comparte una desconfianza grande hacia su institucionalidad política que no la representa. El descrédito de los partidos políticos y de la institucionalidad pública, sobre todo del Congreso, son muy grandes.
- e. Sin embargo, el registro de ciudadanos como votantes en el padrón electoral ha ido creciendo sistemáticamente, abarcando sobre todo las áreas indígenas y, en particular, la mujer indígena (como se retoma más adelante), fenómeno que tiene sobre todo un sentido inmediato de acceso a decisiones y fondos municipales para el gobierno local, más que en la proyección del gobierno nacional.
- f. Existe, en general, una gran debilidad institucional que no es capaz de enfrentar con éxito los desafíos contemporáneos de demanda ciudadana local, aumentada por los medios de comunicación por medio de una cultura transnacionalizada que promueve hábitos de consumo a los que las mayorías no pueden aspirar.
- g. Aunque existe la formalidad de los sistemas democráticos, el poder en Guatemala aún se ejerce por vías y métodos autoritarios.

Lo anterior debe verse, además, a la luz de los impactos económicos, sociales y políticos que la crisis financiera mundial ha causado en Centroamérica y que aún no hemos terminado de superar. E igualmente a partir de las dinámicas sociales, que en Guatemala han sido las principales gestoras de progreso en el país, más allá de tropiezos en la evolución de movimientos sociales.

LAS DINÁMICAS DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD

Gustavo Porras, connotado analista y ex negociador de los Acuerdos de Paz, identifica seis principales tendencias de progreso en Guatemala², la mayoría de las cuales son resultado de esfuerzos de modernización institucional, de la

² Presentación preparada por encargo del Diálogo Interamericano, en San Salvador, 12-13 de mayo de 2011.

puesta en práctica de políticas públicas mejor desarrolladas y consensuadas, pero, sobre todo, de dinámicas sociales recientes, que abarcan a la mayoría de la población.

DEMANDA DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

En la Guatemala tradicional, las familias campesinas pobres, y particularmente las indígenas, se resistían a enviar a sus hijos a la escuela por múltiples causas, entre ellas que no existían oportunidades de trabajo que requirieran de la escasa educación recibida. Antes al contrario, los niños era requeridos como fuerza de trabajo complementaria en apoyo de la actividad agrícola familiar y las niñas en el hogar (salvo en la recolección de café, en donde todos y todas eran requeridos). Hoy, lo que existe en todo el país es una demanda intensa de educación y capacitación. El problema, sin embargo, está del lado de la oferta pues, aunque ya se logró la cobertura total hasta sexto de primaria, la calidad de la educación es deficitaria y poco pertinente.

TENDENCIA A LA ORGANIZACIÓN LOCAL

Junto con el proceso de modernización del área rural, cuyo primer impulso fue el uso creciente de abonos químicos, se desarrolló la organización social, y muy particularmente el movimiento cooperativo, indispensable para darle viabilidad a una pequeña economía comercial. La represión contrainsurgente golpeó profundamente a la organización social existente, incluidas las cooperativas, pero no logró desarticularlas del todo. La pérdida que significó el virtual aniquilamiento de una generación de líderes comprometidos, capacitados y honestos (los catequistas de la Iglesia católica), no puede subestimarse. Pero a pesar de los golpes sufridos, la organización social en Guatemala se ha desarrollado intensamente a nivel local, no así a nivel nacional. (Sólo en el departamento de Chimaltenango se constituyeron, entre 2000 y 2010, más de mil organizaciones con objetivos diversos: derechos de los pueblos indígenas, ambientalismo, derechos de las mujeres y más.)

Los movimientos sociales a nivel nacional, sin embargo, se han ido debilitando. Lo mismo con el sector sindical que, fuera de sus expresiones en el

Magisterio nacional y en los Salubristas (ambos en el sector público), se han visto muy disminuidos. Cosa parecida ha sucedido con el Movimiento Indígena nacional que, en su momento, tuvo tanta beligerancia durante las etapas finales del conflicto armado interno y en la transición, en alianza con organizaciones campesinas.

PAPEL DE LAS MUJERES

En todos los órdenes de la vida nacional se ha desarrollado el papel de las mujeres en la economía, en la sociedad y en la política, aunque esto no signifique que exista en la sociedad el nivel suficiente de equidad al respecto. Este fenómeno tiene raíces profundas en una combinación de circunstancias: por una parte, vivimos en una época en la cual se borra rápidamente cualquier diferencia en el trabajo que derive de la fuerza física; un fenómeno fundamental ha sido la salida de la mujer del ámbito reducido del hogar y de los oficios domésticos, por obra de la necesidad y de una nueva mentalidad. Ambas cosas tienen que ver –entre otros factores– con las secuelas del enfrentamiento armado y de la contracción del empleo, que se agudiza a partir de los años ochenta, cuando muchas mujeres quedaron viudas y otras con hogares desintegrados por la migración de los hombres al norte: en ambos casos se tuvieron que hacer cargo solas de la familia. El protagonismo creciente de las mujeres tiene múltiples manifestaciones de las que sólo se citan brevemente algunas: el 54% de las cuentas de depósito en BANRURAL (de un total de 1,6 millones) pertenece a mujeres; en las elecciones pasadas el voto de las mujeres se incrementó en un 10% y en el periodo 2008 hasta el presente, de los nuevos empadronados, siete de cada diez son mujeres. Desde 2003, niños y niñas se inscriben en igual proporción en la escuela: por ello ya no se hizo necesario el programa que antes existía de otorgar becas específicamente a las niñas. Aunque la presencia de las mujeres es ampliamente deficitaria en los altos cargos del Estado y también de las empresas, para las presentes elecciones cuatro mujeres han declarado su disposición a optar a la Presidencia de la República y otra más a la Vicepresidencia.

PROTAGONISMO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Sin duda, el más profundo parteaguas de la historia de Guatemala es el creciente protagonismo de los pueblos indígenas, desde el nivel local. Y, de nuevo, su base fundamental se encuentra en la superación de la pobreza de un porcentaje cada vez mayor. Esto lleva implícito un ensanchamiento de los horizontes tradicionales, a lo que se suma que los cambios económicos se gestaron junto con la concienciación, la formación de líderes, el despertar de la conciencia étnica, la valoración y el acceso progresivos a la educación y la tendencia a la organización. Una de las manifestaciones de este protagonismo indígena es el incremento cualitativo de profesionales, artistas, intelectuales y, en menor medida, de líderes políticos, aunque en la actualidad, el 39% de los alcaldes de Guatemala son indígenas. Se trata de una tendencia de cambio irreversible y fundamental. Aunque falte mucho por hacer, y aunque la cultura y las prácticas discriminatorias sigan teniendo demasiado peso en la sociedad guatemalteca, se puede afirmar que todo eso va en disminución, por las razones apuntadas.

EXPANSIÓN DE UN CAPITALISMO POPULAR

Esta última tendencia es el reflejo y el fundamento de lo anterior. Aunque no existe información estadística suficiente para cuantificar el desarrollo de la economía popular (tamaño del producto, situación por regiones y sobre todo personas involucradas), un conjunto de datos ilustran que se trata de una tendencia creciente que abarca a sectores amplios de la población rural. Sin embargo, como se dijo desde el principio, no abarca a toda la población rural y la extrema pobreza persiste en niveles inaceptables del 15,5% a nivel nacional.

- Según el último dato, existen 18.000 millones de líneas de telefonía celular (para 14 millones de habitantes).
- El Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), que se ha especializado en el micro y pequeño crédito, ha otorgado 18.000 millones de quetzales en créditos, de los cuales el 91% son menores de 50.000 y el 71% menores de 20.000: el nivel de mora es del 0,9%, frente a un promedio nacional del 2,8.

- De las cuentas de depósito en BANRURAL, el 54% pertenece a mujeres.
- El área rural se ha bancarizado: sólo BANRURAL tiene más de 900 agencias, y servicio de cajeros automáticos en seis idiomas mayas, que explican el funcionamiento del aparato en el idioma que se habla en cada lugar y funcionan por medio de la huella digital.
- El perfil de las exportaciones guatemaltecas y su destino ha variado radicalmente en los últimos veinte años: mientras a principios de los noventa el 75% de las exportaciones pertenecía al rubro «tradicionales» y el 25% a no tradicionales, en 2010 los números son a la inversa: en las exportaciones no tradicionales pesa altamente la pequeña producción (vegetales y café gourmet, muebles, artesanías, flores y muchos productos más).
- Mientras la producción de café se hizo tradicionalmente en fincas medianas y grandes, actualmente el 80% del café fino que se exporta procede de pequeños productores (Guatemala es actualmente el mayor exportador mundial de cafés finos).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A pesar de que un conjunto de encuestas y otros medios muestran el descrédito general de la política, y en el caso de Guatemala el descontento específico frente a la oferta (los candidatos), así como al hecho de que los partidos sólo trabajen para las elecciones, de todas formas la afluencia de votantes ha ido creciendo y, lo más importante, ha mostrado cada vez mayor criterio. En la última elección (2007), el 61% de los ciudadanos emitieron su voto en la primera vuelta. Esto, tomando en consideración que el padrón está sobrestimado en un 25%, significa que de los guatemaltecos en edad de votar, 7,5 de cada 10 lo hicieron. Es especialmente importante que en los 13 departamentos de mayoría maya, la participación electoral haya sido un 10% superior al promedio nacional (es decir, 71%). También es significativo que, por primera vez en la historia del país, fueron los departamentos y no la capital quienes eligieron al presidente.

La estructura de poder en la sociedad se ha ido modificando: de un sistema de poder oligárquico basado en la concentración del poder en pocas familias, se ha ido transitando a una sociedad en la cual han surgido y se han desarrollado nuevos factores de poder, como el llamado capital emergente, es

decir, no tradicional. Como la expansión de una clase media rural, sobre todo en la población maya. Pero también, capitales ilegales, provenientes mayoritariamente del crimen organizado.

La consolidación de nuevos grupos de interés distintos a los tradicionales se refleja en la política, como no podía ser de otra manera. Antes, si no se obtenía el apoyo del capital tradicional, se estaba en una desventaja insuperable. Ahora el financiamiento tiene diversas fuentes, y la expresión más elocuente de esto es que, en las próximas elecciones, el capital tradicional no cuenta con candidato ni menos con un partido que represente sus intereses específicos.

De forma somera, se listan a continuación algunos elementos de tendencia, perspectivas de cambio y conflictos potenciales:

- a. Creciente conciencia de derechos en poblaciones rurales históricamente desatendidas, gracias a diversos procesos recientes y a la tecnología digital de comunicación e información. Participación política local incremental.
- b. Similar florecimiento de conciencia y participación en los jóvenes, siempre asociada a la crisis, y a fenómenos políticos de alto impacto. En contraste, el fenómeno de las «Maras».
- c. Los poderes fácticos tradicionales (Iglesia, ejército, sector privado) han mutado. Ha habido desplazamientos importantes de los polos de poder. Los sectores privados tradicionales ya no mandan. Han dado lugar a «nuevas riquezas», generalmente conectadas con los negocios con el Estado, y a los poderes del crimen organizado.
- d. Existe en progreso una especie de rebelión «plebeya», frente a las aristocracias y oligarquías tradicionales.
- e. Fragmentación política extrema. Fallas importantes en la intermediación partidaria.
- f. Los medios de comunicación han asumido funciones políticas, y, sobre todo, se han erigido en aparatos de justicia anticipada, sin estar sujetos a ningún tipo de supervisión.
- g. Surgimiento numérico y diversificación formidable de las iglesias protestantes, que están jugando roles políticos cada vez más relevantes.
- h. Discusión generalizada en las élites intelectuales sobre la necesidad de reformar los Estados democráticos y acometer reformas constitucionales.

- i. La prevalencia del racismo y la exclusión frente a pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes va asociada al incremento de reclamos territoriales ancestrales, disputa sobre recursos naturales (minería, hidroeléctricas).

EL IMPACTO SOCIO-POLÍTICO DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL

El impacto de la crisis financiera mundial en la región centroamericana tuvo proporciones enormes, y en ello, la región se ve enfrentada a situaciones muy complejas en donde, como en el resto del mundo, se están viviendo cambios profundos que están afectando casi todos los paradigmas de funcionamiento público del Estado y de la sociedad. Y, siendo Estados Unidos de América nuestro principal socio comercial, la debilidad de su economía impacta negativamente en la nuestra ya que es el principal comprador. Una primera inquietud es *si nuestras sociedades, sus aparatos de gobierno y sus organizaciones políticas están realmente preparadas para estos cambios profundos.*

Es la primera vez en sesenta años que el crecimiento económico es negativo a escala mundial y se vivió una desaceleración económica contundente en todos los países centroamericanos, con el consiguiente decrecimiento en el comercio, en el flujo de remesas, en la notable disminución del consumo familiar, el incremento del desempleo y, específicamente para los gobiernos en ejercicio, en la contracción de la recaudación tributaria. Pero con signos curiosos.

- La banca centroamericana, habiendo vivido muy recientemente varias crisis, estaba mucho mejor preparada para el desplome financiero pues casi no tenía papeles tóxicos. En la mayoría de los casos, su exposición a inversiones en banca norteamericana transnacionalizada era de cerca del 15%. En Guatemala, incluso menor del 10%.
- Por otro lado, el comercio intra-centroamericano creció en 2008 el 16%, de manera que las cerca de 6.000 empresas y cerca de 2 millones de centroamericanos que dependen de ese mercado, no sufrieron tanto.

- Centroamérica depende en más de un tercio de su comercio con Estados Unidos (en el caso de Honduras, casi dos tercios). Si quitamos la actividad de maquilas, ligada directamente al vestuario que se ha visto muy severamente afectada, las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos *han aumentado*. *La demanda alimentaria es enorme y la cercanía geográfica al mercado norteamericano es increíblemente ventajosa*, pero no ha habido suficiente capacidad, ni en el sector público ni en el privado, para aprovechar mejor esas oportunidades.
- Incluso se han producido déficits alimentarios inquietantes, sobre todo en Guatemala, donde existen condiciones extraordinarias para la producción diversificada de alimentos.

Pero en 2009 *todos los indicadores de todos los países cayeron y siguen aletargados*. Hay «correas de transmisión» de la crisis que, más allá del impacto financiero en los bancos, está golpeando severamente las economías familiares y nacionales: cayó el comercio, cayó el crédito internacional, cayó la inversión extranjera, cayó el turismo, y cayeron las remesas familiares de los migrantes en el exterior.

Pero también hay que tomar en cuenta cómo éramos antes de la crisis y los déficits estructurales que hemos venido acarreado y que agravan esos impactos:

- Somos una de las regiones que menos tributa en el mundo.
- El gasto social es extremadamente limitado (con excepción de Costa Rica).
- Notable falta de transparencia presupuestaria.
- Bajo ahorro público aun en tiempos de bonanza.
- Dependencia elevada del financiamiento externo.

La reducción en los ingresos tributarios en toda la región está obligando a los gobiernos *a endeudarse más*, en algunos casos únicamente para cubrir su presupuesto corriente, obligando a cortar de forma severa los presupuestos de inversión pública en infraestructura y a recortar el gasto social.

Se vive, junto a la reducción del empleo y del ingreso familiar (con la reducción de las remesas que es una especie de «seguro social alterno» para muchas familias en El Salvador, Honduras, Guatemala y, en menor medida, Nicaragua), *un aumento general de la pobreza*, con la *consiguiente reversión de los logros de reducción de la pobreza en los últimos 5 años*. Ya en agosto

de los logros de reducción de la pobreza en los últimos 5 años. Ya en agosto de 2008, la CEPAL advertía sobre un serio agravamiento de la crisis: en un año y medio se ha perdido la mitad de lo ganado en la reducción de la pobreza en los 7 años de crecimiento. Y que a los 194 millones de pobres en América Latina se agregarían 15 millones más.

Los países centroamericanos tienen poco espacio «propio» para una política fiscal anticíclica, y están recurriendo a la cooperación internacional, tanto de los organismos multilaterales como a las cooperaciones individuales. Esto está incrementando las tensiones sociales y *tiene efectos sobre la gobernabilidad democrática e incluso sobre la seguridad ciudadana* que, en algunos países de la región, es precaria y se ha agravado. Por estas razones y motivos, se ve que lo que se inició como una crisis *financiera*, se fue volviendo aceleradamente una crisis *humanitaria*, que podría evolucionar a una crisis *política*.

Algunas consecuencias políticas de lo anterior, se perciben en la *debilidad institucional* para hacer frente a estos desafíos de la crisis financiera, así como a otros *desafíos*.

Durante años nos predicaron e impusieron una especie de «credo» sobre la imperiosa necesidad de reducir al Estado, y que el Estado debía salirse de todo y asumir un papel totalmente subsidiario (venderlo todo, privatizarlo todo y dejar que la empresa privada brindara los servicios porque siempre lo haría mejor). Era el «catecismo» del Consenso de Washington, que fue útil para la disciplina fiscal, pero costosísimo social y políticamente. El resultado es que nos quedamos con Estados flacos y debilitados, y fuimos perdiendo a la par los mecanismos e instrumentos de políticas públicas, para negociar, conducir, arbitrar y aprovechar mejor las ventajas y oportunidades que nos presentaban los procesos de globalización, así como para ir articulando y renovando los pactos políticos internos.

Una lección duramente aprendida en Centroamérica es que el comercio únicamente produce crecimiento, pero no necesariamente desarrollo. Que son los gobiernos y las políticas públicas las que deben garantizar una mejor distribución de los beneficios de ese crecimiento. Y que la apertura comercial que nos recetaron, produjo una aún mayor concentración de riqueza que la que arrastrábamos, manteniendo, y en algunos casos profundizando, la desigualdad interna en algunas regiones de algunos países.

El tema de la seguridad pública y del crimen organizado en la situación actual de Centroamérica necesita un tratamiento especial.

SEGURIDAD PÚBLICA Y CRIMEN ORGANIZADO: UN RETO A LA EXISTENCIA MISMA DEL ESTADO

Dentro del cuadro general de la debilidad de nuestra institucionalidad democrática, asoma dramáticamente la baja capacidad para hacer frente a los desafíos actuales de la seguridad pública y del crimen organizado en Centroamérica y, en particular, en Guatemala. La gravedad, profundidad, dimensiones y abarcamiento de los problemas de seguridad ciudadana en la región, así como la sofisticación y las capacidades operativas del crimen transnacionalmente organizado, sus recursos tecnológicos en transporte, comunicaciones y armamento, la enorme dimensión numérica de sus redes y organizaciones, y las colosales cantidades de dinero que mueven en sus operaciones, han sobrepasado ampliamente la capacidad de los Estados para hacerles frente. Los países del llamado «triángulo norte» (El Salvador, Honduras y Guatemala) comparten los niveles de criminalidad y violencia más altos del continente. A esto se añade el fenómeno, también reciente, de las pandillas juveniles que ofrece uno de los desafíos más complejos para los tres países, no sólo desde el punto de vista de seguridad ciudadana, sino de atención integral a la juventud y a los derechos humanos.

Para las sociedades y gobiernos en Centroamérica, la inseguridad ciudadana es un problema político de primer orden, que amenaza la estabilidad democrática y la existencia misma del Estado. Junto con la impunidad, representan una problemática regional de primer orden.

Adicionalmente, en materia de criminalidad, no hay consenso sobre el diagnóstico, ni sobre las políticas para combatir el delito y la violencia. En América Latina, en general, y en Centroamérica, en particular, desde el ángulo del Estado, la definición de políticas públicas en materia de un bien público tan relevante como el de la seguridad, ha sido un *intento reciente, marginal, poco eficaz, políticamente explotado y difícilmente evaluado*.

Guatemala, además, presenta síntomas alarmantes de penetración profunda del crimen organizado en sus estructuras públicas, en los tres poderes del Estado, situación grave que condiciona la eficacia y la transparencia de los servicios públicos y que se ha manifestado de diversas formas en una generalizada atmósfera de impunidad. Sólo un dato: de todos los casos de homicidios que son investigados, el 98% queda sin conclusión o condena judicial.

Por otra parte, la impunidad no es responsabilidad de la policía, sino del sistema de justicia. Y en varios países hemos heredado una institucionalidad de justicia de antes de la guerra fría, hecha y diseñada para un esquema de privilegios, y para que no funcione. Guatemala tiene, además, un severo problema de debilidad histórica y disfuncionalidades en su sistema de justicia que deviene de la época del conflicto armado interno: por diseño de la lucha contrainsurgente se desarrolló un sistema de seguridad pública totalmente bajo control militar, que implicaba mantener un sistema de justicia permanentemente atrofiado y una policía igualmente débil y bajo mando militar. Esto dio lugar a la generación permanente de enormes espacios de impunidad y a una desatención sistemática a la población en cuanto a sus requerimientos de acceso a una justicia pronta y cumplida. Después de los acuerdos de paz, se desarrollaron esfuerzos para la transformación del aparato de justicia, que han resultado complejos y difíciles, no solamente por los déficits históricos tan complicados de superar, sino porque la violencia armada de la lucha contrainsurgente fue dando paso a una violencia criminal que ha crecido exponencialmente en pocos años, llegando a niveles de asesinatos diarios similares a las peores épocas del conflicto armado.

Por último, es innegable que en Guatemala la narco-economía ha ido permeando espacios públicos y privados en los que comienza a ser solidaria con la población, no sólo donde históricamente los servicios públicos y la presencia del Estado eran inexistentes, sino por todas partes donde necesiten los espacios protegidos para sus negocios. El dinero del crimen organizado está ampliamente presente en los procesos electorales y administrativos a nivel local y repta habilidosamente hacia los niveles nacionales. (Antes, amenazaban y amedrentaban o sobornaban a las autoridades municipales electas. Ahora ponen sus propios candidatos a las municipalidades, a la legislatura y a las Cortes.) Asimismo, ante la ineficacia o incapacidad del Estado para proveer adecuada seguridad pública, se han multiplicado los servicios de seguridad privada. En Guatemala existen seis veces más guardias privados que policías y militares sumados.

La Administración guatemalteca anterior, ante el gravísimo incremento de la criminalidad y la violencia, y las debilidades endémicas de su sistema de seguridad y justicia, promovió la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad, CICIG, con la Secretaría de Asuntos Políticos de la ONU, con el fin de contar con apoyo externo especializado para fortalecer sus propias capacidades de investigación penal y de justicia criminal, así

como para la identificación y desmantelamiento de cuerpos ilegales y estructuras clandestinas de seguridad que se enquistaron en las instituciones públicas desde la época del conflicto armado interno.

La situación de inseguridad y violencia se ha agravado en toda Centroamérica. No fue sino hasta muy recientemente que los gobiernos centroamericanos lograron a lo largo de un año convenir en una agenda regional para la seguridad de Centroamérica, con el criterio de co-responsabilidad diferenciada, involucrando a los países productores y a los países consumidores. Fue así que se celebró en Guatemala en junio de 2011 una reunión internacional con donantes sobre la estrategia centroamericana para la seguridad democrática, al más alto nivel político regional, con participación de los presidentes del Istmo, de Colombia y de México. Sus resultados reales, más allá de los discursos, aún necesitan ser evaluados con cabeza fría.

En Centroamérica se vive ciertamente una crisis de seguridad pública que amenaza en convertirse en una crisis de Estado, en varios países. En el caso guatemalteco, por su propia historia y por la vecindad con México (962 kilómetros de frontera física terrestre), la situación es peculiar por la mudanza territorial a Guatemala de los cárteles mexicanos, particularmente el más sangriento de los Zetas, así como el hallazgo de armamento «robado» de los arsenales del Ejército guatemalteco en manos de los Zetas, que indica señales claras de corrupción, y pone en entredicho su participación en la lucha contra el narco.

De aquí surgen varias inquietudes, así como lecciones aprendidas:

- a. Necesidad de un *instrumental diagnóstico y analítico propio de la región*. De forma integral. Consensuado. Tenemos falta de análisis suficientemente integrados, tanto en la interrelación de los diversos elementos diagnósticos y causas probables como en los planteamientos operativos de solución, la distribución de responsabilidades y la necesidad de una mejor coordinación interinstitucional. Necesitamos nuevas categorías analíticas e interpretativas para nombrar nosotros mismos nuestras cosas y alumbrar nuestros caminos de solución. Hasta ahora, parece que siempre nos viene de afuera la nomenclatura de lo que nos pasa, los énfasis en las agendas, y los ingredientes de cursos de acción.
- b. Nos es posible pensar en seguridad pública como espacios especializados y separados. Necesita un abordaje sistémico, integral y holístico, así como el involucramiento activo y permanente de la sociedad civil organizada.

- c. Ningún Estado puede solo contra este flagelo. Es indispensable un esfuerzo regional conjunto, que complemente y refuerce los esfuerzos nacionales. Pero, asimismo, necesitamos políticas regionales de Seguridad Ciudadana que no sean la mera suma aritmética de preocupaciones, necesidades y acciones nacionales. Todavía existe un énfasis desbalanceado en acciones *domésticas de seguridad pública* a expensas de un abordaje más transnacional y con políticas, acuerdos y prácticas operativas que sean capaces de enfrentar y medirse contra el crimen transnacionalmente organizado que toma ventajas de la globalización.
- d. Muy pocos países tienen políticas de seguridad de largo plazo que no desaparezcan con el fin de un mandato presidencial y que puedan ser continuadas y mejoradas por administraciones sucesivas.
- e. Se necesitan también pactos nacionales y regionales, *de los que no se puedan retroceder*, independientemente de quién gane las elecciones. Verdaderas políticas de Estado, con construcción acumulada inter-periodos presidenciales. Con una institucionalidad presente, con voluntad, con capacidades técnicas, y con los recursos presupuestarios adecuados al tamaño y gravedad del desafío.
- f. Ello implica atender los *recursos tributarios* que necesita el gobierno para atender los servicios a la ciudadanía y en particular la seguridad pública (Guatemala es de los países con más baja carga tributaria de América), así como la calidad, racionalidad y transparencia de la inversión pública en desarrollo, seguridad y justicia.
- g. Resolver la aparente contradicción en cuanto a la *presión y urgencia* con que la población *demanda resultados* en la *contención de la criminalidad*, por un lado, y el tiempo extendido que toma fortalecer capacidades institucionales.
- h. La militarización de la Seguridad Pública y la lucha contra el narcotráfico, y sus implicaciones, presentan diversos interrogantes, a partir de las experiencias de Colombia, México y la propia Centroamérica.
- Confusión entre políticas de defensa y políticas de seguridad pública.
 - Las premisas constitucionales que en algunos países le otorgan al Ejército la paz interior y las garantías de la democracia interna.
 - La premisa de que sólo los policías se corrompen y los militares no se corrompen...

La Seguridad pública debe ser esencialmente civil.

- i. La cooperación horizontal entre alcaldías y regiones de diversos países está probando ser más efectiva que otras opciones que se tramitan y resuelven desde los gobiernos centrales.

EL PROCESO ELECTORAL: MICRO-RETRATO DE LA CRISIS DEL ESTADO Y DE LA PRECARIEDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL

Hemos creído conveniente detenernos un poco en el proceso electoral en marcha por lo que representa de ilustración general del deterioro general de las condiciones de convivencia ciudadana en la vida democrática, para el ejercicio político de escoger autoridades por el voto libre, secreto y sin restricciones, más allá de las particularidades específicas de este proceso. También porque contiene elementos de transición política indispensables en la dirección correcta, que lamentablemente no han sido bien implementados y pueden dar lugar a más ingobernabilidad que a garantías de elecciones libres y justas³.

LAS ELECCIONES LO «TIÑEN» TODO

Un retrato y un análisis de la coyuntura de Guatemala en las circunstancias actuales, demanda situarse en el *proceso electoral en marcha*, e intentar, *desde allí*, la lectura de otros ámbitos de la vida nacional, de sus grupos de población y de su institucionalidad, así como una prospectiva de lo que podría ocurrir en este país en un futuro próximo. No se trata de examinar el detalle del proceso de las elecciones generales (las candidaturas específicas, las propuestas de planes de gobierno –cuando los hay–, las encuestas, las alianzas, las campañas y sus argumentos, ni los posibles resultados electorales y sus consecuentes escenarios). Se trata más bien de un análisis *político de su entorno* y de algunos elementos de fondo de nuestra sociedad, en esta clave de lectura electoral. ¿Por qué?

³ Para cuando este material salga publicado, se habrá realizado la primera vuelta electoral el 11 de septiembre.

- *Las claves de lectura político-electoral se imponen por ahora al resto: la riqueza, complejidad y trascendencia de la vida integral del país, –incluida la interpretación de todos sus problemas y carencias en otras dimensiones, así como sus potencialidades de futuro– se simplifican, subsumen y supeditan a esta ruta electoral, con todo y sus piruetas, y a las «ofertas» de las principales candidaturas.*
- Es también un escenario en el cual se evalúan las *posibles encarnaciones guatemaltecas de opciones políticas de otros países latinoamericanos, actualmente en aplicación y evolución* (sobre todo opciones consideradas afines al populismo del siglo XXI, o «chavista», a partir de la crisis política de Honduras, precipitada el 28 de junio de 2009). Después de la tragedia continuada de los regímenes autoritarios de las épocas de la lucha armada, existe una percepción de contradictoria fatalidad de que en *esta oportunidad*, como nunca antes por primera vez en décadas, *se juega en estas elecciones la gobernabilidad del país y el futuro de la «estabilidad de nuestra democracia».*
- En consecuencia, más allá de candidaturas específicas y sus respectivos partidos, se levantan entusiasmos y temores respecto de los *modelos políticos y los esquemas de poder real* que ellas representan para Guatemala en el mediano y largo plazo, que van desde las reivindicaciones socioeconómicas en un país tan desigual y excluyente –pasando por agendas confiscatorias desde el control público absoluto–, hasta las influencias innegables del crimen organizado para promover y forzar resultados electorales que les garanticen los espacios de impunidad para sus negocios, y las posibilidades realistas para detener al narco y sus pretensiones de control del Estado.
- Parte intrínseca de la discusión pública ciudadana, para la ponderación del voto, descansa en la especulación sobre, por un lado:
 - qué opción electoral podrá realmente comenzar a detener la violencia y la inseguridad ciudadanas y a qué costo, y,
 - al mismo tiempo frenar la corrupción y
 - mejorar empleos, salarios y el costo de la vida.
 Y por otro lado, frente a la oferta electoral concreta:
 - a qué candidato o candidata va a apoyar más el crimen organizado,
 - cuál representa más la voracidad del gran capital,
 - cuál será el introductor real de un régimen «chavista», o

- si existe realmente una opción electoral que no se inscriba forzosa-mente en ninguno de los modelos u opciones anteriores.

Sin embargo, la mayor, y más contradictoria novedad, la representa para Guatemala la *candidatura de la ex primera dama*, Sandra Torres ex de Colom, como una *opción de continuismo sin re-elección*, pero mediando el *divorcio presidencial* para saltar cualquier impedimento legal en su inscripción como candidata del Partido Oficial. Lo que en otras latitudes se vería con normalidad, aquí tiene el telón de fondo de una prohibición constitucional que expresa el rechazo a la reelección o a que cualquier pariente cercano del presidente de la República se pueda presentar como candidato en el curso de su mismo mandato presidencial [la ex primera dama perfectamente habría podido presentarse sin impedimento alguno, dentro de cuatro años, mediando un periodo gubernamental entre el de su ex marido y su propia postulación].

Ello ha desatado en la opinión pública mayoritariamente urbana (pero no exclusivamente capitalina), no solamente un rechazo a lo que consideran una burla a la Constitución y un verdadero fraude de ley (usar una norma para saltarse otra), sino una nueva y abierta comprobación, al más alto nivel, de que es *el propio gobierno el que irrespeta la ley, y el propio presidente el que lo promueve*, ya que al haber sido primera dama durante tres años y medio, se promocionó abiertamente como potencial candidata con los recursos públicos, en injusta ventaja sobre cualquiera de las otras candidaturas. Ya no importa tanto si se llega a inscribir como candidata o no, el daño agregado a la credibilidad de la institucionalidad pública y del propio proceso electoral ya está hecho.

Como contexto general, afloran con fuerza las debilidades e insuficiencias del régimen electoral:

- *no solamente porque el marco legal actual (la Ley Electoral y de Partidos Políticos) es deficitario;*
- *sino porque las dos instituciones claves –el Tribunal Supremo Electoral (encargado fundamental de organizar y llevar a cabo las elecciones), y el Registro Nacional de las Personas, RENAP (responsable del nuevo documento único de identificación personal, indispensable para poder votar)– han proyectado desempeños débiles, inconsistentes y, en ocasiones, contradictorios entre ambas, así como contradictorios a lo interno de cada cual, aunque ésta no fuera la realidad interna de cada institución.*

¿CUÁN SERIO PUEDE SER REALMENTE?

Algunos analistas han insistido en que los temas anteriores, aunque problemáticos, son todos manejables y no representan riesgos de graves complicaciones o desastres:

- Que los medios de prensa y ciertos grupos ciudadanos interesados están exagerando los vaticinios sombríos y que estas elecciones no serán muy diferentes a las anteriores, en donde hubo algunos hechos aislados de cuestionamiento, algunos conflictos limitados, unos pocos hechos de violencia focalizada, pero que, en general, se salió adelante con elecciones razonablemente válidas y legítimas.
- Que, además, se tienden a minimizar o ignorar hechos positivos de evolución reciente de esta sociedad y de sus estructuras públicas, que están significativamente mejor que hace tres o cuatro décadas, durante el conflicto armado interno.
- Y que se cuenta con los adecuados y oportunos mecanismos de veeduría interna e internacional para cautelar cualquier posible anomalía en los comicios.

Lamentablemente otras personas discrepamos de ello –y ojalá estuviéramos muy equivocados–, pues, aunque existen algunos aspectos innegables de avance reciente en el país, *éstos parecen desdibujarse frente a un sentimiento general de indefensión de la población ante la violencia y la inseguridad cotidianas a todo nivel* (los constantes asesinatos de candidatos a puestos de elección, que se suman a la indetenible violencia ciudadana, lo demuestran), y el cuadro general de *corrupción e impunidad* que no sólo parece afectar a la institucionalidad del Estado sino que, en algunos ámbitos, parece ser promovida por el Estado mismo.

Y en cuanto a los comicios, los síntomas de que nos podríamos estar acercando a momentos de *ilegitimidad electoral* y de *potencial convulsión política con graves conflictos sociales*, son demasiado elocuentes para ignorarlos. El proceso electoral parece resumir también la *endémica debilidad institucional*, así como la pobreza y la fragmentación de sus organizaciones políticas: 27 partidos políticos inscritos y 8 más en proceso de legalizarse, para competir en las elecciones generales de septiembre (1ª vuelta) y noviembre (2ª vuelta). Se

podría inferir que el elevado número de partidos inscritos es garantía de pluralidad y representatividad. Pero ese argumento está contradicho:

- Por la realidad de la corta vida institucional de los mismos (la mayoría nace y se extingue en tres periodos electorales).
- Por la ausencia generalizada de marcos ideológicos así como de visión estratégica sobre el país y sus opciones de futuro.
- Por las claras señales de representar caudillos o grupos específicos de interés que no reflejan la pluralidad real de nuestra composición étnica y socioeconómica.
- Por el desempeño partidario normalmente oportunista, más orientado a los negocios con fondos públicos que a su vocación de intermediación política entre la sociedad y el Estado.
- Por el comportamiento concreto de muchos diputados al Congreso que cambian de afiliación partidaria según les va conviniendo, desvinculados completamente no sólo del partido por el que fueron electos sino del «proyecto político» y del programa –si es que alguna vez existió– que dijeron representar.

Esta debilidad institucional en el sistema de partidos viene a ser como un micro-mundo de la debilidad generalizada que también se detecta, por supuesto, *en los poderes del Estado* y, particularmente, se identifica *en los entes directamente responsables de las elecciones generales*.

DUDAS SOBRE EL PROCESO Y LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Se vive en Guatemala una situación político-electoral llena de confusiones, dilemas, contrastes, incertidumbres y dudas razonables, que han asentado *una profunda sospecha sobre la transparencia del proceso electoral y sus resultados*, aunque no se pueda determinar un claro fundamento técnico para sustentar esa duda generalizada.

- a. Predominan en los centros urbanos los síntomas de aparente desorden y conflicto entre los entes responsables de las elecciones, contra el telón de fondo de un descrédito generalizado de todos los poderes públicos y la falta de representatividad de las instituciones políticas: se va instalando así un sentimiento general de fatalidad de que *el fraude electoral ya*

está hecho de antemano y que los resultados ya se cocinaron, para favorecer a la candidatura oficial.

- b. La crítica pública –tanto en los medios informativos y de opinión, como en las redes digitales– dibuja mayoritariamente un escenario en el que las más de las veces se asume que no serán elecciones libres en donde se respetará escrupulosamente el voto ciudadano, sino que solamente se va conociendo la secuencia de los eventos preconcebidos en un calculado guión que nos lleva irremisiblemente al resultado inevitable que presuntamente la actual Administración habría preparado con el constante y descarado abuso de los recursos públicos, la complicidad de algunos funcionarios de los otros poderes, y el concurso eficaz del Registro Nacional de las Personas, el RENAP.

Este ente, de reciente creación, es el nuevo responsable centralizado del registro civil que hasta hace muy poco descansaba de forma independiente en cada una de las 333 municipalidades. El RENAP es el ente responsable también del nuevo documento único de identidad, que viene a sustituir la cédula de vecindad que emitían las municipalidades con independencia, y que eran fuente constante de anomalías e ilegalidades.

- El RENAP es una entidad absolutamente básica, ya que la identificación de las personas y la inscripción civil es un servicio público con carácter esencial, porque de ellas depende el reconocimiento y la existencia legal de la persona.
- Del documento único de identidad depende también la comprobación de la legalidad de varios documentos jurídicos, como la licencia de conducir, el pasaporte, el carnet de afiliación al seguro social, y el registro de todas las propiedades muebles e inmuebles de un ciudadano guatemalteco, entre otras cosas.
- Y, por supuesto, el empadronamiento que permite votar a todo ciudadano que, habiendo llegado a su mayoría de edad, quiere registrarse como votante para ejercer su derecho a elegir.

Por eso, el RENAP es tan crítico, pues su base de datos *es el cimiento de la seguridad jurídica personal y uno de los fundamentos de la seguridad jurídica nacional.*

Sin embargo, el RENAP ha estado constantemente sujeto a cuestionamientos públicos sobre su capacidad técnica y gerencial, y sobre supuestos hechos de corrupción en las contrataciones de personal así como en la compra de suministros y tecnología. El anterior director llenó las plazas en las oficinas departamentales con *recomendados* de los diputados de los distintos partidos representados en el Congreso, sin importar su nivel y sus capacidades técnicas para los puestos.

Con fundamento o sin él, la abundancia de críticas y cuestionamientos, *que no reciben explicaciones ni aclaraciones convincentes*, ha sembrado dudas profundas en algunos sectores de población en cuanto a la presunta complicidad del RENAP en manipulaciones que favorezcan la candidatura oficial (de la ex primera dama) así como la posibilidad real de un fraude electoral que ya esté implementado.

En la base de esta debilidad institucional (y al margen de la incomprensible renuencia del director actual de dar la información a la que está obligado a su Consejo Consultivo o al Congreso de la República) se encuentran insuficiencias financieras, técnicas y gerenciales de origen. Aunque los congresistas que promovieron la ley de su creación coincidían con el Ejecutivo y con el Tribunal Supremo Electoral (TSE) sobre la necesidad de la creación del Registro Nacional de las Personas como un paso institucional indispensable para el país, discreparon, sin embargo, con el TSE, sobre si debía ser un ente dependiente del TSE o si debía ser un ente totalmente independiente y autónomo. El TSE luchó hasta el final por lograr que fuera un ente bajo su tutela (como en el caso de Panamá, por ejemplo), mientras que los diputados aprobaron su creación como ente independiente con presupuesto propio. Le asignaron un año en la ley para la centralización de los 333 registros civiles que descansaban en igual número de municipalidades, con la idea de que la «mudanza» del anterior documento de identidad ciudadana, la *Cédula de Vecindad*, al nuevo documento único de identidad, o *Documento Personal de Identidad, DPI*, se operaría en un año, de forma que en las próximas elecciones –es decir, el proceso actualmente en marcha–, toda la ciudadanía estaría documentada con el nuevo DPI.

Todo ello *no se materializó*.

- El problema financiero del RENAP ha sido crónico desde que nació en diciembre de 2005: requería entre 500 y 600 millones de quetzales.

les (unos 78 millones de dólares) para arrancar y le dieron 100 millones (unos 13 millones de dólares).

- Su primer gerente fue nombrado hasta septiembre de 2006, por parte del FRG, por ausencia de candidatos.
- La centralización de los registros (un año en la ley) fue dilatada casi dos años. Sin una adecuada negociación política con gestores apropiados y con el debido respaldo de los diputados distritales, las dificultades se multiplicaron: los alcaldes se negaban.
- La ausencia crónica de recursos financieros impidió que se entrara en un proceso acelerado de digitalización de los datos de los registros ciudadanos municipales: siendo un tema tan crítico, *el país no ha invertido en eso*.
- Como no se emitiría un DPI sin un asiento legal de nacimiento debidamente verificado y registrado en las nuevas bases de datos centralizadas del RENAP (decisión correcta para las garantías de identidad ciudadana), era indispensable digitalizar los libros físicos retirados de las municipalidades, en medio de las esperables inconsistencias de lenguaje en aquellos asientos escritos manuales que consignaron durante años los nombres de personas en 23 idiomas autóctonos. Era indispensable también aplicar mecanismos confiables de verificación. Con los escasos recursos del RENAP, montaron un proceso informático lento e insuficiente.
- Y, además, la licitación del DPI (contrato para la tecnología de fabricación del nuevo documento con las características de seguridad requeridas) fue comercial y políticamente encarnizada y llena de sospechas y recursos legales.

Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral, responsable último de organizar y llevar a cabo las elecciones generales, aunque tiene un reducido pero todavía *razonable margen de confianza por parte de la población* en las encuestas (y la opinión de que está haciendo bien su trabajo), su credibilidad ha disminuido considerablemente respecto de los anteriores Tribunales. Pero ante las élites decisorias, ante los partidos políticos en contienda y ante la comunidad internacional, aparece como un ente que está dividido y débil, sin suficiente independencia y neutralidad, y en donde sus magistrados no tienen experiencia:

- En la polémica electoral, se asigna a cada magistrado o magistrada del TSE una abierta filiación política a alguna de las fuerzas en contienda (aunque no exista forma de verificarlo).

- Se aprecia una presidenta del TSE aislada y sin apoyo de sus colegas. Y fue ella la que, al menos en los medios informativos, desató la guerra entre el TSE y el RENAP hacia mayo/junio del año pasado (2010).
- La falta de coherencia interna ha hecho que funcionarios de segunda fila den declaraciones a la prensa que contradicen los lineamientos del TSE.
- Por otro lado, el TSE no fue capaz de impedir una campaña anticipada que, aunque su fecha oficial de inicio fue el reciente 3 de mayo, ya se había desatado desde el segundo semestre del año 2010. Las multas ridículamente bajas por propaganda anticipada no parecen haber disuadido a nadie de lanzarse a millonarias promociones políticas.

ASPECTOS TÉCNICOS Y TEMORES POLÍTICOS

Se tengan o no fundamentos técnicos para estas sospechas, sean verdad o no los hechos imputados a los distintos actores en este proceso, el problema en este proceso electoral es que a partir de las discusiones en los medios de comunicación, parece haberse asentado un sentido general de fatalidad, al menos en los centros urbanos del país, acerca de un diseño general de fraude que casi parece imposible de superar.

Como se sabe, hoy en día es prácticamente imposible que se produzcan fraudes el día de las votaciones, ante tanta vigilancia interna e internacional sobre los listados de votantes, sobre las mesas y los recintos de votación, y la forma en que cada partido certifica la validez del resultado de su mesa y se queda con una copia del acta firmada por todos –siempre y cuando pueda colocar a sus representantes partidarios en todas las mesas.

Un fraude electoral, para que pueda tener efecto, sin ser advertido, tiene que producirse meses (o a veces años) antes, por medio de cuidadosos procedimientos que alteran los registros de ciudadanos de forma que puedan agregarse de forma anómala «votantes» adicionales en las listas, para favorecer ciertos resultados:

- Por ejemplo, permitiendo inscripciones fraudulentas de la misma persona en varias demarcaciones electorales (con pequeños cambios en nombres o apellidos).

- Inscripciones de votantes «vicarios» o sustitutos, con los papeles legítimos de migrantes –sobre todo en Estados Unidos–, que se sabe que no vendrán a Guatemala a emitir su sufragio el día de las votaciones.
- Inscripciones de extranjeros de países vecinos que serían acarreados con documentos falsos el día de la votación.
- O bien movimientos geográficos de votantes de una demarcación a otra, o «redefiniciones» de las demarcaciones territoriales (cambiando de hecho los perímetros geográficos de la circunscripción) en base a la presunción de favorecimiento de determinadas comunidades de votantes a favor de la opción oficial (como acaba de ocurrir en otro país centroamericano).

O también se conocen casos en los que se manipulan los sistemas de cómputo para que produzcan sumatorias alteradas que favorezcan a un determinado candidato o candidata, que no se corresponden con los votos físicos emitidos (como fuera el caso de las elecciones generales en Perú en 2000, para algunas diputaciones y alcaldías).

En cualquiera de las dos posibilidades, para que el fraude ocurra sin ser advertido, *tendría que realizarse con alguna complicidad del ente responsable del registro de ciudadanos*, para que se refleje en el padrón electoral, o *con algún grado de complicidad del sistema de cómputo del Tribunal Supremo Electoral*. Existen, sin embargo, métodos eficaces para prevenir ambas cosas.

Sin embargo, *las explicaciones para generar la necesaria confianza ciudadana son a veces técnicamente complejas y no alcanzan a aclarar las dudas fundamentales* y a brindar la certidumbre de que las cosas se están haciendo correctamente, y que *los problemas que se van encontrando se están solucionando de forma adecuada y con el suficiente tiempo en el calendario como para garantizar dos cosas:*

- a. Que los listados de votantes no están siendo manipulados o alterados a favor de nadie, y que uno pueda encontrarse fácilmente como votante en el lugar en el que le toca votar y en el listado correspondiente para poder hacerlo el día de la votación.
- b. Que aquellas personas que necesitan documentarse para poder votar (al igual que para realizar todos los actos civiles a los que tienen derecho con el nuevo documento correspondiente), lo van a poder hacer a tiempo para empadronarse y ejercer su derecho ciudadano de sufragio:

- Los jóvenes que acaban de cumplir su mayoría de edad.
- Los que perdieron su antigua cédula o se les destruyó, o
- Los que nunca la tuvieron y se quieren documentar (sobre todo mujeres indígenas a las que históricamente se les ha negado en sus comunidades la documentación personal y el derecho a empadronarse y votar).

Ninguno de estos temas de preocupación ha sido convincentemente evacuado a tiempo. Y a ello, se agrega un silencio inexplicable por parte del Director del RENAP, que se estuvo negando sistemáticamente a dar información precisa a su Consejo Consultivo, a diputadas y diputados que la solicitan, y a la ciudadanía. Y no fue sino hasta que se vio en riesgo de ser procesado legalmente, cuando comenzó a dar la información requerida. Esta reacción tardía no alcanzó a disipar o a borrar la impresión de ocultamiento.

Por ende, cualquier tema público que involucre fondos o acciones de promoción del gobierno es inmediatamente puesto bajo sospecha de favorecer la candidatura oficial, o abiertamente criticado por favorecerla de forma ilegal o indebida. Algunos ejemplos, entre varios:

- Gracias a diversos esfuerzos de promoción de empadronamiento, financiados por donantes internacionales, que han aumentado significativamente la participación indígena, *el empadronamiento de la mujer indígena ha aumentado considerablemente más que el de los varones*. De hecho, se quintuplicó legítimamente. Pero ha sido inmediatamente asociado a un condicionamiento ilegal de apoyo a la candidatura oficial por diversos métodos de chantaje vinculados a la entrega de los cheques del programa de transferencias condicionadas «Mi Familia Progresas», o de las bolsas solidarias de alimentos.
- Desde 2008 hasta finales de 2010, el PIB en términos corrientes tuvo un incremento del 25,8%. Pero la deuda contraída en ese periodo de tres años subió al 43,6%. Ello ha sido inmediatamente asociado a corrupción y a una abierta e ilegal promoción electoral de la ex primera dama.

Lo mismo sucede con el esfuerzo actualmente discutido en el Congreso de aumentar el presupuesto corriente y aumentar la disponibilidad de recursos del gobierno con nuevos préstamos internacionales, que los diputados de oposición se han negado a aprobar.

Otra posibilidad que está siendo en la actualidad fuente de mucha frustración e indignación es el *considerable retraso en el procesamiento y la entrega del Documento Personal de Identificación, DPI*, sobre todo a los jóvenes que llegaron a la mayoría de edad entre la elección anterior y ésta, y que quieren ejercer su derecho al voto. Y se ha instalado la persuasión de que se trata de una *retención selectiva intencional* de DPI a los jóvenes urbanos, mientras se favorece la distribución de DPI en las áreas rurales a personas que han recibido los beneficios de los programas de transferencias condicionadas que manejó la ex primera dama. *Todo como parte de las maniobras fraudulentas para favorecer el voto rural a favor de la Sra. Sandra Torres.*

No hay evidencia sustanciada que pueda comprobar este desbalance intencional, como parte de un *diseño de retención generalizada de DPI en los centros urbanos de todo el país*. Los datos no lo reflejan. La realidad es que de aproximadamente un millón de jóvenes que, llegando a su mayoría de edad de la elección anterior a ésta, solicitaron su DPI, solamente cerca de 200.000 se empadronaron. Pero los reclamos por los medios de comunicación han proyectado esa impresión de trampa masiva.

EL DELICADO PAPEL DE LA VEEDURÍA INTERNACIONAL

Los temas complejos comentados anteriormente son los que configuran la cancha en la que deberán desempeñarse las veedurías nacionales e internacionales, con el antecedente regional de que la población local desconfía instintivamente de la observación electoral doméstica (porque siempre es sospechosa de potencial favorecimiento a alguna candidatura) y confía sólo en la observación internacional.

Un escenario *incontrovertible* se daría si quien obtenga el primer lugar en primera vuelta *exhibe una amplia ventaja* por sobre el segundo lugar, y este resultado se acerca en términos estadísticos razonables al conjunto de tendencias medidas en las encuestas. Lo mismo en la segunda vuelta. En un escenario así, el problema podría suscitarse más bien en torno a candidatos que se disputen *un segundo lugar* con muy poca diferencia de votos.

Otro escenario distinto se produciría si las tendencias de las encuestas se mantuvieran hasta la votación de primera vuelta (que el general Otto Pérez Molina del Partido Patriota, *bajara*, y Sandra Torres, ex de Colom, del partido

oficial, *subiera*), y ambos, disputándose la segunda vuelta, llegaron a resultados electorales *bastante parejos*.

Existe un antecedente que vale la pena recordar: el de las elecciones presidenciales de segunda vuelta entre los candidatos Arzú y Portillo, el domingo 7 de enero de 1996. El lunes 8 de enero, el Tribunal Supremo Electoral declaró ganador a Álvaro Arzú por apenas 32.000 votos de diferencia sobre su contrincante Alfonso Portillo. Hubo algunas pocas protestas por parte del FRG, el partido perdedor, pero la población en general dio por válido y legítimo el resultado, porque *el TSE de entonces tenía la confianza de la ciudadanía, así como la autoridad y el prestigio políticos, al igual que la solvencia técnica*.

Ahora la situación es muy diferente. El mar de desconfianzas antes citadas va a hacer recaer el veredicto de una elección con resultados muy ajustados sobre la *Observación Electoral Internacional* y, en particular, sobre la Misión de la Organización de los Estados Americanos, OEA. El primer escenario, de amplia ventaja del primero sobre el segundo lugar, despejaría toda duda. El segundo escenario, de un resultado parejo, bien sea del *segundo lugar* para la primera vuelta, o bien sea en la segunda vuelta, tiene el potencial de generar problemas serios de credibilidad.

Por circunstancias muy concretas de la cooperación técnica reciente que la OEA ha brindado en Guatemala, y lo que se ha proyectado en los medios informativos sobre su papel en crisis políticas recientes de otros países (más señaladamente frente a la expulsión forzada del presidente Zelaya en Honduras), la Misión de Observación Electoral de la OEA podría correr el riesgo de ser señalada públicamente por alguna de las fuerzas políticas, de estar en un conflicto de intereses:

- La OEA le ha brindado asesoría técnica al Tribunal Supremo Electoral.
- Asimismo, una Misión Técnica de la OEA realizó la auditoría del padrón electoral existente al año pasado que se practicó, estando aún pendientes de incorporar varios cientos de miles de nuevos votantes que se empadronaron con posterioridad (o porque cumplieron la mayoría de edad o porque nunca se habían inscrito como votantes).
- Otra misión técnica de la OEA realizó un análisis institucional de procesos (más que todo administrativo) del RENAP, que contuvo las recomendaciones de ajuste, reforma y fortalecimiento necesarios para corregir el desorden institucional que encontraron. Pero este informe fue criticado por

el Consejo Consultivo del mismo RENAP, porque la misión técnica de OEA no realizó una auditoría técnica del *estado en que se encontraban las bases de datos de los registros ciudadanos* (tema distinto del Padrón Electoral). En todo caso, el informe de la OEA dio respaldo a que el RENAP no fuera intervenido. Despidieron gente, pero los problemas continúan casi igual.

La misión de observación electoral de OEA, *si no se distancia lo suficiente de las colaboraciones anteriores*, podría ser acusada de estar en cierta forma evaluando el trabajo de la OEA misma, perdiendo neutralidad e independencia ante los problemas potenciales que encuentre en su veeduría.

¿LOS RIESGOS POLÍTICOS?

Esta situación general de desconfianza podría dar lugar a un elevado ausentismo de votantes. Pero si el resultado es contundente (de una amplia ventaja del primer lugar sobre el segundo), no habría problemas inmediatos con la legitimidad de los comicios ni riesgos políticos de conflictos ciudadanos. Más bien los problemas podría encontrarlos después quien gane las elecciones, a la hora de gobernar, si su base electoral fue reducida, respecto del número de empadronados.

El mayor riesgo político se da ante un resultado electoral parejo. Y se advierte en dos elementos en la conciencia de la gente:

1. Son las propias autoridades de los poderes públicos los que irrespetan y violan la ley.
2. Ya no hay institución que tenga la fortaleza y la capacidad para frenar eso, y la ciudadanía ya no tiene adónde acudir para protegerse de abusos.

La indignación ciudadana ante esta ensalada de corrupción y abusos frente a las elecciones generales ya no concede el beneficio de la duda sobre las debilidades de la institucionalidad pública. El descreimiento y el desánimo general se nutren cada vez más de la creciente certidumbre de que siendo las propias autoridades del gobierno central las que irrespetan y violan la ley, se va exhibiendo cada vez más un contubernio amplio y profundo con el Congreso y con el Organismo Judicial.

Lo anterior fue agravado el lunes 9 de mayo con el fallo judicial absolutorio para el ex presidente Alfonso Portillo y sus dos ex ministros, involucrados en un multimillonario desvío de fondos públicos. El fallo parece estar rodeado de señales de soborno (incluyendo una filmación de una cámara de seguridad de la torre de tribunales que fue enviada anónimamente a un noticiero de televisión pidiendo que se haga justicia), en el cual la jueza presidente del Tribunal, razonó su voto en contra.

En esta percepción ciudadana, el Estado habría dejado de funcionar como se suponía que debía funcionar en beneficio de sus ciudadanos, y opera más bien a favor de esquemas particulares y personales de interés y de poder en una opción de continuidad a toda costa, servidos desde el Estado, con toda impunidad.

Frente a este telón de fondo, los otros componentes que deben tenerse en cuenta en estas elecciones son que:

3. Los dos partidos grandes, que acaparan la intención de votos en las encuestas, *tienen capacidad de movilización popular de choque*. Ante un resultado parejo de segunda vuelta (con una diferencia incluso mayor que los 32.000 votos de la elección de 1996), ambas organizaciones van a defender su opción de triunfo como sea. Algo parecido se daría en la primera vuelta, si la ex primera dama, Sandra Torres, no fuera inscrita, o si llega a un resultado muy parejo con otro candidato, disputándose el segundo lugar, para pasar a la segunda vuelta.
4. Un cuarto elemento es la presencia del crimen organizado en el financiamiento de campañas locales para el control de territorios, y las amenazas y atentados contra candidaturas que no les cuadran. Para fines de junio van ya 17 asesinatos de candidatos y varias interrupciones de actividades proselitistas de distintos partidos, por riesgos de seguridad.

La posibilidad, por tanto, de confrontaciones violentas es mucho mayor hoy que en todas las elecciones desde 1986.

En una conversación hace pocos días con un diplomático en ciudad de Guatemala, él preguntaba «si en Guatemala podría pasar algo similar a lo de Honduras». Calificó y especificó su pregunta, anotando que, si en caso de que el proceso electoral evolucionara en Guatemala de cierta forma que la Sra. Sandra Torres (ahora divorciada del presidente Colom) se inscribiera, y

subiera en las encuestas, durante la campaña electoral, y tuviera posibilidades realistas de pasar a segunda vuelta o de ganar las elecciones, *¿se podría generar un golpe de Estado parecido al de Honduras?*

La respuesta casi automática es que no, porque las condiciones son distintas. Pero cabe formularse algunas inquietudes e interrogantes.

- Hay claras señales en la conciencia ciudadana de una erosión de la institucionalidad pública, sobre todo de los poderes independientes del estado, a favor de intereses particulares, vinculados a ambiciones políticas o al crimen organizado.
- Hay también señales de que esta erosión se está practicando desde el poder ejecutivo. El proceso de deterioro institucional y la erosión del Estado de derecho practicada desde el Organismo Ejecutivo, así como las cuestionables prácticas exhibidas en los procedimientos del Congreso de la República, y del Organismo Judicial *sí llegan a parecerse un poco a la situación de Honduras* en los meses y semanas inmediatamente anteriores a la crisis del 28 de junio de 2009.

Sobre todo porque la ciudadanía, informada de la corrupción y de los abusos, no tiene otras instituciones adónde acudir para que se detengan estos abusos. La percepción de que la principal fuente de impunidad viene del gobierno y de la ex pareja presidencial, *¿podría estar creando las bases ciudadanas, sobre todo en la clase media, para un desenlace electoral violento, o para la búsqueda de alternativas de hecho, al margen de la Constitución y la ley?*

Es la propia ciudadanía organizada la que puede conjurar cualquier tentación de alteración del orden constitucional y esforzarse por apoyar públicamente la institucionalidad existente, sobre todo, en materia electoral, al Tribunal Supremo Electoral, así como vigilar su correcto desempeño.

INSERCIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Guatemala sufrió un aislamiento severo durante la época del conflicto armado interno, por virtud de las violaciones a los derechos humanos que se atribuían al Ejército y a las fuerzas de seguridad del Estado. Durante varios años, Guatemala fue condenada en la antigua Comisión de Derechos Humanos

en la ONU/Ginebra, como Estado violador de los derechos humanos de su población. Todo ello cambió conforme se fue acercando el fin de la negociación y se firmaron finalmente los Acuerdos de Paz.

La agenda internacional de Guatemala ha estado signada por su cercanía geográfica a Estados Unidos de América y por su compromiso con el proceso de Integración Centroamericana, pero, a partir de los Acuerdos de Paz se renovaron dichas agendas y se enriquecieron con mayores aperturas hacia Europa, Asia y América Latina. Se mantienen, sin embargo, algunos temas faltos de definición clara, por virtud de contradicciones fundamentales entre el proceso de integración y las negociaciones de libre comercio, que por un momento se llegaron a convertir prácticamente en la única Agenda externa para los países centroamericanos, impuesta no sólo desde el norte, sino también por algunos grupos internos.

El surgimiento de nuevos temas geopolíticos en América del Sur, así como de nuevos agrupamientos de países, ha contribuido también a una agenda externa cuidadosa, que trata de conjugar todos esos aspectos. Todo ello motivado por cambios fundamentales que la región ha experimentado, en donde se mezclan, como se indicó, problemas muy antiguos con problemas recientes no del todo resueltos, y además con problemas nuevos creados por el mundo tan interconectado e interdependiente en que vivimos, en una dinámica de globalización financiera y tecnológica que se nos impone.

La región está en un proceso de fragmentación que ha sido agravado por la crisis de Honduras, con algunos elementos significativos a tener en cuenta.

En cuanto al proceso de integración regional:

- El proceso de integración regional muestra un dinamismo constante en los temas de integración aduanera (se han armonizado el 97% de aranceles) y en la ampliación de acuerdo migratorio CA-4 entre El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, así como en las decisiones recientes y ya implementadas de cuasi libre tránsito entre El Salvador, Guatemala y Honduras –hasta el golpe en Honduras–, a lo que Nicaragua estaba en proceso de sumarse.
- Las negociaciones con la Unión Europea para un Tratado de Libre Asociación iban progresando razonablemente bien con la expectativa de concluir en 2009. La crisis hondureña detuvo temporalmente las nego-

ciaciones, y la problemática interna de Nicaragua la comprometió un tanto, pero culminaron exitosamente.

- Los temas estratégicos en los que se trabaja, además de la Unión Aduanera, son: Seguridad Democrática, Seguridad Alimentaria, Migración y Energía.

Sin embargo, mantenemos una falta de claridad sobre qué integración queremos realmente, frente a:

- las confusiones creadas en la propia Centroamérica por la carrera hacia los acuerdos comerciales,
- la fragmentación y multiplicación de nuevos ámbitos que estamos viendo en América del Sur,
- y la multiplicación de Cumbres que llevan mucho tiempo en preparar, demandan mucho tiempo de los presidentes y ministros, y no producen casi nunca resultados de importancia. De hecho, la mayor parte de los más de mil acuerdos, resoluciones e instrucciones de nivel presidencial han quedado sin cumplimiento.

Igualmente, la *crisis de Honduras* ha puesto de relieve nuevamente ciertas dinámicas complejas en las vecindades, que algunos sectores creían resueltas o, cuando menos, razonablemente manejables con estabilidad:

- La influencia divisiva de la política del presidente Chávez en la agenda del ALBA. Los gobiernos y sociedades centroamericanas no tienen problema con Cuba (que, después de los Acuerdos de Esquipulas, fue asumiendo un papel discreto en política exterior y pragmático en materia comercial). Pero sí tienen problema con la retórica agresiva y confrontativa del presidente Chávez, con sus medidas internas en Venezuela, y con la retórica de los presidentes afines (Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega).
- La capilaridad enorme que existe entre los sectores productivos centroamericanos y las clases medias, bastante conservadoras. El apoyo compartido a la expulsión de Zelaya, al régimen *de facto* de Micheletti y al derecho de los hondureños de decidir lo que quieren, fue abrumador. El empresariado guatemalteco (al igual que el de otros países centroamericanos) consideró a Micheletti un héroe.

- La importancia de la influencia norteamericana en Centroamérica, pero con un relevante desplazamiento del liderazgo del Departamento de Estado al de la Defensa, por razones de la agenda de seguridad en Estados Unidos creó mucha confusión recientemente.

En términos de temas contenciosos, Guatemala mantiene desde el siglo XIX un diferendo territorial con Belice, que ambos países llevaron a la OEA, para encontrar una vía jurídica, ya que la vía política había fracasado históricamente. Allí se logró un «Acuerdo Compromisorio» en el cual Belice y Guatemala han convenido realizar consultas populares (obligatorias en sus respectivas Constituciones) para poder llevar el diferendo a la Corte Internacional de La Haya. Las consultas populares deben llevarse a cabo el mismo día, debido a los calendarios electorales de los dos países, pero ello no podrá realizarse sino hasta 2012.

Guatemala, a pesar de diversos intentos, nunca logró acceder a una de las sillas temporales en el Consejo de Seguridad de la ONU, mientras que sus vecinos centroamericanos ya tuvieron esa oportunidad, en algunos casos dos y tres veces. Es muy posible que se debiera a la extendida guerra interna y a la mala imagen en derechos humanos de allí derivada. Ya dejada atrás esa situación, y habiendo entrado a formar parte del nuevo Consejo de Derechos humanos de la ONU en Ginebra, Guatemala intentó nuevamente postularse en la administración anterior, pero encontró una oposición muy vigorosa por parte de Venezuela que se postuló igualmente. A pesar de haberle ganado 46 votaciones a Venezuela, Guatemala no lograba los votos suficientes, por lo que, de común acuerdo, decidieron retirarse a favor de Panamá. En una nueva oportunidad, Guatemala tendrá por primera vez en su historia un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, a partir del 1 de enero de 2012.

CRISIS DE ESTADO EN UNA PATRIA POR HACERSE

Los elementos anteriores, como se ha ido argumentando, apuntan por un lado a una democracia frágil, todavía en construcción, con varias facturas históricas y agendas pendientes, en donde la sociedad va avanzando en medio de grandes insuficiencias institucionales y un enorme déficit de Estado. Pero,

por otro lado, también apuntan a un conjunto de problemas y amenazas que ponen en riesgo la existencia misma del Estado democrático.

El Estado de Guatemala no cuenta con los ingresos tributarios para responder a las demandas de la sociedad y a los enormes desafíos que enfrenta con la eficacia y la congruencia necesarias. Los temas de corrupción y falta de transparencia mantienen raíces endémicas en medio de un deterioro generalizado de las instituciones públicas. El sistema de partidos políticos no refleja adecuadamente las aspiraciones de la gente, ni los representa en su papel mediador entre la sociedad y el Estado. De ahí que la participación de la gente se concentre más en el nivel local que en el nacional. En varias dimensiones, Guatemala exhibe síntomas similares a otros países centroamericanos y sudamericanos en donde se desarrolla un programa político de erosión de los poderes públicos y de su independencia, desde el Estado mismo, mayoritariamente desde el Ejecutivo, con el objetivo de la continuidad y permanencia en el poder. Y el crimen organizado ha contaminado la institucionalidad pública para mantener o ampliar los espacios de impunidad necesaria para sus negocios, infectando a los poderes públicos y pactando con ellos. El pacto elitario para la gobernabilidad del país ya no resiste, y la Constitución tampoco. Por esto enunciábamos al inicio la hipótesis de una crisis de estatalidad, más que de gobernabilidad.

Estos rasgos peligrosos deben releerse también tomando en cuenta un conjunto de elementos nuevos de re-funcionalización de dinámicas sociales, síntomas quizás de una evolución distinta de sectores poblacionales. Hay una recomposición de movimientos sociales, de diversas vocaciones y propósitos, que han transformado el carácter y la orientación de sus antiguas agendas reivindicativas expresadas durante la época del conflicto armado interno, –y que eran generadoras de división y de exclusiones dentro de los mismos movimientos, por una mirada distinta al control de territorios–. El control sobre el territorio ya no es tanto por el acceso a tierra para cultivar (reforma agraria). Estamos ante la posibilidad de un movimiento emergente de carácter territorial, y con el territorio, el acceso a y el control de recursos naturales y que se opone a la explotación de recursos estratégicos (hidroeléctricas, combustibles fósiles, minería metálica a cielo abierto), que es sincrético y en donde *cabe todo el mundo*: movimientos campesinos, indígenas, ecologistas, iglesias, autoridades locales tradicionales, viejos cuadros de la guerrilla.

En esta orientación de control sobre el territorio, que ya no es tanto ideológica como en las décadas anteriores, esta visión de movimientos sociales se enfrenta con la del crimen organizado y de su forma y método de controles territoriales, así como la «conscripción» de población local de los narcos.

Se trata de dos visiones, con perspectivas y capilaridades transnacionales distintas, por ahora antagónicas, en las que el Estado democrático en construcción resulta incómodo si funciona como debe, o se vuelve el objetivo institucional a acondicionar, cooptar y corromper. En ambos frentes, hay un conjunto de consecuencias que frenan el dinamismo económico, y restan productividad y competitividad a nuestra economía, por diversas razones y consecuencias. En el caso del narco, se trata de una guerra perdida ya que el principal motivador es el inmenso mercado de consumo que se encuentra fuera de nuestras fronteras y sobre lo cual no se ve que se esté asumiendo esa co-responsabilidad tan declarada. Pero el daño principal para países como Guatemala, que más allá de ser corredores y bodegas del narcotráfico hemos pasado a ser «estaciones de servicio» de todos los frentes de ilegalidad del crimen organizado, es la *pérdida de vidas*.

En estas batallas, la falta de proyecto político nacional arriesga el horizonte de factibilidad del Estado democrático como lo conocemos. Y para una agenda de futuro, éstos son los dilemas que enfrenta una patria por hacerse.

HONDURAS: EL CONTEXTO CRÍTICO DE LA DEMOCRACIA Y LA PRECARIEDAD DE LA GOBERNABILIDAD

Por

Leticia Salomón

Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)

INTRODUCCIÓN

Honduras está ubicada estratégicamente en el centro de la región centroamericana, con fronteras terrestres con Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y fronteras marítimas con varios países tanto en el mar Caribe, en el Atlántico, como en el golfo de Fonseca, en el Pacífico. Esta posición privilegiada le ha traído algunas complicaciones en sus relaciones con los países vecinos, lo que le llevó a tener problemas limítrofes con Nicaragua en 1959 y con El Salvador en 1969, además de su involucramiento en la guerra centroamericana en la década de los ochenta en el siglo pasado.

Lo anterior se produjo en un periodo de reafirmación del papel de las Fuerzas Armadas como defensoras de la soberanía e integridad territorial, papel que fue disminuyendo en importancia con el paso de los años y la solución internacional de las disputas, y fue incorporando un papel más ideologizado en la guerra centroamericana que afectaba básicamente a Nicaragua y El Salvador, función que era consecuente con su formación y capacitación en el marco de la guerra fría y del apoyo de Estados Unidos.

La situación de Honduras era de menor polarización social e ideológica en comparación con los países mencionados. Esto se explica por la forma

oportuna en que aparecía el reformismo civil y militar, neutralizando la movilización social y redireccionando la protesta social, como ocurrió con la reforma agraria a inicios de los años sesenta, impulsada a nivel internacional por la Alianza para el Progreso y a nivel nacional por un presidente civil del Partido Liberal, y a comienzos de los años setenta, con la reforma agraria impulsada por el reformismo militar que llegó al poder el 4 de diciembre de 1972, cuando en el país se intensificaban las tomas de tierra en el ámbito urbano y rural.

Lo anterior sirve para explicar cómo Honduras llega a un intenso proceso de reforma y modernización del Estado en los años noventa, acompañado de un fuerte involucramiento de la sociedad civil en el debate de los grandes temas nacionales a nivel de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin pasar por la guerra civil que azotó a Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante muchos años, lo cual les obligó a impulsar complicadas salidas negociadas a las crisis nacionales.

Este fenómeno incluyó un fuerte proceso de reforma en el ámbito de defensa, el cual se inició en 1995 y adquirió presencia constitucional con dos presidentes del Partido Liberal, Carlos Roberto Reina (1994-1998) y Carlos Roberto Flores (1998-2002). Con esta reforma, las Fuerzas Armadas veían eliminado el servicio militar obligatorio; consolidado su retiro de instituciones clave del Estado a las cuales habían accedido por supuestas razones de seguridad, como era el caso de la empresa de telecomunicaciones (Hondutel), Marina Mercante, Migración y Policía, entre otras; de la misma forma en que vieron restringido el fuero militar a delitos internos de la institución y eliminados los privilegios de exención de impuestos en las tiendas exclusivas de los oficiales. La sustracción de la Policía del ámbito castrense en el cual se había constituido como cuarta fuerza de las Fuerzas Armadas y, como tal, conducida y deformada por militares, permitió iniciar un proceso de reforma policial limitado porque se trató de un traslado de competencias más que de la creación de una nueva policía, lo cual afectó posteriormente su legitimidad institucional.

En ese contexto podemos hablar de tres fases muy definidas en el proceso de transición y fortalecimiento de la democracia, fenómeno que se inicia en 1982 con la sustitución de militares por civiles en la conducción del Estado, dando lugar con ello a un largo proceso de transición política, institucional y cultural del autoritarismo a la democracia. Esta primera fase, que dura hasta 1990, se caracteriza por la sucesión de gobiernos civiles, incluido

el traspaso de un partido político a otro, algo que no se veía desde hacía muchos años en un país caracterizado por guerras internas y constantes golpes militares en la primera mitad del siglo XX. Pero también se caracteriza por una fuerte presencia de las Fuerzas Armadas en el sistema político, hecho alimentado y potenciado por la guerra centroamericana en la que Honduras jugó un claro papel estratégico.

La segunda fase se inicia en 1990 con un giro en la situación centroamericana asociado a la finalización de la guerra fría, la firma de los procesos de paz en El Salvador y Guatemala, y la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua. Este proceso de distensión ideológica de la región relega a las Fuerzas Armadas a los cuarteles y les obliga a insertarse en la tendencia latinoamericana de redefinir el papel de los militares en la democracia, situación confusa en el caso hondureño que los impulsó a intensificar sus funciones en los ámbitos agrícola y forestal, y a utilizar la opción del servicio militar voluntario para impulsar procesos de capacitación en electrónica, mecánica y otros oficios. Esta fase permite consolidar la sucesión de gobiernos civiles, manteniéndose la tendencia de dos gobiernos consecutivos del Partido Liberal y un gobierno del Partido Nacional, se avanza en los procesos de reforma y se intensifica la participación de la sociedad civil en las diversas instancias de diálogo que se van instalando a nivel nacional y local.

El golpe de Estado del 28 de junio de 2009 pone un fin inesperado a esta fase, produce un quiebre democrático de fuerte impacto y da inicio a una tercera fase de caos institucional y político; fuerte confrontación ideológica y social; severa crisis de legitimidad del sistema de partidos; acelerado deterioro de la confianza en el sistema electoral; desaparición de las mediaciones tradicionales entre Estado y sociedad (Iglesia y partidos políticos); restitución del protagonismo e impunidad de los militares; apareamiento de una policía fuerte en la represión social pero débil en la represión del delito; resquebrajamiento de la institucionalidad del sistema de justicia; un peligroso acercamiento entre poderes fácticos (Iglesias, empresarios, dueños de medios de comunicación) y el poder político; un fuerte control institucional del Poder Legislativo sobre instituciones clave del Estado; una fractura muy fuerte en el bipartidismo; y un creciente rechazo ciudadano a la política.

Todo este proceso se encuentra mediado por tres fenómenos que han ido minando la confianza en el sistema de partidos y la legitimidad de las instituciones del Estado, referidos a la corrupción, el incremento de la delin-

cuencia común y la intensificación del crimen organizado, todo ello asociado a la ineficiencia y politización partidaria de las instituciones clave del Estado a quienes compete su investigación, persecución, castigo y erradicación.

EVOLUCIÓN POLÍTICA

Desde el inicio del proceso de transición política en 1980, se han producido nueve procesos electorales, un militar en el primer gobierno de transición, cinco presidentes del Partido Liberal y 3 presidentes del Partido Nacional. Es importante precisar que Honduras se caracteriza por un sistema bipartidista bastante cerrado, desde hace más de un siglo. Los dos partidos que se disputan la presidencia de la República cada cuatro años son: el Partido Liberal, inicialmente vinculado a organizaciones sociales de obreros y campesinos, sectores progresistas y un fuerte posicionamiento anti militarista, y el Partido Nacional, de esencia conservadora aunque con ocasionales manifestaciones modernistas y reformistas, tradicionalmente cercano a las Fuerzas Armadas, de las cuales fueron su brazo político en el golpe de Estado de 1963.

Tres partidos pequeños completan el sistema de partidos en el país: el Partido Innovación Nacional y Unidad (PINU), el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (DC) y el Partido Unificación Democrática (UD). Su tamaño se expresa en la escasa obtención del voto ciudadano, lo que les lleva a alcanzar algunos diputados en el Congreso Nacional, cuya importancia numérica no es significativa pero sí su vinculación al partido mayoritario, cuando se necesita mayoría cualificada para obtener aprobaciones a iniciativas de ley.

Los partidos tradicionales han ido evolucionando desde una fuerte polarización que los diferenciaba hasta una peligrosa cercanía que tiende a indiferenciarlos. Se ha ido produciendo un desdibujamiento ideológico que los conduce a aparecer como un solo partido político con dos alas, una conservadora y otra progresista, y cada vez coinciden más con los empresarios y permiten que éstos mantengan una peligrosa cercanía con el poder político.

Para comprender mejor la evolución política del país, es importante rescatar las tendencias generales que se desarrollan en los primeros veintitrés años de la transición a la democracia y que son resumidos de la siguiente manera (Salomón y otros, 2004: 100-115):

- El primer presidente civil de la transición no significó una ruptura significativa del régimen anterior y su gobierno presentó varias características que lo acercaban más al autoritarismo que a la democracia.
- Durante la primera fase de la transición, la década de los ochenta, se experimenta un desplazamiento gradual de los líderes conservadores y autoritarios por líderes modernos y más democráticos, situación que se reafirma en la siguiente década.
- Existen elementos explicativos de la tendencia electoral que tienen que ver con el desempeño del partido y del presidente de la República, en el poder o fuera del mismo, y otros que se relacionan con las características del candidato de la oposición en cada proceso electoral.
- De manera intuitiva, más que racional, el electorado hondureño ha ido rechazando a los políticos tradicionales y favoreciendo a los políticos modernos y/o reformistas, sin importar el partido al que pertenecen.
- Con cada elección ha ido desapareciendo la fuerza del «voto duro» o incondicional para producir el triunfo electoral de uno u otro partido, y cada vez adquiere más fuerza el voto independiente o «voto volátil», que no tiene preferencia partidaria particular, lo que le lleva a votar indistintamente por uno u otro candidato de los partidos tradicionales e, incluso, de los pequeños.
- La forma tradicional de hacer política en los procesos electorales y en el gobierno ha entrado en crisis, lo que permite el avance de nuevas opciones que superan los vicios y deficiencias tradicionales, situación que no siempre ha sido asumida como necesidad de reforma por los partidos.
- De manera gradual y muchas veces imperceptible para todos, incluyendo los políticos, se ha ido desarrollando una institucionalidad que limita la relación partido-clientela y conduce al choque entre la estructura del partido y la estructura del gobierno por la colocación de la clientela.
- Se produce una especie de desplazamiento del control institucional para la ubicación de la clientela hacia el aumento del control político partidario o sectario de las instituciones nuevas o remozadas (Tribunal Superior de Cuentas, Tribunal Supremo Electoral, Corte Suprema de Justicia, etc.).
- Se ha ido desdibujando la línea de diferenciación ideológica interpartidaria e interlíderes de partidos diferentes, lo que provoca similitudes y diferencias que van más allá de los partidos políticos.

- Con el proceso de construcción democrática que hemos vivido en los últimos veintitrés años se ha observado un proceso desigual de modernización y democratización del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, en el que esos partidos evidencian un desarrollo menor.
- Los partidos políticos jugaron un mejor papel al enfrentar los retos de la transición en su primera fase que en la segunda.
- Con cada proceso electoral, particularmente con los últimos, la ciudadanía se va volviendo más exigente con los candidatos y demanda de ellos mayores y mejores propuestas, menos confrontación y más respeto.
- La transición dio lugar a un debate académico y político sobre la necesidad de recomponer la matriz que relaciona al Estado, la sociedad civil y los partidos políticos. De este debate se beneficiaron la sociedad civil y los funcionarios del Estado y se autoexcluyeron los partidos políticos.

Estas características se mantienen hasta la actualidad, lo que expresa algunas consideraciones clave para entender lo que ocurrió en el proceso electoral de 2009 que condujo al triunfo al actual presidente Porfirio Lobo Sosa, del Partido Nacional. Este proceso electoral puso de manifiesto algunas características que retratan la crisis del sistema de partidos, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes:

- El candidato del Partido Liberal (el mismo que contribuyó al derrocamiento de un presidente de su propio partido) sufrió la derrota más fuerte en toda la historia de su partido.
- La ciudadanía en resistencia hizo propaganda para no votar por los diputados que trataban de reelegirse y que se habían confabulado para dar el golpe de Estado.
- La ciudadanía en resistencia llamó a abstenerse de votar en las elecciones generales de 2009, con lo cual llevó el abstencionismo a su máxima expresión.
- El día después de las elecciones, la gente en resistencia salía a las calles a mostrar orgullosa su dedo indicando que no había ido a votar.
- La falta de transparencia en el conteo electrónico de votos y la tardanza en comunicar los primeros resultados, hizo trascender el arreglo político interno en el Tribunal Supremo Electoral de inflar los datos obtenidos,

acortar la distancia entre el ganador y el perdedor, y reducir el volumen de abstencionismo.

Todo lo anterior expresa la fuerte crisis interna del Partido Liberal; el triunfo electoral del Partido Nacional sólo con el voto duro de su partido, fenómeno que había dejado de producirse en los últimos procesos electorales en los cuales el voto que decidía el triunfo electoral era el voto volátil que esa vez no fue a votar; fuerte fractura de la legitimidad de los partidos ante la sociedad, por su comportamiento durante el golpe de Estado; fuerte deterioro de la confianza en el Tribunal Supremo Electoral, conformado por militantes activos de los partidos tradicionales y advertencia sobre la necesidad de cambiar la forma de hacer política, si los partidos piensan en recuperar legitimidad social en futuros procesos electorales.

Otro elemento a destacar es el anquilosamiento de los partidos en cuanto a la construcción de una cultura política democrática. El ritmo de los procesos y la intensidad de las reformas hicieron que los partidos fueran quedando rezagados ante la demanda de modernidad y readecuación de sus estructuras a un nuevo contexto, lo cual se explica por el abandono de la capacitación de sus cuadros y de la preparación previa para asumir la conducción del Estado.

LAS FUERZAS ARMADAS

Antes del golpe de Estado de 2009, las Fuerzas Armadas hondureñas habían incursionado como institución en tres fenómenos similares: en 1956, para resolver disputas internas de los dos partidos políticos tradicionales que habían conducido a una coyuntural crisis político-partidaria; en 1963, para enfrentar lo que ellas interpretaron como amenaza subversiva, referida al impulso de la reforma agraria impulsada en un contexto conservador y fuertemente ideologizado, situación comprensible únicamente por el predominio de la lógica de la guerra fría en el contexto internacional y en la deformación del papel de las Fuerzas Armadas. Finalmente, en 1972, para impulsar un proceso reformista orientado a desarrollar el capitalismo en el agro y a impulsar el desarrollo industrial en las principales ciudades del país, en el cual mantuvieron una fuerte base social de obreros, campesinos y empresarios. Para entonces, las

Fuerzas Armadas arrastraban consigo la ilegitimidad derivada de su fracaso en realizar su función prioritaria de defender la soberanía y la integridad territorial con su fracaso operativo en la guerra sostenida con El Salvador en 1969, situación de la que se libró por la exaltación del patriotismo en una ciudadanía que no vaciló en ponerse al lado de las Fuerzas Armadas para repeler los ataques del ejército salvadoreño.

La guerra centroamericana de los años ochenta produjo nuevamente un alejamiento entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, lo cual se produjo por el violento reclutamiento militar de jóvenes y la violación de derechos humanos. La finalización de la guerra fría y el giro de la crisis centroamericana impactaron fuertemente en una institución que había sido formada y deformada para combatir el enemigo interno, lo que explicaba la confusión institucional de definir su papel en el proceso de transición a la democracia que se experimentó en la década de los noventa.

La reforma militar impulsada en 1995, que condujo a posteriores cambios en la Constitución de la República y en la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, las obligó a salir del escenario político, replegarse a los cuarteles y alejarse de la sociedad a la que habían confrontado y de los partidos políticos a los que había incomodado con el reclutamiento y las denuncias constantes de violaciones a los derechos humanos.

La oposición inicial de las Fuerzas Armadas a esta pérdida de poder asociada con su violenta salida de las instituciones del Estado que controlaban, se tornó en relación inversa con los dividendos obtenidos con el paso de los años y con su conversión de amenaza en apoyo a la ciudadanía, lo que le generó niveles de legitimidad que competían con los de la propia Iglesia católica.

Las Fuerzas Armadas fueron construyendo, obligadas por las circunstancias, un proceso de profesionalización derivado de su mirada hacia adentro, de su búsqueda de opciones de futuro con la obtención de grados en carreras civiles. Se sumaron a la iniciativa generalizada de tener su Libro Blanco de la Defensa (LDN, 2005) y comenzaron a dar señales que estimulaban la confianza ciudadana y la confianza política en su institución. En este libro hacían suyas las amenazas a la seguridad establecidas por la OEA en la Conferencia especial de seguridad referida a terrorismo, delincuencia organizada transnacional, drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas, pobreza extrema, exclusión social, desastres naturales, VIH-Sida, entre otros, lo que

estaba indicando una atención consecuente con los cambios de contexto que se habían producido.

Con el proceso de reforma se introdujo un peligroso acercamiento entre la cúpula de las Fuerzas Armadas y los presidentes del Poder Ejecutivo, particularmente cuando se acercaban las fechas del nombramiento del jefe del Estado Mayor y de los jefes de las distintas fuerzas, integrados todos en la Junta de Comandantes. Para ser consecuentes con las prácticas tradicionales en la forma de hacer política, los presidentes trataban de quedar bien con los militares negociando nombramientos legales o ilegales, financiamiento presupuestario y otros.

Esta relación desconfiada pero estable se echó por la borda con la participación directa de las Fuerzas Armadas en el golpe de Estado de 2009, con el cual sintieron que tenían su oportunidad de recuperar los espacios perdidos, obtener privilegios y beneficios personales e institucionales, recibir atención nacional e internacional y demostrar que seguían siendo buenos en todo aquello en lo que habían sido entrenados en el pasado inmediato: la represión de la protesta social y de la indignación ciudadana.

INSEGURIDAD CIUDADANA

La larga permanencia de los militares en el ejercicio del poder político antes de la transición (17 años casi ininterrumpidos de presencia directa, 1963-1980) hizo que la forma de violencia más conocida viniera del Estado en su permanente confrontación con la sociedad por cuestiones ideológicas. Desde 1980 se comenzaron a elevar los números de la violencia y delincuencia común y, paralelamente, comenzaron a disminuir los datos de la violencia represivo-institucional, coincidiendo todo ello con la eliminación del servicio militar obligatorio.

Esta coincidencia histórica hizo pensar a muchos, particularmente a los más conservadores, que el auge de la delincuencia se debía a la eliminación del servicio militar obligatorio con el cual se imponían fuertes medidas disciplinarias a los jóvenes que eran reclutados. Esta añoranza por el pasado autoritario impulsó a muchos a pedir la restitución del mismo, olvidando que existen muchos factores económicos, sociales y culturales que podrían

explicar el auge de la delincuencia no sólo en el país sino a nivel regional e internacional.

Uno de los temas recurrentes se asoció con la pobreza, lo que obligó a los gobiernos a formular políticas de combate y erradicación de la pobreza, creyendo que existía una relación directa entre pobreza y delincuencia, lo que condujo a un proceso de estigmatización de la misma. La delincuencia común es la delincuencia de mayor visibilidad e impacto social pero de menor impacto económico, en cambio la delincuencia mayor, asociada al crimen organizado, es de menor visibilidad e impacto social pero de mayor impacto económico.

La percepción de inseguridad ha sido creciente en todo el periodo que va desde el inicio de la transición a la democracia, lo que ha obligado a los conductores de los poderes Ejecutivo y Legislativo a tomar medidas, muchas veces improvisadas, para dar respuesta a la demanda ciudadana de seguridad. Uno de los temas que acaparó su atención y escandalizó a las organizaciones de la sociedad civil fue lo relativo al combate de las maras o pandillas en el periodo 2002-2006, pues llegó a estigmatizarse a los jóvenes por su forma de vestir o actuar y a manipular la magnitud del problema para acaparar la atención nacional e internacional.

El problema de las maras no pertenece a la agenda militar o policial sino a la agenda social e incluye toda la deuda social del Estado en relación a vivienda, empleo, salud, educación y otros. No obstante, sus líderes han evolucionado de la delincuencia común al crimen organizado, facilitando su trabajo y asegurando su impunidad desde lo social. Este fenómeno, que constituye una pequeña parte del problema, no puede asociarse con el incremento de la delincuencia común, como ha ocurrido hasta ahora, en donde la desesperación de la ciudadanía lleva a creer que todo el que roba el bolso o apunta con un arma para robarle las tarjetas de crédito es un marero.

La falta de una visión integral y de largo plazo en la política pública referida al tema de la inseguridad hace que el problema sobrepase la capacidad de respuesta del Estado, y se concentren sus esfuerzos en la represión del delito que produce réditos inmediatos (se mira que están haciendo algo) pero sin mayor impacto en la dimensión del fenómeno, dejando de lado la prevención (social o comunitaria) que apunta a combatir las causas y ver un horizonte más despejado.

Este fenómeno está agudizando un sentimiento de indefensión en la ciudadanía que la conduce a percibir la ausencia de Estado y a inclinarse por la búsqueda de soluciones individuales, lo que necesariamente conduce a un incremento del armamentismo social.

El fenómeno del crimen organizado es más complejo, quizás por los nexos institucionales y la relación con la corrupción del sistema de justicia, específicamente de sus tres operadores: policía, fiscales y jueces, a lo cual se suma el aumento de la visibilidad del crimen organizado, lo cual puede estar vinculado a los crecientes niveles de impunidad asociados con el castigo de estos delitos. Todo lo anterior se expresa en tres ejes centrales: facilidades para operar, complicidad con los operadores de justicia y permisividad de los políticos, lo que repercute negativamente en la capacidad de respuesta de los políticos convertidos en gobierno y afecta de manera creciente la legitimidad de todo el sistema de partidos.

DESARROLLO SOCIAL

La evolución política producida desde el inicio de la transición, sumada a la complejidad del desarrollo democrático, impulsó la aparición de nuevos actores sociales que vinieron a dinamizar el escenario político y social del país, sumando nuevos enfoques, métodos y formas de expresión a los desarrollados por los actores tradicionales. Organismos de derechos humanos, organizaciones de mujeres, ciudadanos, ecologistas, niñez, juventud, discapacitados, gays y otros se sumaban a la protesta social de los obreros, campesinos, indígenas, pobladores, maestros y estudiantes e irrumpían en los espacios públicos, se sentaban en las mesas de diálogo, se incorporaban a las actividades de incidencia política con el Congreso Nacional en lo referente a las leyes, a las Secretarías de Estado en las cuestiones operativas y a las alcaldías en las cuestiones comunitarias.

Con cierto recelo, los viejos actores sociales, formados en las huelgas, marchas y protestas callejeras, observaban desconfiados el protagonismo de organizaciones de sociedad civil que sin tener una base social se incorporaban como interlocutores en instancias clave del Estado, pasando con una gran naturalidad de la protesta y el plantón a la propuesta en los medios de comu-

nicación, la casa presidencial, el Congreso Nacional o el Ministerio Público. Nuevos temas se iban incorporando a la demanda social, más allá de las reivindicaciones económicas en las que parecían haberse concentrado los viejos actores sociales. Se hablaba de talas de los bosques, violencia contra las mujeres, energía alternativa, combate a los incendios forestales, erradicación de la pobreza, política anticorrupción, derecho a la participación de las mujeres, manejo de la deuda externa y tantos otros temas que se fueron incorporando a la agenda social y poniendo en precario la capacidad de respuesta de los políticos y funcionarios del Estado.

Viejas y nuevas demandas sociales se iban sumando a las reivindicaciones económicas de los gremios, con lo cual se iba complicando el mapa de la conflictividad social y agitando el clima social y político del país. Compromisos derivados de los estatutos gremiales, recuperación de tierras ejidales o nacionales, pago atrasado de salarios, salario mínimo y tantas otras demandas que producían estallidos de diversa duración, ponían en aprieto a las máximas autoridades que se debatían entre la ineficiencia para resolver, la escasez de presupuesto, el empecinamiento de los funcionarios y el radicalismo de los demandantes, todo lo cual crispaba el escenario social, tentaba la disposición represiva de la policía y ponía a prueba la capacidad de los gobernantes para resolver problemas heredados de gobiernos anteriores.

La situación se iba complicando con cada gobierno y cada vez era más fácil predecir la dimensión de la movilización social con que sería recibido el nuevo gobernante, todo lo cual incorporaba nuevos elementos que afectaban la legitimidad del presidente que asumía sus funciones y la legitimidad de todos los partidos políticos a quienes les tocaba lo mismo, sin poseer mayor capacidad de respuesta que los anteriores. Dos temas concitaban crispación y escasa prevención por parte de los partidos políticos: el estatuto del docente y el salario mínimo. En el primero se unían los derechos de los maestros con la protesta de los padres de familia y la incomodidad del secretario de Educación, todo lo cual empujaba a crisis cíclicas de anuncios de movilización, sesiones informativas, marchas pacíficas, marchas agresivas, amenaza policial, negociación y concesión. En el segundo se mezclaban la protesta social por el encarecimiento de la canasta básica, la indiferencia de los empresarios y la escasa habilidad del secretario de Trabajo y Previsión Social para negociar una salida antes de pasar la decisión al presidente de la República.

Un rasgo importante a destacar es que la conflictividad acumulada tenía expresiones sectoriales de mayor o menor magnitud, de mayor o menor enfrentamiento, pero difícilmente llegaba a juntarlos a todos pese a varios intentos de articulación de organización en torno a una demanda central.

Todo cambió con el golpe de Estado. Lo que fue una crisis política se convirtió rápidamente en una crisis social de gran envergadura y lo que parecía ser una reacción de un grupo de seguidores liberales del entonces presidente Manuel Zelaya Rosales (2006-2010) se convirtió en una masiva movilización ciudadana en contra del golpe de Estado, iniciativa que logró articular a una gran diversidad social, política e ideológica que acudía a las calles a enfrentar la represión militar y policial con diversas formas de expresión vinculadas a las consignas en las paredes (sistemáticas, irónicas, artísticas, crudas, violentas e increíblemente estimulantes); caminatas por las calles de la capital y, de forma creciente, por las calles de otras ciudades intermedias y menores, a veces articuladas y simultáneas, a veces motorizadas; sonidos de cacerolas que rompían el silencio de los toques de queda; interminables correos electrónicos que iban y venían proporcionando información, convocando reuniones, denunciando atropellos o proporcionando reflexiones moderadas y radicales.

A esto condujo el golpe de Estado, a darle un mayor sentido a la protesta, a unificar lo diverso, a promover la solidaridad, a crear ciudadanía en las calles, a adquirir cultura política en la casa, la escuela, los medios alternativos, las redes sociales y a pensar que es posible unificar los sentimientos, la racionalidad y las posiciones en torno a una consigna y, sobre todo, a no tenerle miedo a los bárbaros que confrontaban permanentemente a la ciudadanía movilizada, restringiendo el derecho constitucional a la protesta.

Lo anterior no fue un fenómeno exclusivo del golpe de Estado, fue el resultado de un largo proceso de construcción de ciudadanía que tiene su punto de partida en el paso del huracán Mitch a finales de 1998 cuando se intentó, desde la sociedad, convertir el impacto negativo de un fenómeno natural en una oportunidad para crear y recrear una agenda de transformación nacional que superara la visión coyuntural de la reconstrucción nacional. Desde entonces se construye ciudadanía en lo nacional y en lo local, y desde entonces, múltiples organizaciones sociales se dedicaron a crear conciencia sobre lo público y sobre la necesidad de apropiárselo para desempeñar mejor nuestro papel de ciudadanos y ciudadanas. A partir de ahí se fortalece la presencia de la sociedad civil en el espacio público, se reclama y consolida el

derecho a participar, y se construye una visión diferente de la democracia, de las instituciones, de los servidores públicos, de la transparencia, la rendición de cuentas, la solidaridad, la tolerancia y el profundo respeto a los que son, piensan y actúan diferente. Se produce un acercamiento entre lo público y lo privado, y se construye un dinamismo nuevo en el quehacer cotidiano de la ciudadanía.

EL GOLPE DE ESTADO Y SU IMPACTO

El 28 de junio de 2008 se produjo un golpe de Estado en Honduras, diferente y parecido a la vez a otros golpes de Estado en el pasado reciente. Los argumentos que se reprodujeron tratando de interpretar lo que ocurría ese 28 de junio con lo que había ocurrido en los años sesenta de nuestro país o de cualquier país de América Latina, planteando que si fue o no fue un golpe militar, que si los militares fueron actores directos o víctimas de los políticos, que si fue un golpe de todos contra uno (contra el Ejecutivo) y tantas otras cosas más, se vienen abajo cuando pensamos que una iniciativa política, empresarial, mediática, religiosa y militar burló la voluntad de la ciudadanía hondureña que eligió en noviembre de 2005 a Manuel Zelaya Rosales para que gobernara el país de enero de 2006 a enero de 2010, en comicios legales, reconocidos nacional e internacionalmente, sin que exista en la Constitución de la República ninguna cláusula que indique que esa decisión electoral de la ciudadanía pueda ser revocada. Y si aún quedara alguna duda, basta ver la forma violenta, sistemática e ideologizada en que militares y policías reprimían a la ciudadanía que reclamaba su derecho; la forma en que la fuerza –y no la justicia– imponía a un sustituto ilegal; y la forma en que la justicia cerraba los ojos cuando se violaban los derechos de los caminantes resistentes que salían a la calle a protestar por el atropello a la Constitución.

El golpe de Estado cambió a la sociedad hondureña, cambió al país y cambió la cultura política de muchas personas que aprendieron ciudadanía en las calles y en la protesta. Pero sobre todo cambió el sistema político (en su relación Estado-sociedad-partidos políticos), deberá cambiar el sistema de partidos (sacudiéndolo, remozándolo y modernizándolo) y el sistema electoral (actualizándolo, adaptándolo al nuevo contexto, depurándolo).

El golpe de Estado produjo un quiebre democrático muy fuerte: dejó expuesta a la institucionalidad con todas sus debilidades; exhibió a una clase política provinciana, ignorante, irrespetuosa, intolerante y con escasa cultura política; desnudó a los líderes religiosos, obsequiosos con el poder, lisonjeros con los empresarios, gigantescos en su ego y traicioneros con su feligresía; desnudó a los militares en su hipocresía, oportunismo, ambición, incondicionalidad con el poder económico e impecable en su papel represivo; exhibió a la policía como fiel discípula de los militares, irrespetuosa de códigos de honor, violadora de la ley, cínica en su desempeño e ignorante de su función de servidora de los ciudadanos; colocó en vitrina a los empresarios, ávidos de espacios y de negocios, manipuladores del poder político, egoístas con sus ganancias, implacables con los que tienen menos; y desnudó a los dueños de medios de comunicación en su afán manipulador, en la burla al derecho a la información, en su insistencia en apropiarse del presupuesto nacional y en la prepotencia del control y la manipulación.

Después del golpe de Estado ha quedado claro el panorama con todo lo que hay que hacer y lo que no hay que hacer, asegurando la existencia de una instancia, o más, que asegure que el sistema funcione, que no exista más indefensión ante la ley, que paguen todos los que cometan delitos, que se garanticen juicios a los inculpados y que se garantice el respeto a la ley.

Los partidos políticos deberán reflexionar sobre las lecciones que dejó esta larga y profunda experiencia traumática para todos y sacar las lecciones correctas para impulsar un liderazgo renovado con una visión de metrópoli y un horizonte de largo plazo que capitalice lo ocurrido y, sobre todo, que perciba todo lo que quedó destruido y todo lo nuevo que nació.

EPÍLOGO

En julio de 2011 la Comisión de la Verdad y Reconciliación, nombrada por el gobierno para entender lo que ocurrió y «para que los hechos no se repitan», presentó su Informe ante la sociedad nacional e internacional. Muchas cosas quedaron ocultas, otras confusas y muchas mal planteadas, pero la Comisión elaboró un conjunto de recomendaciones en torno a ocho aspectos centrales, los cuales se ubican en los siguientes ámbitos: constitucional, derechos huma-

nos, corrupción, fortalecimiento del Estado democrático de derecho, político-electoral, internacional, medios de comunicación y de la memoria (CVR, 2009). Las recomendaciones que formula la Comisión proporcionan elementos para una agenda de reformas que puede ser retomada desde lo social y desde lo político para estructurar una plataforma que permita reconstruir el tejido democrático, posicionar de mejor manera a los partidos políticos, restituir la dignidad de las instituciones y, sobre todo, recuperar la confianza ciudadana en la política y en lo político. Tales recomendaciones pueden reagruparse y analizarse de la siguiente manera:

- Corregir los vacíos constitucionales y las deformaciones institucionales que afloraron en la crisis desatada con el golpe de Estado de 2009.
- Cambiar procedimientos para nombrar, investigar, evaluar y sancionar funcionarios.
- Fortalecer mecanismos internos de control del desempeño de los operadores de justicia.
- Crear instancias y mecanismos externos de investigación del desempeño institucional.
- Aumentar la participación ciudadana en la vigilancia de instituciones clave como el Ministerio Público y Secretaría de Seguridad, fortaleciendo instancias debilitadas como el Consejo Ciudadano y el Consejo Nacional de Seguridad Interior.
- Neutralizar la capacidad del Poder Legislativo de asegurar el control de instituciones clave del Estado, cambiando los mecanismos tradicionales de selección y nombramiento.
- Garantizar el castigo a los violadores de derechos humanos y asegurar la compensación estatal a las víctimas del golpe de Estado.
- Iniciar procesos de investigación contra funcionarios de instancias clave del Estado cuyo desempeño pudo estar en contra de los intereses de la sociedad, como el Comisionado de los Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia.
- Eliminar toda intromisión política de las Fuerzas Armadas, derivada de sus funciones constitucionales y eliminar su utilización en funciones policiales.
- Vigilar a la policía, investigar, regular y sancionar los excesos cometidos en el control del orden público a raíz del golpe de Estado.

- Investigar y sancionar la corrupción y el crimen organizado.
- Crear el Ombudsman de los lectores para asegurar el derecho ciudadano a la información.

BIBLIOGRAFÍA

CVR/COMISIÓN de la Verdad y la Reconciliación: *Hallazgos y recomendaciones: para que los hechos no se repitan*, Costa Rica, Editorama, julio de 2011.

LAPOP: Barómetro de las Américas, *Cultura política de la democracia en Honduras: 2008. El impacto de la gobernabilidad*, Honduras, 2008.

LDN/Honduras: Libro de la Defensa Nacional, Honduras, Secretaría de Defensa Nacional, 2005.

Salomón, Leticia *et al.*, *Democracia y partidos políticos en Honduras*, Honduras, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), 2004.

MÉXICO: LOS LÍMITES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

Por
Héctor Aguilar Camín
Escritor

¿Por qué las cosas no cambian como podrían cambiar en México? ¿Por qué no se camina con claridad hacia lo que sin duda es el deseo de la inmensa mayoría de los mexicanos, la construcción de un país democrático en lo político, próspero en lo económico, equitativo en lo social?

Una respuesta a esta pregunta tiene que ver con el orden político: las cosas no cambian como podrían cambiar porque México no tiene un Estado capaz de conducir el cambio.

Digo Estado en su sentido más amplio: no sólo el gobierno federal y su presidente, en un régimen presidencial, sino también los otros poderes, el Legislativo y el Judicial, así como los gobiernos locales, el estatal y el municipal, los organismos autónomos como el Banco de México o el Instituto Federal Electoral, los partidos políticos y la sociedad organizada políticamente –sindicatos, empresarios, medios–: todo lo que conforma el espacio público y, en su más amplio sentido, constituye el Estado.

La suma del Estado no le da dirección clara al país, sino una especie de parálisis, una ética de lo posible que se parece más a la resignación que al realismo.

La respuesta está en los límites del Estado democrático creado en México durante los años noventa. Como resultado de su transición democrática, México tiene un Estado capaz de gobernar el país pero no de transformarlo.

Trataré de explicar por qué.

Lo primero que hay que decir del Estado democrático mexicano es que se parece más que nunca a su diseño constitucional (1917).

La Constitución dice que el régimen político de México es el de una república representativa, democrática y federal. Más que nunca antes en nuestra historia tenemos un régimen político democrático y representativo, somos una república con división de poderes y una república federal, con altos rangos de autonomía de los gobiernos estatales.

Lo paradójico es que haber cerrado la brecha entre el régimen político real y el régimen político legal no nos ha traído como resultado un gobierno más efectivo, sino un gobierno más competido, más equilibrado por otros poderes, sujeto a más límites y controles. En muchos sentidos un gobierno menos eficiente.

Veamos esto paso a paso.

Primero, la cuestión democrática y representativa. Luego, la división de poderes. Luego, el pacto federal.

* * *

La democracia mexicana ha traído al país una representación efectiva de la pluralidad política. Es una pluralidad que quedó expresada en tres partidos dominantes, ninguno con más del 40% de los votos, y cinco partidos pequeños, ninguno con más del 7%.

Esta es una pluralidad partidaria más adecuada a las reglas de un régimen parlamentario que al funcionamiento de un régimen presidencial.

En un régimen parlamentario, la mayoría se forma antes de integrar gobierno. Es requisito negociar una mayoría absoluta (la mitad más uno) para formar gobierno. En un régimen presidencial, el gobierno se forma tenga o no mayoría en el Congreso el ganador de las elecciones.

La consecuencia de la fragmentación parlamentaria en un régimen presidencial es lo que vemos en México: un gobierno electo por mayoría que es minoría en el Congreso y que pasa buena parte de su tiempo negociando infructuosamente con él.

Desde 1997, la democracia mexicana produce gobiernos divididos en los que el partido que gana la mayoría en las elecciones presidenciales no tiene la mayoría en el Congreso.

Nuestro régimen democrático no es entonces un sistema que da poderes claros a los gobiernos que elige. Es un ensayo (involuntario) de régimen par-

lamentario en el esquema de un régimen presidencial. El resultado es un régimen presidencial disminuido.

Se combinan así las peores hipótesis de gobernabilidad del régimen presidencial y del régimen parlamentario. Mayorías sin mayoría: diversidad efectiva sin mecanismos practicables para construir mayorías y establecer quién gobierna.

Un Congreso sin mayoría del partido gobernante es el peor obstáculo que pueda encontrar un régimen presidencial. El poder legislativo, siempre en mayoría de la oposición, como ha ocurrido en México desde 1997, se vuelve un poder adversario, capaz de bloquear al gobierno, pero no responsable de conducirlo.

Es lógico que en un Congreso donde la oposición es mayoría se piense sobre todo en cómo debilitar al gobierno federal y a su presidente, no en cómo darle cartas para gobernar. Es lo que sucede en México, país con un poder legislativo que puede bloquear al gobierno pero no le interesa construir con él. Nuestra oposición bloquea más de lo que construye.

¿Por qué? Porque puede. Esta es una debilidad funcional característica de la democracia mexicana, de tradición presidencialista, desconcertada hoy por su lógica parlamentaria, donde la mayoría del Congreso, sin embargo, no tiene capacidad, ni legal ni práctica, de formar gobierno en sustitución de la minoría presidencial que gobierna.

La otra debilidad característica de la democracia mexicana es más profunda. Retrata una democracia asentada sobre un débil imperio de la ley, un débil Estado de derecho.

Consecuencia de esta debilidad del Estado de derecho es la emergencia de la Suprema Corte como un poder con peso no sólo en el ámbito de sus tareas constitucionales sino en todos los demás.

Las leyes, construidas sin rigor por un poder sin contrapesos democráticos –el llamado «régimen posrevolucionario»: 1934-1996–, las leyes, digo, son tan malas, tienen tantos agujeros, abiertos y parchados por las urgencias políticas de un poder sin controles, que en la nueva realidad democrática el espacio de la ilegalidad se multiplica. Los arbitrajes de la Suprema Corte se multiplican también: debe legislar sobre vacíos ostensibles de la Constitución y sobre la ambigüedad de las leyes. A partir de la alternancia democrática del año 2000, muchas leyes secundarias que contradicen la Constitución son llevadas a la Suprema Corte para que resuelva.

Desde entonces han pasado por la Suprema Corte más querellas de consecuencia política y visibilidad pública que en toda su historia. Lo mismo si se trata de una controversia constitucional sobre el poder de veto del presidente al Congreso, que si se trata de peticiones de amparo fiscal, que si se trata del ultraje a una periodista, que si se trata de un ciudadano que reclama sus derechos constitucionales a una candidatura independiente, que si se trata de los presos de la masacre de Acteal cometida en 1997.

En suma, la democracia ha hecho aparecer con fuerza extraordinaria a los Poderes Legislativo y Judicial, en el escenario de un Poder Ejecutivo minoritario. El resultado no ha sido un concierto de equilibrios institucionales sino algo más bien parecido a la parálisis política.

Se han hecho presentes también los poderes soberanos del pacto federal previstos en nuestras leyes. Nunca ha sido tan grande la autonomía de los estados, la soberanía de las entidades federativas.

Un gobernador hábil tiene hoy más poder sobre su estado que el que tiene el presidente sobre el país, y lo mismo podría decirse de los poderes municipales respecto de los gobernadores. Pero esta nueva autonomía de los estados no añade fortalezas al Estado democrático.

Los gobiernos locales son eslabones débiles de la organización estatal ya que no cumplen con dos tareas sustantivas del Estado: primero, no cobran impuestos, los reciben todos de la federación y son por ello poco soberanos en el aspecto fundamental de los ingresos; segundo, no aplican la ley ni garantizan la seguridad de sus ciudadanos. Los gobiernos estatales son los responsables, por ejemplo, de que en México sólo se castiguen en promedio cinco de cada cien homicidios dolosos. Y son los responsables también de la penetración del crimen organizado en sus policías y sus instituciones de seguridad.

Nada ilustra tan bien el problema como la cantidad de policías locales intervenidas por la federación por su batida contra el narcotráfico. Ha sido escandalosa la ocupación de ciudades fundamentales del país por los barones del crimen organizado, sus bandas y sus familias.

De modo que los poderes locales son más autónomos que nunca, pero añaden debilidades más que fortalezas a la gobernabilidad general del Estado.

Puesto todo junto, tenemos el retrato de un régimen político incuestionablemente democrático y representativo, con una efectiva división de pode-

res y un pacto federal de altas autonomías locales. Pero tenemos a la vez un Estado débil, que no aplica la ley, cuya división de poderes se parece al divisionismo y cuyo federalismo tiene algo de *feudalismo* (feudalismo federal).

* * *

Hablamos de un régimen político que no produce mayorías claras. Vive por tanto una situación de empate político, cuando lo que necesita son cambios de importancia.

El de México no es un empate que produzca ingobernabilidad. México no es ingobernable en el sentido de que lo amenacen crisis constitucionales o fracturas del régimen político, rebeliones o golpes de Estado. México exhibe una clara estabilidad política, aun en medio de los picos de violencia que lo sacuden desde las trincheras del crimen organizado.

Lo que la democracia ha generado no es inestabilidad, sino gobiernos incapaces de plantearse cambios importantes. México no tiene una crisis de gobernabilidad política, sino una crisis de gobernabilidad modernizadora.

Para ser un país próspero, equitativo y democrático, un país emergente creíble, México necesita todavía grandes reformas.

Desde el punto de vista de la fortaleza económica del Estado, es necesaria una reforma fiscal que mejore las rentas públicas, suspenda los regímenes especiales y tome por los cuernos el tabú del IVA.

Desde el punto de vista del desarrollo y la equidad, es necesaria una reforma laboral que flexibilice el mercado de trabajo, y una reforma educativa que garantice un piso común de calidad en las escuelas públicas.

Desde el punto de vista de la prosperidad, hacen falta reformas que abran a la competencia los espacios económicos dominados hoy por monopolios públicos y oligopolios privados.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, hace falta legislar en el sentido contrario de lo que hemos hecho hasta ahora, legislar para que puedan formarse mayorías claras en el Congreso, mayorías que den paso a gobiernos capaces de proyectos ambiciosos, con hambre de futuro y capacidad de ejecución en el presente.

Todas estas reformas son caras políticamente y de rendimientos diferidos. Nadie puede emprenderlas o proponerlas sin perder en el camino más de lo que gana.

En el estado de empate democrático que México vive desde su última reforma política, del año 1996, todas las reformas de fondo que el país necesita son inviables. De ahí la falta de ambición en los gobiernos democráticos de México, su resignado espíritu posibilista.

La lógica histórica de la democracia mexicana ha sido quitarle poderes al presidente. Se puso el acento en evitar la sobrerrepresentación de algún partido, limitando enormemente la posibilidad de constituir mayorías claras. ¿Por qué? Porque había que evitar que se repitiera la hegemonía del PRI y que hubiera presidentes todopoderosos, situados por encima de la ley.

A fuerza de insistir en ese rumbo, se llegó a la reforma de 1996, vigente a la fecha, cuyos principios rectores fueron: que nadie pueda alcanzar la mayoría absoluta solo para que todos tengan que ponerse de acuerdo. Funcionó la primera parte: nadie alcanza desde entonces la mayoría. Pero funcionó al revés la segunda: nadie se pone de acuerdo desde entonces.

A fuerza de acotar el poder del presidente, tenemos ahora una presidencia débil, con minoría en el Congreso desde 1997, con escasos poderes de veto y de decreto, y poco poder efectivo sobre los gobiernos locales.

En el Congreso y en el país es mayoritaria la oposición. Tiene la mayoría absoluta en las dos cámaras y en los gobiernos de los estados. Es lógico que se piense en todos esos ámbitos más como oposición que como gobierno, que se piense sobre todo en cómo derrotar al gobierno y a su presidente, no en cómo acompañarlo en la construcción de políticas públicas necesarias.

La pregunta fundamental para la gobernabilidad estratégica de México, la que pueda hacer las reformas que el país necesita, es cómo fortalecer democráticamente al régimen presidencial que, por buenas razones históricas, fue disminuido institucionalmente al punto de hacerlo parecer un paralítico.

No soy ingeniero constitucional ni pretendo serlo, pero de una lectura más o menos asidua de distintas reflexiones sobre el presidencialismo mexicano puedo inferir que lo que nuestro sistema político necesita es fortalecerse, no construir un nuevo edificio, sino arreglar algunos cuartos o pisos del que habita. No hace falta un rediseño del régimen, sino la adaptación penetrante de algunas de sus piezas.

Cuatro reformas institucionales serían suficientes para devolver al Ejecutivo algo del poder que necesita para recobrar la iniciativa.

La primera, concederle mayores poderes de veto sobre iniciativas de ley que puedan venir de la alianza mayoritaria del Congreso.

La segunda, concederle mayores poderes de decreto para situaciones de emergencia, llámese una crisis inesperada de influenza, o una crisis inesperada de desastres naturales, una crisis inesperada de seguridad pública o una crisis inesperada de contracción económica.

La tercera, concederle la facultad de enviar al Congreso dos leyes al año de obligatoria resolución para el Congreso, con fecha fija, bajo el criterio de la llamada afirmativa ficta o leyes guillotina, según el cual la ley que envía el ejecutivo al Congreso, el Congreso debe revisarla y reformarla a más tardar en dos periodos de sesiones de la legislatura, pasados los cuales, si el Congreso no tiene mayoría para reformar la ley, ésta entra en vigor tal y como fue enviada por el Ejecutivo.

La cuarta, abrogar la cláusula constitucional que impide al partido que gana las elecciones tener más del 8% de sobrerrepresentación en el Congreso, lo cual, en las condiciones de pluralidad efectiva de la votación en México, hace imposible alcanzar la mayoría.

Estas cuatro reformas bastarían, creo yo, para darle al Poder Ejecutivo la fortaleza democrática que le falta desde que en 1997 perdió la mayoría absoluta en el Congreso.

El segundo grupo de reformas que se antojan necesarias se refieren a ampliar los poderes del voto de la ciudadanía, para reducir el de las burocracias partidarias y abrir el juego político. Son las cuatro siguientes.

La primera es establecer la segunda vuelta presidencial para que los ciudadanos decidan con claridad, sin lugar a equívocos o a alegatos posteriores de «baja legitimidad», quién quieren que sea su presidente por la mayoría absoluta de los votos.

Segundo, abrir la competencia política a las candidaturas independientes; hoy es imposible competir sin la nominación de un partido.

Tercero, establecer posibilidades de reelección de legisladores, para que los miembros del Congreso tengan que responder por su gestión ante los votantes que los llevaron ahí y no sólo ante las dirigencias de los partidos que los nominaron.

Cuarto, establecer alguna forma de referéndum para cambios constitucionales que permitan, por ejemplo, abrir a la competencia y a la inversión privada los monopolios del Estado, grandes pirámides de corrupción e improductividad en sectores claves de la economía.

* * *

Nada preocupa tanto en las reglas paralizantes de la democracia mexicana vigentes desde 1997 como la resignación que impone a los actores políticos, la falta de oferta de futuro que se deriva de esto, la falta de una narrativa que señale un rumbo deseable al cual dirigirse.

México ha perdido la épica de la Revolución mexicana que le dio rumbo y cohesión al país durante décadas. Esa tonada nacional se quedó probablemente en la crisis de 1982.

México perdió luego la épica de la modernización con que trató de sustituir la de la Revolución mexicana, luego de la crisis del 82. El vuelo de la narrativa modernizadora fue interrumpido por la crisis política y económica de 1994 y 1995.

Le quedó al país sólo la épica de la democracia, que cumplió su promesa de alternancia pacífica en el año 2000 pero, desde entonces, por las razones descritas, parece un barco estancado y no produce los bienes que se esperan de ella. México está ahora en la fase del desencanto con la democracia por sus pobres resultados.

La única línea de futuro deseable lanzada desde el gobierno es la lucha contra el crimen organizado. Pero la oferta de la guerra contra el crimen organizado ha sido cara, ha llenado los diarios y las cabezas del país de sangre, incredulidad y miedo.

Hace falta algo más que eso para sacar a México de su estancamiento anímico y político. Hace falta una promesa creíble de futuro, de progreso, de modernidad, con lo cual no quiero decir sino un equilibrio razonable de prosperidad económica, democracia política y equidad social. Esta visión no parece encarnada, ni siquiera trazada con claridad, en ninguno de los actores políticos del México de hoy.

UN POCO DE HISTORIA

Si se echa una mirada sobre el siglo XX de México se encuentran claramente definidos dos tiempos, dos temperamentos. El primero es de construcción nacionalista. El segundo, de diversidad democrática.

El primero avanza de los años veinte hasta los años sesenta. El segundo empieza en los sesenta, se agudiza con las crisis de 1976, 1982, 1987,

1995, y culmina en la alternancia del año 2000, que sanciona la transición democrática del país pero institucionaliza también su diversidad: sus desacuerdos.

Los afluentes de la construcción nacionalista son múltiples pero están asociados todos, en mayor o menor medida, a la acción cultural, educativa y cívica del Estado, así como al ejercicio de su poder político sobre el territorio y sobre la sociedad.

Los revolucionarios triunfantes doman militarmente al país y centralizan las decisiones en el gobierno; desde ahí, moldean a la sociedad mediante la organización corporativa de sus sectores claves, llámense obreros, campesinos, empresarios o profesionales.

Un afluente crucial de la construcción nacionalista es el indigenismo, diseñado como una estrategia para diluir al indígena en el cuerpo de la nación.

Otro afluente clave es la educación, en su matriz de misión evangelizadora y fundación espiritual («Por mi raza hablará el espíritu»), encarnada por José Vasconcelos, quien puso en los años veinte, como secretario del ramo del presidente Obregón, los cimientos de una política de Estado que cruza todo el siglo.

El despliegue cultural desde el Estado crea y ocupa espacios en las artes cultas y en las populares, en la música y en los libros, en el aula y en los muros públicos.

El resultado es un horizonte de nacionalismo cuyo amplio espectro cubre las décadas siguientes con suave mano de hierro.

El uso y abuso de ese arsenal de cohesión nacionalista llega a su término en los años sesenta, cuando los hijos de la modernización acumulada desafían las rigideces de la «revolución institucional».

En 1968 chocan los estudiantes, hijos de las nuevas clases medias, y el símbolo mayor del sistema político, el presidente de la República. Es el principio del fin de la unidad nacional, la fisura moral que anuncia el segundo tiempo finisecular de México: el tiempo de la diversidad y la democracia.

A partir de la represión estudiantil del 68, se abre entre la sociedad y el gobierno una fisura moral que no cesará de manifestarse desde entonces.

Se erosionan afluentes fundamentales del arsenal nacionalista. El indigenismo muda de paradigma, abandona la idea de integración por la defensa multicultural de las identidades étnicas. Aires cosmopolitas asaltan las artes: rechazan el muralismo, dicen adiós a la novela costumbrista; liman la credi-

bilidad del discurso público que habla de un pasado revolucionario, agrario y popular en un ágora cada vez más urbana, educada y cosmopolita.

Con los años setenta llega La Crisis, que está hecha de varias crisis: la crisis del 76, la crisis del 82, la crisis del 87, la crisis del 95. El rasgo común a todas ellas es que son crisis de finanzas públicas: errores de política económica por dispendio fiscal, imprudencia o megalomanía financiera. Cada crisis separa un poco más a la sociedad de los gobiernos priístas y a los gobiernos priístas del poder. La Crisis es la pareja de la transición democrática.

En respuesta a La Crisis, el gobierno se apresta a tomar también el camino de la modernización como sustituto del nacionalismo revolucionario. Pero apenas ha empezado el «salto a la modernidad» de los noventa, cuando la triste trilogía del año 1994 –rebelión, magnicidios, crisis económica– destruye su credibilidad.

La democracia se quedó dueña de la escena en un horizonte de crítica pública cuya pieza de caza mayor es el Dinosaurio priísta.

Los votantes que consagran la derrota histórica del PRI el 2 de julio son los del México moderno. Cuanto más urbana, educada y joven la población, más alta es la votación por Vicente Fox, el candidato ganador del PAN. Es un voto de apuesta por el porvenir. ¿Pero qué porvenir, de qué país?

Conforme avanza el siglo XXI, cumplido el sueño de instaurar la democracia, México descubre que se ha quedado sin un referente común. Ha dejado atrás la sombra de la Revolución mexicana pero no tiene una identidad de repuesto, capaz de incluir su diversidad, o disfrazarla, en un nuevo proyecto de nación.

Las coordenadas imaginarias de la nación del siglo XX han sido deslavadas por la historia sin que nadie haya creado los mitos cohesionadores de repuesto.

México emite una versión crítica y quejumbrosa de sí mismo. Sus cifras son inferiores a lo que podrían ser si el país se sacudiera sus amarras, pero mejores de lo que está dispuesto a conceder el ánimo nacional.

Hay una disposición a la crítica y a la queja, a la exhibición de los males y la omisión de los bienes. Una frecuente distorsión viene de la falta de proporciones. No se pone siempre en la perspectiva adecuada el tamaño del país, mejor dicho, la consideración de lo grande que se ha vuelto México. En los últimos cien años ha crecido casi en cien millones de habitantes.

Hay cinco ciudades del norte y alguna del sur tomadas por las guerras del narco, pero hablamos de un país de treinta ciudades con más de 500.000 habitantes (55 ciudades con más de 100.000).

Una especialidad de la opinión pública mexicana es denunciar la existencia de 40 millones de pobres. El solo enunciado es una sentencia de fatalidad y fracaso. Pero la existencia de 40 millones de pobres, con el monstruoso tamaño de la cifra, habla sólo del 35% de la población del país. Los 70 millones restantes no son pobres.

No hemos visto todavía el titular de prensa con esta noticia: *70 millones de mexicanos no son pobres*. ¿Qué son entonces? Para empezar, son la mayoría absoluta de la nación.

¿Pero qué son? Son el logro social y económico de la historia mexicana de los últimos cincuenta años: una muchedumbre de modestos o prósperos mexicanos de clase media, más educados, más autosuficientes, más productivos de lo que fueron sus padres y probablemente menos de lo que serán sus hijos.

¿Alguien celebra su existencia? ¿Alguien se esfuerza en señalar o subrayar su tamaño con la asiduidad con que se subraya la de los millones de pobres?

Notable elección colectiva: desaparecer de nuestro espejo diario a la mayoría absoluta de no pobres, para poner en su centro sólo el otro hecho cardinal, pero no mayoritario, de la privación y la pobreza.

La disonancia mexicana mira más hacia sus carencias que hacia sus logros.

* * *

Y sin embargo, algo crece entre las quejas.

La historia se llevó el «proyecto de nación» que gobernó la cultura política de México durante la larga hegemonía del PRI.

Me refiero al llamado nacionalismo revolucionario. Pocos se confiesan añorantes de aquellas certidumbres públicas cuyo centro fue un estatismo intervencionista que acabó consumiéndose en los yerros de su propia impunidad.

Con aquel paraguas hecho trizas, hemos pasado al menos quince años a la intemperie, desde la crisis del 95. Los «proyectos de nación» del gobierno y de sus oposiciones parecen desde entonces diluidos, por decir lo menos.

Difícil imaginar que sin estar siquiera bien esbozados pueden volverse el embrión de nuevos acuerdos mayoritarios.

Acuerdos mayoritarios los llamo, porque «proyectos de nación» en el sentido unanímista del término, no hay ni puede haber en una democracia.

Pero un piso común de consensos sobre el cual ejercer las diferencias, no sólo es posible, sino indispensable para la marcha estable y la prosperidad duradera de los países.

He conversado mucho con mi amigo Jorge Castañeda sobre el hecho, un tanto paradójico, de que durante estos años de desdibujamiento de los «proyectos nacionales» de México, se han ido consolidando sin embargo ciertos valores públicos que es difícil desafiar, valores de una nueva cultura política que bien pudiera ya ser el nuevo piso común en que estamos parados.

Se trata de una lista de «consensos» (acuerdos mayoritarios) muy distintos a los de la antigua hegemonía nacionalrevolucionaria. Sus piezas sueltas son más o menos obvias, son el aire de convicciones que respiramos, pero puestas juntas alcanzan para sugerir la silueta de un cambio mayúsculo.

Digamos, esta lista:

- La creencia de que no hay otra vía legítima de alcanzar el poder que el voto y las elecciones democráticas.
- El clamor contra la corrupción y a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.
- Una equivalente preocupación y compromiso con el respeto a los derechos humanos.
- Una demanda de calidad en la justicia, eficacia en la seguridad pública y castigo a la impunidad.
- Un acuerdo con el combate a la pobreza y una alta expectativa de mayor seguridad social.
- Una alergia a los déficit públicos, a los desequilibrios macroeconómicos y a la discrecionalidad del Estado en el gasto.
- Un rechazo a monopolios, oligopolios y poderes fácticos.
- Una apertura a las ventajas de la globalización, el libre comercio y la integración económica con América del Norte.
- Una alta expectativa de empleo, bienestar, prosperidad.

Piezas, se diría, de un vigente, alternativo «Consenso de México».

NICARAGUA: LA SOMBRA DEL CAUDILLO

Por
Sergio Ramírez
Escritor

EL CAUDILLISMO, PESADILLA RECURRENTE

A lo largo de la historia de Nicaragua, desde el momento de la independencia proclamada en 1821, el caudillismo se ha impuesto de manera recurrente, siempre triunfante sobre las instituciones que nunca han encontrado la fortaleza suficiente para dominar las voluntades autoritarias.

Caudillos conservadores, caudillos liberales, ahora caudillos marxistas, o populistas, con breves respiros de gobiernos democráticos, generalmente débiles, cubren casi doscientos años de vida independiente, entre violaciones flagrantes a la Constitución Política, o reformas caprichosas de la misma, en todo caso para facilitar la reelección del caudillo de turno. Una tendencia viciosa que ha traspasado ya la frontera del nuevo milenio en desprecio de toda modernidad.

Tras su derrota en el año 1990, que cerró la década de la revolución para dar paso al gobierno de Violeta Chamorro, Daniel Ortega mantuvo su empeño de regresar a la silla presidencial presentándose como candidato en 1996, cuando lo derrotó Arnoldo Alemán, del Partido Liberal, y en 2001, otra vez derrotado por Enrique Bolaños, también del Partido Liberal.

Ortega se dio cuenta que nunca podría superar el 40% de los votos, un resultado constante a lo largo de las cuatro elecciones en las que se ha presentado a partir de 1990. De modo que la puerta se la abre en el año 1999 el pacto político con Arnoldo Alemán. Los pactos políticos, negociados siempre en secreto, son una nefasta tradición de la política nicaragüense, y de ellos el Partido Liberal de la familia Somoza sacó siempre provecho, acordando con los líderes del Partido Conservador la repartición de asientos en el parlamento, puestos públicos y magistraturas en los organismos colegiados. Ahora se trataba de un pacto entre sandinistas y liberales, y como antes, se daba paso a un cambio constitucional consumado en el año 2000, que empezaba con el incremento del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia, que de 7 pasaba a 16, sólo para tener más puestos que repartir.

Pero el punto fundamental era la reforma del artículo 147 de la Constitución, que rebaja la cantidad de votos necesarios para ganar la presidencia en primera vuelta a un 35%, para que Ortega tuviera la oportunidad real de ser electo.

Se reformó, además, el artículo 133, otorgando un asiento en la Asamblea Nacional a los ex presidentes que hubieran ejercido el cargo en el periodo anterior, y como ya estaba establecido que el candidato perdedor es beneficiado también con un asiento durante el periodo siguiente, Ortega y Alemán quedaban así protegidos por la inmunidad parlamentaria en caso de demandas por cualquier clase de delitos.

La repartición de magistraturas judiciales entre ambos, como consecuencia del pacto de 1990, hizo que Ortega acrecentara su influencia en el Poder Judicial, hasta llegar a controlar hoy día la mayoría de los jueces, de los magistrados de los tribunales de segunda instancia y de la Corte Suprema de Justicia. Y también se ha hecho con el control del Consejo Supremo Electoral, y de la Contraloría General de la República.

Pese a las facilidades que el pacto otorga a Ortega, pierde ante Enrique Bolaños las elecciones del 2001 por abrumadora mayoría. Hace falta un factor por resolver: mientras las elecciones se den de manera polarizada, con un solo contendiente visible, nunca obtendrá la mitad más uno de los votos. Así, no tiene más que ocupar su asiento en la Asamblea Nacional como candidato derrotado, a la vez que Alemán lo hace como ex presidente.

La reforma del artículo 133, que concedía inmunidad a ambos, entrará pronto en juego. Ortega es acusado de violación por su hijastra Zoila

América Narváez, y en 2001 renuncia momentáneamente a su inmunidad para comparecer delante de una jueza de su mismo partido, que lo favorece al día siguiente con un fallo absolutorio por prescripción de delito. Y de manera sorpresiva, apenas asume la presidencia, Bolaños manda procesar a Alemán por el desvío y apropiación de fondos del Estado durante su mandato, bajo la figura de lavado de dinero. Ortega, tras instruir a los diputados del FSLN para que voten por quitar la inmunidad a Alemán, hace que la misma jueza que lo había absuelto a él por violación, lo condene por los delitos que se le imputan, y pasará de allí en adelante a manipularlo de acuerdo a sus intereses, dejando que vaya a prisión por breve tiempo, y haciendo luego que reciba libertad condicional, hasta que en 2009 deja que sea exculpado por la Corte Suprema de Justicia.

En las elecciones de 2006, Ortega logra, por fin, imponerse en primera vuelta con un 38% de los votos, porque ha conseguido que la oposición liberal, gracias a las tensiones provocadas por el pacto, se presente dividida. Al momento de su elección, ya tiene la fidelidad del presidente del Consejo Supremo Electoral, Roberto Rivas, un personaje afín al cardenal Miguel Obando y Bravo, quien de férreo opositor ha pasado a ser su aliado, al punto que recibe un cargo en el nuevo gabinete, como presidente de la Comisión de Reconciliación.

Y comienzan también las deserciones pagadas entre los diputados de los partidos de oposición, que organizan bancadas afines al FSLN, hasta lograr éste la mayoría parlamentaria que las elecciones no le dieron. Una encuesta de opinión de M&R Consultores, de marzo de 2011, revela que la corrupción de la clase política preocupa a un 69,3% de los ciudadanos.

En el año 2008, el Consejo Supremo Electoral lleva adelante un fraude inocultable en las elecciones municipales al adjudicar al FSLN la victoria en 45 municipios claves del país donde había ganado la oposición, incluidas la capital y las más importantes cabeceras departamentales.

El artículo 147 de la Constitución, modificado en cuanto al porcentaje de votos, sigue prohibiendo la reelección después de dos periodos alternos, y para reformarla de nuevo, y lograr que el obstáculo a la permanencia indefinida de Ortega en el poder se levante, ya que Arnoldo Alemán no puede darle los votos suficientes en la Asamblea Nacional, necesarios para completar la mayoría del 60% que se requiere y que, pese a la compra de votos, el FSLN no tiene por sí solo.

Así, en octubre de 2009, Ortega recurre ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia alegando que el artículo 147 violenta sus derechos ciudadanos. A pesar de que el artículo 3 de la misma carta magna establece que nadie puede alegar la nulidad de la Constitución, la sala lo ampara inmediatamente, y declara inconstitucional el artículo de la Constitución que prohíbe la reelección. Este fallo fue ratificado en octubre de 2010 por el pleno de la Corte, formado por los magistrados militantes del FSLN, y por conjueces del mismo partido llamados para completar el *quórum*, quienes declararon «inaplicable» el artículo 147, y como «inconstitucional» cualquier intento de validarlo.

La Constitución Política de Nicaragua se volvió de esta manera inconstitucional. El IV Congreso del FSLN proclamó a Ortega otra vez como candidato el 27 de febrero de 2011, y el Consejo Supremo Electoral inscribió sin reparo su candidatura para las elecciones del mes de noviembre del mismo año.

No pocos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que declararon la inconstitucionalidad de la Constitución actuaban de todas maneras ilegalmente, pues el periodo para el que habían sido electos por la Asamblea Nacional había expirado. Ortega subsanó la dificultad. El 10 de enero de 2010 emitió un decreto prolongando de manera indefinida los periodos vencidos de los miembros de los organismos colegiados, despojando a la Asamblea Nacional de la potestad que le da el artículo 138 de la Constitución.

El estado de ilegalidad se ha vuelto así absoluto en la integración de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Supremo Electoral y de la Contraloría General de la República. Pero los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que no tienen legitimidad, y son responsables del delito de usurpación de funciones, convalidaron mediante sentencia el decreto presidencial que prolonga, entre otros, sus propios periodos.

La candidatura única de Ortega fue presentada ante el Congreso del FSLN por el comandante Tomás Borge, quien actuaba como presidente de la mesa, con las siguientes palabras: «La revolución es fuente de derecho y sus posiciones son legítimas y justas más allá de lo formal y lo concreto. Si estamos en una revolución, debemos seguir... por eso la determinación del máximo órgano de este país (la Constitución) es injusta... la máxima legitimidad la tiene la voluntad popular».

Bajo la concentración de poder en el puño de un caudillo que pretende reelegirse sin término, una elección tras otra, la alternancia política lograda a

partir del año 1990 se ve seriamente menoscabada, y lo que tenemos de frente es la instauración a largo plazo de un modelo antidemocrático.

En las elecciones de noviembre de 2011, Ortega tiene de su lado la debilidad de la oposición, uno de cuyos candidatos es, otra vez, el propio Arnoldo Alemán, sospechoso de actuar bajo las reglas de su pacto continuado con Ortega para facilitarle la victoria y quedarse con una cuota de poder ya negociada de antemano.

El único candidato independiente, Fabio Gadea Mantilla, un liberal disidente del partido de Alemán, que se presenta a la cabeza de la Unión Nicaragüense de la Esperanza (UNE), enfrenta el reto de remontar la apatía ciudadana, pues los electores contrarios a Ortega, que representan el 62%, se sienten impotentes. El 54,5% de los encuestados por M&R Consultores en marzo de 2011 declaran desmotivación y desesperanza.

De todos modos, además de que la candidatura de Ortega es inconstitucional, el fraude es previsible. El FSLN controla la emisión y adjudicación de cédulas de identidad, necesarias para ejercer el voto; la organización de las juntas receptoras de los sufragios en el territorio; las redes de transmisión de datos, y el sistema de computo electrónico; y tienen así la capacidad de alterar los resultados, como se demostró en las elecciones municipales de 2008. Y, para peor, el Consejo Supremo Electoral ha anunciado que no permitirá observadores nacionales, y sólo «el acompañamiento» de los internacionales.

Es por todo eso que, de acuerdo a la misma encuesta de M&R Consultores, el estado actual de la democracia preocupa al 63% de los ciudadanos.

CAUDILLISMO, ESTABILIDAD Y GOBERNABILIDAD

Nicaragua enfrenta otra vez el fenómeno de la autocracia tradicional, por mucho que se envuelva en una retórica populista de izquierda que denuesta al imperialismo y la burguesía. El nuevo caudillo parte del supuesto de que la Constitución y las leyes deben acomodarse a los fines últimos que su proyecto de poder persigue, y si no es posible conseguir este acomodo, no importa pasarles por encima. Es su proyecto de socialismo del siglo XXI.

La convivencia del Estado de derecho con su proyecto personal, y partidario, no es posible, y como la separación de poderes es consustancial al

Estado de derecho, esta separación tampoco es posible, con lo que la gobernabilidad del país entra por cauces muy singulares. Una gobernabilidad que se basa en el sacrificio de la fortaleza y de la independencia de las instituciones, y por tanto, en el sacrificio del Estado de derecho.

Es lo que el caudillismo ha representado siempre en Nicaragua, porque las instituciones se convierten en mamparas empobrecidas que funcionan gracias a la lealtad incondicional al caudillo. Es una mezcla de fidelidad personal e ideológica, y también de clientelismo, y parasitismo, porque magistrados, diputados y demás funcionarios no pueden verse fuera del presupuesto del Estado ni de los beneficios, canonjías y negocios personales que sus cargos deparan.

La sumisión manifiesta del poder electoral ampara el fraude, que viene a invalidar la legitimidad del sistema democrático; pero la sumisión del sistema judicial a esa misma voluntad representa un vicio de fondo que afecta a toda la sociedad.

A consecuencia del pacto del año 1999, la Corte Suprema de Justicia funcionaba con dos bancadas políticas que acordaban las reparticiones de juzgados, magistraturas de segunda instancia y demás cargos judiciales; pero este balance se rompió a favor de Ortega después de su elección en 2006. Ahora tiene el control en todas las instancias, mientras los jueces de Alemán han quedado en minoría decreciente, y existe un sindicato judicial único del FSLN, la Federación de Trabajadores Judiciales de Nicaragua (FETRAJUN), al que pertenecen magistrados, jueces y demás funcionarios y empleados.

La administración de justicia no sólo politiza los fallos de los jueces y la actuación de los fiscales, que pasan por alto las leyes y los procedimientos, sino que abre el camino a la corrupción generalizada, con el negociado de trámites, resoluciones y sentencias en juicios de todo tamaño en los que se dirimen asuntos civiles o penales entre particulares, y que son puestos a precio, para no hablar de la incidencia creciente del narcotráfico. Esta falta de imparcialidad del Poder Judicial es señalada por el 63,2% de los ciudadanos en la ya citada encuesta de M&R Consultores.

Podríamos decir que en Nicaragua hay una gobernabilidad forzada, que funciona de manera provisional, porque sus mismos vicios conducen irremediabilmente hacia su deterioro, y hacia su crisis definitiva, a la que, por supuesto, no se puede poner plazos.

El gobierno de Ortega tiene estabilidad, como hasta ahora lo ha demostrado, y no enfrenta desafíos mayores, ni dentro del país ni de parte de la comunidad internacional, por mucho que su conducta de colocarse por encima de la Constitución y de la ley sea persistente, en violación abierta de la Carta Democrática de la OEA y de otros estatutos internacionales que Nicaragua ha suscrito.

Pero en lugar de ocultar estas violaciones, Ortega busca cómo hacerlas patentes. Puede verse en hechos muy simples, como el de trastocar los símbolos nacionales, colocando la bandera del FSLN al lado de la bandera de Nicaragua, un resabio, o una imitación, de los tiempos de la revolución, o la abundante propaganda electoral de su partido, con su propia efigie en vistosos carteles, colocada en las oficinas públicas y en los centros de enseñanza del Estado, todo un desafío a las leyes que lo prohíben expresamente.

Semejante estabilidad está basada, hasta ahora, en una serie de elementos disímiles, que se agregan al control absoluto de las instituciones del Estado. Para empezar, el electorado del FSLN, que alcanza el 38%. Esta clientela, en la base, cimenta su fidelidad en la vieja tradición revolucionaria, de estructuras cerradas y mandamientos verticales, a la que Ortega encarna sin desafíos, y por tanto será siempre el candidato a la presidencia, porque cualesquiera otros son apartados, o expulsados de las filas del partido, bajo el estigma de traidores.

La lealtad al caudillo se transmite de una generación a otra, y los cuadros juveniles provienen principalmente de las universidades del Estado, pues el FSLN controla las organizaciones estudiantiles, como controla también a las autoridades académicas. Este control se extiende a los colegios públicos de secundaria.

El aparato partidario del FSLN dispone de los abundantes recursos económicos venezolanos, y es capaz de movilizar cuadros bien entrenados y disciplinados para cubrir las mesas electorales, y controlar y movilizar a sus contingentes de votantes. Este aparato ha sido puesto en manos de antiguos miembros de la Dirección General de Seguridad del Estado (DGSE) de los años ochenta.

Junto al aparato del FSLN actúan como correas de transmisión los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), dirigidos por la primera dama, Rosario Murillo, que ostenta a la vez el cargo de jefe de Comunicación del gobierno. Estos consejos, organizados en cada barrio, ejercen funciones paraestatales,

y se involucran en las jornadas de vacunación, la asignación de terrenos, la extensión de constancias y certificados a quienes buscan empleo en el sector público, o que son necesarias para otras gestiones gubernamentales. Pero además, a través de los «Gabinetes de Seguridad Ciudadana», colaboran con la Policía Nacional en asuntos de orden público, de acuerdo al «Plan Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana».

También se halla de por medio el control de las organizaciones sindicales más importantes del país, que tienen su principal rango de acción en el sector gubernamental y en el de los servicios públicos, agua, electricidad, transporte, municipios, como la Federación Nacional de Trabajadores (FNT), y la Central Sandinista de Trabajadores (CST), a las que están afiliados el sindicato de maestros (ANDEN), y el sindicato de trabajadores de la salud (FET-SALUD). Ya se ha hablado del sindicato único en el Poder Judicial.

Otro puntal son las alianzas políticas que Ortega ha hecho con sectores de la antigua Resistencia Nicaragüense, los «contras», y con las organizaciones misquititas de la costa del Caribe, MISURASATA y YATAMA, que también se enfrentaron en armas al FSLN en los años ochenta. En todos los casos sus líderes han sido reclutados a través de premios económicos, puestos públicos, y asientos de diputados y concejales.

Por otra parte, no existe represión policial sistemática, ni hay prisioneros políticos o de conciencia. El régimen enfrenta una oposición pacífica, sin liderazgo único, que escasamente se manifiesta en las calles; y cuando ha habido protestas, las fuerzas de choque del FSLN se encargan de reprimirlas violentamente, bajo la consigna «las calles son del pueblo», a veces con saldos sangrientos, mientras la policía cumple las instrucciones de mantenerse al margen.

Existen numerosos partidos políticos, abundancia que no deja de ser parte de la estrategia de atomizar a las fuerzas opositoras, y unos gozan de legalidad, y otros no, como es el caso del Movimiento Renovador Sandinista (MRS), despojado arbitrariamente de su personería a pesar de haber ganado 5 asientos parlamentarios en las elecciones de 2006.

También existen variadas organizaciones de la sociedad civil, dedicadas a la defensa de los derechos humanos, los derechos ciudadanos, los derechos de las mujeres, las minorías indígenas o para promover el desarrollo comunal y rural. Hay también frentes de lucha cívica, sin filiación partidaria, que promueven la democracia, así el Movimiento por Nicaragua y la Coordinadora Civil; lo mismo que entidades apolíticas que procuran la fiscalización de los

procesos electorales, como Ética y Transparencia, y el Instituto para el Desarrollo de la Democracia (IPADE).

Sin embargo, la represión oficial sigue caminos solapados, que no requieren el uso de la violencia física ni la cárcel. Tal ocurre con las amenazas de cancelación de personerías jurídicas; las visitas sorpresivas de auditores fiscales a las empresas cuyos dueños se resisten a alinearse, los reparos fiscales y la retención arbitraria en las aduanas de donaciones destinadas a organismos no gubernamentales calificados de desafectos.

La libertad de expresión sufre constantemente de amenazas y coacciones. El papel periódico y los insumos que utilizan los dos diarios del país son retenidos en las aduanas, como ha ocurrido con *El Nuevo Diario*, o se les sujeta al cobro indebido de impuestos, cuando la Constitución manda que los materiales para fabricar libros, revistas y periódicos están exentos de toda carga tributaria. Y bajo el disfraz de reclamos sindicales, se interrumpe con piquetes el despacho de los periódicos, como ha ocurrido con *La Prensa*.

Pero, de todas maneras, los diarios son menos vulnerables que las estaciones de radio y televisión, sujetas a la renovación periódica de sus licencias, lo que ha provocado el desmantelamiento de noticieros y programas de debate, o su neutralización, obligados a la autocensura o a la complacencia; para no hablar de la compra de televisiones y radios que ahora repiten el discurso oficial, como el Canal 8 de televisión adquirido por la familia Ortega solamente para sacar del aire al programa *Esta Semana*, del periodista Carlos Fernando Chamorro. Casi todas las frecuencias de televisión y radio disponibles han sido otorgadas a empresas de la misma familia, o a otras ligadas a ella.

Otra forma socorrida de control es la repartición del pastel de la publicidad estatal, que en Nicaragua cubre un importante porcentaje del total de las cuentas. Quienes adversan al régimen o sostienen al menos una posición independiente, son borrados de la lista de quienes reciben anuncios comerciales de las entidades del Estado. El Colegio de Periodistas, creado por ley, es otra entidad sometida al FSLN.

Por fin, ningún funcionario estatal puede, bajo prohibición expresa de la Secretaría de Comunicación de la primera dama, conceder entrevistas o brindar información a los medios independientes, y tampoco sus periodistas tienen acceso ni a las conferencias de prensa ni a las actividades oficiales, de modo que deben tomar las noticias que tienen que ver con el gobierno, de lo que publican los medios oficiales.

La Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua, que de acuerdo a la Constitución son apolíticos y no deliberantes, encabezan en las encuestas de opinión la lista de instituciones de mayor prestigio y confiabilidad para los ciudadanos.

Ninguna de las dos se halla contaminada orgánicamente por el narcotráfico, y trabajan de manera conjunta en las operaciones de decomiso de la droga y el desmantelamiento de las redes de apoyo logístico de los cárteles que utilizan el territorio como puente hacia México y Estados Unidos. De acuerdo a los reportes de la Policía Nacional, en el año 2010 fueron incautadas 10 toneladas de cocaína, y se desmantelaron 16 estructuras de apoyo, lo que incluye medios de transporte, bodegas, casas, fincas y medios de comunicación. Es en la costa del Caribe donde, por la naturaleza del territorio, y la escasez de vías de comunicación, el tráfico de estupefacientes se da con mayor impunidad, y donde los cárteles han logrado apoyo social en algunas comunidades.

Por otro lado, los índices de criminalidad del país se hallan entre los más bajos de Centroamérica. De acuerdo a las cifras del año 2010, el número de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes fue de 13, frente a 58 en Honduras, 52 en El Salvador, y 48 en Guatemala. El índice de Nicaragua es igual al de Panamá, y el de Costa Rica se coloca en 11.

Tampoco se da la amalgama entre cárteles de la droga, grupos paramilitares y pandillas juveniles, como ocurre en Guatemala o en Honduras. Es más, las pandillas juveniles nunca han tenido la magnitud de la *Mara Salvatrucha*, activa en Guatemala, Honduras y El Salvador. No obstante, la percepción de la seguridad ciudadana ha disminuido en las encuestas de opinión, sobre todo por el creciente índice de robos y asaltos a mano armada, y así, según la encuesta de M&R Consultores a la que hemos aludido, el 57,3% de los ciudadanos se sienten desprotegidos.

De las dos instituciones mencionadas, la que mayores embates políticos recibe es la Policía Nacional, cuya plana de mandos superiores ha sido sacudida en varias ocasiones para colocar elementos políticamente leales al partido en el poder.

A ambas Ortega les recuerda en sus discursos, cuando están presentes los mandos superiores, cuál es su origen, es decir, que fueron creadas por la revolución al desmoronarse la dictadura de Somoza, como si se tratara de una invitación a regresar a su carácter partidario, y a la fidelidad a los principios

revolucionarios, que, desaparecida la revolución, ahora solamente pueden traducirse en una fidelidad personal al caudillo. La designación del general Omar Halleslevens, hasta hace un año comandante en jefe del Ejército, como candidato vicepresidencial de Ortega para las elecciones de 2011, puede leerse como una pretensión suya de aparentar la lealtad política de las fuerzas armadas hacia su persona.

Pero de la conservación del carácter profesional del Ejército depende no sólo su prestigio, sino su existencia institucional en un futuro sin Ortega. A raíz de los acontecimientos de este año en Libia, mientras éste se apresuraba a solidarizarse con Gadafi, el comandante en jefe del Ejército, general Julio César Avilés, declaró que jamás las fuerzas bajo su mando dispararían contra el pueblo. Una diferencia de comportamiento, y de principios, muy oportunamente marcada.

Otro hueso duro de roer para Ortega es la Iglesia católica. Ganarse al cardenal Obando resultó al fin en una conquista de consecuencias muy precarias. A sus 85 años de edad, y sin ningún cargo real en la jerarquía eclesial, Obando, a pesar de aparecer invariablemente a la diestra de Ortega en todas sus comparecencias públicas, no puede contrarrestar la vigorosa y cerrada posición de la Conferencia Episcopal, en la que ninguno de los obispos falta para condenar, de manera directa, los fraudes electorales, las violaciones a la Constitución, la ilegalidad de la reelección, la anulación de la independencia de los poderes del Estado, y la disminución de la vigencia del Estado de derecho, todo a pesar del apoyo entusiasta que Ortega y su esposa han dado a la prohibición del aborto terapéutico, aún a riesgo de la vida de la madre, elevado a categoría de delito en el Código Penal.

POPULISMO, DESIGUALDAD Y POBREZA

Cuando las cifras oficiales referidas al estado de la economía y al bienestar social se vuelven un instrumento de propaganda, es difícil darles credibilidad. Pero podemos acercarnos a datos realistas a través de los informes de organismos nacionales e internacionales especializados, y saber así que los índices de pobreza y desempleo siguen siendo altos en Nicaragua, y que la distribución de la riqueza sigue siendo dramáticamente injusta.

Nicaragua es el país más desvalido de América Latina después de Haití, con un índice de pobreza del 44,7%, según datos de 2010 de la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), referidos a personas que subsisten con menos de 2 dólares al día. Mientras tanto, nos hallamos en la posición 115 del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas del mismo año de 2010, apenas por debajo de Guatemala, y muy lejos de Costa Rica que ocupa la posición 62. En cuanto a la privación alimentaria, de acuerdo al informe de la FAO del periodo 2005-2007, Nicaragua se sitúa en el puesto 13 de mayor intensidad entre 176 países, con un registro de subnutrición de 1,1 millones de personas.

De acuerdo a la encuesta de M&R Consultores citada, el 72,9% considera el desempleo como el problema más importante del país. Consultores para el Desarrollo Empresarial (COPADES) señala que «el desempleo global –tanto abierto como equivalente asociado con el subempleo– se aproxima al 28% de la población económicamente activa (PEA)».

El empeño de Ortega en presentar cifras que reflejen un cambio social, y una situación de mejoría en el bienestar para los más pobres y marginados, tiene que ver con la raíz de su discurso político de construir una Nicaragua «cristiana, socialista y solidaria», la versión suya del socialismo del siglo XXI, en fidelidad a las proclamas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), a la que Nicaragua pertenece.

Pero el populismo no resuelve el asunto de los cambios estructurales que el país necesitaría para entrar en la fase de un crecimiento económico sostenido, que tampoco puede darse sin un marco de seguridad jurídica que conlleve la aplicación transparente de las leyes y la independencia de los tribunales de justicia; de otra manera no es posible atraer un flujo sustancial de inversión extranjera directa, que en 2009 fue de apenas 434 millones de dólares según el COPADES, el 30% menos que el año anterior.

De acuerdo con el Banco Central de Nicaragua (BCN), el índice de crecimiento del PIB alcanzó en 2010 el 4,5%, para 6.425,8 millones de dólares, y en el periodo de 2007-2010, el promedio de este mismo crecimiento fue del 1,5%, mientras la población crece a una tasa anual del 1,3%, según el último Censo Nacional.

Según el Centro de Trámite de Exportaciones (CETREX), las exportaciones de 2010 crecieron en un 31% respecto al año anterior, hasta 1,9 millones de dólares. Este crecimiento se debe sobre todo a la bonanza de los precios

internacionales, que tienen como contraparte la subida paralela de los precios del petróleo. También favorecen las exportaciones el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y los acuerdos comerciales con Venezuela, mientras tanto las exportaciones a Centroamérica, bajo el mercado común, sobre todo a El Salvador, siguen ocupando un lugar prominente.

Pero la matriz productiva del país, que es agroexportadora, no ha cambiado, y está basada en los mismos productos tradicionales que se exportaban ya en el siglo XIX, café, oro, reses en pie y carne vacuna, lácteos, azúcar, pesca, mientras las exportaciones de textiles provenientes de las maquiladoras instaladas en el país bajo un régimen de zona franca, no son generadoras de divisas.

De acuerdo a la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES), la productividad de Nicaragua es la más baja de Centroamérica, y conforme a los datos del Foro Económico Mundial, ocupa en competitividad el puesto 112 entre un total de 139 países. Sin un cambio radical en esos niveles, el país no podrá descongelar el índice anual de ingreso per cápita, que apenas se acerca a los 900 dólares, inferior al logrado en la década de los sesenta del siglo pasado, según el mismo FUNIDES. Y sin un aumento sustancial del crecimiento, que debería al menos ser duplicado, no habrá desarrollo real posible, y por tanto, tampoco reducción de la pobreza, ni la posibilidad de incrementar el gasto en la educación, factor clave de ese mismo desarrollo.

El gasto anual en educación representa un 3,7% del PIB, muy insuficiente si además se toma en cuenta el reducido tamaño de este último, y lejos de la meta propuesta por la Declaración de México del año 1979, que fijaba este porcentaje entre el 7 y 8%. Y sobre el índice de analfabetismo hay otra discusión abierta, pues el gobierno alega que a través del programa de alfabetización intensiva «De Martí a Fidel», llevado adelante con el método cubano «Yo sí puedo», ese índice se ha reducido en menos de tres años del 19 al 4,73%. Sin embargo, en su informe oficial la UNESCO fija la cifra de analfabetos mayores de 15 años en el 30%.

Medio millón de niños permanece fuera del sistema escolar, y aunque el gobierno se esfuerza en hacer que la educación pública sea realmente gratuita, lo mismo que los servicios de salud, esto no resuelve el asunto de la calidad de la enseñanza que sigue siendo muy pobre, por los bajos salarios, la precaria preparación profesional de los maestros, y la falta de

infraestructura adecuada, con la mitad de las aulas en mal estado. En los exámenes de admisión realizados por la Universidad Nacional Autónoma (UNAN-Managua) en diciembre de 2010, de 11.600 bachilleres aspirantes solamente el 10% aprobó Lengua y Literatura, y apenas un 2,33% la prueba de Matemáticas.

Desde que se firmó el convenio petrolero con Venezuela a principios de 2007, gracias a la identidad política entre Chávez y Ortega, Nicaragua ha recibido una provisión de crudo y derivados que llega ya a cerca de 10 millones de barriles anuales. El convenio prevé que el 50% de la factura debe pagarse en un plazo de 90 días, mientras el otro 50% se convierte en un crédito a 23 años de plazo con 2 años de gracia y un 2% de interés anual.

Según cifras del BCN, estos recursos sumarían en estos últimos cinco años al menos 1.000 millones de dólares líquidos, suficientes para impulsar el desarrollo integral del país, en cuanto a inversiones en educación, salud, vivienda, energía, infraestructura vial y puertos, como las que faltan en la costa del Caribe. Pero todo va a dar a Alba de Nicaragua S.A. (ALBANISA), una empresa mixta de carácter privado cuyos socios únicos son la Empresa Nicaragüense de Petróleo (PETRONIC) y Petróleos de Venezuela (PDVSA), ambas de carácter público.

ALBANISA maneja sus cuentas en secreto, al margen de los controles estatales, y es el consorcio privado más grande del país. El secretismo fue roto en marzo de 2011 gracias a una investigación del semanario *Confidencial*, que logró acceso a los estados contables. Queda patente que ALBANISA manejaba ya en 2009 activos por más de 290 millones de dólares con ventas anuales superiores a los 400 millones. Y, además, que arregla sus cuentas, que presentan cuantiosas pérdidas, para facilitar el trasiego de sus fondos hacia otras entidades y empresas que sirven de mampara a una millonaria red de negocios, una mezcolanza donde no es posible distinguir los intereses de la familia Ortega, del partido oficial y del Estado.

Estos negocios incluyen la generación y distribución de electricidad (térmica, hidroeléctrica, eólica, biomasa); el almacenamiento y distribución de derivados del petróleo; explotaciones forestales, compañías de construcción; plantas procesadoras de leche, mataderos y una fábrica de harina; crédito rural para la pequeña y mediana producción; redes de Internet, transmisión de datos y telefonía celular; estaciones de televisión y radio, empresas agropecuarias y hoteles.

En cuanto a la generación y distribución de electricidad, Chávez ayudó a Ortega a solventar los constantes apagones con que se encontró al comienzo de su mandato, con la provisión de plantas térmicas, una inversión de 287 millones de dólares que fue a dar a los activos de ALBANISA. También un crédito de 30 millones de dólares otorgado por Taiwán al gobierno de Nicaragua para aliviar la crisis energética, ha ido a dar a los fondos de ALBANISA, según estas mismas revelaciones.

La falta de cambios reales en la economía, y por tanto en los índices de desempleo, y en el mejoramiento de la calidad de la educación y la salud, encuentra sustituto en acciones cubiertas bajo el paraguas de ALBA-CARUNA, una antigua cooperativa de ahorro y crédito convertida ahora en la principal beneficiaria de los recursos manejados por ALBANISA.

La Caja Rural Nacional (CARUNA) fue fundada en 1994 con un capital semilla de 3.000 dólares, y es ahora un banco de segundo piso con un capital contable de 800 millones de dólares, que financia inversiones de gran cuantía, lo mismo que créditos a cooperativas y microempresas y, sobre todo, es una gran caja de caudales de la que Ortega puede disponer sin restricciones para financiar sus programas asistenciales. Entre ellos destacan: Hambre Cero, destinado a donar a familias rurales, sobre todo a mujeres cabeza de familia, semillas mejoradas, cerdas paridas, aves ponedoras, vacas e instrumentos de labranza; Usura Cero, que concede préstamos a bajo interés a pequeños empresarios; el «Bono Solidario», un complemento salarial, que fuera de la planilla del Estado, se entrega mensualmente a empleados públicos, soldado y policías; y subsidios a las tarifas de electricidad y a los combustibles para el transporte público.

Con los mismos fondos se financian también la donación de alimentos, programas puntuales de vivienda, y láminas de zinc y materiales de construcción, así como, en la época navideña, regalos masivos de juguetes, el funcionamiento de parques de atracciones gratuitos, incluidas pistas de hielo, y, en esa misma temporada, gigantescos árboles luminosos que permanecen encendidos por largos meses en diversos sitios de Managua y otras ciudades.

Los recursos del petróleo venezolano se hallan fuera del Presupuesto General de la República, y oficialmente no son considerados como parte de la deuda pública, aunque dependen de un convenio entre entidades estatales de dos países, situación que contradice las reglas del Fondo Monetario Internacional (FMI), que hasta recientemente lo ha tolerado. Ahora, la misión de

este organismo, que certifica periódicamente la disciplina macroeconómica del gobierno, ha solicitado al Banco Central un informe sobre los usos y cantidades de esos recursos, que debe ser entregado en 2011.

Ortega cuenta así con dos fuentes seguras de financiamiento: los préstamos aportados por el propio FMI, junto con los demás que los acuerdos con este último facilitan, y que provienen del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Centroamericano de Integración Económica, y que sirven para reforzar las reservas del Banco Central; y los del acuerdo petrolero venezolano, manejados, como se ha explicado, de manera privada.

Este doble respaldo le ha permitido prescindir de otros recursos internacionales, cuando representan algún tipo de condicionalidad política, si las fuentes, ya sean instituciones o gobiernos, reclaman transparencia democrática, como ocurrió con el fraude de las elecciones municipales en 2008; entonces, el Grupo de Apoyo Presupuestario, formado mayormente por países europeos, suspendió su ayuda al financiamiento del gasto nacional. Por estas mismas razones las agencias de cooperación de varias naciones se han retirado de Nicaragua, sin que el gobierno haga nada por retenerlas.

También, debido al fraude del 2008, el gobierno de Estados Unidos suspendió la Cuenta Reto del Milenio, un programa de desarrollo integral que se estaba aplicando en León y Chinandega, al occidente del país, por un monto de 175 millones de dólares. No obstante, a pesar de los permanentes ataques retóricos de Ortega, las relaciones diplomáticas entre ambos países siguen por un cauce normal, de bajo perfil, pues Nicaragua no parece representar ninguna prioridad para la política exterior del gobierno de Obama; ni tampoco son previsibles sobresaltos en esas relaciones por el hecho de que Ortega se reelija de manera ilegítima, o fraudulenta.

Ortega reconoce a Taiwán igual que lo han hecho los tres gobiernos anteriores. Las inversiones de este país se limitan a plantas maquiladoras en la Zona Franca, pero paga el favor de las relaciones con préstamos blandos y donaciones. Mientras tanto, de manera paralela, se alientan el acercamiento económico con China Popular a través de una Asociación de Amistad, y se busca negociar un Tratado de Libre Comercio que difícilmente puede prosperar sin un previo reconocimiento diplomático. Hasta hoy, las exportaciones a China Popular son exiguas, y consisten principalmente en chatarra, pero ya es el cuarto proveedor de las importaciones de Nicaragua.

También Ortega ha buscado atraerse el favor de Rusia, y no vaciló en reconocer como países independientes los territorios de Osetia del Sur y Abjasia, segregados de Georgia con el apoyo militar ruso, uno de los pocos países del mundo en dar ese paso. Pero hasta ahora todo se ha ido en acuerdos nunca cumplidos que contemplan exploraciones petroleras, construcción de hospitales y plantas hidroeléctricas.

Lo mismo ha ocurrido con Irán. El presidente Ahmadineyad llegó a Nicaragua en 2007 en visita oficial, y firmó con Ortega acuerdos que preveían inversiones en plantas para fabricar maquinaria agrícola, autobuses, cemento, petroquímicos, lo mismo que construcción de centrales eléctricas, parques de energía eólica, y puertos, una lista que se quedó en humo.

Por otra parte, contrariamente a su exacerbada retórica anticapitalista, Ortega mantiene una alianza tácita con la empresa privada, empezando por el gran capital financiero, bajo la definición que él mismo ha impuesto de que los empresarios pueden hacer todos los negocios que quieran mientras no interfieran para nada en los asuntos políticos. Esta «división del trabajo» ha traído hasta ahora notables réditos a los empresarios, beneficiados, entre otras cosas, con las exportaciones a Venezuela.

EL FUTURO QUE NOS ACOSA

La existencia de regímenes autoritarios basados en el caudillismo tradicional sólo puede ser vista como una anomalía en América Latina, donde la democracia ha hecho avances notables en los últimos treinta años, desde el fin de las dictaduras militares. La prolongación de la permanencia de Ortega en el poder, empeñado en sostener su modelo populista, y a la vez autárquico, tenderá a producir cada vez más perturbaciones.

Es evidente que no sólo busca la reelección por un periodo más, sino la continuidad sin plazos de su presidencia, como cabeza insustituible de un proyecto político a largo plazo. Este empeño hace pensar que quiere asegurarse por primera vez una mayoría parlamentaria cómoda en la Asamblea Nacional que le permita por sí mismo, o con algunas alianzas ya calculadas, llamar a una Asamblea Constituyente, o hacer reformas profundas a la Constitución, para consagrar su modelo de socialismo del siglo XXI.

Es un proyecto por etapas, y en la medida en que avance a las siguientes, buscará cómo consolidar su dominio sobre las instituciones, ya no de hecho, sino a través de mecanismos constitucionales, y no cejará en buscar cómo someter al Ejército y la Policía, y en extender el control de la sociedad a través de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC).

No es previsible que altere en lo fundamental las reglas de la economía de mercado, pero sí que haga crecer a su propio grupo corporativo, que es a la vez privado y paraestatal, para diversificar su influencia en la vida económica del país, multiplicando sus áreas de negocios y de inversión, bajo las ventajas de la protección del Estado, con lo que la empresa privada se verá disminuida y limitada.

Su fortaleza mayor se halla en la permanencia de Chávez en el poder, su principal aliado estratégico, y su mayor proveedor de recursos. Y al mismo tiempo, Chávez es su talón de Aquiles, porque siendo subsidiario suyo, de llegar éste a desaparecer, los cimientos del proyecto de Ortega se verían removidos.

Además, un poder de esta naturaleza, concebido sin plazos ni alternancias, no puede ser estático porque se debilita, y está condenado a buscar cómo expandirse, que es donde reside, precisamente, su precariedad. A más control social y económico, a mayor cierre de espacios políticos y de expresión, y ante la reducción cada vez más drástica de los cauces del libre funcionamiento democrático, que anula la posibilidad del cambio a través del voto popular, la historia de Nicaragua volverá otra vez a repetirse, signada por el enfrentamiento y la tragedia.

PANAMÁ: ENTRE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO

Por
Enoch Adames
FLACSO-Panamá

INTRODUCCIÓN

Como en otras sociedades, la política en Panamá está condicionada por la especificidad de los componentes institucionales del Estado –tales como el sistema de gobierno y de partidos–, que marcan y constituyen el modo mediante el cual históricamente se organiza y se expresa la voluntad política de los ciudadanos. Igual importancia tienen en el análisis los aspectos histórico-culturales, que estructuran determinados imaginarios colectivos, y que definen el sentido y orientación de las prácticas políticas domésticas. Para la política, el tiempo no solo se inserta en el conflicto dotándolo muchas veces de fruición y dinamismo, sino que es crucial para caracterizar y distinguir el «momento político» sellado por la naturaleza de su conflictividad, frente a aquel que es recurrente o estructural.

Desde esta perspectiva, la política se entiende como un agregado de prácticas institucionalizadas de relaciones sociales orientadas hacia modalidades variables de dominio, poder y autoridad. Ella –la política– le brinda el soporte necesario al conjunto de concepciones o representaciones que nos permiten calcular e imaginar con sentido dichas relaciones; también define

y elabora las formas a través de las cuales valoramos el mañana político. De todas estas consideraciones se derivan las estrategias que nos permiten como sociedad desplazarnos políticamente hacia una gestión calculada del futuro.

En nuestro caso, para analizar las modalidades de las prácticas políticas en Panamá, desde la transición democrática hasta nuestros días, se hace necesario abordar su comprensión a partir del conjunto de transformaciones institucionales y culturales ocurridas en los últimos decenios de su vida republicana. Equivalente trascendencia tiene en esta línea de análisis la caracterización del sistema de partidos y acciones políticas que de alguna manera redefinen –en la postransición– la ciudadanía como fundamento político del Estado. Todo esto es esencial para comprender y explicar la dinámica de los conflictos y las modalidades dominantes de su resolución.

Con todo, la conformación de una gobernabilidad democrática en Panamá tiene como constante la de forjarse mediante un complejo proceso marcado por la dialéctica de dos tensiones. La de una historicidad política de fraudes electorales y golpes de Estado; y la de una institucionalidad mediatizada por las sucesivas intervenciones militares de Estados Unidos en el istmo de Panamá: 1906, 1908, 1912, 1915, 1916, 1918, 1925, 1928 y 1989.

El presente capítulo se ocupa de esa forma política que emerge de la transición política y que se desarrolla al inicio de la década de los noventa, espoleada por la invasión militar de 1989¹. Al término de dicha ocupación, formalmente se restituye el «régimen presidencialista democrático» que antecedía al golpe militar de 1968. La reinstalación y consolidación de esta forma de gobierno democrático delinea el contorno político de nuestro análisis.

Sin embargo, el análisis del sistema político panameño pondrá en evidencia un conjunto de limitaciones en cuestiones nodales a la democracia política, como son los de representación y participación política. Pese a las restricciones institucionales de un régimen presidencialista, en cuya evolución histórica se hace cada vez más explícita la forma de una democracia delegativa, la democracia política como proyecto civilizatorio tendrá siempre en este estudio un valor afirmativo. En ese sentido, hacemos algunas prevenciones de método:

Primero, la democracia política define valores esenciales de convivencia bajo la definición de reglas e instituciones de participación y afirmación ciuda-

¹ Nos referimos a la llamada «Operación Causa Justa», que sirve de denominación emblemática a la intervención militar norteamericana, del 20 de diciembre de 1989.

dana. En esta institucionalidad el soporte normativo se caracteriza básicamente por la existencia de libertades políticas consolidadas, alternancia en el ejercicio del poder a través de elecciones limpias y periódicas, una cultura cívica de responsabilidades internalizada entre sus ciudadanos y expectativas de participación política creciente llevadas de la mano de una progresiva inclusión social. Es por todo lo anterior que ella es siempre sinónimo de libertad y justicia.

Segundo, en ella existe otra dimensión, la operativa o instrumental, y esta dimensión es la que le da concreción y viabilidad institucional a la democracia política. Nos estamos refiriendo a lo que en la teoría política algunos denominan sistemas de gobierno, formas de gobierno y otros regímenes políticos. El sistema de gobierno que tenemos en Panamá es el presidencialista, y como modalidad de organización política es una variedad de presidencialismo que concentra desde 1903 todas las facultades políticas en el órgano ejecutivo, y dentro de él en la figura del presidente de la República. Como forma de gobierno, nos rige desde el inicio de la República y es una de las tantas variedades de presidencialismo nominalmente existentes, que tiene como única fuente de legitimidad el voto mayoritario con el cual se elige a nuestro presidente.

Esta forma de gobierno que se renueva ahora –en sus prerrogativas cada cinco años– se ve acompañada en su accionar por los dispositivos que tiene el propio sistema: partidos políticos; disposiciones de centralización y delegación en la toma de decisiones, concentradas estructuras de poder, y una cultura política acorde a las necesidades funcionales de la forma de gobierno.

Tercero, el presidencialismo panameño como problema práctico es tanto una cuestión de individuos como de sistema y, por tanto, exige la distinción analítica entre el accionar de las voluntades colectivas y el papel de las mediaciones estructurales que se «interponen» en la conducta política de los grupos e individuos².

Cuarto, en nuestro estudio la democratización de la sociedad panameña ha de ser entendida como un proceso inacabado, pero circunscrito a dos aspectos esenciales de nuestro sistema de gobierno. La ciudadanía como fundamento político-social de la democracia y por lo tanto expuesta a las contingencias de un conflictivo e incompleto proceso de inclusión ciudadana (de

² El tratamiento de este aspecto, analíticamente central en nuestro estudio, se hará tomando la previsión de O'Donnell y Schmitter. Como manifiestan los autores, el papel de estas intermediaciones tendrá una presencia fuerte o diluida, si el proceso político –de la transición– se desenvuelve en situaciones de crisis o de normalidad (O'Donnell y Schmitter, 1994, p. 18).

quienes son formalmente sujetos de derechos y obligaciones, y sin embargo están excluidos de tales beneficios) y de ampliación de la condición ciudadana (la extensión de derechos antes no considerados como parte de la condición ciudadana, p. ej., sociales, económicos, étnicos, etc.). Y la institucionalización y ampliación de los procesos de participación ciudadana y la defensa de las garantías individuales y colectivas.

No obstante, el análisis del momento político en Panamá es, en parte, el de las insuficiencias y distorsiones de los mecanismos de participación y representación política y ello pone en evidencia la naturaleza misma de la democracia panameña. La visión convencional de la democracia liberal ha reducido la participación ciudadana a un único instrumento, los partidos políticos, dejando en un segundo plano los temas de convivencia social. Es en este contexto institucional de problemas de convivencia y de participación de nuestra democracia presidencial y mayoritaria que nos interroga Norberto Bobbio, desde la clásica fórmula de Abraham Lincoln: ¿cómo pasar de un gobierno formalmente del pueblo a un gobierno realmente para el pueblo?

TENDENCIAS POLÍTICAS Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

DE LA TRANSICIÓN A LA ALTERNANCIA POLÍTICA

La dominación política

El sistema político dispone y organiza de manera privilegiada las mediaciones y los vínculos institucionales entre el Estado y la sociedad civil. En su forma asociativa es el garante de la reproducción de las condiciones políticas de la dominación. Este proceso de reproducción está condicionado por la lógica de las luchas sociales y políticas, pero lo dinamiza la relación conflictiva que los actores sociales y políticos tienen con los diversos modelos de desarrollo.

En Panamá el carácter hegemónico de algunos de estos modelos o proyectos de desarrollo está determinado por la forma mediante la cual se ordena el campo de fuerzas resultante de la asimétrica distribución de las diversas dotaciones o factores de poder. Sin embargo, es el *transitismo* como una modalidad de actividad económica e inserción internacional, fundada en la captura y estructuración de un aparato especializado de servicios y de su pla-

taforma geográfica, la que proporciona dichos factores y se constituye tempranamente en el proyecto hegemónico del bloque de poder hasta nuestros días³. A su vez, el conjunto de representaciones, concepciones o creencias que organizan esta vocación de intermediación geográfica y comercial constituye la ideología «transitista», como ideología hegemónica en el país. Esta históricamente ha alineado ese conjunto de ideas-fuerza con determinados sectores sociales, dotándolos de cohesión e influencia e impulsando históricamente sus dominios económicos y políticos.

No obstante, es en el espacio socio-histórico del siglo XIX que la clase «urbana comercial» tempranamente levanta y estructura esta visión de país en torno a una vocación de intermediación geográfica y comercial. Con todo, la codificación del «transitismo» no solo como ideología dominante, sino hegemónica, necesita supeditar a otras visiones rivales. Es a partir de la segunda mitad del siglo XX que se modifica y se amplía el bloque de poder, incorporando a otros sectores subalternos. Se modifica, por la presencia de fracciones burguesas urbanas y agrarias –algunas de naturaleza proto-industrial–, y se amplía, por la incorporación al bloque de sectores medios, profesionales y populares⁴.

La estructura de partidos que se configura en articulación con el sistema político presidencialista y mayoritario organiza el modo mediante el cual en el país se configura la dominación –el orden político–, y define, a su vez, la forma de representación y participación política de los ciudadanos, asegurando formalmente la canalización de las demandas sociales y políticas.

Con todo, en Panamá, igual que en otras sociedades, la forma político-estatal como modalidad históricamente organizativa de la dominación en nada admite una institucionalidad estable y permanente. Ellas son modalidades históricas de estructuración institucional y dominio territorial, de diferentes bloques de poder, en un contexto de luchas sociales y políticas orientadas con preeminencia hacia la reivindicación soberana sobre el territorio.

³ A diferencia de otras sociedades hispanoamericanas organizadas en torno a aparatos productivos destinados a la extracción de materias primas; en Panamá la orientación temprana –«electivamente especializada»– de su actividad estuvo destinada a «favorecer las comunicaciones ultramarinas a través de su territorio, primero durante el periodo galeonista, luego durante el breve auge mercantil pre-independista de principios del XIX y finalmente durante el “Gold Rush” californiano y la construcción del Ferrocarril Transístmico» (Castillero Calvo, 1973, p. 35).

⁴ «Entre 1948 y 1968 una débil alianza entre las clases de terratenientes urbanos, empresarios capitalistas y sectores de las capas medias logró sostener su dominio sobre la base de una represión sistemática y permanente de las demás clases sociales. Todo indica que la solución al problema de la cuestión social y a su vez, de la cuestión nacional, fue la aparición mediante un golpe militar del “régimen de excepción”» (Gandássegui, 2008, p. v).

Como hemos planteado, este conjunto de actores sociales y políticos articulados mediante sucesivos bloques de poder se orienta de manera disímil en procura de una acción política estatal que restablezca la continuidad del entramado territorial y repare la fractura político-económica que profundiza el desencuentro entre nación y acumulación. Como consecuencia de la implantación temprana del enclave colonial «zona del canal», el «transitismo», como expresión temprana de una modernidad radicalizada, configuró e impulsó distintos proyectos, unos nacionales y otros antinacionales.

La alternancia electoral

En un esfuerzo de síntesis, son cuatro los periodos identificables de los momentos constitutivos de las diferentes formas institucionales de la dominación política en Panamá: el régimen oligárquico-liberal restringido (1903-1936); el régimen oligárquico-liberal ampliado (1937-1968); el régimen militar-modernizante (1968-1989); y el régimen democrático-presidencialista (1990-). Estos, como sistemas de gobierno, son expresiones de las diferentes formas históricas de un proceso de dominación política y de organización social y económica del país.

Es en el ocaso del régimen militar que se celebran los comicios presidenciales del 7 de mayo de 1989. En él participan dos grandes alianzas políticas, la Alianza de Oposición Civilista (ADOC) y la Coalición de Liberación Nacional (COLINA). La victoria de la ADOC y su desconocimiento y anulación posterior abre una crisis política de proporciones, que se cierra con la invasión estadounidense de diciembre de 1989. El arnulfista y opositor Guillermo Endara es restituido en su condición de presidente e inaugura de manera dramática la democracia política que nos llega hasta nuestros días.

Con el régimen democrático-presidencialista (1990-) se abre la etapa democrática, después de cerca de 21 años de régimen autoritario. La primera elección presidencial en este periodo se realiza en 1994, con la participación de 15 partidos políticos y 7 candidatos presidenciales. En la siguiente campaña, la de 1999, participan 12 partidos políticos organizados electoralmente a través de 3 alianzas y 3 candidatos presidenciales. En este torneo electoral en que subsisten electoralmente 7 partidos, se elige a la primera mujer presidente del país, Mireya Moscoso Rodríguez, por 572.717 votos, de un total de 1.278.468 votos válidos.

En las elecciones de mayo de 2004 el candidato presidencial Martín Torrijos, de la Alianza Patria Nueva, formada por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Popular (PP), alcanza el 47,73%, mientras que el ex presidente Guillermo Endara, postulado por el Partido Solidaridad (PS), obtuvo el 30,89%. El candidato oficialista, José Miguel Alemán, de la alianza Visión de País, integrada por el gobernante Partido Arnulfista y otros dos colectivos, obtiene tan solo el 16,39%. El último lugar lo ocupa Ricardo Martinelli, de Cambio Democrático (CD), con tan solo el 5,29%.

En la última competencia electoral de 2009⁵, donde se eligieron a principal y suplente en todos los cargos, solo participaron 8 partidos políticos legalmente constituidos por el Tribunal Electoral de Panamá: Partido Revolucionario Democrático (PRD), Partido Popular (PP), Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), Partido Panameñista, Cambio Democrático (CD), Partido Liberal, Unión Patriótica y Vanguardia Moral de la Patria (VMP). Al final de este proceso, el candidato Ricardo Martinelli (CD), al frente de la Alianza por el Cambio, obtiene un 60,11% de los votos, mientras que la candidata del PRD, Balbina Herrera, alcanza tan solo un 37,54% de los votos. El ex presidente Guillermo Endara, postulado por VMP, obtiene un 2,35%.

De esta secuencia política electoral, la alternancia y el pluripartidismo parecen ser las únicas constantes. De ellas emerge una de las características más acusadas de nuestro sistema político, la partidocracia⁶. Que los partidos políticos en Panamá estén orientados hacia el Estado no es nada nuevo bajo el sol en los sistemas políticos democráticos. Lo que es nuevo es el proceso de *despolitización masiva* que estos aparatos burocratizados de poder construyen como cultura política, especialmente en Latinoamérica y Panamá: filantropía y clientelismo. Particular atención merece en el escenario político panameño esa nueva especie emergente de *zoon politikon* aristotélico, como es el partido «atrápalo todo» (*catch-all*), que caracteriza casi a la totalidad de los partidos involucrados en las últimas competencias electorales.

⁵ Las elecciones generales en Panamá de 2009 se realizaron el 3 de mayo. En esta consulta se eligieron 1.590 cargos de elección popular. Sobresale el de presidente y vicepresidente de la República; además de 71 diputados a la Asamblea Nacional, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 75 alcaldes, 623 representantes de corregimiento y 6 concejales.

⁶ El término partidocracia se utiliza para caracterizar la presencia cada vez más dominante de los partidos de masas en las sociedades modernas. No obstante, el contenido despectivo que el término tiene se debe básicamente a la crítica que desde ella se ejerce a un sistema político, que permite la condición casi monopólica que tienen los partidos como instrumentos de participación y organización de la vida política en nuestras sociedades. Esta prerrogativa de ocupar casi todos los espacios de la sociedad es lo que denominamos partidocracia.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ORDEN

El sistema político

Arend Lijphart define las democracias presidenciales y parlamentarias a partir de dos diferencias fundamentales. La primera recae en la dependencia, o no, que pueda tener *el jefe o presidente de gobierno* y su equipo con respecto al órgano legislativo. La segunda diferencia –que es decisiva para Lijphart– reposa en la fuente del mandato o legitimidad de los jefes de gobierno. Lijphart, como se recordará, introduce posteriormente la distinción entre *democracias consensuadas* y *mayoritarias*.

En las democracias consensuadas el requisito es el del equilibrio entre los distintos poderes; por lo tanto, es el compromiso, el pacto, el acuerdo entre los distintos poderes y sectores de la sociedad la forma predominante de la gestión política del gobierno. En las democracias mayoritarias, la fuente de legitimidad está en el tamaño del voto popular, y dada la naturaleza de este origen, no requiere ni exige para su funcionamiento de una separación real entre el Ejecutivo y el Legislativo. Tampoco tiende a configurar un equilibrio institucional entre los distintos poderes. En el caso concreto de una democracia presidencial y mayoritaria como la de Panamá, la cabeza del Ejecutivo es elegida a través del voto popular y de manera directa, constituyéndose el sufragio popular en la única fuente de legalidad y legitimidad del gobierno. La elección presidencial es de una sola vuelta, por cuanto se elige presidente por simple mayoría.

El sistema político panameño delimita la participación básicamente al sistema de partidos. En ese sentido, la Constitución Política de la República (CPRP), en el artículo 137, define el papel que tienen los partidos en la vida política del país al declarar que ellos expresan el pluralismo político, además de ser instrumentos fundamentales de la participación política⁷. A su vez, el Código Electoral de la República de Panamá vigente, en su artículo 41 sobre la naturaleza de los «Partidos Políticos», establece que: «Los partidos políticos son organismos funcionales de la nación». Pese al error conceptual⁸, el precepto pone en evidencia la poderosa carga ideológica que el «legislador» ali-

⁷ En las actuales reformas al código electoral, recién se norma la libre postulación garantizada en el artículo 137 de la Constitución de la República.

⁸ En la teoría política los partidos políticos constituyen mediaciones políticas entre la sociedad civil y el Estado (Bobbio, 1987). En la expresión de Sartori, «vinculan al pueblo a un gobierno» (Sartori, 1994, p. 52). La Nación es solo un referente del Estado (O'Donnell, 1984, pp. 235-237).

mentaba a la hora de consagrar en el código electoral la fuerte centralidad de estas instancias de participación en el imaginario político institucional del país.

No obstante, dada la naturaleza de los compromisos normativos que se establecen en ambos artículos, la centralidad del sistema de partidos como mecanismo de intermediación no solo se aloja en la norma o en el imaginario político de sus actores, sino que tiene su correlato material en nuestra institucionalidad haciendo que los dispositivos de representación y participación política se forjen solo a través del sistema de partidos.

Esto, en sus consecuencias, reduce la política electoral a la modalidad partidaria, y limita los factores de consenso y legitimidad del régimen presidencialista a un sistema bastante degradado –como veremos–, comprometiendo hacia adelante la estabilidad política del país. Al final del camino, lo que tenemos son partidos manejados por élites que ejercen el papel de aglutinador político en beneficio de los intereses de estas mismas élites, y que tienen al Estado como un instrumento de acumulación. Con todo, son esas reservas en la dimensión político-institucional del régimen presidencialista las que han abierto y estimulado la creación de algunos canales informales de participación política –al margen de los partidos–, instituyendo modalidades alternativas mediante las cuales la sociedad civil panameña tiende a expresarse.

El sistema de partidos

La modalidad de interacción entre los partidos es lo que caracteriza a un determinado sistema de partidos. Las formas de interacción son generalmente la consecuencia de un determinado estilo de competencia político-lectoral y su morfología está condicionada por la naturaleza de los partidos que lo integran (Pasquino *et al.*, 1995, p. 219). En el caso panameño, además de los elementos señalados, el sistema de partidos está en gran medida sujeto a las características del sistema político del cual forma parte, presidencialista y mayoritario.

Aproximándonos a una caracterización del sistema de partidos, el criterio numérico de Sartori constituye una «variable primaria», pero no es la única. Sin embargo, como previene el autor, el criterio numérico solo es aplicable ahí donde el sistema de partidos ha ingresado en su etapa de «consolidación estructural». Con todo, desde esta perspectiva, la existencia de los «partidos de masas» es el indicador de un «sistema de partidos estructurado» (Sartori, 1994, pp. 159 y 290). El otro elemento de distinción de Sartori es el de «distancia ideológica». De aquí surge la pauta analítica del continuo ideo-

logía-pragmatismo, que daría cuenta de la dispersión ideológica de la sociedad política.

Como se ha observado ya, tentativamente el caso panameño oscilaría –de acuerdo a las clases de partidos propuestas por Sartori–, entre un *pluralismo limitado* (tres a cinco) a un *pluralismo extremo* (seis y ocho). No obstante, en el sistema panameño la multiplicidad de partidos, como criterio numérico, no es de ninguna manera expresión de un sistema consolidado; como tampoco opera el criterio de la «distancia ideológica» planteado. Los partidos panameños, si tienen una cualidad, es la de ser extremadamente pragmáticos. Con todo, en sus aspectos esenciales, dos matrices ideológicas podemos identificar como articuladoras en las orientaciones programáticas de los partidos: la liberal con fuerte impronta neoliberal y la socialdemócrata con una significativa proclividad neoliberal.

En otro sentido, un análisis del comportamiento en el tiempo muestra no tanto una variación en su número (salidas, entradas o fusiones) como una racionalización de la competencia electoral organizada fundamentalmente por dos o tres partidos (Pasquino *et al.*, 1995, p. 233). Estas fuerzas ordenadoras de la competencia electoral desde la transición recaen en dos partidos históricos: el Partido Panameñista (de orientación liberal nacionalista) y el Partido Revolucionario Democrático (socialdemócrata)⁹.

EL SISTEMA ELECTORAL

Los sistemas electorales desde su construcción técnica, definen la forma o modalidad mediante la cual el ciudadano expresa su voluntad electoral hacia el partido, partidos o candidatos de su predilección. El conjunto de esas decisiones individuales convierten los votos en mayorías o en consultas victoriosas de todos los cargos postulados y sometidos al sufragio popular (Nohlen, 1994, p. 34).

Para la definición y regulación del sistema electoral, el artículo 142 de la CPRP establece el Tribunal Electoral como la máxima autoridad destinada

⁹ El Partido Panameñista tiene su antecedente en la Coalición Nacional Revolucionaria (1936) y posteriormente en el Partido Nacional Revolucionario (1936) que postula en 1940 a Arnulfo Arias a la Presidencia de la República. En los 75 años de vigencia política, ha tenido otras denominaciones: Partido Revolucionario Auténtico (1948), Partido Panameñista (1960), Partido Panameñista Auténtico (1984), Partido Arnulfista (1990) (Coyuntura 94, p. 5). El Partido Revolucionario Democrático, concebido y organizado por el régimen militar, se funda en 1979. Surge como necesidad de institucionalizar políticamente el llamado «proceso revolucionario» (Coyuntura 94, 1993, p. 8).

a garantizar libertad, honradez y eficiencia del *sufragio popular*. Se le define, igualmente, autonomía e independencia institucional, personería jurídica, patrimonio propio y derecho para administrarlo.

El artículo 143 establece, entre otras atribuciones, además de expedir la cédula de identidad personal, reglamentar la ley electoral, interpretarla y aplicarla, conocer controversias que surjan de su aplicación y sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio.

Desde 1983, el sistema electoral existente es el resultado de los acuerdos políticos post firma de los tratados Torrijos-Carter del 7 de septiembre de 1977¹⁰, en el marco de una agenda de democratización política que se ve frustrada al final de la década y que tienen su desenlace en la invasión de 1989. Lo anterior es esencial, ya que la caracterización del contexto político de 1983 y de la transición de 1989 constituyen elementos primordiales para analizar la posible evolución y cambios del sistema electoral.

El sistema electoral vigente establece un sistema mixto de representación, con base en circuitos electorales (40), para configurar la Asamblea Nacional. De ellos, una parte se elige bajo el principio de mayoría simple (26 uninominales); los restantes se eligen bajo el principio de representación proporcional (14 plurinominales). Estos escaños se reparten bajo el sistema mixto de representación, que, por una parte, toma en cuenta los votos de los candidatos (mayoría de votos) y, por la otra, los votos de los partidos (representación proporcional).

Como manifiesta una estudiosa de los sistemas electorales: «En la práctica, el funcionamiento del sistema responde a una lógica de representación mayoritaria, con la pretensión de fortalecer la presencia de un partido dominante en la Asamblea, aunque tratando de dificultar la posibilidad de que dicho partido pudiera llegar a controlar por sí solo la Cámara Legislativa» (García, 2000, p. 11). Este dispositivo electoral que produce de manera sistemática una sobrerrepresentación a favor de los partidos más grandes, que distorsiona resultados y otorga dividendos electorales de manera asimétrica, coloca analíticamente en la dimensión correcta la importancia que tienen los aspectos técnicos e instrumentales en la competencia electoral.

Con todo, los desenlaces electorales constatan que el modo mixto de representación en la distribución de escaños en la Asamblea, en lo que con-

¹⁰ Como se recordará, con estos instrumentos se pacta la transferencia progresiva del Canal de Panamá en poder de los Estados Unidos desde 1903, y con ella la recuperación de la soberanía del Estado panameño sobre todo su territorio.

cierno a los circuitos plurinominales favorece a los partidos grandes, factor que se ve acentuado por la fuerte gravitación de los dos partidos históricos, como partidos de masas (Valdés Escoffery, 1999, p. 74). Estas limitaciones y distorsiones en la representación y participación política, han configurado fuertes obstáculos para alterar políticas y proyectos, fortaleciendo bloques de poder fundados en simples mayorías, e incapaz de generar nuevas legitimidades a partir de nuevos consensos. Se ha instituido un sistema político articulado a tradicionales fuerzas políticas que acumula conflictos pero no legitimidad y consensos nuevos.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL, CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y REFORMAS ELECTORALES

El artículo 178 de la Constitución vigente prohíbe de manera terminante la reelección inmediata, y solo la permite pasados dos periodos presidenciales inmediatos. Posterior a la transición política, el tema de la reelección inmediata solo fue planteado al término del periodo presidencial de Ernesto Pérez Balladares. Sin embargo, la Constitución vigente establece para la habilitación de una reelección inmediata un referéndum. Pérez Balladares perdió el referéndum, sus ambiciones de reelección fueron aniquiladas por el 64% de la población electoral. Solo el 34% se inclinó a favor de la habilitación constitucional. Es en el actual periodo presidencial de Ricardo Martinelli que se vuelve a inscribir en la agenda política nacional el tema de la reelección.

No obstante lo prematuro de una posibilidad reeleccionista resultante del escollo constitucional prevaeciente, lo cierto es que el tema se abre camino en silencio, con la anuencia y prudencia de la presidencia y de ciertos sectores de la oposición. El elemento de convergencia no es la reelección inmediata, sino la reelección después de un periodo presidencial, y cuya reforma constitucional requeriría de un amplio consenso político. De manera paralela la instauración de la Comisión Nacional de Reformas Electorales construye sin desearlo la plataforma de un paquete de reformas constitucionales que podría incluir, entre otras: el voto popular para elegir gobernadores de provincia (actualmente son designados por el Ejecutivo); reformas al modo de designación y elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia; la posible instauración de una segunda vuelta (*ballotage*).

La Comisión Nacional de Reformas Electorales¹¹ se creó a principios del 2010, y al término del año consensuó un proyecto de ley de 97 artículos, donde se modifican, se adicionan y se derogan normas y denominaciones del Código Electoral. Son innovaciones y modificaciones a la ley.

Innovaciones:

- Libre postulación para presidente y vicepresidente.
- Transparencia en el financiamiento privado a los gastos y a las donaciones.
- Fecha única para las primarias de los partidos políticos (acorta sensiblemente las campañas internas de los partidos políticos).
- Respeto a la voluntad electoral emanadas de las primarias.
- Igualdad de género (en todas las postulaciones de cargos a elección popular con excepción del presidente y vicepresidente).
- Creación de un circuito plurinominal nacional (que combine los circuitos ya existentes con representantes nacionales)¹².
- El voto adelantado (panameños en el exterior; privados de libertad; Fuerza Pública; Cuerpo de Bomberos; Sistema Nacional de Protección Civil).
- Renuncia de servidores públicos que opten por una candidatura electoral.
- Obligatoriedad del Tribunal Electoral (T.E.) de ejecutar programas de educación y capacitación cívico electoral.
- Se instituyen nuevos organismos de consulta: Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, Foro Nacional de Juventudes de Partidos Políticos y Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.

Modificaciones:

- Reducción en los adherentes para la formación de partidos políticos¹³.
- Reducción del porcentaje para la subsistencia de partidos políticos¹⁴.

¹¹ De acuerdo con el Decreto que creó dicha Comisión, estuvo integrada, con derecho a voz y voto, por: los partidos políticos vigentes; el sector académico, en representación de las universidades; un sector de las ONG; representantes de la empresa privada y de los sindicatos de trabajadores. Con derecho a voz, participaron: representantes del Ejecutivo; la Asamblea Nacional; la Fiscalía General Electoral; la Defensoría del Pueblo; partidos en formación; el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos; La Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias de la República de Panamá; el Frente Nacional para la Defensa de los Derechos Sociales y Económicos (FRENADESOS); y el Foro de Juventudes de Partidos Políticos.

¹² Véase el apartado «El sistema electoral».

¹³ Actualmente es el 4% sobre los votos válidos de la última elección presidencial. Se propone reducirlo al 2%.

¹⁴ La propuesta reduce de 4 a 2 el porcentaje de subsistencia, y le da mayores posibilidades de sobrevivencia a los partidos pequeños.

- Facilidades para libre postulación¹⁵.
- Aumento del financiamiento público para candidatos independientes.
- Se establece un porcentaje del financiamiento público para la capacitación exclusiva de las mujeres.
- Se exceptúa del registro ante el T.E. para la aplicación de encuestas de boca de urna a organismos nacionales e internacionales ya acreditados como observadores.
- Participación de todas las listas de candidatos en la adjudicación de curules por residuo.
- Exclusión por oficio del padrón electoral de aquellos que no hayan votado en tres elecciones generales.
- Se reduce el proceso electoral a tres meses después de iniciado el periodo de elecciones.

CAUDILLISMO Y CLIENTELISMO

La existencia de un sistema multipartidista no hace más representativo, participativo o más democrático el sistema político. No obstante, en la sociedad panameña la fragmentación de partidos ha ido acompañada por una particular forma de cohesión política vinculada a las experiencias populistas¹⁶. Así, en sociedades marcadas por profundas desigualdades sociales, el populismo, en sus manifestaciones históricas, constituye una mediación privilegiada en la construcción de lo político.

En el caso panameño, gran parte del liderazgo populista y caudillista descansa en una doble dialéctica: por un lado, en el despliegue y profundización histórica de una matriz de contradicciones no resueltas, entre una economía dependiente y un proceso histórico de afirmación estatal-nacional; y, por el otro, en un sistema político acusadamente presidencialista, que vacía

¹⁵ Se propone reducir del 4 al 1% la cantidad de firmas requeridas dentro de la respectiva circunscripción.

¹⁶ Como práctica política, el populismo se orienta a la construcción de sujetos, cuyas identidades se inscriben en la *lógica política* de la diferencia, captando en este contexto un conjunto plural de demandas y dándoles una nueva coherencia al campo de lo político (Laclau, 2005, p. 150). Asentado en lo social y fundado en una interpelación ideológica de reclamos y demandas, el populismo latinoamericano apeló siempre a una solidaridad –por encima de las clases o grupos– que reconstruyó las contradicciones sociales y generó, con ello, un nuevo campo político de sujetos y luchas (O'Donnell, 1984, pp. 239-241).

de contenido programático las expresiones político-partidarias y favorece las experiencias caudillistas-populistas¹⁷.

Con un pasado de escasa tradición democrática, el sistema político del país se ha configurado históricamente –en la relación entre gobernantes y gobernados– desde una politicidad autoritaria en un contexto institucional deficitario en valores democráticos. Su organización descansa de manera preeminente en un sistema de partidos orientados al clientelismo político y a la cooptación. Esta institucionalidad se ve robustecida por una cultura política que estimula la indiferencia, el pragmatismo, la indisciplina y la deslealtad partidaria; y alienta y magnifica el papel de los individuos en detrimento de los aspectos programáticos de la acción política (Adames, 1998, p. 244).

Recordemos que en las elecciones de mayo de 1999, y que culminan con la victoria de la primera mujer presidenta en el país, los dos partidos políticos más importantes –Partido Arnulfista (PA) y el Partido Revolucionario Democrático (PRD)– postulan como candidatos: uno, el PA a la viuda de quien fuera tres veces presidente Arnulfo Arias Madrid, fallecido en 1988; y el PRD a Martín Torrijos, hijo del general Omar Torrijos, fallecido trágicamente en un accidente aéreo en 1981. Ambas candidaturas se inscribían dentro de una orientación política que afirmaba identidades heredadas y cuya interpe-lación tenía un fuerte sabor a populismo (Adames, 2001, p. 26).

LA DEMOCRACIA DELEGATIVA

¿Qué democracia se ha ido consolidando en Panamá? ¿Cuál es el nivel de arraigo de los partidos políticos en la sociedad civil? ¿Cuál es su capacidad para extender la representación política a nuevos sectores de intereses de la sociedad civil? ¿Cuál es su potencial para agregar nuevas demandas y realizar nuevos derechos? ¿Cuál es su incidencia en el proceso de formación de volun-tades políticas en el seno de la sociedad civil y en el Estado?

¹⁷ En el contexto de una temprana ocupación territorial y de mediatización política del Estado, los procesos de afirmación estatal-nacional en Panamá se revistieron de un ropaje populista-autoritario, como forma política recurrente de los sectores pequeños burgueses urbanos en alianza con la pequeña propiedad agraria y sectores ciudadanos del pueblo (Soler, 1994, p. 261). En las específicas condiciones de la sociedad panameña, las experiencias populistas del primer caudillo popular, Belisario Porras (1912-1916; 1918-1920, 1920-1924); del tres veces presidente Arnulfo Arias Madrid (1940-1941; 1949-1951; 1968); y del régimen militar torrijista (1972-1977), corresponden a tres etapas de una determinada evolución de contradicciones entre una sociedad políticamente nacional y una economía dependiente y mediatizada por un enclave colonial (véase para el caso latinoamericano, Ianni, 1973, p. 85).

Como hemos registrado, los partidos en nuestro sistema político tienen como atributos, además de articular estructuras efímeras con la sociedad civil, mostrar históricamente una debilidad intrínseca con respecto al Estado. Esta debilidad institucional no solo es la resultante de una manera de concebir y practicar la política de clientela y cooptación. Es también la expresión mediante la cual se organiza la relación «sociedad civil-sistema político-Estado», y que configura una modalidad histórica de politicidad muy arraigada en nuestro medio, de naturaleza autoritaria y que reafirma el carácter delegativo que tiene nuestra democracia¹⁸. Esta democracia delegativa recrea una cultura de liderazgos populistas y caudillistas al conformar e inscribir en el imaginario político colectivo la imagen de los individuos o del individuo –el presidente– como superpuesto al sistema de partidos o a los intereses organizados de la sociedad civil.

Aferrados a una cultura política de esquemas y simplificaciones, no se conciben otras formas de participación/representación política que garanticen y reflejen los sentimientos y necesidades de la ciudadanía, que no sea la patrimonialista, como forma de dominación política tradicional. Contrasta con lo anterior una ciudadanía cada vez más ampliada y racional que incorpora y reclama de manera efectiva el ejercicio de derechos sociales, ambientales, étnicos y de género, entre otros, y que es, en definitiva, la única fuente de legitimidad política.

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

A diferencia de los partidos políticos que, como instancias de intermediación, son dispositivos de participación política¹⁹, los movimientos sociales son expresiones colectivas que se despliegan en el ámbito específico de la socie-

¹⁸ O'Donnell considera como democracias delegativas aquellas que descansan en la premisa «de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato» (O'Donnell, 1997, p. 293). Lo que O'Donnell describe en buenas cuentas, es un sistema político o de gobierno de naturaleza presidencialista, que se hace adornar con una débil institucionalidad democrática, y en donde prácticas no formalizadas pero firmemente arraigadas configuran las orientaciones fundamentales de la política: clientelismo, patrimonialismo y corrupción.

¹⁹ Según la metáfora de Bobbio, los partidos políticos se caracterizan por tener un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones del Estado (Bobbio, 1987, p. 37).

dad civil (Camacho, 1994, p. 191). Estos en Panamá reflejan las complejidades crecientes de una sociedad fragmentada estructuralmente y desarticulada socialmente; y como tal, se inscriben por su dinámica, en las contradicciones de una sociedad civil configurada cada vez más como un «campo de batalla», tal cual la definiría el filósofo G. F. Hegel. Visión nada *ideal* si consideramos las concepciones que en nuestro medio surgen sobre la sociedad civil, caracterizándola como un espacio de virtudes concentradas frente a un Estado que representa su antítesis (Adames, 2000, p. 85).

Sin embargo, es en los contextos de políticas neoliberales –impulsadas desde el Estado y orientadas hacia una mercantilización de todos los ámbitos de la sociedad– que la «formal despolitización» de la sociedad como proyecto dominante y hegemónico de las políticas de mercado tendría en los nuevos movimientos sociales su parte contra-hegemónica (Offe, 1996, p. 167).

Entre las formas no tradicionales surgen, a finales de la década de los noventa, el Movimiento Nacional para la Defensa de la Soberanía (MONADESO, 1998); el Frente Nacional de Lucha Contra la Minería (FRENACOLMI, 1997) y un conjunto de organizaciones indígenas que abarcan un número plural de expresiones cuyos objetivos se orientan en muchos temas que van desde cultura, desarrollo, ecología, arte infantil y política y en actividades que comprenden la investigación, capacitación y producción indígena.

Destaca de manera más contemporánea, y como expresión de un movimiento social-popular de naturaleza alternativa, el Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales (FRENADESOS), cuyo antecedente histórico es MONADESO. La evolución de dicho movimiento es paralela a la incorporación de un grupo de organizaciones sindicales, cuya dorsal la constituye la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) del cual es parte integrante el sindicato más importante de país, el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS).

Del conjunto actualmente existente de propuestas populares alternativas, la presencia de plataformas sindicales en FRENADESOS le ha permitido a dicho movimiento tener el mayor implante organizativo local y nacional. Es a partir de la mostrada fortaleza organizativa, que esta coalición de organizaciones sociales y sindicales está en este momento en proceso de inscripción de un partido político para participar en las elecciones generales del año 2014, con la deno-

minación de Frente Amplio por la Democracia (FAD). Para lograr dicha inscripción se debe alcanzar una cuota de 63.000 personas o adherentes²⁰.

EL ESTADO DE DERECHO

De acuerdo con la concepción de Elías Díaz, «el Estado de derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia» (Díaz, 2002, p. 61). Se refiere, entonces, al proceso institucional que traduce o transforma la *legitimidad* democrática, en *legalidad* normativa y constitucional en un contexto sociocultural que privilegia la libertad. De acuerdo a esta metodología en la cual «no todo Estado es Estado de derecho», y éste es siempre un proceso de permanente construcción, abierto, histórico y perfectible, éste tendría, de acuerdo a Díaz, cuatro características: a) Imperio de la ley; b) División de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial); c) Fiscalización de la administración; y d) Protección de derechos y libertades fundamentales (Díaz, 2002, pp. 63-69).

No obstante, los referentes empíricos de la tensa relación entre el orden institucional deficitario y la sociedad se expresan a través de un conjunto plural y creciente de contrariedades, decepciones o insatisfacciones, especialmente de sectores organizados de la sociedad civil.

Muestra de estos bajos rendimientos institucionales son: en el ámbito legislativo, una inoperante y subordinada Asamblea Nacional; en lo judicial, la preeminencia de criterios políticos en la elección de los magistrados de la Corte Suprema; en lo social laboral, la eliminación por decreto de la carrera administrativa en el ámbito público y la criminalización de la protesta social con penas que van de los seis meses a los dos años de prisión; la ley 30 del 2010, que contenía modificaciones a los Códigos de Trabajo, Judicial y Penal y otras modificaciones a las leyes ambientales, de la policía y de la aviación comercial, entre varias; en lo ambiental, la incompetente o nula gestión de la institucionalidad ambiental en temas de minería específicamente; en lo político, la imposición de un arbitrario sistema de elección para elegir autoridades tradicionales en los pueblos originarios de Ngäbe y Buglé, y las quejas de hostigamiento y amenazas de conspicuos miembros de la sociedad civil,

²⁰ Su principal fuente de movilización es el Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción (SUNTRACS) y el desaparecido Movimiento de Liberación Nacional (MLN29). El MLN29 se alzó en armas contra los militares, que derrocaron al gobierno del presidente Arnulfo Arias Madrid entre 1968 y 1970.

sindicatos y medios de comunicación. Aunado a lo anterior, si se le suman las deficiencias democráticas de una forma de gobierno presidencialista que da muestras históricas de agotamiento, esta acumulación de elementos hacia adelante puede desencadenar previsibles situaciones de ingobernabilidad.

GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LA POBREZA

Según Celso Furtado, hace más de tres décadas estaba «perfectamente claro» que los desequilibrios que traen los procesos de globalización no vienen de la mano del sentido de crisis que usualmente le dan los economistas, sino de una compleja reestructuración de las relaciones de poder en lo económico y político, tanto a nivel local como en lo transnacional²¹. En nuestro país, este reacomodo de relaciones de poder se observa, tanto a lo interno de la estructura económica (en la preeminencia de sectores y de empleo) especialmente en las actividades inmobiliarias, de intermediación financiera y de comercio como en la configuración de una estructura social que jerarquiza a los distintos sectores sociales y define la manera en que se distribuye el ingreso en su interior.

Para el periodo 2010-2014, el plan de gobierno del presidente Ricardo Martinelli propone concentrar sus esfuerzos ministeriales de gestión en tres grandes áreas: servicios logísticos, turismo y agricultura. Asimismo, se aboca una fuerte inversión en infraestructura y transporte, desde la ya programada inversión en la creación del tercer juego de esclusas del Canal, la construcción del metro para la ciudad de Panamá, hasta la ampliación de varias redes viales en el país.

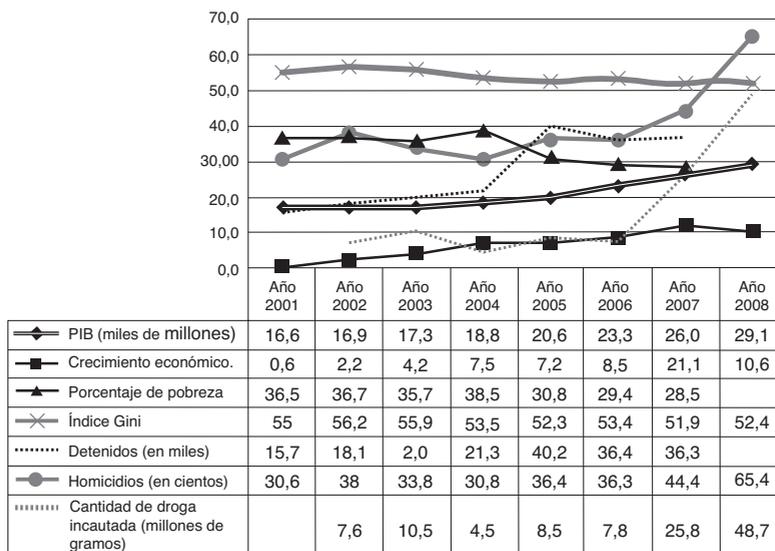
Sin embargo, históricamente, tanto las tasas de ocupación como la calidad del empleo están estrechamente ligadas a la dinámica del crecimiento de los sectores ya anotados. En estos sectores de actividad económica, los empleos suelen ser de muy baja productividad, con bajos salarios y de un impacto distributivo negativo. En 2001, el coeficiente de desigualdad de Gini del ingreso per cápita del hogar era de 0,55, y descendió a 0,52 en 2007²² (véase el gráfico 1).

²¹ Furtado, 1992, p. 17.

²² Como se sabe, el coeficiente de Gini representa mejor realidades sociales en la medida en que se acerca la distribución del ingreso a los segmentos medios. Sin embargo, cosa distinta sucede con los segmentos bajos y sus posibles avances en su participación en el ingreso nacional (CEPAL, 2008, p. 74).

Con todo, para la CEPAL en materia de distribución del ingreso, desde 2001 el país ha evolucionado de manera importante con cifras que parecen mostrar disminuciones significativas en la concentración del ingreso. No obstante, y como corolario a la desigualdad estructural existente, entre sus extremos –entre los hogares de los deciles 1 y 10–, estas diferencias siguen siendo acen- tuadamente significativas: en 2007 el 10% más rico concentra 38,6 veces más ingresos que el 10% más pobre (CEPAL, 2008, p. 67). No está de más subrayar que, dado el carácter estructural de las desigualdades, éstas se extienden y pro- fundizan no solo a regiones y sectores sociales, también son de género y étnicas.

Gráfico 1. Situación de pobreza, crecimiento económico y desigualdad social vs. cantidad de homicidios, detenidos y droga incautada en Panamá, 2001-2008



Fuente: Elaborado por José Lasso.

POLÍTICA FISCAL

Al final de la década (2009), los gastos totales del sector público no financie- ro ascendieron a 5.663 millones de dólares, incrementos que obedecen a una ampliación de los gastos corrientes y de capital (6,6 y 6,0% respectivamente). En lo que se refiere a los gastos corrientes, su expansión es el resultado de un

conjunto de programas sociales –como la Red de Oportunidades–, que, promovidos desde el gobierno, tienden a impactar en la distribución y la equidad. Igual importancia en el gasto tienen la Beca Universal para estudiantes y el programa «Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores» (hombres y mujeres), que consiste en la entrega de 100 balboas a 72.000 adultos mayores aproximadamente, sin jubilación ni pensiones, a partir de los 70 años, creado por el gobierno nacional y que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social para mejorar sus condiciones de vida²³.

Tendente a darle contenido económico a este conjunto de programas y en el marco de las políticas de recaudación fiscal, se han aprobado un agregado de leyes para ampliar el fondo tributario especialmente en los impuestos al consumo²⁴ (del 5 a un 7%), impuesto que grava aisladamente cada operación sin tener en cuenta la capacidad adquisitiva del consumidor. Este incremento del ITBMS (o IVA) alcanza ahora a una serie de bienes y servicios que antes estaban exentos. Con todo, para 2009 la deuda pública total ascendió a 10.972 millones de dólares (45,1% del PIB), igual al año 2008. Lo interesante es el cambio en su composición: mientras que para 2008, el 81,2 del total correspondió a deuda externa, y el restante a deuda interna (18,8%); para 2009, el porcentaje de deuda externa se situó en el 92,5%, mientras que el de deuda interna cayó al 7,5%. Es en este sentido que la CEPAL prevé aumentos en el déficit fiscal, superior al estimado por concepto del incremento en la recaudación tributaria.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD CIUDADANA

HOMICIDIO Y VIOLENCIA

Para un país que experimenta incrementos sostenidos en la tasa de crecimiento económico, desde un 0,6% en 2001 al 10,7% en 2008 (véase el gráfico 1), el nivel de inseguridad ciudadana y violencia que experimenta pareciera plantear la paradoja de ostentar un crecimiento importante a nivel regional pero

²³ Para la CEPAL, Panamá estaría dentro del grupo de países (Argentina, Chile, Uruguay y Brasil) con capacidades de financiamiento del costo de transferencias monetarias dirigidas a la población vulnerable (CEPAL, 2010, p. 52).

²⁴ Impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios (ITBMS).

con pocos logros en su desarrollo social. Como se ha manifestado, si bien la concentración del ingreso ha disminuido, las diferencias entre lo que captan los hogares entre los extremos de los deciles continúan siendo notables. Estas asimetrías, cuya fractura en la sociedad parece no cerrar el crecimiento económico, están explicando en parte la inseguridad ciudadana y la violencia, fundamentalmente en las áreas metropolitanas.

En los años 2007 y 2008, con tasas de crecimiento económico impresionantes (véase el gráfico 1), la tasa de homicidios registrada fue de 13 y 19 por cada 100.000 habitantes, respectivamente. Las tendencias al aumento en esta alarmante espiral de inseguridad y violencia a un ritmo de crecimiento nunca conocido en la historia del país quedan patentes con las cifras aportadas por el Ministerio de Seguridad y su «sistema de estadística criminal» que registró para 2009 y 2010 tasas de homicidio de 23 y 26 por cada 100.000, respectivamente. De manera similar, los detenidos por delitos contra la vida representaron un porcentaje inferior al 15% al inicio de la década, con una tendencia a su disminución en 2004 (10%). La situación se revierte de manera dramática en la segunda parte de la década, donde los niveles de detención se elevan al 40,1 y 41,8% en los años 2005 y 2007 respectivamente (Lasso, 2010, p. 15).

En el periodo 2006-2010 el gobierno implementó el Programa de Seguridad Integral (PROSI)²⁵. La concepción integral y multisectorial del PROSI, según sus artífices, permitía sacar el tema de la seguridad ciudadana del ámbito excesivamente policial. Como resultados esperados, el programa establecía reducciones de los índices de criminalidad en jóvenes de 12 a 19 años; mejora en la gestión del ejecutor y las entidades que participan en la prevención de la violencia; mejora en los sistemas de información y producción de estadísticas del crimen y el delito; y mejora en el nivel de confianza de la opinión pública sobre las instituciones nacionales y locales que deben garantizar la convivencia pacífica.

VIOLENCIA JUVENIL Y PANDILLERISMO

Hacia mediados de la década pasada, el 29,6% del total de la población penitenciaria del país declaraba que había sido detenida cuando era menor

²⁵ El PROSI focalizaba su área de acción a los municipios de mayor incidencia de la violencia: Colón (provincia de Colón), San Miguelito (provincia de Panamá), David (provincia de Chiriquí) y Panamá capital. Documento «Prevención de la Violencia y Criminalidad Juvenil en Panamá».

de edad. De ese total poblacional, el 10,3% fue detenida una vez, el 6% dos veces y el 13,3% tres o más veces. A su vez, el 8,4% del total de la población penitenciaria (897 detenidos) revelaba que había pertenecido o que pertenece a una de las 217 bandas que existían en el país. En ese contexto, del 61% de la población penitenciaria que expresó vínculos con alguna banda, la adhesión de estos se concentró en 21 de ese total de organizaciones (217).

En adición a lo anterior, pandillas vinculadas al narcotráfico y a crímenes por encargo alcanzan un total de 97: con operaciones en la capital de la república hay 70 pandillas, en la provincia de Colón, 16, y en Chiriquí, provincia fronteriza con Costa Rica, 11²⁶. Estas bandas, dada su naturaleza delictiva (o potencialmente delictiva, en algunas), integradas sobre todo por jóvenes, ostentan denominaciones cuyo contenido o sentido semántico expresan daño o intención de causar daño, lesión o miedo²⁷.

Como tendencia, pareciera insinuarse un incremento significativo de detenidos en delitos cuyos protagonistas son jóvenes, con participaciones del 13 y 14,8% en los años 2005 y 2006 respectivamente, en la totalidad de los delitos cometidos en el país. Sin embargo, la participación de estos jóvenes en delitos violentos fue del 11,5% en 2002, con tendencia a disminuir en los siguientes años, y estabilizándose en un promedio de alrededor del 2,9% en los años 2003, 2004, 2005 y 2006 (Lasso, 2010, pp. 17-19).

NARCOTRÁFICO

Durante la década de los noventa –según un informe de la Oficina General de Contaduría del Congreso de Estados Unidos–, el tráfico de drogas en Panamá se había duplicado con relación a la existente, anterior a la invasión. En adición a este aumento, el informe destaca que el país sigue siendo un albergue seguro para el blanqueo de capitales. En dicho informe se consigna como debilidades de una lucha consistente y efectiva en el combate al narcotráfico y al lavado de dinero, la ausencia de recursos, especialmente de una institu-

²⁶ Fue a finales de la década de los ochenta que las primeras organizaciones juveniles delictivas aparecieron. Sin embargo, es con la invasión de 1989 y con el consiguiente desmantelamiento de la fuerza pública (Fuerzas de Defensa) que éstas tomaron auge.

²⁷ Algunas de las denominaciones utilizadas son: Bagdak, Vietnam 23, Patrulla del Terror, Blue Demond, Kilimanjaros, Rugrats, Chicanos, Toca y Muere, Cofos, Sicilianos, Hijos del Banano, Los Perros, Sopranos, Los Niños Capos, Nueva Ola, Chacales, Los Wereber. Muchos de los miembros de estas pandillas se han involucrado en ajustes de cuentas y asesinatos por encargo o «sicariato».

cionalidad apropiada y consistente. Con todo, los decomisos hechos en Panamá en 2003 representaron 6.058.000 dólares, según informe de la Administración de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA). En el contexto de la modernización institucional y dotación de recursos por parte del gobierno, se ha creado el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)²⁸, con importantes asignaciones en modernos equipos y tecnología para la lucha contra el narcotráfico: 6 helicópteros y radares, a un costo aproximado a 150 millones de dólares; además de 6 lanchas patrulleras que fueron donadas por el gobierno de Italia.

INSERCIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Si bien el país participa en múltiples procesos de integración regional e internacional, lo cierto es que lo que predomina como política exterior son los convenios bilaterales. Esto se refleja en los informes de gestión anual, que el Ministerio de Relaciones Exteriores por disposición constitucional le rinde a la Asamblea Nacional. En la primera sección denominada «Departamento del Hemisferio Occidental», ocupa el primer lugar las relaciones entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América. Los temas comerciales y de seguridad dominan la agenda: visita de senadores y congresistas estadounidenses en torno a la ratificación del Tratado de Promoción Comercial (TPC) y conversaciones sobre los planes de seguridad regional y lucha antinarcóticos dominan las relaciones entre ambos países.

En el «Departamento de Europa» predomina la agenda con España, con temas comerciales y de desarrollo de convenios de investigación e innovación tecnológica entre ambos países. Especial importancia tiene la gestión para crear una agencia de cooperación del gobierno de Panamá en el marco de la VI Cumbre América Latina-El Caribe y la Unión Europea, celebrada en Madrid (mayo de 2010).

Como tema predominante del bilateralismo en política exterior, y sin que cause mayor inquietud la posición de la Corte Centroamericana de Justicia –que sostiene que en la resolución sobre el Tratado Constitutivo del

²⁸ El Servicio Nacional de Fronteras de la República es creado mediante Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, como una institución policial con especialidad en áreas fronterizas.

PARLACEN no existe mecanismo para renunciar al mismo—, Panamá, de manera unilateral, se retiró del PARLACEN.

CONSIDERACIONES FINALES

1. La relación Estado-sociedad civil en Panamá como vínculo político fundamental ha objetivado históricamente una mediación institucional cuya forma de gobierno hasta nuestros días es acusadamente presidencialista. Ella explicita una modalidad de orden que concentra desde 1903 todas las facultades políticas en el órgano ejecutivo y, dentro de él, en la figura del presidente de la República. Como forma de gobierno es una de las tantas variedades de presidencialismo, que tiene como única fuente de legitimidad el voto mayoritario con el cual se elige al presidente cada cinco años, y funciona en el marco de una democracia delegativa que no contempla «devoluciones» políticas, como es el caso de la rendición de cuentas transparentes y periódicas.
2. La modelación de valores y prácticas democráticas desde la institucionalidad presidencialista y sus actores políticos muestra ya agotamientos para el procesamiento de demandas e incapacidades para consolidar una cultura política que cimente un clima de responsabilidad pública y que estimule una participación incluyente desde la sociedad civil.
3. La consolidación de una institucionalidad política verticalista, que bloquee posibilidades de comunicación y concertación entre sociedad civil y Estado, tiende a favorecer prácticas «clientelistas» cuya funcionalidad conjura desbordes «de abajo» y cimenta una cultura política de naturaleza dirigista y autoritaria.
4. El acusado rasgo presidencialista del sistema político panameño, cargado de dispositivos de cooptación y clientelismo, acentúa una gobernabilidad instrumental fundada en el poder como logro y no en una participación ciudadana ampliada e inclusiva.
5. La existencia de un estilo de desarrollo que se caracteriza por estimular asimétricos niveles de productividad y remuneraciones —incapaz de generar empleos de calidad adecuada—, refuerza diversas ciudadanías deficitarias en situaciones de profunda desigualdad social y pobreza.

6. La presencia de desequilibrios económicos, de desarticulaciones regionales o territoriales, de una matriz social estructuralmente desigual y de una rígida estructura de oportunidades tienen como consecuencia ingredientes que espolean violencia y criminalidad juvenil en un contexto de exclusión social, disfunción familiar y violencia doméstica, estrategias delictuales de sobrevivencia (pandillerismo), retención escolar deficiente, etc.
7. La participación de los nuevos movimientos sociales en la generación de demandas y en la construcción de identidades sociales, con capacidad de agregación de intereses de la sociedad civil, merece especial atención de cara al futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Adames M., Enoch (1998), «Partidos políticos, proceso electoral y gobernabilidad democrática en Panamá: las elecciones 1994», en Juan Rial y Daniel Zovatto (eds.), *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*, San José, IIDH/CAPEL.
- (2000), «Matriz Político-Institucional de la Gobernabilidad en Panamá», en *Revista Tareas* 106, Panamá, CELA.
- (2001), «Panamá. Decepciones y tareas pendientes», en *Revista Nueva Sociedad* 174, Caracas, Nueva Sociedad.
- (1996), «La Relación sociedad civil-Estado en Hegel» en *Revista Tareas* 93, Panamá, CELA.
- Bobbio, Norberto (1987), *Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una Teoría General de la Política*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Camacho, Daniel (1994), «Movimientos populares y partidos políticos en Centroamérica», en Carballo y Maihold (comps.), *¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*, San José, EBERT-CEDAL.
- Castillero Calvo, Alfredo (1973), «Transitismo y dependencia: el caso del istmo de Panamá», en *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela.
- CEPAL (2008), *Panamá. Pobreza y distribución del ingreso en el periodo 2001-2007*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas.

- (2010), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas.
- Coyuntura 94 (1993), *Síntesis histórica de los partidos políticos en Panamá*, N.º 4, Panamá, CELA.
- Díaz, Elías (2002) «Estado de Derecho y legitimidad democrática», en M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez (coords.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI-UNAM-ITAM.
- Furtado, Celso (1992), *Brasil. La construcción interrumpida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gandásegui, M. A. (comp.) (2008), *Las clases sociales en Panamá*, Panamá, CELA.
- García Díez, Fátima (2000), «Partidos políticos y reforma electoral en América Central y Panamá», en *Lasa 2000, XXII International Congress*, Miami, Florida, en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Garcia-Diez>.
- Ianni, Octavio (1973), «Populismo y relaciones de clase», en Germani, Di Tella e Ianni, *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, México, Era.
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lasso Núñez, José (2010), *Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, Capítulo Panamá*, San José, FLACSO-AECID-DEMUCA.
- Ministerio de Gobierno y Justicia (2007), *Prevención de la violencia y criminalidad juvenil en Panamá*.
- Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1984), «Apuntes para una Teoría del Estado», en Óscar Oszlak (comp.), *Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- y Schmitter (1994), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario N.º 4*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Offe, Claus (1996), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Pasquino, Gianfranco et al. (1995), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad.

- Sartori, Giovanni (1994), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- Soler, Ricaurte (1994), «Panamá: Nación y Oligarquía (1925-1975)», en *Pensamiento Ricaurte Soler, Revista Lotería 400*, Panamá, Lotería.
- Valdés Escoffery, Eduardo (1999), «Elecciones presidenciales: Panamá, 2 de Mayo de 1999», en *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, Costa Rica, XXI, IIDH/CAPEL.

PARAGUAY: UNA LARGA Y TORTUOSA TRANSICIÓN

Por

Milda Rivarola

Socióloga, analista política

La transición paraguaya se ubica al final de la ola democratizadora que permitió a otras naciones sudamericanas acabar con sus dictaduras militares, siendo más bien contemporánea a la de los países del Este europeos que entran en procesos de cambio en la década de 1990. En efecto, el golpe militar que dio fin al tercio de siglo de gobierno de Alfredo Stroessner sucedió el mismo año de la caída del muro de Berlín.

Sin partidos opositores con fuerza suficiente para provocar su derrumbe, la era estronista se quebró desde su interior: el golpe «de la Candelaria» fue liderado por el comandante del I Cuerpo del Ejército, el general Andrés Rodríguez, con el apoyo de la fracción mayoritaria de la Asociación Nacional Republicana (ANR), el mismo partido que había servido de sustento civil a la anterior dictadura.

La transición fue gerenciada dos décadas «desde arriba» por la ANR que, tras depurar algunos elementos del régimen anterior, ganó cuatro elecciones sucesivas (1989, 1993, 1998 y 2003). Los «colorados» continuaron así en el poder hasta agosto de 2008, cuando una heterogénea Alianza conservadora-progresista llevó a la presidencia al ex obispo Fernando Lugo, permitiendo una alternancia inédita para el país¹.

¹ Paraguay tuvo cambios de régimen en 1904 (de colorados a liberales), 1936 (de liberales a militares nacionalistas) y 1947 (de militares nacionalistas a colorados) a través de golpes de Estado o guerras civiles. Recién en el año 2008 sucede una alternancia por vía electoral.

Los lastres del estroñismo –más emparentado a totalitarismos que a regímenes burocrático-autoritarios– pesaron sobre esta larga transición, y aún plantean serios desafíos a la gobernabilidad. Sin embargo, en las últimas dos décadas se tomaron medidas democratizadoras –o liberalizadoras– importantes en lo que hace al orden jurídico y político.

Un incuestionado logro fue el desempoderamiento de las Fuerzas Armadas, que controlaban el Poder Ejecutivo desde la postguerra del Chaco (1932-1935), por sí mismas o aliadas con fracciones partidarias. Este proceso tuvo resistencias, como lo prueban los *puscht* militares de 1996 y 2000, y la posterior creación de un partido liderado por un ex jefe del ejército, con notable peso parlamentario.

No puede entenderse la continuidad de esta transición fuera de la globalización mundial, y de sus correlatos de regionalización y revolución tecnológica. Desde mediados de los años noventa, Estados Unidos y Brasil asumieron abiertamente la mediación de crisis locales, y las cancillerías del MERCOSUR operaron para resolver conflictos político-militares incluso antes de la Cláusula Democrática de Ushuaia (MERCOSUR) de 1998.

Pronto se recuperaron las libertades políticas y cívicas, especialmente las de reunión y expresión. Se reabrieron medios censurados o cerrados en los años ochenta, y surgieron nuevos órganos de prensa –radiofónicos, televisivos, escritos– para dar mayor pluralismo a la información. A falta de mecanismos institucionales de incidencia, la ciudadanía apela a ellos para exigir derechos y emitir opiniones. Y pese a que los medios tienen agendas políticas propias, hacen de contralor al funcionamiento de los gobiernos.

La reforma del orden jurídico fue lograda progresivamente. Tras derogarse leyes propias de la Doctrina de la Seguridad Nacional, se ratificaron los convenios internacionales pendientes sobre Derechos Humanos y sociales. Una vez reformados los padrones y con un nuevo Código Electoral (1990), una Asamblea Nacional produjo en el año 1992 la más participativa y democrática de las Constituciones del país.

Dados los antecedentes de dictaduras «plebiscitadas», esta Constitución prohibió cualquier reelección presidencial, impuso el voto proporcional y directo de candidaturas (políticas, gremiales, sociales, etc.) y limitó este derecho a los residentes en el país, negándoselo a emigrantes. Estableció por otra parte principios inéditos en Paraguay, como los de equidad de género y derechos indígenas, previó instrumentos de reforma judicial e instituyó un sistema garantista para sus procesos (Seall Sasiain, 2002).

Con este nuevo marco constitucional, al año siguiente se reformaron el Código Civil y el Laboral; hacia fines de los años noventa el país tuvo nuevos Códigos Penal y Procesal Penal; y a inicios de la siguiente década, un Código de la Niñez y el Estatuto Agrario. La redacción de estos Códigos contó con la participación de organizaciones sociales concernidas, pero las iniciativas ciudadanas a favor de proyectos de leyes ambientales, contra la discriminación, de financiamiento electoral y contra el clientelismo, encontraron en los años siguientes una fuerte oposición parlamentaria.

LA DEMOCRACIA ELECTORAL

Exceptuando un breve ciclo del periodo liberal, en los años veinte, Paraguay carecía de una tradición electoral competitiva que recuperar. Más que reformar un sistema anterior, la transición exigió, por lo tanto, crear otro inédito que permitiese comicios libres y periódicos, competitivos y transparentes. Como la cuestión electoral era prioritaria en la agenda de los partidos, pronto se votó el nuevo Código y se creó una nueva institución (TSJE, Superior Tribunal de Justicia Electoral), mientras se depuraban progresivamente los padrones.

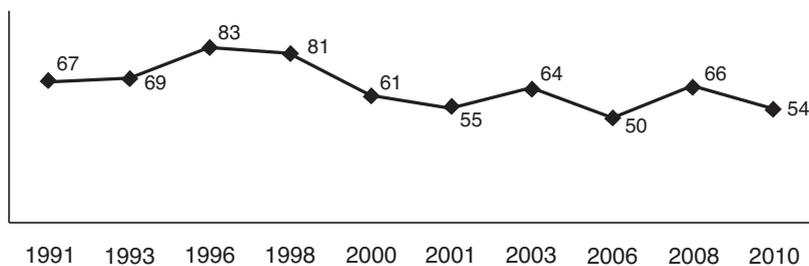
Salvo en lo que hace a la implantación del voto directo, este proceso resultó altamente consensuado. Una importante red de ONG –Decidamos– y otra iniciativa, Sakâ (de Transparencia Electoral), convocaron en las sucesivas elecciones nacionales a miles de voluntarios, dedicados a la formación de electores y autoridades de mesas y al conteo paralelo de resultados, en mecanismos participativos que sumaron credibilidad al proceso.

Para las elecciones municipales de 1996, el sistema electoral estaba ya completamente reformado, y los resultados electorales gozaban de alta fiabilidad². En unos comicios a vicepresidente del año 2000, un candidato opositor ganó por el estrecho margen del 1%, pero el sistema pasó efectivamente su prueba de fuego en abril de 2008, cuando tras seis décadas de detentar el poder, la ANR cedió el control del Ejecutivo a una Alianza opositora.

² Esto es más válido para las elecciones nacionales que para las internas partidarias, cuyos resultados siguen siendo cuestionados –y no sin razón– por las fracciones perdedoras.

En términos de participación, en la década de los noventa se dio una curva ascendente, hasta llegar al pico histórico del 83% (1996), para caer en la década siguiente hasta niveles cercanos al 50%. El padrón se duplicó largamente (de 1.383.307 en 1991 a 3.031.143 electores en 2010), pero se constata un creciente «abstencionismo oculto», sobre todo entre jóvenes renuentes a registrarse en el padrón cívico, y por ende, incapacitados a ejercer su derecho al voto³.

Gráfico 1. Paraguay, participación electoral en la transición (%)



Fuente: Datos procesados del TSJE.

LOS PARTIDOS

La renovación del sistema partidario resultó más lenta e incompleta que lo esperado. Los dos partidos mayores, la ANR y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), surgieron a fines del siglo XIX (1887), y se ubican entre los más antiguos del continente aún en funcionamiento. En conjunto, ambos controlan la afiliación de tres quintas partes del electorado, y en las municipales del año pasado la sumatoria de sus votos superó el 72% del total.

Pese a las diferencias de retórica y símbolos, colorados y liberales comparten la misma lógica patrimonial y clientelar. Se trata de partidos conservadores, alianzas de caudillos con sus respectivas clientelas, sin definición doctrinaria precisa⁴. Esta lógica patrimonial y clientelar caracterizó rápidamente a los nuevos movimientos y partidos surgidos a partir de 1991, con singulares excepciones⁵.

³ Recién en 2011 se discute en el Congreso un proyecto de ley de inscripción automática.

⁴ Ambos surgieron como partidos liberal-republicanos, pero la ANR se tornó nacionalista y populista a mediados del siglo pasado, mientras el PLRA fue perdiendo su perfil doctrinario original.

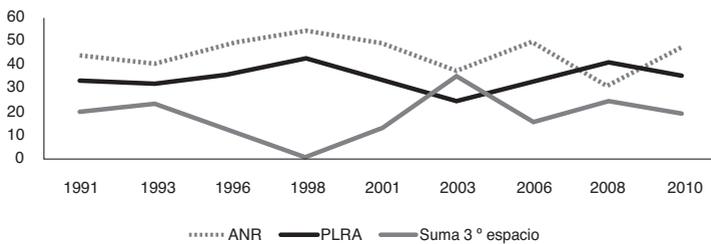
⁵ El que quizá escapa a esa lógica es el Partido Patria Querida (PPQ), liderado por un empresario democristiano, de caudal electoral decreciente.

Aunque una característica evidente de la transición fue la ruptura del secular bipartidismo paraguayo, con nuevas asociaciones políticas de diversa adscripción doctrinaria. Surgieron partidos de centro como el Encuentro Nacional (PEN) y Patria Querida (PPQ); de izquierda como País Solidario, Partido Democrático Popular, Movimiento Popular Tekojojá, Movimiento al Socialismo (P-Mas), Movimiento 20 de abril, Partido de los Trabajadores, Patria Libre, etc.; y de derecha, como la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE).

Con la oferta de representar el «tercer espacio», hubo candidaturas en sucesivas elecciones nacionales –las de Encuentro Nacional en 1993 y las de Patria Querida y UNACE en 2003 y 2008– que diversificaron, por uno o dos periodos, las bancadas parlamentarias. Se apeló por vez primera a una Alianza para enfrentar a la ANR en el 1998 (PLRA más PEN), sin éxito, y la alternancia fue conseguida en 2008 con otra coalición más amplia del PLRA con diversos partidos progresistas.

Sea como fuere, resulta difícil a los nuevos partidos ganar un espacio estable en el espectro controlado desde antaño por los tradicionales. Las opciones de centro (PEN, PPQ) logran escasa continuidad, al compartir el carácter *catch all party* de los tradicionales, la de derecha, de liderazgo unipersonal y militar, es poco sustentable en el tiempo, mientras la fragmentación de los partidos de izquierda conspira contra su peso parlamentario.

Gráfico 2. Secuencia electoral, 1991-2010



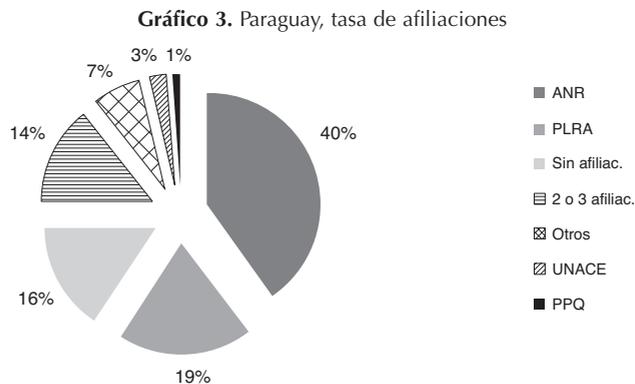
Fuente: Datos procesados del STJE.

En la actualidad, el parlamento (Senado) alberga tres bancadas mayores: la de la ANR (33%, opositora), la del PLRA (gobierno, 31%) y la de UNACE (20%, oposición), y dos más pequeñas, la del PPQ (9%) y la de izquier-

da (6%). El gobierno carece de mayoría propia, y tras dos años de bloqueos mutuos entre el Ejecutivo y el Legislativo, empezó a hacer alianzas puntuales con UNACE.

AFILIACIÓN POLÍTICA Y CLIENTELISMO

La política paraguaya posee la peculiaridad de muy altos niveles de afiliación partidaria: cuatro de cada cinco electores inscritos en el padrón electoral están afiliados a algún partido. Como el órgano encargado (Superior Tribunal de Justicia Electoral, TSJE) prioriza la inscripción a través de operadores partidarios, existe incluso un notable porcentaje de afiliados simultáneamente a dos o a tres partidos. Sólo uno de cada seis votantes está registrado como independiente (no afiliado a ninguno) y constituiría el grupo más autónomo en el ejercicio de sus derechos políticos.



Fuente: Datos del STJE, sobre padrón 2010, procesados.

Contradictoriamente, esa extraordinaria tasa de afiliación no supone militancia política ni alta credibilidad en los partidos. Sólo una de cada diez personas asiste –al menos dos veces al año– a actividades políticas, cuando dos de cada tres participan con esa frecuencia en eventos religiosos, y dos de cada cinco, en reuniones comunitarias o barriales (Vial, 2006, p. 20).

El sistema paraguayo se acerca a lo que O'Donnell llama democracias delegativas, donde los votantes son «movilizados por vínculos clientelistas,

populistas, personalistas (más que programáticos); y en el cual los partidos y los grupos de interés –es decir, la sociedad civil organizada– «son débiles y fragmentados» (PNUD-IIG, 2002).

En las encuestas de opinión, los partidos encabezan sistemáticamente la lista de organizaciones menos confiables (PNUD-Congreso Nacional, 2009, p. 43), y tanto las nuevas organizaciones políticas como los movimientos ciudadanos centran su discurso –y obtienen adherentes– con fuertes críticas a los mismos. Esta sensibilidad antipartidaria no es nueva en el país, y encuentra sus razones en la histórica debilidad de las instituciones políticas, y en las abiertas prácticas clientelares de los partidos.

La persistencia del clientelismo en la política local fue objeto de recientes investigaciones locales (Lachi, 2005; Rivarola, 2007; Setrini, 2010). Estas relaciones de intercambio «diádicas», cara a cara, entre una clientela que vota o entrega apoyo político a cambio de dinero o beneficios materiales –a menudo, de origen público– proveídos por partidos o candidatos políticos (patrones), siguen corroyendo fuertemente la institucionalidad paraguaya.

Esto no es sólo visible en la distribución de cargos públicos a correligionarios y operadores partidarios (el aparato de Estado fue y es considerado botín del partido ganador), sino en las transacciones que ocurren en las elecciones (aseguramiento de electores a través de pago de dinero o entrega de servicios, canalizados por «operadores»).

Dos mediciones *ex post* permiten estimar la difusión de estas prácticas: en los comicios municipales de 2001, un 35% de los electores fue trasladado por operadores al local de voto, y en las nacionales del 2008, el porcentaje se redujo al 25% (PNUD, 2008, p. 117; PNUD-Congreso Nacional, 2009, p. 32). Estas proporciones (uno de tres o uno de cuatro electores) de voto clientelar se duplican tratándose de poblaciones más pobres⁶.

Amplios grupos poblacionales –clases trabajadoras, agroexportadores, campesinos y sectores urbanos pauperizados– están pobremente representados por los partidos existentes y no crearon organizaciones propias con peso electoral, identificadas con sus intereses y reivindicaciones, lo que tiende a enajenarlos del sistema democrático⁷. Pero ambas cuestiones, más que a mecanismos electorales, remiten al sistema y las tradiciones políticas locales.

⁶ Aunque ilegales, estas prácticas son toleradas por casi todos los partidos y por el órgano regulador electoral (TSJE), y elevaron exponencialmente el costo de las campañas en la transición.

⁷ La ausencia de partidos de izquierda, o liberales propiamente dichos, con peso electoral es una de las anomalías del sistema político paraguayo.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Si el marco constitucional insertó ciertos mecanismos de democracia participativa –el referendo, las audiencias públicas, etc.–, los despojó del carácter vinculante, vaciándolos de contenido⁸. Por otra parte, normas constitucionales que contribuirían a garantizar el sistema democrático –igualdad ante la ley, derechos de minorías, contra la discriminación, defensoría pública, etc.– tuvieron tardía o mala implementación.

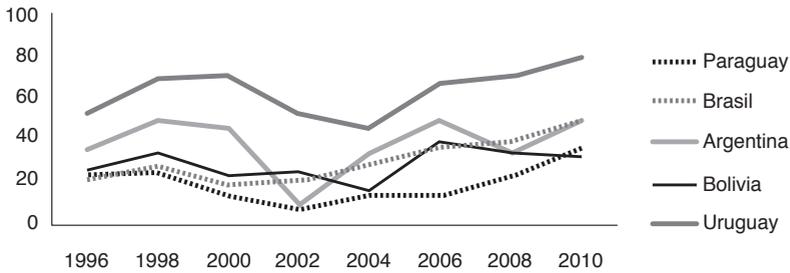
Estos fenómenos, sumados a los resultados mediocres de la transición en lo que hace a políticas sociales, de equidad y redistribución, y a una suerte de cooptación de la *res publica* por los partidos, han generado una democracia paraguaya «de baja calidad» (Barreda-Bou, 2010), con niveles de aceptación y satisfacción ciudadana sistemáticamente inferiores a las generadas por otras democracias de la región. Esto implica niveles bajos en todas las dimensiones constitutivas: 1) derechos políticos y libertades civiles; 2) Estado de derecho; 3) rendición de cuentas (*accountability*) y 4) participación ciudadana.

Aun así, la «afección a la democracia» (opción explícita por este sistema, respecto a los autoritarios o la indiferencia) tuvo un salto cuantitativo después de 2008. El tercio de la población que hacía regularmente esta opción en mediciones de la anterior década se incrementó –tras estas elecciones– a la mitad, en una mejoría notable (PNUD-Congreso, 2009, p. 34 y Latinobarómetro 2008). Al darse el elemento faltante a la «democracia electoralista» paraguaya, el de la alternancia, la afección al sistema ganó sustancialmente.

Un cambio similar sucedió en otra variable clásica de opinión política, la de satisfacción con la democracia. También en ella Paraguay mostraba los valores más bajos del MERCOSUR, desde las mediciones de mediados de los años noventa. Desde los inicios de la campaña electoral de 2008, estos valores empezaron a elevarse, y aunque siguen debajo del promedio latinoamericano, su recuperación es constante en los últimos años.

No debe olvidarse que el sistema político enfrentó muchas fuentes de inestabilidad política e ingobernabilidad durante las últimas dos décadas: «intentos de golpe de Estado; asesinatos de líderes políticos; divisiones y luchas intestinas entre las facciones del partido gobernante; confrontación

⁸ En 2009, un mediatizado debate entre «democracia participativa» y «representativa» posicionó a los líderes partidarios contra la primera opción, que asociaban al «Socialismo del Siglo XXI».

Gráfico 4. Satisfacción con la democracia, Paraguay en la región

Fuente: Procesamiento de datos del Latinobarómetro, Informes anuales de 1996 a 2010.

entre poderes; tramitación de juicios políticos a miembros del Ejecutivo, o movilizaciones sociales en contra del gobierno» (Barreda-Bou, 2010, p. 139). A lo que debe agregarse el peso del narcotráfico y más recientemente las acciones de un pequeño grupo guerrillero en el norte del país.

VIEJOS Y NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Tras siete décadas de represión o cooptación desde el gobierno, la última década del siglo XX vivió un activismo social inédito. Este auge inicial fue sucedido por una etapa de crisis, aunque recientemente se percibe cierta recuperación. La organización y expresión de las reivindicaciones sociales largamente postergadas son frenadas por lastres históricos y por dinámicas propias, aunque también pesan la escasez e ineficiencia de los mecanismos de incidencia existentes.

Con escasa trayectoria anterior de organización –salvo la de las Ligas Agrarias, duramente reprimidas por la dictadura en la década de 1970–, los campesinos aprovecharon decididamente las libertades de la transición, creando centrales o uniones, y apelando a movilizaciones no exentas de instrumentos de acción directa (cierre de rutas, ocupación de propiedades rurales, quema de cultivos del *agrobusiness*, etc.). En mayor medida que otros movimientos, el de los campesinos emplea un discurso clasista respecto a otros sectores sociales y al Estado.

Es también el movimiento que mayor continuidad logró en la transición, a través de continuos fraccionamientos y reagrupamientos. La radicalidad de su militancia no es accidental: Paraguay se ubica entre las naciones latinoamericanas con mayor concentración de la propiedad rural, y este proceso se acentuó incluso desde mediados de los años noventa, con el auge extraordinario de la producción granelera (soja, maíz) de la región. Esta nueva ola expansiva de la agricultura empresarial, responsable de los niveles de crecimiento del PIB del último año (14,5% en 2010), coincidió con la crisis de la economía campesina, basada históricamente en el tabaco y algodón como rubros de renta.

La nueva concentración de activos rurales coincidió con los procesos de integración y globalización. Datos comparados de los dos censos agropecuarios del periodo (1991 y 2008) dan cuenta de una reducción del número de fincas (-8%) y de superficie total (-16%) de la agricultura campesina, y un incremento de fincas (23%) y de superficie detentada (36%) de la agricultura *farmer* y empresarial mecanizada (PNUD, 2010, p. 53).

Las organizaciones más activas son la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas del Paraguay (MCNOC), la Federación Nacional Campesina (FNC), el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) y la Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares (CNOCIP). Existen además centros regionales como la Organización Campesina del Norte (OCN) o la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (Asagrapa), y una red de género: la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras, Rurales e Indígenas (CONAMURI).

Todas reivindican, con diferentes acentos, «la reforma agraria integral», es decir, redistribución de tierras, créditos agropecuarios, mayor inversión pública en asentamientos, acceso a mercados, etc. Pese a que esta reforma integra las promesas de todas las campañas electorales, y fue central en la del gobierno actual, las políticas públicas de redistribución y fomento de la agricultura campesina siguen siendo incoherentes, pobres en recursos y medio-camente implementadas.

Una demanda más reciente es la ambiental: regulación del uso de agroquímicos en empresas sojeras, y control de semillas genéticamente modificadas (transgénicas). Estas reivindicaciones coinciden con la expansión de las empresas graneleras sobre viejos territorios de agricultura campesina, o sobre

asentamientos fiscales creados en las décadas de los sesenta y de los setenta en la región oriental del país.

El movimiento sindical se benefició igualmente de un auge al inicio de la transición, pero este fue pronto sucedido por una crisis organizativa de la que aún no logra recuperarse. Las condiciones económicas establecen un techo estructural al movimiento obrero: la Población Económicamente Activa (PEA) empleada en el sector secundario no sobrepasa el 16%, y sólo el 8,5% de la PEA ocupada se desempeña (año 2009) en empresas de 50 y más trabajadores. La informalidad del empleo y su formato pequeño (dos tercios de la población laboral trabaja en unidades de menos de 5 trabajadores) limita severamente las oportunidades de sindicalización y movilización obrera.

A estas condiciones se sumaron, durante la transición, el impacto de un prolongado estancamiento económico (el PIB creció a tasas negativas, en promedio, hasta el año 2002) y de la globalización sobre una economía de baja competitividad, aumentando el desempleo y subempleo y la «informalización». Los salarios reales cayeron, mientras se sucedía una nueva e intensa ola emigratoria. La recuperación económica reciente (2003-2010) responde casi exclusivamente al auge del sector agroexportador, de muy baja capacidad de generación de empleo.

Recién a fines de la dictadura, el control de la central única «oficialista» (Confederación Paraguaya de Trabajadores, CPT) fue contestado por un Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT), de carácter autónomo. Los comienzos de la transición vieron la rápida recuperación del movimiento obrero, de larga historia en el país. De los 20.000 sindicalizados en 1989, al año siguiente las dos nuevas centrales –Confederación Nacional de Trabajadores, de tendencia socialcristiana (CNT) y la Central Unitaria de Trabajadores, progresista (CUT)– más la CPT, con dirigencia renovada, agremiaban ya casi 80.000 trabajadores en todo el país (Cardozo, 1990).

Este crecimiento organizativo permitió un auge de luchas por mejoras salariales y de condiciones laborales en diversos sectores productivos urbanos. En 1994, las centrales pudieron ya convocar una huelga general (la última databa de los años cincuenta) en demanda de un aumento del salario mínimo y contra los proyectos privatizadores del gobierno.

Algunos dirigentes sindicales –sindicatos bancarios, de periodistas y de la electricidad– fueron electos convencionales para la Asamblea de 1992. En

los años siguientes, participaron en el debate del nuevo Código Laboral y la representación obrera en entes gubernamentales y mixtos ganó pluralidad, pero su influencia en el diseño e implementación de políticas socio-económicas es escasa. Desde fines de los noventa, el movimiento sindical perdió dinamismo, aunque los trabajadores estatales lograron –a través de movilizaciones masivas– mejorar condiciones salariales y de trabajo, e incluso frenar algunas privatizaciones.

Además de estas organizaciones obreras y campesinas, otros movimientos alternativos ganaron protagonismo en la transición. El feminista, resurgido a fines de la dictadura con una red, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), incidió efectivamente en reformar el Código Civil, insertar principios constitucionales de equidad, crear un ministerio respectivo y aprobar algunas leyes. Pero sus esfuerzos por despenalizar el aborto –causa de la alta mortalidad materna en el país– o ganar un espacio más equitativo en los poderes del Estado aún no alcanzaron éxito.

En ausencia de un movimiento universitario organizado⁹, surgió en la transición un activismo colegial (Movimiento por el Boleto-Bienestar Estudiantil, MOBE) con mecanismos bien innovadores de expresión e incidencia. Paralelamente, el Movimiento por la Objeción de Conciencia (MOC) aseguró este derecho a miles de jóvenes antes obligados a hacer el servicio militar. Otras iniciativas –Juventud Que se Mueve (JQM), Basta Ya– lograron movilizar a miles de jóvenes en acciones o protestas puntuales.

El espectro de movimientos innovadores podría completarse con el de los Gay-Lésbicas, y el de los Sin Techo, que emplea instrumentos de acción directa para enfrentar la carestía de vivienda popular en áreas urbanas. La transición no vio surgir movilizaciones ambientales o indígenas de importancia –aunque sí leyes e instituciones– y las excepcionales acciones antiglobalizadoras carecen de organizaciones sociales articuladas.

El carácter limitado –aunque importante– de las movilizaciones sociales impidió avanzar en el proceso democratizador. Sus líderes sostienen que la transición se limitó «a garantizar el ejercicio de las libertades públicas, se olvidó del resto... la calidad de vida de la gente». Y deploran que la agenda pública haya priorizado derechos civiles y políticos, desentendiéndose de «los económicos, sociales y culturales» (Rivarola, 2009, pp. 55-59).

⁹ Las movilizaciones de estudiantes universitarios de la transición no lograron continuidad, ni alcanzaron a plantearse cuestiones tan urgentes como la reforma universitaria.

LA LENTA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

Los rasgos totalitarios de la dictadura anterior dejaron lastres a la gobernabilidad democrática, que presupone como condiciones el imperio de la ley y la independencia de los poderes del Estado. Era necesario romper con la tradición del uso discrecional del poder, y reconstituir los Poderes Legislativo y Judicial, independientes del arbitrio presidencial.

El marco normativo, redactado para evitar los abusos del Poder Ejecutivo, sumó otras limitaciones a la gobernabilidad. El sistema semi-parlamentarista creado por la Constitución de 1992 otorga al Parlamento grandes atribuciones: puede entablar juicio político por «mal desempeño» al Ejecutivo, inhabilitado en contrapartida a disolverlo y llamar a nuevas elecciones. El Congreso puede alterar sustancialmente –y lo hace con frecuencia– el proyecto de Presupuesto General de Gastos, levantar por simple mayoría vetos presidenciales o bloquear diversos nombramientos, y tiene injerencia decisiva en la constitución del Poder Judicial (PNUD-IIG, 2002, pp. 96-99, 117).

Un primer pacto de gobernabilidad, en 1994, permitió iniciar la reforma judicial: se crearon un Consejo de la Magistratura, una Corte Suprema de Justicia y un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, con miembros de los tres grandes partidos parlamentarios (ANR, PLRA y PEN). Esta lógica pluri-partidaria pretendía acabar con la «coloradización» del Poder Judicial, asegurando una administración compartida de los Poderes entre las grandes fuerzas políticas del momento. Este pecado de origen signó la futura dependencia de la judicatura, cuya selección y estabilidad fueron sometidas, a partir de allí, a los sucesivos cambios de mayorías parlamentarias.

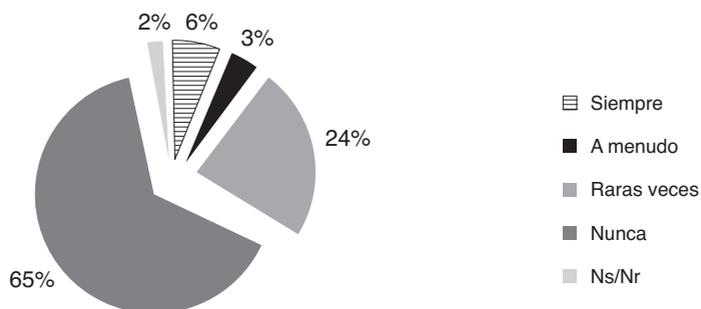
Paulatinamente, la descentralización del sistema judicial benefició a todas las jurisdicciones del país, con recursos de infraestructura, personal y equipos. Hubo renovación y aumento sustancial de la cantidad de jueces, camaristas y fiscales a nivel nacional, alguno de los cuales ganaron visibilidad ante la opinión pública.

Pero los resultados de esta reforma fueron bien insatisfactorios: en general la Justicia paraguaya no goza de credibilidad, sigue siendo poco equitativa y carece de transparencia y previsibilidad. El peso del «cuoteo» partidario en la selección de autoridades y los bolsones de corrupción interna son algunas de sus causas. En la actualidad, la Corte Suprema está integrada por tres

ministros liberales, cuatro colorados y dos también afiliados a la ANR, aunque percibidos como «independientes».

Las mediciones de opinión confirman la baja confiabilidad en el sistema judicial por parte de sus usuarios. La desconfianza es mayor en lo que respecta a su equidad –cuatro de cada cinco usuarios perciben privilegios de clase social y/o de adscripción política en su trato (ADC, 2010)– y a su integridad. La Corte Suprema, la Fiscalía y los Juzgados se sitúan en el 5.º y 6.º lugar de las organizaciones públicas menos confiables, en una lista en la que son precedidos por los partidos políticos, la policía, la administración aduanera y el parlamento (PNUD-Congreso, 2009, p. 43).

Gráfico 5. ¿Cree usted que somos iguales ante quienes administran la justicia?

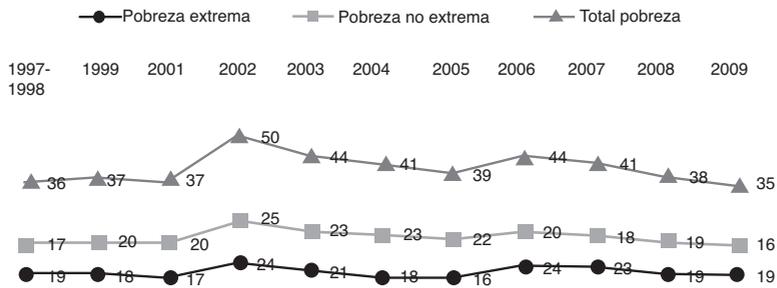


Fuente: PNUD, 2008, pp. 111-112.

POLÍTICAS SOCIALES Y DE INCLUSIÓN

De acuerdo con el primero de sus artículos constitucionales, la República de Paraguay es «para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho». Pero la construcción de políticas sociales fue doblemente jaqueada en la transición por el nuevo ciclo de acumulación/concentración de activos, y por la persistencia de mayorías políticas conservadoras.

Las mediciones de pobreza, realizadas con sistematicidad desde 1997, muestran un crecimiento sostenido del porcentaje de población que la sufre en el país. En la década siguiente, las cifras parecen señalar un carácter ya estructural de esta condición, de tal modo que, tras picos máximos en los años 2002 y 2006, los valores se conservan en el mediano plazo al mismo nivel.

Gráfico 6. Evolución de la pobreza, 1997-2009 (%)

Fuente: Paraguay, DGEEC, Procesamiento de Encuestas de Hogares 1997/2009.

Su Índice de Desarrollo Humano tiene una lenta mejoría, pero el país sigue posicionado en el último lugar entre los de América del Sur. Estos indicadores sociales se explican por el carácter crónico de su baja inversión (o gasto) social: respecto al Producto Interno Bruto, Paraguay invierte menos de la mitad (7%) que el promedio de América Latina y el Caribe (16%)

Tabla 1. Índice de Desarrollo Humano

Año	Paraguay	AL y C	Posición mundial
2005	0,619	0,683	88/177
2006	0,627	0,689	91/177
2007	0,631	0,695	95/177
2008	0,635	0,700	95/177
2009	0,634	0,701	101/182
2010	0,640	0,706	96/169

Fuente: PNUD, Informes mundiales de Desarrollo Humano, 2005-2010.

Con un mejoramiento lento de la presión impositiva a lo largo de la transición (de 9,9% en 1990 al 12,2% en 2010), los tímidos intentos de mejorarla desde el gobierno siguen encontrando una férrea oposición parlamentaria y de gremios empresariales. La conjunción de presión fiscal baja y niveles mínimos de inversión social termina dejando muy escaso margen a las políticas sociales.

Tabla 2. Previsión fiscal y gasto público (%)

Concepto	MERCOSUR sin Paraguay	AL y C sin Haití	Paraguay
Presión impositiva	23,6	16,0	12,2
Presión tributaria más seguridad social	29,5	18,9	14,5
Gasto público social	18,9	12,7	8,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, procesamiento de datos del Viceministerio de Economía e Integración.

Tras aprobarse por vez primera una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD, año 2002), el anterior gobierno empezó a implementar su Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), con base institucional de una Secretaría de Acción Social (SAS). Su principal programa, el de combate a la pobreza extrema (*Tekoporâ*), multiplicó exponencialmente el número de personas beneficiadas con las transferencias monetarias condicionadas durante este gobierno, pasando de 11.000 (año 2008) a 110.000 familias (fin de 2010).

Dos programas nuevos, el de Unidades de Salud Familiar (USF) y el de inclusión de la niñez en situación de calle (Abrazos), están logrando un impacto positivo, pero la inversión y capacidad de gestión pública en los programas de vivienda popular, fomento de agricultura campesina y derechos de pueblos indígenas son insuficientes y exhiben precarios resultados.

Aunque el combate a la pobreza y la cuestión agraria fueron *leitmotiv* de la campaña electoral, dada la correlación de fuerzas políticas, este gobierno no pudo o no se dio por objetivo implementar aquellas políticas públicas – reforma tributaria, desconcentración de la propiedad rural, etc.– que amenazaban intereses conservadores de la sociedad.

SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con un primer estudio nacional del Ministerio del Interior (MI), al menos una de cada cuatro personas fue víctima de algún delito en el año 2008. Deduciendo los de corrupción por soborno, esta proporción cae a una persona de cada cinco. Al igual que otros países de la región, esta encuesta detectó una fuerte concentración de hurtos y robos con violencia en áreas urbanas.

El delito más sufrido por los habitantes de Paraguay es el de corrupción (5,7% de victimizados), seguido por el de robo por peajeros¹⁰ (3,6%), los hurtos personales (3,5%), los robos con violencia (3,2%), y los ataques, lesiones y amenazas (2,9%). Los robos o hurtos en vivienda afectaron al 2,2% de la población, y las tentativas de robo en vivienda, otro 2% (MI-PNUD, 2010, pp. 9-10).

Con una tasa total de victimización del 23,7%, la delincuencia en Paraguay se sitúa en niveles intermedios en la región, y las encuestas de opinión la ubican como segundo problema del país, después del de la falta de empleo. Como en otros países, la percepción de inseguridad no se compadece del nivel real de crímenes y delitos: una tasa tan alta como el 72% de la población expresa temor a ser victimizada en el futuro cercano (MI-PNUD, 2010, p. 33).

Debido a la imprevisibilidad y escasa credibilidad del sistema judicial, las denuncias son escasas: sólo el 23% de las personas afectadas lleva estos delitos ante los organismos competentes. En casi todos los casos, se trata de aquellos que atentan contra la propiedad, como robo de automóviles, motos u objetos valiosos (MI-PNUD, 2010, pp. 30-31).

Si la tasa de homicidios de América Latina (sin el Caribe) oscila en torno a 26 por cada 100.000 habitantes, las cifras locales sitúan a Paraguay muy por debajo del promedio: 11,4 según datos de la Policía Nacional, 12,4 según el Ministerio Público para el año 2010, con una leve tendencia descendente en los últimos años.

Junto a esta delincuencia cifrable, el crimen organizado está adquiriendo formas preocupantes: el más grave es el de la producción de estupefacientes (cannabis) y el narcotráfico¹¹. Según el último *World Drug Report* (UNODC, 2010), Paraguay es el sexto productor-exportador de marihuana del mundo y el segundo de Latinoamérica, después de México. Hoy se estima en cinco o seis mil las hectáreas sembradas de marihuana (*cannabis sativa*) en el país, y aunque mayores superficies de estos cultivos son destruidos cada año, también se registra un mayor consumo de marihuana y de cocaína en áreas urbanas, afectando sobre todo a los jóvenes.

Las fuerzas de seguridad cuentan con un organismo especializado, la SENAD (Secretaría Nacional Antidrogas), apoyado técnica y financieramente

¹⁰ Jóvenes asaltantes que, bajo amenaza, despojan de bienes (dinero, celulares) a los peatones. El modismo se relaciona con «cobrar peaje» por autorizar el paso.

¹¹ El narcotráfico tiene sus orígenes en la década de los años setenta, cuando jefes militares y altos funcionarios de la dictadura fueron señalados como protectores del tráfico de cocaína en el país.

por Estados Unidos. El aumento de la violencia ligada al narcotráfico (en áreas metropolitanas y en la región Este, fronteriza con Brasil), y la rápida imbricación del narco negocio con la política, resultan preocupantes en términos de gobernabilidad democrática.

Paralelamente a la depuración de las fuerzas policiales (de antaño marcadas por la corrupción y la complicidad con la delincuencia), se está debatiendo una Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) que asigne a la autoridad civil el control y comando de la Seguridad, en una perspectiva de derechos. LA PNSC busca superar tanto el paradigma exclusivamente represivo del control de delitos, como la anterior «policialización» de las políticas de seguridad pública.

Hace una década surgió un pequeño foco de insurgencia armada –el Ejército Popular del Pueblo, EPP– que, tras capitalizarse con altos rescates de secuestros en la capital, trasladó sus acciones al norte del país, a San Pedro y Concepción¹². En el combate a las columnas del EPP, entrenadas por las FARC colombianas, el gobierno recibe apoyo de este país, e implementa acciones conjuntas militar-policiales de rastillaje y cercamiento de guerrilleros.

La lucha contra la guerrilla en zonas pobres del país –que no excluye maltratos a campesinos sospechados de dar cobertura al EPP, ni muertes de indiciados en los enfrentamientos– generaron protestas de organizaciones civiles (CODEHUPY). Un Informe gubernamental fue aprobado en el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Ginebra, enero de 2011), pero los riesgos de violación de derechos humanos persistirán, ya que el país cuenta con escasa experiencia y logística para la lucha contrainsurgente en democracia.

PARAGUAY EN LA REGIÓN Y EN EL MUNDO

En el doble ocaso de la dictadura y de la Guerra Fría, Paraguay quedó cada vez más aislado, manteniendo relaciones sólo con «países parias» de esos años, como Sudáfrica o Taiwán. La transición exigió con urgencia una nueva agenda de integración al mundo, y coincidió con los inicios de la regio-

¹² Además de secuestros extorsivos, el EPP realiza ajusticiamientos de ex integrantes del grupo y de policías y ataques a pequeños destacamentos policiales.

nalización: el MERCOSUR se fundó como unión aduanera con el Tratado de Asunción, firmado por los presidentes de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil en 1991.

La pertenencia a este bloque, liderado por Brasil, reforzó el viraje geopolítico dado por el país desde mediados del siglo pasado hacia esta potencia regional. El MERCOSUR supuso progresivos límites al viejo comercio de triangulación paraguayo –reexportación hacia países vecinos de mercancías importadas de extrazona, con bajos o nulos impuestos–, pero también aceleró en las últimas dos décadas transformaciones económicas importantes para el país.

Aunque el discurso empresarial¹³ sigue siendo muy crítico con la integración, las exportaciones paraguayas a la región ganaron dinamismo, se ha cuadruplicado el valor de sus exportaciones no tradicionales, y los Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM), de los cuales el país –por sus asimetrías– es gran beneficiario, están siendo invertidos en infraestructura de carreteras y en transmisión de energía eléctrica.

Ligado a los países vecinos por dos grandes proyectos hidroeléctricos –Itaipú y Yacyretá–, este gobierno de Paraguay busca mejorar ciertas condiciones desfavorables establecidas en el pasado, como monto pagado por las compensaciones, precio de energía eléctrica vendida, libre disponibilidad de la energía que le corresponde, recálculo de la deuda y de su carga financiera, etc. Las negociaciones con Brasil han tenido avances iniciales en los últimos dos años, pero las relativas a Argentina siguen en un *impasse*.

La comunidad internacional –sobre todo las cancillerías de Brasil y de Estados Unidos– jugó como mediador privilegiado en las dos grandes crisis político-militares de la transición, el *putsch* de 1996 y en el «marzo paraguayo» (1999), con tal intensidad que algunos analistas locales hablan de «transición tutelada» o «vigilada» por estas potencias continentales.

El rol jugado por Paraguay en organismos multilaterales corresponde a su importancia geopolítica relativa, y su relacionamiento con la Unión Europea y Estados Unidos sigue habitualmente las posiciones del bloque MERCOSUR. Pero aún persisten lastres de la vieja política exterior: hasta el momento, Paraguay es uno de los escasos países del mundo que mantiene relaciones con Taiwán, en lugar de establecer lazos diplomáticos con China. País adonde, sin

¹³ También las organizaciones campesinas y algunas ONG mantienen una postura contraria a la integración, fundamentándose en principios de soberanía nacional.

embargo, se dirige parte importante de su exportación de grano (soja), y del que proviene un volumen no despreciable de productos importados.

Más allá de las acciones institucionales, el reciente crecimiento económico de Paraguay es explicable por la competitiva y exitosa integración de ciertos sectores productivos (granos, carne, etc.) en el mercado mundial. Las nuevas economías de la soja y la ganadería intensiva están diseñando extensos territorios transfronterizos, con articulaciones regionales (tecnología, logística y mercado) que escapan cada vez más a políticas públicas de formato nacional.

Las relaciones internacionales ocupan aún poco espacio, en un Paraguay cuya agenda futura seguirá orientada por grandes urgencias internas, tanto en lo político como en lo social. La reciente alternancia política abre posibilidades futuras a la ubicación de Paraguay ante viejos y nuevos actores y respecto al orden mundial (UNASUR, potencias emergentes como los BRIC, etc.). Pero sus grandes desafíos –lograr gobernabilidad democrática, fomentar un desarrollo inclusivo, salvar viejas inequidades sociales– seguirán requiriendo la profundización de los cambios políticos internos y la cooperación de otras naciones en estos tiempos globalizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2010), *Informe de Investigación de Opinión Pública realizada en Paraguay*, abril (paper).
- Barreda, Mikel y Marc Bou (2010), «La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos», en *América Latina Hoy* 56, Salamanca, 2010.
- Cardozo, Victorino (1990), *Lucha Sindical y transición política en Paraguay*, Asunción, s.l.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Encuestas de Hogares*, años 1997 a 2009, Paraguay.
- Lacchi, Marcello (2005), *Recolección de fondos y gastos electorales en las elecciones municipales*, Asunción, Transparencia Paraguay-Alter Vida-Desarrollo en Alianza-USAID.

- PNUD (2008), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Equidad para el Desarrollo*, Paraguay.
- (2010), *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado*, Cuaderno de Desarrollo Humano 8, Asunción.
- PNUD-Congreso Nacional (2009), *Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay*, Asunción.
- PNUD-IIG (2002), *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay*, Asunción.
- PNUD-Paraguay, Ministerio del Interior-AECID-UNIFEM (2010), *Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana*, Asunción.
- Rivarola, Milda (2007), «Estado patrimonial y clientelismo», en *Diplomacia, Estrategia, Política (DEP)* 6, Río de Janeiro, abril-junio, pp. 110-132.
- (2009), *Transición, desde las memorias*, Asunción, Decidamos.
- Seall Sasiain, Jorge (2002), «El garantismo en la Constitución “formal” y “material” del Paraguay: conquistas, déficits y efectos no queridos», en *Revista Jurídica del CEDUC* (Universidad Católica), Asunción, pp. 103 y ss.
- Setrini, Gustavo (2010), *Twenty Years of Paraguayan Electoral Democracy: from Monopolistic to Pluralistic Clientelism*, Asunción, TFI-Pyto Bicentenario-CADEP.
- UNODC, *World Drug Report 2010*, en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2010.html>.
- Vial, Alejandro (2006), *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Asunción, USAID-CIRD.

PERÚ: ¿EL FIN DEL MODELO NEOLIBERAL?

Por
Rafael Roncagliolo
IDEA Internacional

INTRODUCCIÓN COYUNTURAL

En Perú, dos jornadas electorales, la del 10 de abril y la del 5 de junio de 2011, anunciaban, al menos en el discurso oficial, la cancelación del ciclo neoliberal y la apertura de un tiempo probablemente distinto, preñado de incertidumbres.

La noche del 10 de abril de 2011, al cabo de la primera vuelta electoral, los canales de televisión, las redacciones de la mayoría de los diarios y los barrios altos limeños de San Isidro, Miraflores y La Molina parecían de duelo. Se había concretado el mal presagio de Mario Vargas Llosa: los peruanos tendrían que elegir, en la segunda vuelta, entre el cáncer terminal y el sida; es decir, entre Ollanta Humala (31% de los votos válidos en la primera vuelta) y Keiko Fujimori (23%).

Sobre todo, el 10 de abril entregó, con la contundencia de los votos, la evidencia que venían señalando los analistas¹: Perú tiene un crecimiento económico notable, basado principalmente en las exportaciones de materias

¹ Por ejemplo, Schifter (2011, pp. 498 y ss.)

primas, sin correlato de políticas sociales eficaces y eficientes (a diferencia de Brasil y Chile). Por lo tanto, frágil.

Las encuestas ya venían expresando el malestar: la mayoría se declaraba a favor de un cambio (radical o moderado) del modelo económico y de cambios constitucionales (a través de una Asamblea Constituyente o del propio Congreso). Es decir, que estaban en contra de los dos tabúes del *establishment* limeño: de un lado el modelo económico, y del otro la polémica Constitución de 1993, aprobada por la Asamblea Constituyente que convocó Alberto Fujimori en 1992, luego del golpe y la disolución del Congreso.

Frente al triunfalismo del presidente Alan García, que asimilaba toda crítica a la figura del perro del hortelano, el 10 de abril se manifestó el abismo existente entre la élite limeña y los habitantes del Perú profundo que parecen haberse venido preguntando: si al país le va tan bien, ¿por qué a mí me va tan mal?

El tema de la desigualdad (y por lo tanto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) ha sido central en esta campaña, como lo había sido la pobreza en el año 2006. Las votaciones de Humala y Fujimori pueden entenderse, ambas, como un reclamo de Estado. En el caso de Humala, por su insistente prioridad sobre la distribución. En el caso de Keiko por su crítica persistente al «chorreo» y su demanda de asistencialismo estatal. No olvidemos que entre 1990 y 1997 (durante el gobierno de Alberto Fujimori) el gasto per cápita en políticas sociales pasó de 12 dólares a 176 (Kahad, 2011).

Si la primera vuelta del 10 de abril de 2011 significó un fuerte temblor, la segunda vuelta, el 5 de junio, fue un verdadero terremoto psicológico. Ya no sólo Lima tenía una alcaldesa izquierdista, sino que Perú se hacía de un presidente izquierdista. A pesar de que la mayoría de los medios de comunicación orquestaron una verdadera campaña de demolición de Humala. El propio Mario Vargas Llosa, que puesto en el dilema, había decidido apoyar esta vez a Humala, renunció a que su columna se siguiera publicando en el centenario diario *El Comercio* y emigró a *La República*, acusando al diario decano de haberse convertido en una «máquina propagandística» de la candidata Fujimori y de violar las «nociones de objetividad y ética periodística»².

Los resultados de esta segunda vuelta arrojaron el 51,5% de los votos válidos para Ollanta Humala y el 48,5% para Keiko Fujimori³. Una vez más,

² http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/mario-vargas-llosa-renuncia-a-el-comercio_87329.html.

³ El Congreso elegido en la primera vuelta del 10 de abril del 2011 se compone de 47 congresistas de Gana Perú (Ollanta Humala); 37 de Fuerza 2011 (Keiko Fujimori); 21 de Perú Posible

como en 1990 frente a Fujimori, los grandes medios perdían la batalla electoral. Pero esta vez, no en beneficio del impredecible Alberto Fujimori, sino del controvertido Ollanta Humala.

Quedó patente el divorcio histórico entre Lima y el resto del país. Keiko Fujimori ganó, con votaciones algo ajustadas, en la zona de mayor crecimiento económico, es decir Lima, Callao y los departamentos de la costa norte y central. Ollanta Humala triunfó en 19 de los 25 departamentos, los más pobres y excluidos del desarrollo económico. En el convulsionado Puno, vecino de Bolivia, con alta población aymara, obtuvo el 77% de los votos.

Keiko Fujimori triunfó ahí donde había ganado Alan García en el año 2006. Ollanta Humala recogió sus votos en su misma geografía de ese año. Cinco años atrás el empate entre estos dos mundos se había resuelto por una diferencia pequeña a favor de García. Esta vez, por una diferencia igualmente pequeña, pero que cambió de signo, volviéndose favorable a Humala.

La incertidumbre generada por la elección de Humala provocó que la Bolsa de Valores de Lima tuviera, en la mañana del lunes 6 de junio, una caída de 11 puntos, la más alta de su historia. Los sectores económicos y empresariales demandaron una pronta definición del programa y del equipo económico del próximo gobierno, sobre todo del ministro de Economía, el presidente del Banco Central de Reserva y el presidente del Consejo de Ministros. Ello, dijeron, permitiría recuperar la confianza, tranquilizar a los inversionistas y reducir la especulación económica. Aunque horas después de la caída de la Bolsa el presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Hugo Speziani, manifestó su disposición a trabajar con el gobierno de Humala.

Del otro lado de la pirámide social, los movimientos sociales demandaban también otras pruebas de confianza. Pedían demostraciones de que se cumpliría el programa de gobierno y la señal de que no habría tregua social era dada por la reiniciación de la huelga en Puno, destinada a que se declarara región libre de la minería. La contradicción entre una y otra demanda constituye el signo de este tiempo de incertidumbres.

De manera que, al iniciarse al gobierno de Ollanta Humala, los peruanos se preguntan si se parecerá más a Lula o a Chávez. Pero nadie duda de

(Alejandro Toledo, en alianza con Acción Popular y Somos Perú); 12 de Alianza para el Gran Cambio (Pedro Pablo Kuczynski, en alianza con el Partido Popular Cristiano y otros); 9 de Solidaridad Nacional (Luis Castañeda) y 4 del Partido Aprista Peruano (sin candidato presidencial).

que el nuevo gobierno se propone cerrar el largo ciclo de políticas neoliberales que ha durado veinte años y que cubre los gobiernos de Fujimori (1990-2000), Toledo (2001-2006) y García (2006-2011).

TRANSICIÓN O TRANSICIONES

¿Cuándo se inicia la transición a la democracia en Perú? ¿Con la convocatoria a una Asamblea Constituyente por parte del gobierno militar, en 1979, y las elecciones presidenciales de 1980? ¿O en el año 2000, con la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori?

Con rigor cronológico, Julio Cotler habla de hasta cinco transiciones sucesivas, entre 1930 y 2000: la de 1945, con Bustamante y Rivero; la de 1956, con Manuel Prado; la de 1963, con Fernando Belaúnde Terry; la de 1980, otra vez con Fernando Belaúnde; y la de 2000, con el gobierno de transición de Valentín Paniagua y la elección en 2001 de Alejandro Toledo (Cotler, 2011, pp. 529 y ss.). Por algo el poeta Martín Adán pudo decir al amanecer de uno de los golpes militares: «El Perú ha vuelto a la normalidad».

De manera que, al hablar de la transición del Perú contemporáneo, necesariamente hay que transitar entre dos fechas de inicio: 1980 y 2000.

LA EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS

Históricamente hablando, en Perú los partidos políticos han sido menos gravitantes que en otros países de la región. Por eso, los argentinos Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo consideran al peruano, junto al brasileño, como un caso de «políticos sin partido», calificación que corresponde a los países en los cuales fueron los militares, y no los partidos, los que hegemonizaron la política y la modernización (Cavarozzi y Casullo, 2002, pp. 12-15).

En cualquier caso, la vida política del país se ha caracterizado por dos elementos: 1) la tardía aparición de los partidos políticos, y 2) la existencia de partidos de larga duración, sin el contexto de un genuino y duradero sistema de partidos.

La tardía aparición de los partidos peruanos

En el conjunto de los países latinoamericanos, la política decimonónica estuvo marcada por la confrontación entre un partido conservador y un partido liberal. En Colombia, por ejemplo, el Partido Conservador (heredero de Bolívar) y el Partido Liberal (heredero de Santander), fundados ambos hacia 1850, conformaron un verdadero sistema bipartidario que se ha prolongado, a pesar de la violencia, hasta la Constitución de 1991⁴. Y Chile contaba ya desde 1857 con un sistema tripartidario.

Incluso puede decirse que en varios países estos sistemas decimonónicos fueron el germen de los partidos del siglo XX. Así, en el Ecuador la Democracia Cristiana se desprende del Partido Conservador y la Izquierda Democrática del Partido Liberal.

En Perú, en cambio, no hubo Partido Conservador. Los militares asumieron su lugar. Hubo, sí, un Partido Liberal, pero de muy corta vida, a principios del siglo XX. El primer partido político, con denominación de tal, aparece recién en 1870 y se llamó Partido Civil. Nació para poner término a cincuenta años de gobiernos de militares. Corresponde a un tardío desarrollo institucional y político que viene desde la también tardía proclamación y culminación de la emancipación, que es la razón por la cual Perú será uno de los últimos países latinoamericanos en celebrar el bicentenario de su independencia política de España, en 1821.

Partidos sin sistema de partidos

Martín Tanaka ha estudiado cómo, entre 1989 y 1995, una serie de hechos desencadenaron la decadencia de los partidos, lo que él llama el colapso del sistema de partidos (Tanaka, 1998). Esta decadencia se ha vuelto a manifestar, muy agravada, en las elecciones regionales, de octubre de 2010, y sobre todo en las elecciones generales de 2011.

Se suele afirmar que no hay democracia (contemporánea) sin partidos (en plural). Así como una golondrina no hace un verano, un partido solo no hace democracia. Se requiere un sistema de partidos, con alguna permanencia a lo largo del tiempo y alguna probabilidad de alternancia en el poder, para hablar de una democracia robusta. Y sólo podemos hablar de un genuino sistema de

⁴ Cabe señalar que en los últimos tiempos caducaron casi simultáneamente los cuatro sistemas bipartidarios decimonónicos que permanecían vigentes en la región: Colombia, Honduras, Paraguay y Uruguay.

partidos cuando existen dos o más partidos reconocidos por los ciudadanos como mecanismos legítimos de representación (arraigo) y que, a su vez, se reconocen entre sí como interlocutores legítimos (Sartori, 2005), tanto en la competencia y conflicto (dimensión centrífuga) como en su capacidad para establecer acuerdos (dimensión centrípeta).

Carente de estas condiciones, puede afirmarse que Perú, a lo largo de su historia republicana, ha tenido sólo breves periodos de vigencia, no de sistemas pero sí de protosistemas de partido:

1. Un protosistema multipartidario con el Partido Civil como partido predominante, entre 1885 y 1919, durante el periodo democrático más largo de la historia republicana, denominado la «República Aristocrática».
2. Un protosistema bipartidario de «a cuatro» (Planas, 1995, p. 62), entre 1963 y 1968, conformado por la Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana, por un lado, y la Coalición APRA-Unión Nacional Odríista, por el otro.
3. Un protosistema tripartidario, entre 1980 y 1992, constituido por el Partido Aprista Peruano, la alianza Acción Popular/Partido Popular Cristiano e Izquierda Unida. Esta última configuración tripartita quedó interrumpida con el golpe de Estado de Fujimori en 1992.

La mirada retrospectiva recién esbozada nos permite reconocer en la historia peruana dos partidos políticos con vigencia histórica larga: el Partido Civil (desde 1870 hasta 1919) y el Partido Aprista (desde 1931). De hecho, el Partido Civil ganó todas las elecciones realizadas entre 1895 y 1919 (con la sola excepción de Billinghurst, el primer reformista, en 1912). El Partido Aprista, por su parte, ha sido el partido más importante desde 1930 hasta la fecha, aunque, a diferencia del Partido Civil, sólo llegó al gobierno en 1985 y en el 2006, pues antes, durante sus primeros cincuenta años, la hegemonía estuvo en manos de los militares, a través de distintos proyectos militaristas (caudillistas-oligárquicos hasta 1956, institucionalistas-reformistas desde 1962).

De modo que Perú ha tenido partidos referenciales de larga duración, pero no sistemas de partidos en sentido estricto. De ahí que no resulte del todo adecuada la metáfora de un «colapso» del sistema de partidos peruano. El término «colapso» connota una edificación sólida que súbitamente se des-

morona y derrumba, lo que, como hemos señalado, no parece ser el caso de los partidos peruanos⁵, cuya arquitectura fue siempre precaria.

LA DEBILIDAD DE LA POLÍTICA

A la caída de Fujimori, en el año 2000, fermenta en el Perú un ánimo que abarca al conjunto de las fuerzas políticas y sociales, ánimo orientado a crear consensos y ejecutar las reformas adecuadas para proscribir del futuro los autoritarismos del pasado. Es esta coyuntura la que marca la iniciativa, el debate y aprobación de la Ley de Partidos.

Puede considerarse que este momento representa un cuarto intento de creación de un sistema de partidos políticos, esta vez por la vía de la ingeniería legal, ya que el componente fundamental de este nuevo intento es la Ley de Partidos Políticos, elaborada y aprobada en 2003, luego de un sinnúmero de iniciativas previas, todas trucas (Rojas Samanez, 2002). Es obvio, sin embargo, que los partidos aparecen en 2011 más débiles de lo que eran antes de la ley. No a causa de ella, sino a pesar de ella.

En la última década, en efecto, Perú ha culminado su tránsito de la democracia de partidos a la democracia de audiencias (Manin, 1998) o democracia mediática⁶. En circunstancias en que, a partir de 1990, se despliega el proceso de desmantelamiento del Estado y de satanización de la política, del Estado y de los partidos⁷, que han resultado desplazados del centro de la escena política. De manera que, al restablecerse la plena competencia electoral, en 2001, reaparece y se fortalece una tendencia al protagonismo de figuras extra-

⁵ Subyace a esta imagen de colapso el supuesto implícito de que lo normal es la existencia de un sistema de partidos y lo anormal su derrumbe, pero en Perú, como insinuaba Martín Adán, parece que las cosas han sido al revés.

⁶ La democracia mediática se caracteriza cuando menos por:

- El reemplazo de las relaciones cara a cara por las relaciones mediáticas.
- El abandono de las palabras, en beneficio de las imágenes.
- La sustitución de los planes de gobierno por el *marketing* y la lectura de encuestas (encuestocracia).
- La conversión de la política en espectáculo banal (que se transmite como si los debates fueran peleas de box y las elecciones carreras de caballos).
- La reducción de los partidos a meras máquinas electorales.
- El tratamiento de los electores como consumidores a los que hay que seducir, ya no como ciudadanos a los que es necesario convencer.
- La mercantilización y privatización de la actividad política.

⁷ Aunque durante el gobierno militar de Velasco Alvarado (1968-1975) se había desplegado una retórica antipartido, que Fujimori vino a retomar de modo más agresivo.

partidarias cuando no antipartidarias, lo que había empezado a manifestarse en las elecciones generales de 1990 y 1995.

Se multiplican plataformas electorales articuladas de modo casi exclusivo en torno a una persona. Y los partidos tradicionales, por su lado, tienden a abandonar las funciones clásicas de las organizaciones políticas (reclutamiento, formación de cuadros, elaboración de programas y propuestas) para devenir, como los otros, en máquinas electorales.

El cuadro de los candidatos presidenciales que quedaron en el primer y segundo lugar durante las dos últimas décadas ilustra muy bien esta transformación, ya que sólo uno (Alan García) ha pertenecido a un partido político tradicional:

1990	Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa
1995	Alberto Fujimori y Javier Pérez de Cuéllar
2000	Alberto Fujimori y Alejandro Toledo (elecciones cuestionadas)
2001	Alejandro Toledo y Alan García
2006	Alan García y Ollanta Humala
2011	Ollanta Humala y Keiko Fujimori

Cabe recurrir, en este contexto, a los dos indicadores principales de la estabilidad o inestabilidad de una configuración política, que son la fragmentación y la volatilidad.

Fragmentación

El problema principal de la fragmentación no consiste en la abundancia de partidos, pues esta abundancia incluso puede tomarse como un indicador de alto interés y participación. El problema principal reside en la fragmentación del Congreso, que puede medirse con precisión, a través de la fórmula de fraccionalización planteada por Rae (Sartori). Ésta propone que la fraccionalización, o fragmentación (F) es igual a 1 menos la sumatoria de los cuadrados de las proporciones de escaños obtenidos por cada partido. En el caso de un partido único que tuviera todos los escaños, F sería igual a 0. En el otro extremo, si cada escaño correspondiera a un partido distinto, F será igual a 1. La fragmentación es, por supuesto, una adecuada medida de la eficiencia de los partidos.

Los índices de fraccionalización, que indican la alta fragmentación del congreso peruano, desde la Asamblea Constituyente de 1978 hasta 2001, han sido los siguientes:

0,77 en 1978	0,72 en 1990	0,72 en 2001
0,60 en 1980	0,66 en 1995	0,74 en 2006
0,57 en 1985	0,74 en 2000	0,74 en 2011

Volatilidad

Más importante que la fragmentación, desde el punto de vista de la estabilidad, es la volatilidad, que se refiere al grado en que la composición del parlamento por partidos cambia o se mantiene, luego de cada proceso electoral. Medida por el índice de volatilidad de Pedersen (Mainwaring y Scully), una volatilidad de 0 significa que la composición de un nuevo Congreso es exactamente igual a la del anterior; una volatilidad de 100, en cambio, implica que todos los partidos representados en el Congreso son nuevos y que ninguno de los que estuvieron representados en el congreso anterior está presente en el nuevo.

Para Perú, los índices de volatilidad, desde 1980, han sido los siguientes:

<i>Periodos</i>	<i>Índice</i>	<i>Presidente</i>
1980-1985	42,4	Belaúnde
1985-1990	42,4	García
1990-1995	62,3	Fujimori
1995-2000	40,2	Fujimori
2000-2001	58,3	Fujimori – Paniagua
2001-2006	41,1	Toledo
2006-2011	57,7 ⁸	García

Esta volatilidad⁹ corresponde a las altas tasas de natalidad y mortalidad de los partidos políticos. En Perú abundan los partidos que viven solamente para una elección, según se ha registrado en *La Política por dentro* (Roncagliolo y Meléndez, 2007).

Para terminar de ilustrar la precariedad y debilidad de los partidos políticos peruanos, tanto los tradicionales como los nuevos, cabe mencionar los siguientes datos de las elecciones regionales y municipales de 2010 y las presidenciales de 2011:

⁸ Calculado partido por partido, prescindiendo de la alianza en que postuló cada partido (cálculo de Valeria Urbina).

⁹ Estas cifras son similares a las de los otros países andinos, según se ha registrado en las comparaciones que aparecen en Roncagliolo y Meléndez (2007).

- Ninguno de los cinco principales candidatos presidenciales pertenecía a un partido tradicional. Los partidos tradicionales sólo integraron alianzas o apoyaron a candidatos de partidos nuevos o sin partido.
- Ninguna de las candidaturas presidenciales había presentado su propia candidatura a la alcaldía de Lima.
- Salvo muy escasas excepciones, que son cada vez más menos, los partidos nacionales, que ganan la presidencia y/o los escaños parlamentarios, no ganan elecciones municipales ni regionales.

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

De modo que en Perú, desde el año 2001, ha habido alternancia política, respeto a la oposición y al Estado de derecho (con límites importantes que serán señalados más adelante); sólo se han hecho modificaciones puntuales a la controvertida Constitución de 1993¹⁰ y se ha proscrito la re-elección presidencial inmediata. En general, puede considerarse que funciona aceptablemente la democracia representativa, con algunas medidas de democracia participativa (presupuestos participativos, revocación de autoridades subnacionales, etc.), pero todo esto se despliega dentro de una configuración de partidos cada vez más precaria.

Si nos atenemos al documento *Nuestra Democracia*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (2010), y al Informe sobre la Democracia del PNUD (2004), habrá que medir la calidad de la democracia en sus tres dimensiones: el origen, el ejercicio y los resultados, ya que la finalidad de la democracia es «garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social...» (PNUD-OEA, 2010, p. 35).

Sobre el origen democrático, es decir la democracia electoral, Perú ha avanzado mucho en la última década. Como resultado de procesos electorales no controvertidos, por segunda vez en su historia, el país ha asistido a dos alternancias sucesivas de poder entre gobiernos limpiamente elegidos (en 2006 y 2011)¹¹. El voto es verdaderamente universal desde los 18 años de

¹⁰ Aunque el tema de la reforma constitucional está muy presente en la agenda política de 2011.

¹¹ Circunstancia que sólo tiene un antecedente: las transiciones de Belaúnde a García, en 1985, y de García a Fujimori, en 1990.

edad, votan los analfabetos, los militares y los policías, y se han establecido medidas de discriminación positiva a favor de la equidad de género. Podemos hablar de elecciones genuinamente libres aunque no todavía suficientemente justas y equitativas, debido a las inequidades en el acceso al financiamiento y a los medios de comunicación.

En cuanto al ejercicio democrático, se ha cumplido una década de respeto al Estado de derecho y a las libertades constitucionales y de ausencia de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, lo que contrasta ostentosa-mente con la década anterior de 1990.

Pero, en cuanto a los resultados democráticos, el déficit es cuantioso. Perú está lejos de haber convertido su democracia electoral en democracia de ciudadanos y ciudadanas, debido a las carencias y desigualdades en el ejercicio efectivo de los derechos civiles, políticos y sociales.

Tales carencias y desigualdades, denunciadas por los movimientos sociales, implican problemas de gobernabilidad y han llevado a privilegiar en la agenda política la lucha contra la pobreza y la desigualdad y en pro de la seguridad ciudadana.

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

La expansión de la economía informal, con su correlato de política informal, ha producido, en Perú como en otras partes, una disminución en la proporción de trabajadores afiliados a sindicatos y en la movilización sindical, que desde hace un tiempo está concentrada en los trabajadores públicos y, sobre todo, en los sectores de educación y salud.

Desde 1990 (con el breve paréntesis del gobierno de transición de Valentín Paniagua) el Ministerio de Trabajo es percibido como un aliado de las empresas, antes que árbitro neutral. El Consejo Nacional del Trabajo, instancia de negociación entre empresarios y trabajadores, ha estado paralizado por largos periodos.

Sin embargo, existe una alta conflictividad social, que no se canaliza a través de los partidos políticos y que se basa en las demandas de los movimientos étnicos y ambientales, al lado de una importante red de movimientos femeninos, y de defensa y promoción de los derechos humanos.

COMUNIDADES INDÍGENAS Y DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Según el Censo Nacional de 2007, el 16% de la población peruana, 3.919.314 personas, son indígenas. De ellos, el 83% son quechuas, el 11% aimaras y el 6% indígenas amazónicos (Correa, 2011, p. 23)¹². Como es de esperar, existe una fuerte correlación estadística entre condición indígena y pobreza, la que se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Pobreza monetaria según lengua materna

	Quechua	Aymara	Otras nativas	Español
Pobre extremo	32,05	25,86	45,96	8,65
Pobre no extremo	30,35	31,72	33,92	23,66
No pobre	37,60	42,42	20,12	67,69
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Correa, 2011, p. 24.

Si bien Perú tuvo un temprano movimiento indigenista, y si bien las reivindicaciones indígenas se remontan a los comienzos de la conquista, el movimiento indígena no tuvo la fuerza política que ha tenido en Bolivia o incluso en Ecuador. Tampoco logró ser orgánicamente captado por Sendero Luminoso, según algunos analistas debido a la Reforma Agraria ejecutada durante el gobierno de Velasco Alvarado.

Sin embargo, en los últimos años se han agudizado los conflictos derivados de las inversiones mineras y en hidrocarburos, que son rechazadas por estos movimientos en nombre de sus derechos comunales y en defensa del medio ambiente. Según los diversos informes de la Defensoría del Pueblo, los conflictos sociales pasaron de 73 casos en enero de 2006 a 288 en septiembre de 2009, el 46% de ellos considerados conflictos socio-ambientales. Los casos más notables fueron el de Bagua, con una secuela de 34 muertos, y, en la coyuntura electoral del 2011, el de Puno, donde se reclama declarar al departamento «libre de minería».

Uno de los debates principales en la agenda política del futuro inmediato es, por ello, el de la ley destinada a garantizar el derecho a la consulta previa establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), convenio suscrito por Perú. De hecho, después de los luctuo-

¹² Los afrodescendientes representan el 1% de la población nacional y tienen también sus propias organizaciones, pero no se encuentran delimitados geográficamente como los grupos indígenas.

Los acontecimientos de Bagua, este proyecto de ley fue aprobado, contando a su favor con votos de la mayoría gubernamental aprista, pero fue vetado por el presidente García. Es obvio que el país necesita definir con algún grado de consenso los alcances y límites de la consulta previa, y establecer la práctica de dicha consulta si quiere seguir avanzando en explotaciones mineras y de hidrocarburos sin causar incendios sociales.

LOS MOVIMIENTOS FEMENINOS Y SUS LOGROS

Los derechos de las mujeres y la lucha contra la discriminación de género han tenido importantes logros en los últimos años, en primer lugar por la aplicación de cuotas de género en las elecciones parlamentarias, regionales y municipales. Este progreso se advierte claramente en la composición del Congreso, como se señala en el cuadro 2.

Cuadro 2. Mujeres elegidas al Congreso

Año	Elegidas	%	¿Cuota?
1995	14	11,67	Sin cuota
2000	26	21,67	Cuota de 25%
2001	22	18,33	Cuota de 30%
2006	35	29,17	Cuota de 30%
2011	28	21,53	Cuota de 30%

Fuente: Base de datos de IDEA Internacional.

Aunque el efecto ha sido algo menor en las elecciones regionales y municipales y han surgido numerosos problemas prácticos en la aplicación de las cuotas, puede considerarse que éste es un terreno en el que se ha avanzado consistentemente. Incluso, Perú es uno de los pocos países en que se ha establecido una cuota de género, no sólo para los cargos públicos sino también para los cargos partidarios.

Lo que sigue en la agenda, y es motivo de permanente polémica son los derechos sexuales y reproductivos y, en particular, la violencia contra la mujer, que parece haber disminuido sólo ligeramente –que curiosamente es mayor en el área urbana que en la rural– y que cruza todas las capas sociales, desmintiendo el mito de que es propia de los pobres (Dador, 2011, p. 16).

EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS

Existen además en Perú más de setenta organizaciones de defensa de los derechos humanos, articuladas desde 1985 en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Estos movimientos jugaron un papel muy importante durante el gobierno autoritario de la década de los noventa y han seguido siendo actores principales y referentes inevitables en la discusión política peruana. Su eficacia en la vigilancia anuncia que la sociedad civil peruana puede constituirse en un elemento de control también en otros aspectos. Otro ejemplo pertinente de esta capacidad viene dado por el papel cumplido por la Asociación Civil Transparencia en lo que se refiere a la limpieza electoral.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GOBERNABILIDAD

Como en otros países, en Perú la principal amenaza y límite a la gobernabilidad y al pleno ejercicio del Estado de derecho proviene de la corrupción, que teje redes criminales de interrelación entre el Estado y el sector privado, constituyendo un gobierno informal paralelo.

En el Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2010, elaborado por Transparencia Internacional, Perú se ubica en el puesto 78 (sobre 178 países), 57 lugares por debajo de Chile y 9 debajo de Brasil. En las encuestas nacionales del mismo año, la mayoría de los encuestados consideran a la corrupción como el principal problema del país. Según las declaraciones del contralor Fuad Khoury a la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, cada año se pierden entre 6.000 y 8.000 millones de soles (es decir, cerca de 3.000 millones de dólares americanos) por la corrupción (datos tomados de Panfichi y Alvarado, 2011, pp. 14 y 15).

La corrupción penetra todos los sectores de actividad, con mayor facilidad en los mal remunerados como la policía, las fuerzas armadas y el Poder Judicial. Las reformas intentadas en la última década han terminado a veces con la destitución de los ministros reformistas y su reemplazo por personas menos agresivas en la lucha contra la corrupción. El caso más notorio de retroceso es el de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), creada por el Congreso en octubre de 2003, a inicia-

tiva del Poder Ejecutivo, y con amplia representación de las instancias públicas vinculadas a la problemática judicial y de la sociedad civil. Una vez entregado el informe de la CERIAJUS, la falta de voluntad política del Congreso y del Poder Ejecutivo dejaron sus propuestas en el olvido (Belaúnde, 2011, p. 434).

Contrasta esta parálisis con el dinamismo que ha tenido la legislación que obliga a la transparencia de la información estatal, aun cuando ésta es evadida con alguna frecuencia. Esta legislación ha sido promovida por los medios de comunicación, en particular por el Consejo Nacional de la Prensa, y su cumplimiento se encuentra sometido a la permanente vigilancia de los medios.

Justamente, el poder de los medios de comunicación se ha vuelto creciente, así como su nivel de concentración. La televisión, cuyas opiniones son bastante monocordes, es heredera de la época de Fujimori y Montesinos, en la que todos los concesionarios de canales de televisión abierta fueron comprados, como fue demostrado a través de los vídeos grabados por el propio Montesinos.

De hecho, en Perú no ha existido un mecanismo transparente de asignación de frecuencia de radio y televisión sino, más bien, arreglos privados entre los gobiernos y los concesionarios. Estos se resisten a que se establezcan consejos, como los que existen en Europa y otras partes del mundo, y prefieren que las licencias sigan siendo otorgadas por una dependencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, lo que es parte de la tendencia mercantilista del sector privado peruano que prefiere entenderse con instancias burocráticas del Poder Ejecutivo antes que con entes autónomos del gobierno.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

El reconocido crecimiento económico de Perú ha venido acompañado de una reducción notable en la pobreza (20,2% entre 2004 y 2009), y mínima en la desigualdad (de 0,49 a 0,48 del coeficiente de Gini, en el mismo periodo) (Aramburu y Rodríguez, 2011, p. 11).

Sobre la reducción de la pobreza hay consenso entre los analistas. No así sobre la evolución de la desigualdad, pues muchos sostienen que ésta ha

umentado, en lugar de disminuir. Usando un método distinto al del Banco Mundial, algunos economistas han calculado que la desigualdad en realidad va en aumento, como se expresa en los siguientes datos comparativos del ingreso del 20% más rico con el del 50% más pobre.

Cuadro 3. Distancia entre el 20% más rico y el 50% más pobre

Año	Ratio
2002	3,27
2004	4,18
2005	4,44
2006	4,42
2007	4,53
2008	4,46

Fuente: González, 2001, p. 278.

Más importante aún es el hecho de que la disminución de la pobreza, y en particular de la pobreza extrema, ha asumido una gran dispersión geográfica, en particular la pobreza extrema, lo que ha agudizado el contraste entre Lima y la sierra rural, como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4. Pobreza extrema (2009)

Costa urbana	2,3
Sierra urbana	6,8
Selva urbana	8,8
Costa rural	9,2
Selva rural	23,8
Sierra rural	33,2
Total nacional	11,5

Fuente: Cancino *et al.*, 2011, p. 23.

Ha habido programas sociales muy importantes durante el gobierno de Alejandro Toledo, por ejemplo JUNTOS, programas que incluso han sido ampliados durante la administración de Alan García. Sin embargo, han resultado ostensiblemente insuficientes por los limitados recursos de que el Estado peruano ha dispuesto para ellos, sin otorgarles la prioridad necesaria.

Esta insuficiencia se asocia a la baja presión tributaria que corresponde a una política impositiva poco favorable a la redistribución y se agrava por la vigencia de un modelo de crecimiento que no privilegia las actividades inten-

sivas en mano de obra (González, 2011, pp. 269 y ss.). Se trata, en suma, de la desarticulación entre la política económica y la política social (Aramburu y Rodríguez, 2011, p. 26).

Esto ha traído al primer lugar del debate político el tema de la fiscalidad. El Acuerdo Nacional, suscrito durante el gobierno de Alejandro Toledo, cifraba dos metas cuantitativas principales: llevar la presión tributaria al 19% del Producto Interno Bruto¹³ y la inversión en educación al 6%, simplemente para ponerse a la altura de los países de la región. Ambas metas han estado lejos de conseguirse, y por eso el combate a la pobreza y a la desigualdad constituye el desafío crucial de hoy en día.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA LUCHA POR LA SEGURIDAD CIUDADANA

Según las encuestas, la inseguridad ciudadana es percibida como el problema principal del país, al lado de la corrupción y el desempleo. Inseguridad y corrupción, además, son fenómenos interconectados ya que la corrupción es precisamente una de las causas que impiden combatir la inseguridad.

Tres han sido las causas principales de la inseguridad ciudadana en las últimas décadas: la subversión, el crimen organizado (narcotráfico) y la delincuencia común. La primera de ellas, la subversión, ha disminuido sensiblemente a partir de 1992. No así las otras dos. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, que había descendido desde 1992, tuvo una escalada a partir de 2005, llegando a duplicarse el número de homicidios, lo que los analistas consideran que está asociado al accionar de las bandas criminales de narcotraficantes (Costa, 2011, pp. 327 y ss.).

En lo que se refiere al narcotráfico, las políticas públicas han atendido sobre todo a la erradicación de cultivos y al combate al consumo interno de drogas. Pero mucho menos al combate a las bandas criminales mismas. Por ejemplo, se estima que la incautación de insumos químicos para la producción de drogas sólo alcanza a un máximo del 3% de dichos insumos (Arroyo,

¹³ La presión tributaria en los últimos diez años ha llegado a bordear apenas el 15% del PIB, lo que contribuye a explicar las diferencias con Brasil y Chile en el impacto de las políticas de lucha contra la pobreza.

2011, p. 17). Y el número de sentenciados por lavado de dinero es mínimo, a pesar de que se sabe que en ambas actividades, el tráfico de insumos y el lavado de dinero, se entrecruzan las bandas criminales con las empresas de la economía formal.

Por eso puede decirse que en Perú funcionan tres economías paralelas: la formal, la informal y la delictiva (Durand, 2007). La economía delictiva penetra crecientemente la vida política, favorecida por los altos costos de la actividad política y las campañas electorales y amenaza con capturar, vía la corrupción, a sectores importantes del Estado.

En el terreno de la seguridad ciudadana es obvio que se necesitará aumentar los recursos y articular los esfuerzos de los tres poderes del Estado, los gobiernos regionales y municipales y la policía para alcanzar niveles aceptables de seguridad.

INSERCIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

En los veinte años transcurridos entre la elección de Alejandro Toledo y la de Ollanta Humala, Perú ha desplegado importantes y exitosos esfuerzos por integrarse a la globalización a partir de Tratados de Libre Comercio, como los firmados con Estados Unidos, la Unión Europea, China, Chile y otros países.

En concordancia con esta perspectiva, Perú ha privilegiado su cooperación con los gobiernos de signo ideológico parecido (Estados Unidos, México, Colombia) y se ha colocado en las antípodas de regímenes como el de Venezuela. Tanto Toledo como García intercambiaron en el pasado duras agresiones verbales con Hugo Chávez, y también con el presidente boliviano, Evo Morales.

La excepción ha sido la relación con el gobierno ecuatoriano, considerada por todos como la mejor de toda la historia bilateral. Ecuador es el único país con el cual se realizan reuniones periódicas de ambos gabinetes ministeriales, a pesar de las diferencias ideológicas y de modelo económico.

Al finalizar la primera década del siglo XXI ha habido cierta distensión entre las perspectivas antagónicas y, dentro de ese marco, Perú mejoró sus relaciones con Bolivia, Pero ello no implicó ningún viraje fundamental en la actitud del gobierno peruano, como lo demuestra el hecho de que en la pos-

trimerías de su gobierno, Alan García lanzó un proceso de «integración profunda» con Colombia, Chile y México, los países del arco del Pacífico.

Por otro lado, Perú se ha mantenido firme (a pesar de la oposición interna) en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y también en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Lo que el nuevo gobierno ha anunciado, por su parte, es que no se alineará con bloques ideológicos de ningún signo y que apostará por la CAN y la UNASUR.

Las exportaciones e inversiones brasileñas en Perú, así como algunos proyectos conjuntos, incluida la cooperación entre los partidos que han ganado las elecciones en ambos países, auguran el estrechamiento de estas relaciones, lo que también es una fuente latente de conflictos ambientales en la selva peruana.

En suma, al concluir el gobierno de Alan García, las relaciones de Perú habían mejorado con todos sus vecinos. La única incógnita es la que se refiere al futuro de las relaciones con Chile, país con el que se ha suscrito un tratado de libre comercio criticado por Ollanta Humala antes de las elecciones peruanas de 2011, y con quien se está a la espera de la sentencia de la Corte Internacional de La Haya sobre el diferendo de limitación marítima.

PARA CONCLUIR

De todo lo dicho se sigue que es difícil asegurar cuál será el rumbo de Perú en los próximos diez años, en los que debe haber dos gobiernos constitucionales sucesivos antes de cumplirse el bicentenario de la independencia: el de Ollanta Humala, elegido en 2011, y el que debe elegirse en 2016.

Según algunos analistas, Ollanta Humala puede aprovechar el crecimiento económico para dictar una serie de medidas asistencialistas en los dos primeros años, para conseguir el apoyo popular necesario para intentar luego una asamblea constituyente y una reforma constitucional destinada a mantenerse indefinidamente en el poder. Es el llamado, con cierto facilismo, modelo «Chávez».

Según otros, las condiciones institucionales y sociales de Perú, así como el contexto internacional, permiten avanzar, sin grandes sobresaltos institucionales, en la línea de una mayor inclusión mediante políticas más

agresivas de lucha contra la pobreza y la desigualdad, las que tendrán que basarse en la reducción efectiva de los costos de la corrupción, en una mayor formalización de la economía, una mejor recaudación y, sobre todo, en el incremento de la tributación, a partir de las empresas mineras y de hidrocarburos. Esta perspectiva corresponde a los compromisos formales del nuevo presidente y puede considerarse, salvando todas las diferencias, como el modelo «Lula».

Por supuesto, hay otros escenarios posibles. Las presiones contradictorias provenientes de la cúspide y de la base de la pirámide social pueden atezar la gobernabilidad del país, de modo que, si el gobierno no tuviera la capacidad de manejarse entre ambas, podría terminar en una situación de ingobernabilidad y caos, o de co-optación del gobierno por parte de los mismos grupos e intereses derrotados en las elecciones de 2011. Es lo que algunos han llamado el modelo «Lucio Gutiérrez».

Lo que sí es evidente, a comienzos de esta segunda década del siglo XXI, es que hay en Perú por lo menos dos proyectos y dos liderazgos alternativos en una pugna muy dinámica: de un lado, el proyecto de cambio que ha ganado las elecciones de 2011, con todas sus contradicciones y con presiones muy fuertes provenientes del movimiento social, dado que pobreza y paciencia son incompatibles.

El desafío que este proyecto de cambio encara ha sido claramente formulado por Michael Shifter, antes de las elecciones de 2011: «La globalización es ahora el eje central de las políticas públicas en el Perú. Debido al modelo de desarrollo que se ha hecho regla bajo el gobierno de García (el camino hacia el bienestar, en palabras del mandatario), la mayor parte de la discusión sobre políticas públicas tiene que ver con impulsar la globalización, suavizar sus efectos colaterales, o tal vez moldear el proceso ("pequeñas variaciones") para mejorar los ya loables resultados. La globalización está ahora enteramente establecida en el Perú, con todo lo que ella implica, beneficios y desafíos. Contener el "otro lado" de la globalización, el lado que deja al medio ambiente y a los más pobres como damnificados, o por lo menos marginados del crecimiento económico, es ahora el desafío principal de política pública» (Shifter, 2011, p. 515).

Del otro lado existe un poderoso movimiento de resistencia al cambio, que puede terminar bajo el liderazgo de Keiko Fujimori (con todo lo que su apellido significa en la historia reciente de Perú) y contar con un amplio apo-

yo en la zona moderna del país y por parte de los poderes *de facto*. Es una posición muy fuerte en los medios, en los votos y en el parlamento. En ambos proyectos se manifiesta una renovación de la política y de los políticos, en la cual es imprevisible el papel que podrán retener los partidos políticos tradicionales, cada día más débiles.

BIBLIOGRAFÍA

- Aramburu, Carlos Eduardo y Ana María Rodríguez (2011), *Políticas sociales y pobreza*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arroyo, Juan (2011), *Antes de que sea demasiado tarde: recomendaciones de política sobre seguridad y narcotráfico 2011- 2016*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Belaúnde L. de R., Javier de (2011), «La justicia: ¿hay esperanza?», en Luis Pásara (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cancino, Ignacio, Armando Mendoza y Julio C. Postigo (2011), *Políticas frente al cambio climático*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cavarozzi, Marcelo y Esperanza Casullo (2002), «Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?», en Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina, *El asedio a la política, los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario-Santa Fe, Homo Sapiens ediciones.
- Cisneros H., Luis Jaime (2007), «Los medios: de los “parámetros” a la banalidad», en Luis Pásara (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Correa Aste, Norma (2011), *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Costa, Gino (2011), «La inseguridad pública en las tres últimas décadas: fuentes, respuestas y desafíos», en Luis Pásara (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Cotler, Julio (2011), «Capitalismo y democracia en el Perú: la tentación autoritaria», en Luis Pásara (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dador Tozzino, Jennie (2011), *Violencia de género*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, Francisco (2007), *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*, Lima, Fondo editorial del Congreso del Perú.
- Francke, Marfil (2007), «El lugar de las mujeres: aún estrecho e incómodo», en Luis Pásara (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- González, Alberto (2007), «¿A alguien le importan los pobres? Vicisitudes de la lucha contra la pobreza en el Perú», en Luis Pásara (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Huamaní Olivo, Giselle y Macassi Lavander, Sandro (2011), *Gestión de conflictos socioambientales*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kahad, Farid (2001), «Elecciones 2011: ¿qué pasó en el Perú?», en <http://América.economía.com>.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Panficcí, Aldo (2011), *Corrupción y gobernabilidad*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Planas, Pedro (1995), «La relativización constitucional de los partidos políticos», en *La Constitución de 1993, análisis y comentarios*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- PNUD – Organización de Estados Americanos (OEA) (2010), *Nuestra Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rojas Samanez, Álvaro (2002), *La historia sin fin: La ley, los partidos y los políticos*, Lima.
- Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (2007), *La política por dentro, cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, Lima, IDEA Internacional – Transparencia.

- Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Shifter, Michael (2011), «El camino de globalización del Perú. Oportunidades y obstáculos, durante y después de la crisis», en Luis Pásara (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tanaka, Martín (1998), *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos políticos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

REPÚBLICA DOMINICANA: CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, NEOPATRIMONIALISMO Y POLÍTICA CLIENTELAR

Por

Wilfredo Lozano

Centro de Investigación y Estudios Sociales (CIES)

INTRODUCCIÓN

Este artículo ofrece un panorama sintético del «momento político dominicano» en el inicio de la segunda década del siglo XXI (2011). El enfoque se asume en función de los procesos de consolidación democrática y los principales problemas que enfrenta la política de partidos en la hora actual. Se plantean además algunas reflexiones acerca de las transformaciones de la economía y sociedad dominicana desde los años noventa hasta nuestros días, destacando los cambios institucionales y la agenda social en el contexto de los procesos de globalización en marcha.

En la perspectiva de los procesos de consolidación de la democracia, en la llamada tercera ola democratizadora (Huntington, 1994) iniciada en los años ochenta, la República Dominicana de hecho constituyó la primera experiencia de transición democrática en América Latina, pues en 1978, tras su derrota electoral, el presidente Joaquín Balaguer, quien llevaba en el poder doce años liderando un régimen semi-autoritario¹ (1966-1978), fue desplaza-

¹ Entendemos por semiautoritario un régimen político que si bien asume el marco institucional del orden democrático (separación de poderes, elecciones, libertad de prensa), no permite una

do del poder, iniciándose una nueva fase democratizadora en el país (Espinal, 1987; Harthlyn, 2008), ahora bajo la dirección de gobiernos socialdemócratas con el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) como partido gobernante².

Si bien es fácil reconocer el momento en que la transición democrática dominicana se inicia (la salida del poder de Balaguer en 1978), no lo es tanto el momento en que debe reconocerse el inicio de una nueva fase, la de consolidación. Si el inicio de la lucha contra el autoritarismo no tiene forzosamente un horizonte claro, en el caso del inicio de la llamada transición puede reconocerse cuándo se produce un quiebre en el equilibrio de poderes en el Estado que conduce a un nuevo esquema de poder en el manejo de sus instituciones centrales, pues al menos formalmente dichas instituciones pasan a ser controladas por actores «democráticos». Está claro que esta «nueva situación» lo que indica es un proceso, puesto que los poderes del antiguo orden autoritario no desaparecen de la noche a la mañana con el cambio del equilibrio de fuerzas en el Estado, tras el desplazamiento de los actores autoritarios del control de sus aparatos fundamentales. Por eso es que se habla precisamente de proceso de transición, ya que este cambio de mandos lo que establece es el inicio de un proceso más o menos seguro hacia un nuevo orden político democrático³.

Como han demostrado O'Donnell y Schmitter (1988), esta transición se concentra esencialmente en el fortalecimiento del orden político democrático organizado en torno al carácter competitivo que deben tener los procesos mediante los cuales se seleccionan los actores que periódicamente pasan a controlar el poder central en el Estado, esencialmente el Ejecutivo y el Con-

práctica igualitaria y libre de la competencia democrática (elecciones), tampoco un libre desarrollo y organización del sistema de partidos, el cual se ve limitado por diversas trabas, la principal de las cuales está definida por el poder de los militares en el Estado, y el Congreso y las instituciones de justicia dependen y están claramente condicionadas e intervenidas por el poder presidencial. Por lo general, en este tipo de régimen y en particular, en el caso del régimen balaguerista, se reconocen acciones represivas más o menos permanentes sobre la oposición política, el Estado de derecho no existe y la ciudadanía no posee poder de interpelación sobre los actores políticos. Véase O'Donnell y Schmitter (1988) y PNUD (2004 y 2010).

² Antonio Guzmán fue el primer presidente de la transición en 1978. Su principal logro fue haber desmontado el poder de la camarilla militar que apoyaba a Balaguer. En 1982 fue sucedido por Salvador Jorge Blanco, también del PRD. Una panorámica amplia del proceso político dominicano, desde la muerte de Trujillo en 1961 hasta el regreso al poder de Leonel Fernández en 2004, lo encontramos en Harthlyn (2008).

³ De aquí que sea necesario reiterar que toda transición de hecho es un camino de incertidumbre; no la incertidumbre democrática en este caso, fundada en la alternabilidad del poder y las elecciones, sino la de la regresión política ante el poder de los actores autoritarios.

greso. Es por ello que en principio debemos suponer que la transición se concentra, al menos en sus primeros momentos, en torno a las instituciones electorales y el fortalecimiento de los actores políticos (partidos).

Pero en la medida en que el proceso fortalece precisamente a los actores democráticos (partidos y sociedad civil), consolidando la institución electoral y el sistema de partidos, se abren otras ventanas de demandas democráticas. Cuando se llega a ese momento, ¿puede decirse que ha terminado la transición democrática? No forzosamente, ya que puede que esto se produzca en un contexto en el que aún actores autoritarios mantengan mucho poder en el Estado, haciendo visible la posibilidad de una regresión autoritaria. Es por eso que es difícil delinear teóricamente el final de las transiciones democráticas, pues sólo cada contexto histórico y político puede finalmente dar cuenta de ellas. Asimismo, esto pone al desnudo otro hecho poco discutido: la agenda de la consolidación comienza a construirse ya en la transición misma.

Estas breves reflexiones teóricas permiten orientar la hipótesis central de este trabajo: en el caso dominicano, si bien el inicio de la transición democrática de 1978 dio paso a dos gobierno socialdemócratas (1978-1986), esto no produjo instituciones políticas fuertes como para impedir que actores autoritarios reasumieran espacios de poder importantes, haciendo de hecho inestable y prolongada en el tiempo la transición democrática. La evidencia histórica de esto es el regreso al poder de Balaguer en 1986 y su mantenimiento en el mismo durante diez años. Si bien el regreso al poder de Balaguer no revirtió el proceso de transición, produjo regresiones autoritarias. El viejo caudillo autoritario se vio forzado a aceptar la nueva realidad institucional que creaba la misma transición, vale decir, la institucionalidad del mecanismo de cambio político en torno a la institución electoral y un sistema competitivo de partidos, e igualmente el poder militar sobre las instituciones del Estado y su capacidad coercitiva sobre los partidos prácticamente desapareció, en el funcionamiento mismo del Estado se mantuvieron prácticas autoritarias, prolongando así la fase de transición, sobre todo en el plano electoral. Asimismo, tras la vuelta de Balaguer al gobierno, los militares había perdido mucho poder, dejando de constituir el mecanismo central de la cohesión y unidad del Estado, como fue lo propio en el Estado autoritario balaguerista del periodo 1966-1978 (Lozano, 1985). De nuevo los hechos históricos evidencian la argumentación teórica: las elecciones de 1990, «ganadas» por Balaguer, estuvieron marcadas por el fantasma del fraude contra Juan Bosch y su emergente

Partido de la Liberación Dominicana (PLD), mientras las elecciones de 1994 fueron abiertamente fraudulentas perjudicando a Peña Gómez, líder del PRD, obligando así a un recorte del periodo de gobierno a dos años y a una reforma constitucional que prohibió la reelección, obligando de nuevo a celebrar elecciones en 1996 (Lozano, 2004; Espinal, 1987).

Una segunda hipótesis que manejamos es que si bien los problemas centrales de la transición se articulan en torno a la construcción de los actores políticos (partidos), los de la consolidación se organizan en torno a las instituciones del orden democrático y el Estado de derecho con su consecuente poder ciudadano (PNUD, 2005). Esto último remite al menos a dos asuntos: por un lado, las instituciones del orden autoritario condicionan el perfil que finalmente conforma la práctica de los actores de la transición, mientras, por otro lado, el proceso de construcción institucional, que en principio debe consolidar el orden democrático, está mediado por la trayectoria de los actores, se trata, pues, de un camino de doble vuelta. En ambas situaciones la cultura política constituye un condicionante de largo plazo que no necesariamente permite que la práctica de los actores se organice en torno a un orden valórico «autoritario» o «democrático», pues el mismo se amalgama y confunde en un esquema de comportamientos, estilos de relaciones y prácticas políticas que atraviesa tanto el momento autoritario como el propiamente democrático, dándose paso a un cambiante *continuun* valórico más o menos autoritario o democrático.

En estas condiciones, la consolidación democrática se produce en un contexto de permanente fragilidad de las instituciones estatales, cuyo eje articulador es la debilidad del Estado de derecho, mientras la cultura política clientelista y el manejo neopatrimonial del Estado desdibujan y debilitan la construcción de ciudadanía (Álvarez *et al.*, 2010). Por ello, si bien la fase de consolidación de la democracia aleja el peligro de regresión autoritaria, por el hecho mismo de permanecer en el tiempo, en el caso dominicano la misma está signada por la recurrente incapacidad estatal para impedir las violaciones al Estado de derecho, por la clientelización de la política de partidos y por el creciente poder de élites neopatrimoniales que controlan el Estado. En un contexto de ese tipo la consolidación democrática es por definición frágil. Lo que obliga, entonces, a plantearse: ¿de qué tipo de democracia estamos hablando? ¿Hacia qué modelo de práctica democrática se transita? ¿Qué instituciones son las que, en tales condiciones, se consolidan para dar paso a ese tipo de democracia?

LA FRÁGIL CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Debido a que hasta 1994 los actores autoritarios lograron que las bases institucionales del orden político democrático se mantuvieran incólumes, destacándose el mantenimiento del orden constitucional establecido en 1966, no puede decirse que la transición democrática dominicana iniciada en 1978 había concluido con el fin de los gobiernos del PRD en 1986. Lo que se había logrado era, en esencia, reducir sustancialmente el poder de intervención de los militares en la política de partidos e iniciar el tortuoso camino de fortalecimiento de un marco institucional para la competencia política, a lo que se agrega su correlato natural: la existencia de un sistema de partidos en formación (Jiménez Polanco, 1994; Espinal, 2001).

Los hechos están presentes y a la mano en lo que se refiere a las limitaciones de las conquistas de la transición: en 1990, teniendo en sus manos el control del Poder Ejecutivo, Balaguer presionó a la Junta Central Electoral (JCE) y logró producir resultados que colocaron en entredicho las elecciones que en ese año el viejo caudillo ganó contra su principal contendiente Juan Bosch. En 1994, la implementación de un fraude electoral fue demostrada, lo que condujo a una crisis política que amenazó con la guerra civil. Sólo un pacto político entre Peña Gómez y Balaguer permitió dar salida a la situación. Es a partir de ese pacto que se reformó la Carta Magna, la que estableció la no reelección sucesiva (Díaz, 1996).

A lo dicho respecto a la prolongada transición se unen otros elementos relativos al sistema de partidos, el principal de los cuales es la permanencia del bipartidismo que caracterizó el periodo autoritario previo durante toda la fase transicional. A partir de 1996 asistimos a una transformación del sistema de partidos, al pasarse de un esquema bipartidista a un modelo de tres partidos predominantes, tras el ascenso del PLD al poder en 1996.

Finalmente, deben destacarse los aspectos institucionales que deben acompañar la consolidación. Si bien en 1990 se produjeron transformaciones institucionales fundamentales en el Estado, las que fueron constitutivas de su reacomodo respecto a su poder de intervención y regulación en la economía, fue a partir de 1994 cuando se procedió a iniciar una fase de transformaciones institucionales en el plano político, comenzando por la propia reforma constitucional, la reforma de la justicia y un importante proceso de modernización burocrática del gobierno central en el primer gobierno de Fernández a partir de 1996.

Tras el pacto de 1994 entre Balaguer y Peña Gómez, y Balaguer y el PLD, se crearon nuevos mecanismos institucionales para la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, a través de un Consejo Nacional de la Magistratura que permitía la participación de las fuerzas políticas presentes en el Congreso que no estuvieran en el control del Poder Ejecutivo, constituyendo la segunda mayoría congresional. Por mandato constitucional también se introdujo el *balotaje* con el 50% más un voto para poder ganar la presidencia en la segunda vuelta⁴ y se produjeron reformas en las Fuerzas Armadas. A esto se añade la separación de las elecciones presidenciales de las congresionales, como consecuencia de la reducción a dos años del mandato presidencial de Balaguer entre 1994-1996 (Díaz, 1996; Harthlyn, 2008).

De ello resultó un nuevo ordenamiento jurídico-político que le permitió a terceras fuerzas constituirse en actores relevantes, como fue el caso del PLD que, siendo una tercera fuerza en el electorado, con el apoyo de Balaguer contra su propio Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), logró alcanzar el segundo lugar en la primera vuelta de las elecciones de 1996, lo que permitió que su candidato Leonel Fernández ganara las elecciones en segunda vuelta contra Peña Gómez (Harthlyn, 2008).

A nuestro criterio es con el triunfo de Fernández, en 1996, cuando da comienzo en el país propiamente la fase de consolidación democrática. Las circunstancias en las que este proceso se inicia, tras una fase previa de regresión autoritaria en el plano electoral al ascender Balaguer de nuevo al poder en ese año⁵, nos obligan a reconocer la premisa analítica sugerida arriba como

⁴ El acuerdo entre Balaguer y Peña Gómez de hecho fue de un 40%. En el Congreso, en un acuerdo de última hora entre congresistas del PLD y del PRSC, y ante el retiro de los congresistas del PRD, se aprobó un 50% más un voto.

⁵ La tesis de la regresión autoritaria en el periodo 1986-1996 es de Harthlyn (2008). La tesis tiene el mérito de destacar la precariedad institucional en que se desarrollaba la primera fase de la transición en el periodo 1978-1986, identificando en este caso los problemas del PRD en sus ejecutorias como gobierno y en sus conflictos como partido, con los factores que condujeron a Balaguer de nuevo al poder en 1986. De todos modos debe reiterarse que las principales conquistas democráticas logradas por el PRD en el poder entre 1978 y 1986 fueron el desmantelamiento del poder e influencia de los militares en la política dominicana, que no es poco, a partir del hecho de que fueron las fuerzas armadas el factor principal para el sostenimiento del poder del régimen autoritario balaguerista. En segundo lugar, el PRD logró sostener un esquema competitivo al que el propio Balaguer se adaptó en 1986. En tercer lugar, permitió que la sociedad civil se organizara, lo que ayudó a fortalecer un esquema reivindicativo en modo alguno desdeñable. Pero esas conquistas se hicieron en un marco institucional que empujaba al presidencialismo y al aumento del poder delegativo del presidente. Asimismo, la Constitución de 1966 se mantuvo, lo que dio paso a la lucha por la reelección en el seno del PRD con sus negativas consecuencias. De todos modos, los dos problemas centrales de los gobiernos del PRD en la primera fase de la transición fueron sus crisis y divisiones internas y las presiones reivindicativas de su propio electorado (Lozano, 2005; Harthlyn, 2008).

hipótesis articuladora entre las dos fases de la larga transición: en la primera fase (1978-1986), Balaguer se adapta a las nuevas reglas del juego democrático en 1986 y alcanza de nuevo el poder, pero intenta regresiones autoritarias en este campo que lo llevan en los dos certámenes electorales de la segunda fase de la transición (1990 y 1994) a buscar la permanencia en el poder por medio de mecanismos fraudulentos, lo que se demostró claramente en 1994 (Díaz, 1996). De esta forma, el principal actor de la fase autoritaria no sólo sobrevivió a la transición democrática, sino que fue forzado a su renovación pasando a convertirse en un actor político que asumía las reglas de la competencia democrática. Ese mismo actor, más allá de su conducta fraudulenta en 1994, que revela su marcada cultura autoritaria, se constituyó en un mecanismo mediador que le permitió a terceras fuerzas dar un salto político, convirtiéndolas en determinante de la fase de consolidación: nos referimos al PLD.

La alianza entre Balaguer, y su PRSC, con el PLD en 1996 puede verse como el último capítulo de la larga fase de transición democrática iniciada en 1978 con el triunfo electoral de Antonio Guzmán del PRD sobre Balaguer, pero también puede asumirse como el primer capítulo de la consolidación democrática.

Veamos. En la perspectiva que estoy asumiendo, el triunfo de Fernández en 1996 no es simplemente el producto de la habilidad política del PLD que, ante la debilidad de Balaguer y el peso de masas de Peña Gómez y su partido (PRD), lograron tenderle al viejo caudillo conservador un puente de plata mediante el cual logró derrotar a Peña Gómez con la construcción del llamado «Frente Patriótico», que selló la alianza electoral PRSC/PLD en la segunda vuelta electoral en 1996. Verlo así es reducir el problema al juego táctico de la coyuntura.

El primer aspecto que debe destacarse es que la larga transición iniciada en 1978 mantuvo un camino tortuoso: las luchas internas del PRD victorioso en 1978 lo llevaron a dos derrotas sucesivas en 1986 y 1990. La larga transición hizo evidente que las fuerzas democráticas eran en la política de masas más poderosas que las fuerzas conservadoras que Balaguer representaba. Lo que le permitió a Balaguer dos victorias electorales legítimas en la transición en su segunda fase fue la división de las fuerzas democráticas; nos referimos a la lucha interna en el PRD y a la incapacidad de acuerdos y entendimientos entre el PLD y el PRD, que tenían un origen político e histórico común, pues ambas organizaciones habían sido fundadas por Juan Bosch. Tan fuerte era el potencial

democrático de masas que en 1994 el balaguerismo se vio forzado a aceptar un acuerdo que recortaba el mandato de Balaguer a dos años y modificaba el cuadro institucional mediante el cual las fuerzas conservadoras durante el periodo previo (1966-1994) habían logrado encajonar la política electoral. A esto se añade que, en esas condiciones, de hecho la fuerza de masas del balaguerismo estaba dividida. La prueba es precisamente la alianza del balaguerismo con una tercera fuerza, el PLD, mediante la cual enfrentó de nuevo con éxito al PRD⁶.

La alianza de Balaguer con el PLD tuvo importantes consecuencias en el sistema político dominicano. Por lo pronto, condujo al PLD a un proceso de desradicalización que finalmente lo convirtió en un «sustituto funcional» del balaguerismo en la política de masas, haciéndolo atractivo al electorado conservador. Con ello el final de la transición no liquidó a las fuerzas conservadoras en sus expresiones políticas; en cambio, ya en la fase de consolidación, lo que sí produjo fue su reorientación o cambio de lealtades políticas hacia un partido moderno como el PLD, que pasó a representarlas.

Con la alianza con el PLD las élites políticas conservadoras no sólo lograron una nueva base de masas que sostuviera su presencia en la escena política electoral y, por tanto, en la lucha por el control del Estado. Lograron sobre todo comenzar a producir un cambio en la hegemonía del movimiento social, que hasta ese momento, con sus altas y sus bajas, estuvo liderado por el PRD. Esto último es más complejo que un simple cambio en la orientación de las simpatías y actitudes de los electores; se trata de una verdadera transformación del alineamiento de fuerzas políticas, como de las visiones y perspectivas de vida de la gente.

En este sentido, debe destacarse el nuevo papel que asumiría el Estado en la política de masas desde 1961. En cuanto se produjo la apertura política, a partir de 1978, los actores democráticos, con el PRD a la cabeza, no sólo enfrentaron desde el Estado las presiones de actores autoritarios, como los

⁶ En las elecciones de 1994, una importante fracción del PRSC liderada por Fernando Álvarez Bogaert (participación materializada a través de la Unión Democrática –UDE–) se alió a Peña Gómez y al PRD en un amplio frente político. Esa alianza se mantuvo en las elecciones de 1996. En estas últimas elecciones, el candidato del PRSC fue Jacinto Peynado, el que en la práctica no recibió el apoyo de Balaguer. Esto hizo que el PRSC quedara en tercer lugar en la contienda. Fue esta estrategia la que permitió a Balaguer sacar del juego al candidato de su propio partido y en la segunda vuelta proceder a apoyar al candidato del PLD, Leonel Fernández. En función de esa alianza de la derecha conservadora y una importante fracción de la, hasta ese momento, centro izquierda del PLD, Balaguer, sin participar directamente en la contienda electoral de 1996, derrotó de nuevo a Peña Gómez. Para mayores detalles, véanse Díaz (1996), Lozano (2004 y 2011) y Harthlyn (2008).

militares y la burocracia política balaguerista que se resistían al cambio, sino que tuvieron que responder también a las presiones de su propia base de masas, en el plano social, porque era precisamente la defensa de esa agenda la que convirtió al PRD y a otros actores democráticos en los representantes de los grupos populares y la clase media urbana más politizada de las ciudades. De esta manera, más allá de la lucha contra el autoritarismo y por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática a nivel político (elecciones, participación en el Congreso, libertad sindical), en la transición la cuestión social constituyó el soporte de la política de masas (Lozano, 1985).

En los años ochenta, la crisis de la década perdida y luego la crisis de 1989-1990 y el proceso de apertura neoliberal de la economía que le siguió, cambiaron el escenario de la cuestión social, tras los procesos desreguladores de la economía, privatizadores de las empresas del Estado y de flexibilización del mundo del trabajo. Desde el punto de vista político, lo más significativo es que el triunfo de Leonel Fernández en 1996, pese a la derrota de Peña Gómez, que alcanzó hasta ese momento el mayor liderazgo democrático del país, en lo inmediato no fue visto como una regresión o triunfo de las fuerzas conservadoras, sino más bien como una oportunidad que se abría, dando espacio al cambio de liderazgo que el país requería⁷. Quizás el punto de inflexión más importante fue el conjunto de reformas institucionales a partir de las cuales el Estado recompuso su relación con los actores económicos a principios de los noventa, como se indicó anteriormente.

En el plano institucional, el cambio político más relevante de la fase de consolidación es el relativo a la reforma del Poder Judicial, cuyo inicio puede reconocerse en la creación del Consejo Nacional de la Magistratura en 1994. A partir de allí, se inició un proceso que produjo un notable cambio en el sistema de designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia. A esto se une el inicio de la carrera judicial, un significativo proceso de modernización de la Procuraduría General de la República, como una mayor independencia de esta última de los cuerpos policiales y militares.

Otro elemento relevante iniciado ya en la fase de transición, sobre todo en su primera etapa bajo los gobiernos del PRD, son los espacios de autonomía e independencia ganados por el Congreso frente al Poder Ejecutivo (Harthlyn,

⁷ En el próximo apartado se analizan con mayor amplitud las transformaciones económicas del periodo y los cambios institucionales que le acompañaron. Para un análisis de estos cambios debe verse CEPAL (2000). Un panorama general del proceso económico dominicano en esos años se encuentra en Despradel (2005).

2008). Ciertamente, la relación entre ambos poderes fue tensa en la etapa inicial de la transición, pero efectiva. Bajo los gobiernos de Balaguer, tras su vuelta al poder, se mantuvo la tensión entre Congreso y Poder Ejecutivo pero la autonomía del primero fue igualmente efectiva. Paradójicamente, si bien en la fase de consolidación se sostuvo el poder del Congreso frente al Ejecutivo, se comienza a reconocer un problema central que ha debilitado la capacidad del Congreso de expresarse autónomamente frente al Ejecutivo: la influencia en la construcción de mayorías del poder neopatrimonial de la élite que controla el poder central, al punto de que, a partir de las elecciones congresionales bajo la tercera administración de Fernández (su segunda sucesiva), el aplastante poder alcanzado por el partido de gobierno –sobre todo en el Senado–, el Congreso quedó, de hecho, pese a la importante presencia de la oposición en la cámara de diputados, en manos del poder presidencial⁸.

Otro componente importante del proceso de consolidación fue el proceso de modernización del aparato burocrático del Estado en el primer gobierno de Fernández (1996-2000), que a la larga puede considerarse el primer paso en el camino de la creación de un sistema de servicio o función pública. Lamentablemente, este proceso de modernización burocrática de hecho fue abandonado, tanto en la administración que le siguió a Fernández con Mejía al frente (2000-2004) como en las sucesivas administraciones del propio Fernández (2004-2008 y 2008-2012).

Finalmente, se delinea una nueva política exterior por el presidente Fernández que con sus debilidades continuó bajo la administración de Mejía, siendo su punto relevante la firma del acuerdo de libre comercio del país con Centroamérica y Estados Unidos⁹. Ya en la segunda administración de Fernández, el

⁸ En rigor, esto se expresó ya en la administración de Mejía en el periodo 2000-2004, donde, fruto de la aplastante mayoría del PRD y el gran poder e influencia del presidente, se produjo en 2003 una reforma constitucional que reintrodujo la reelección sucesiva en una modalidad que emulaba al sistema norteamericano: a partir de ese momento el presidente podía reelegirse sólo una vez de manera sucesiva y nunca jamás, ganase o perdiese, podía repostularse. Como se sabe, esto condujo a la crisis interna del partido de gobierno y a la derrota de la organización en 2004, triunfando sobre Mejía Leonel Fernández, del PLD.

⁹ Desde el ajusticiamiento de Trujillo en 1961 la realidad es que el Estado dominicano no ha articulado un esquema de política exterior coherente y estable en ninguno de los gobiernos que se han sucedido hasta la fecha. En la fase de crisis postrujillista (1961-1965) era comprensible la ausencia de ese esquema; en la fase de dominio autoritario con Balaguer a la cabeza (1966-1978) la guerra fría y la geopolítica norteamericana en la región imponían la agenda; durante los años de gobiernos socialdemócratas del PRD hubo cambios, pero no un modelo estable de política exterior; la vuelta al poder de Balaguer (1986-1996) se produjo en medio de un presidencialismo autoritario renovado que hacía difícil esa tarea. La llegada al poder de Fernández en el periodo 1996-2000 comenzó en ese su primer gobierno a articular un esquema proactivo de política exte-

elemento proactivo del presidente se ha mantenido en política exterior, beneficiándose el país del acuerdo de Petrocaribe con la Venezuela de Hugo Chávez, abriéndose vínculos con el Medio Oriente e iniciándose un nuevo acercamiento al Caribe y a Haití, tras el terremoto de 2010.

Como se ha señalado anteriormente, a partir de 1994 se produce un cambio constitucional, puesto a prueba exitosamente en las elecciones de 1996. Tras ese ejercicio, se debilitó hasta casi deshacerse el principal actor del régimen autoritario: el PRSC y en su defecto se reconoce un reordenamiento del sistema de partidos emergiendo el PLD como primera fuerza. A partir de ese punto de inflexión, la práctica electoral deja de sufrir traumas que cuestionen la legitimidad del orden político y los procedimientos para alcanzar una representación legítima. Esto pasa con el gobierno de Fernández 1996-2000, con el de Mejía en el 2000-2004 y con el de Fernández en el periodo 2004-2008.

A partir de ese punto, sin embargo, la consolidación democrática entra en una fase de crisis institucional que, si bien no debilita al sistema de partidos como mediaciones y mecanismos organizativos de tipo electoral, introduce serios problemas que impiden la consolidación en el camino de la construcción del Estado de derecho y una ciudadanía con capacidades de participación. Esto se ha visto sobre todo en el periodo reciente, donde el uso de recursos del Estado por parte del gobierno de Fernández encaminados a la política de partidos ha producido escándalos de envergadura, se ha fortalecido la política prebendalista del Ejecutivo y la corrupción gubernamental ha surgido como un problema agudo que entorpece incluso la eficiencia misma de las instituciones públicas y ya socava las bases mismas de legitimidad del gobierno de Fernández en su última fase¹⁰.

rior, que con sus variantes el PRD trató de continuar bajo el gobierno de Mejía entre 2000 y 2004. La vuelta al poder de Fernández en 2004, paradójicamente, lo que hizo en materia de política exterior fue renovar el esquema proactivo pero bajo una lógica de acentuado presidencialismo, lo que ha impedido cristalizar un modelo institucional con claros lineamientos estratégicos de mediano y largo plazo. El único foco de política exterior permanente en República Dominicana ha sido Haití, y en la práctica en torno a las relaciones con el vecino del oeste la política ha sido reactiva, abandonándose a la coyuntura y con poca capacidad de adaptación a las coyunturas nacionales, regionales e internacionales. De hecho, no puede hablarse de un modelo dominicano de política exterior respecto a Haití, sino de respuestas coyunturales, bajo el manto de una visión nacionalista cargada de prejuicios y rigideces doctrinarias, salvo un punto: su correcto reclamo a la comunidad internacional de mayor apoyo y cooperación con el vecino Haití.

¹⁰ En el plano de la cultura política las consecuencias de estos cambios son claros: aumento de la desconfianza ciudadana hacia las instituciones del Estado, pérdida de credibilidad de las élites políticas (partidos), desconfianza ciudadana hacia las fuerzas del orden público y un peligroso

Se aprecia así una creciente clientelización de la política electoral que llega a socavar las bases institucionales alcanzadas entre 1996-2004 que iniciaron la consolidación democrática. Se ha fortalecido la política neopatriomonal en función de la cual las élites que controlan recursos estatales en el gobierno central han generado capacidades para su sostenimiento a través del control del presupuesto estatal, lo que les ha dado poder de decisión en los otros ámbitos de los poderes estatales, como son el Congreso y los municipios. Todo el andamiaje institucional del Estado ha sufrido así las consecuencias de la clientelización de la vida política.

La primera, y quizás más importante, consecuencia es el debilitamiento de la institucionalidad del Estado en directa relación al manejo neopatriomonal del poder central y los recursos que controla¹¹. De esta manera, la fase de consolidación democrática no rompe el ejercicio delegativo del poder político, puesto que en esta fase el poder presidencial se fortalece hasta ahogar las autonomías del poder congresional, llegando a influir y condicionar el Poder Judicial. Este poder del presidente se revela, sobre todo, en la fase más tardía

descenso en la cultura política de la confianza en una democracia estable, incrementándose las valoraciones y actitudes de ascendente autoritario. Un aspecto particularmente relevante que muestran los estudios es el significativo descenso de la población que siendo altamente tolerante muestra un alto apoyo a la democracia. Sin embargo, este grupo ha descendido desde 2006 a 2010 de un 38,2 a un 24,8%. Para ese periodo sucede lo mismo con la población, que siendo muy tolerante muestra un bajo apoyo a la democracia (su descenso ha sido del 22,7 al 19,3%). En cambio, en esos años ha aumentado la baja tolerancia política, tanto en el grupo con alto apoyo a la democracia (23 al 32,5%) como en el de baja tolerancia y bajo apoyo a la democracia (16,1 a 23,4%). Todas estas cifras nos indican que si bien la democracia sigue teniendo apoyo y por tanto legitimidad en la población, la legitimidad de la política democrática muestra un significativo cuestionamiento correlativo al descenso de la tolerancia política. El país se hace así más autoritario en su cultura política, pese a la permanencia del apoyo a la democracia. Los detalles de estos complejos procesos pueden apreciarse en Morgana y Espinal (2010).

¹¹ El ejemplo más claro de este proceso ha sido la concentración del gasto del gobierno central en la Presidencia de la República. Este proceso fue particularmente relevante bajo las administraciones de Balaguer (1966-1978 y 1986-1996), donde el gasto de gobierno se concentró en la Presidencia en un 40% de promedio. Las posteriores administraciones han visto descender esa concentración a partir de 1996. Aun así, en 2002 el gasto se concentró en un 20% en la Presidencia, descendiendo hasta un 11% en 2010. Un análisis detallado de este proceso se encuentra en Marsteintrede (2010), los datos concretos son los siguientes:

Año	Concentración en la Presidencia de la República del gasto del gobierno central:	
	Como % del gasto del gobierno central	Como % del PIB
1996	47,2	5,3
2000	15,5	2,0
2005	16,5	3,0
2010	11,7	2,7

Fuente: Banco Central.

a partir del regreso al poder de Leonel Fernández en 2004 (que se prolongará hasta 2012). De hecho, la fortaleza del presidencialismo llega a producir regresiones autoritarias de tipo populistas y clientelares en acciones de masas como la elección de alcaldes y senadores (Pérez, 2000 y Espinal, 2000).

Hoy día «el momento político» parece indicar la finalización de un ciclo y el inicio de una nueva fase en la política de partidos y en el Estado. En esta fase tardía destaca la aprobación de una nueva Constitución en 2010, que reconfigura el acuerdo político en que se sostenía el pacto democrático. Esa nueva Constitución, si bien indica un avance en materia de derechos de tercera generación, fortalece el presidencialismo y apunta a un poder condicionante del presidente como figura central del Estado en el Poder Judicial. Esto se aprecia en la importancia que cobra el Poder Ejecutivo en el Consejo Nacional de la Magistratura y, por vía de consecuencia, en la configuración del Tribunal Constitucional, el Tribunal Electoral y la propia Suprema Corte de Justicia. Por otro lado, la nueva Constitución brinda en la práctica una mayor autonomía al Poder Ejecutivo en el manejo del presupuesto nacional frente al Congreso, al tiempo que el presidente adquiere márgenes de movimiento frente al poder congresional mucho más flexibles y autónomos.

En la actualidad se ha ido configurando un nuevo equilibrio de fuerzas en la política de partidos. Por lo pronto, por imperativo constitucional el presidente Fernández no puede aspirar a la reelección, lo que ha abierto la competencia interna en el partido de gobierno. Esto tiene mucha importancia para el futuro del PLD, ya que el candidato que resulte vencedor en el proceso de primarias de ese partido debe enfrentar a una oposición unificada (PRD) en torno a la candidatura del ex presidente Hipólito Mejía, que en los últimos meses ha visto fortalecer sus niveles de simpatía¹².

Parece iniciarse una fase expansiva de la sociedad civil y los movimientos sociales, manifiesto en la articulación de una lucha sistemática de amplios sectores sociales (desde estudiantes, sacerdotes, organizaciones civiles, hasta líderes comunitarios y empresarios) en torno al 4% del PIB para la educación que establece la Constitución como deber presupuestario del poder central. Si

¹² Las encuestas Gallup y Penn/Schoen/Bernand de mayo de 2011 colocan como favorito a Hipólito Mejía del PRD (48,1 y 51,0, respectivamente) siendo su contendor más cercado el precandidato Danilo Medina, del PLD, que reúne un 40-39% respectivamente en ambas encuestas. Pero debe tomarse en cuenta que Medina aún es precandidato, ya que las primarias del PLD se realizarán en junio de 2011. En el interior del PLD, Medina concentra más del 60% de simpatía, según Gallup, y 81% según Penn. Todo indica entonces que la contienda electoral de 2012 será reñida entre Mejía y Medina.

bien hasta ahora el movimiento no ha logrado imponer al gobierno ese objetivo, ha logrado una amplia aceptación en todos los estratos sociales, partidos políticos de oposición e incluso en sectores del partido de gobierno, como es el caso de la diputada del PLD Minou Tavares Mirabal.

La nueva situación del sistema de partidos plantea una vuelta al bipartidismo que fue característica del gobierno autoritario de Balaguer en el periodo 1966-1978. El bipartidismo emergente apunta hoy a dos fuerzas centrales, el PLD como principal partido gobernante y el PRD como eje político de la oposición. En este escenario, el PRSC que creó Balaguer se ha reducido a un partido menor dividido en dos fuerzas internas en torno a los ejes centrales del bipartidismo, pasando a ser así un «partido bisagra» de los juegos electorales. Los demás partidos minoritarios tienen fuerzas muy dispersas y en general no llegan a nuclear junto al PRSC minorías electorales de gran significación, articulándose organizativamente como agrupamientos menores (Pérez, 2000 y Lozano, 2011).

No debe olvidarse la grave crisis del Estado en su política social, además de la crisis de la educación, en todo lo que tiene que ver con el sistema de salubridad pública, la poca capacidad de expansión del sistema de seguridad social hacia el sector informal del mercado laboral, que reúne a más del 50% de la PEA y su clara incapacidad de brindar servicios a una amplia población precarista e indigente. En este marco, en los últimos diez años (2000-2010) ha sido lento el proceso de reducción de la pobreza, permaneciendo un serio problema en materia de desigualdad social¹³.

Quizás en la vida diaria el déficit de servicios de mayor relevancia después de las precariedades sociales descritas se organiza en torno al aumento

¹³ En los últimos diez años (2000-2010) los índices generales de pobreza han tenido el siguiente comportamiento: a) una tendencia a la subida entre 2000-2004 pasando del 27 al 43% respectivamente, evidentemente esto está afectado por la crisis del 2003; b) tendencia a la reducción, pero con una permanencia elevada al final del periodo 2006-2010, reconociéndose un importante descenso entre 2004-2006 y una reducción ligera pero sistemática entre 2006-2010. A esto debe agregarse un serio problema en lo referente a la desigualdad, reflejado en la permanencia de un elevado coeficiente Gini en todo el periodo 2000-2010 superior al 0,5.

Año	Pobreza (%)		Índice Gini de desigualdad
	Hogares	Personas	
2000	23,0	27,0	0,553
2002	23,0	28,0	0,530
2004	37,0	43,0	0,538
2006	31,0	36,0	0,530
2008	30,0	35,0	0,526
2010	28,0	33,0	0,505

FUENTE: Banco Central, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

de la inseguridad ciudadana, que ha pasado a ser el principal problema del Estado en lo que tiene que ver con el manejo del orden público y el control del delito. Esto ha obligado al Estado a crear programas focales de combate al delito sobre todo en las grandes ciudades, sin apreciarse éxitos relevantes, ya que amplios barrios, sobre todo populares, son víctimas del poder de bandas de delincuentes, y en esos barrios se localiza una fuerte presencia del narcotráfico¹⁴. A lo que debe añadirse un aumento de la presencia de bandas organizadas en el plano internacional en torno al manejo de narcóticos en poderes ocultos en importantes sectores policiales y militares, como en el propio sistema de justicia y la administración pública (Artiles, 2009). Está claro que en el momento político dominicano actual, si bien reconocemos un proceso de consolidación democrática, también se aprecia la fragilidad del Estado de derecho, tras la crisis de las instituciones públicas, la inseguridad ciudadana y el acentuado clientelismo en el sistema de partidos.

TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Aun cuando no puede asumirse que los cambios en la esfera política que hemos descrito son consecuencia de las transformaciones sufridas por el sistema económico desde la década perdida en los ochenta, pero sobre todo en los noventa, sería imposible comprender la transformación de la política dominicana sin apreciar los cambios sufridos en la economía y en la sociedad de fin del siglo XX. Es por ello que puede afirmarse que la consolidación democrática se abrió camino solamente una vez que se apreciaron cambios en la sociedad y en la economía, que dieron sostenibilidad a lo que ocurría en la política.

En la segunda mitad del gobierno de los diez años de Balaguer (1986-1996) su estrategia económica no sólo encontraba serios problemas derivados de la crisis por la que atravesaba la región, sino que el modelo económico mismo en el que se sostenía apoyado en las exportaciones tradicionales y

¹⁴ La inseguridad ciudadana desde los ochenta se ha ido convirtiendo en el problema de mayor preocupación para la ciudadanía. Hoy día las principales encuestas nacionales e incluso regionales (Barómetro Latinoamericano y LAPOP) reconocen que uno de los tres problemas centrales de mayor preocupación ciudadana es la inseguridad, sobre todo en las ciudades. Para un análisis sistemático véanse Artiles (2009) y LAPOP (2008).

la industrialización por sustitución de importaciones, se agotó. Estaba claro que, tras el descenso de las exportaciones tradicionales, no se podía seguir sosteniendo la expansión de la industria en el dinamismo del sector externo tradicional, ni tampoco mantener el nivel del gasto público que estimulaba la política intensiva en el gasto corriente. A estas dificultades se sumaba el aumento de los precios del petróleo, en un marco de política monetaria que hacía inmanejable la paridad cambiaria. Este conjunto de factores condujo en 1990 a una severa crisis económica que elevó la inflación a tres dígitos, produjo una severa escasez de combustible, desabastecimiento alimentario en las ciudades y aumento del desempleo¹⁵.

En los años noventa, bajo esta nueva estrategia de claro ascendente neoliberal, la política monetaria paso a ser el regulador del conjunto del sistema económico, donde el tipo de cambio se constituyó en el eje de la estabilidad macroeconómica y mecanismo antiinflacionario, pasando el Banco Central a ser el eje del control de la política económica¹⁶.

En el plano social, las reformas introdujeron un nuevo código de trabajo, un programa compensatorio a los ajustes y un nuevo régimen de seguridad social. El nuevo código laboral se produjo todavía en el gobierno Balaguer, la nueva ley de seguridad social se dictó bajo el gobierno de Mejía, y el esquema de compensación social se ha implementado plenamente bajo la administración de Fernández, habiéndose iniciado con Mejía¹⁷.

En la segunda experiencia de gobierno de Balaguer (1986-1996) se avanzó en la reforma del sector educativo, tras el llamado *plan decenal* que invo-

¹⁵ Con todo y con tasas de desempleo girando en los últimos años entre un 14-16%, este índice refiere sobre todo a quienes entran al mercado laboral y los buscadores activos de empleo, según información del Banco Central. Pero si se asume una definición que incluya a la PEA desocupada desestimulada el índice se eleva significativamente. De todos modos el problema central es el de la calidad del empleo, en un mercado laboral donde más de la mitad de la PEA ocupada se concentra en empleos informales de baja productividad, inestables y de escasa calificación.

¹⁶ No sólo el Banco Central asumió el liderazgo del modelo económico, también a principios del siglo XXI se ha creado una ley reguladora del sector financiero, que lamentablemente puso candado después del robo, ya que en 2003 se produjo en el país un fraude bancario de más de 55.000 millones de pesos dominicanos que condujo a una crisis económica y a la salida del PRD del gobierno. Mientras, la ley en cuestión fue aprobada en 2004. Hay una abundante literatura sobre la crisis bancaria de 2003 dispersa en medios periodísticos y revistas especializadas. Una visión que permite insertar el análisis de esa difícil coyuntura en el movimiento de largo plazo es el de Despradel (2005).

¹⁷ Pese a constituir el principal mecanismo de compensación social, el Programa Comunidad Digna, mediante el cual el gobierno asiste a más de 500.000 pobres, no ha sido objeto de un análisis académico sistemático en su impacto fiscal y político, como tampoco en su relación con el proceso de reproducción social de los grupos más vulnerables.

lucró a la sociedad civil y al empresariado, teniendo un éxito relativo. Bajo el gobierno de Mejía se aprobó una reforma que indicaba asignar a la educación una proporción del 4% del PIB en el presupuesto de la nación. Este compromiso no ha sido honrado por los gobiernos, y en la administración Fernández este incumplimiento ha producido un importante movimiento social en pos del objetivo del 4% del PIB para la educación.

Hoy día se asiste a una economía y sociedad dominicanas concentradas en las exportaciones de servicios, altamente transnacionalizada, predominantemente urbana y con una alta presencia de una clase media, que ha ido cobrando una preeminencia determinante en la política de partidos. Al mismo tiempo, se asiste a una fractura social con elevada desigualdad y pobreza en los sectores más numerosos de la población, a la vez que el mercado laboral es en esencia dual: un 50% se concentra en actividades informales, sobre todo urbanas, donde se aprecia una creciente presencia de la inmigración de trabajadores haitianos que se concentran en nichos de baja productividad pero esenciales al dinamismo del modelo económico (construcciones urbanas y agricultura no azucarera de exportación).

LOS RETOS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Desde el presidente de la República hasta dirigentes políticos de oposición convienen en que en República Dominicana se vive una etapa de consolidación democrática. Sin dejar de tener asidero real, esta afirmación es por lo menos incompleta, en la medida en que deja de lado al menos dos asuntos: a) que la consolidación no puede asumirse como una fase independiente y autónoma de tareas que por lo general se atribuyen a una fase previa: la de la derrota del predominio de los actores autoritarios en el Estado, y b) que la posibilidad de retrocesos o regresiones autoritarias está siempre presente, aun en democracias más o menos fortalecidas, en transiciones exitosas y en nuestro caso ese potencial regresivo se aprecia claramente en los serios problemas institucionales que vive de hecho el Estado dominicano hoy.

En este sentido, si bien desde 1996 en la República Dominicana asistimos a un proceso de consolidación democrática, en su fase más tardía esta

consolidación ha sufrido amenazas que obligan a tomar en serio la posibilidad de que en el «momento actual» se esté dando paso a una fase «post consolidación» en base a la acentuación del manejo patrimonial del Estado y el ejercicio clientelista de la vida política, procesos que amenazan con la desestabilización de las conquistas encaminadas hacia el Estado de derecho. En lo que sigue y a modo de conclusión resumiremos esta última fase como «momento político» contemporáneo.

EL FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DELEGATIVO DEL PODER

La tradición presidencialista ha sido constitutiva del Estado moderno en República Dominicana, a lo que se añade su larga tradición autoritaria, en función de la cual el Estado se ha impuesto a la sociedad. Lo nuevo de la experiencia democrática ha sido sin lugar a dudas la experiencia competitiva en materia electoral, que al menos desde 1978 con sus crisis e inestabilidades ha recorrido el camino de la construcción democrática. Pero lo específico de la fase tardía de consolidación democrática ha sido el hecho de que lejos de fortalecer las autonomías institucionales de los diversos poderes del Estado, el poder presidencial se ha impuesto sobre las otras dimensiones institucionales. La vida democrática ha pasado así a depender crecientemente de la figura del presidente, instaurándose una lógica de decisiones donde la función presidencial ha devenido el eje central del proceso de construcción estatal y en la práctica se ha definido como un Jano: ciertamente freno de las amenazas de los actores autoritarios, punto a partir del cual las instituciones estatales pierden autonomía y por tanto deterioran las bases del Estado democrático de derecho.

UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA CLIENTELAR Y MEDIÁTICA

La moderna política de partidos hoy se apoya más que en la movilización de masas y el contacto directo con electores y ciudadanos de parte del liderazgo político, en el manejo de los medios de comunicación. La política de esta manera fundada impone nuevos mecanismos de construcción de un imaginario colectivo, pero sobre todo rearticula las relaciones directas entre el lide-

razgo y los procesos de construcción de legitimidad. Aunque el elector puede tener un consumo recurrente de mensajes políticos, no tiene canales de expresión directos para comunicarse con el liderazgo, salvo la política mediática misma a través de encuestas y *ratings* de audiencias de televisión y radio y lectura de periódicos, lo cual desarticula el potencial de presión tradicional de masas sobre el liderazgo político transformando así la competencia en una batalla de imágenes y mensajes de impacto comunicacional. En el país la política mediática ha irrumpido así brutalmente en los medios televisivos y radiales e impuesto nuevos estímulos de comunicación fundados en imágenes más que en propuestas de corte ideológico. El otro campo de la política mediática es el de la relación de los poderes fácticos con los medios de comunicación de los cuales se han apoderado y a través de los mismos, se ha redefinido la relación entre élites políticas y el poder económico. Es así que, si bien en el país se observa un mayor espacio de autonomía de los actores políticos respecto al empresariado, por la vía mediática se ha fortalecido una nueva relación de dependencia de los actores políticos respecto al poder económico. En cualquier caso, los aspectos centrales del predominio mediático en la política de partidos a nuestro juicio son dos: la transformación de los mecanismos de construcción de legitimidad, dado el papel central de los medios en la construcción de los imaginarios colectivos, y la desmovilización social de la política de partidos que hace del elector un receptor pasivo de mensajes políticos¹⁸.

LA CRISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Con la quiebra de la movilización populista, tras la cual el Estado organizó en el periodo 1960-1990 sus estrategias de asistencia social, principalmente a los pobres, el predominio de las políticas neoliberales produjo una crisis de la política social. Lo primero que a tal efecto debe reconocerse es que, acompañando al rediseño estatal, tras el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones, el sindicalismo que se organizó en torno a esta dinámica entró en crisis, reduciéndose así el potencial corporativo de los

¹⁸ La literatura dominicana sobre el papel de los medios en la política de partidos es limitada. Puede consultarse el trabajo de Artiles (2008) (inédito) sobre cultura y globalización en la sociedad dominicana.

trabajadores organizados¹⁹. De todos modos, lo principal fue la pérdida del liderazgo sindical sobre el movimiento social, que junto a la acción de los partidos fue lo propio de la movilización populista. A esto se une el creciente conservadurismo de las clases medias, el cual se vio acompañado de un proceso de creciente diferenciación interna de dichos estratos sociales. De un lado, los años noventa y la primera década del presente siglo XXI constataron que en el interior de las clases medias se produjo un significativo proceso de empobrecimiento relativo, sobre todo en las categorías más vinculadas al anterior modelo de desarrollo (burócratas de gobierno, maestros, pequeños comerciantes, trabajadores de servicios en pequeñas empresas, etc.), al tiempo que estamentos muy privilegiados ligados al nuevo modelo aumentaban sus ingresos y mejoraban su nivel de vida (empleados de la banca, y servicios como las telecomunicaciones, publicitarias, alto comercio, etc.). En este sentido, mientras la alta clase media sostenía la privatización de los servicios médicos, apoyando su privatización, al igual que fortalecía la privatización de la educación en los niveles secundarios y universitarios, la baja clase media perdía capacidades en su acceso a los servicios públicos de salud y educación. En el mejor de los casos, estos últimos estratos accedían a servicios de menor calidad.

Es cierto que desde 2003 se aprobó una ley de seguridad social, que pasó a sostener las bases legales de la política social en materia de salud y pensiones. El sistema de seguridad social, a casi diez años de su creación, si bien cubre alrededor del 90% de los asalariados, deja sin protección a los trabajadores informales y tiene una nula efectividad en la población más pobre. Ciertamente, ya desde el año 2002, bajo la administración socialdemócrata de Mejía se dieron los pasos iniciales de una nueva política de pensiones, pero el sistema hasta ahora no ha podido arrancar en su componente relativo a la población subsidiada y a los indigentes y pobres. Acompañando a estos esfuerzos se ha desarrollado un programa de devolución social y subsidio focalizado a los pobres e indigentes, que para el año 2010 cubría más de medio millón de pobres. Dicho programa, independientemente de su cober-

¹⁹ Una de las consecuencias políticas de la desregulación y específicamente de la flexibilización de los mercados laborales ha sido el debilitamiento del sindicalismo, principalmente en la esfera industrial. A esto se une el fortalecimiento de una economía informal con mercados laborales integrados por una mano de obra de baja calificación con una gran presencia de trabajadores inmigrantes, mientras en la esfera de los servicios se asiste al fortalecimiento de nichos de alta productividad y modernización productiva en áreas como el turismo y las comunicaciones y servicios bancarios, fortaleciendo así una clase media heterogénea en su composición social y laboral.

tura, aún no permite ver resultados claros desde el punto de vista de la movilidad social (salida de la pobreza) a su población beneficiaria.

LOS PROBLEMAS DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Hoy día se asiste a un fuerte reto tras el aumento del delito y la inseguridad en las grandes ciudades, pero también frente al aumento del delito transnacional, sobre todo en lo que se refiere a la presencia del narcotráfico. En áreas como la frontera con Haití se plantean seriamente problemas de seguridad regional que demandan políticas cooperativas con Estados Unidos y países caribeños ante la envergadura del problema. Esta situación abre amenazas en dos frentes básicos: el de la legitimidad política del sistema, lo que se observa claramente en la pérdida de credibilidad pública de los órganos gubernamentales encargados de la seguridad, como la policía y las fuerzas armadas. El otro problema afecta a la credibilidad del funcionariado de gobierno que frecuentemente se ve envuelto en escándalos de corrupción. En ambos niveles el producto político es, de un lado, la pérdida de la confianza necesaria en las instituciones del Estado con su saldo de ingobernabilidad, y por otro, el producto neto en la vida social de una creciente pérdida de capacidades del Estado para controlar y hacer efectivo su monopolio legítimo de la fuerza, ante su incapacidad de acción exitosa ante los pequeños y grandes delincuentes (Morgana *et al.*, 2010; Artiles, 2009).

LA RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Tras el inicio de la fase de consolidación democrática, a mediados de los noventa, el tradicional modelo bipartidista que sostuvo la transición democrática experimentó cambios significativos. El primero, y más importante, es que se dio paso a un modelo de tres fuerzas donde pasó a predominar la tercera fuerza que rompió la política bipartidista de la fase previa: el PLD. En esta nueva configuración, el tradicional partido conservador (PRSC) perdió espacio político hasta casi disolverse como partido de masas. El PRD, tradicional partido popular democrático, a partir de 2003 entró en una crisis más o menos prolongada. Como ha sido la tendencia general en Latinoamérica, los

dos partidos de corte más liberal y democrático, en sus vertientes izquierdistas (PLD) o socialdemócratas (PRD) se movieron hacia el centro del espectro ideológico, desradicalizando sus discursos. Pero lo más relevante es que las tres grandes fuerzas de la política de partidos (PLD, PRD y PRSC) entraron en una fase de clientelización de sus estrategias de movilización y construcción de lealtades, lo que ha afectado el ejercicio de la función pública, tanto en lo que se refiere a la política de gastos sociales como en lo que tiene que ver con la simple y llana corrupción administrativa de los administradores del Estado. Sin embargo, los partidos han conservado un gran potencial de movilización electoral y han mejorado sus capacidades de organización burocrático/política, lo que en el contexto referido ha producido a su vez importantes cambios internos en las organizaciones. El primer elemento que, en ese sentido, destaca es el creciente corporativismo en el seno de los partidos, que ha dado pie a una rearticulación de los mecanismos de creación de legitimidades y conformación del poder de las élites internas: por un lado, los partidos al corporativizarse han fortalecido la política de facción. Esto se observa sobre todo en el PRD, política de facción que ha estado en la base de sus recientes crisis. El segundo aspecto es que, acompañando la política de facción, se ha fortalecido el clientelismo interno en los partidos. De esta manera no sólo observamos una creciente clientelización de la política de masas, sino que al interior de los partidos las facciones han fortalecido clientelas internas, como mecanismo de creación de legitimidades de cara a la militancia. Todo esto ha llevado a una gran ruptura de la política de partidos de cara a la construcción de la ciudadanía política, fortaleciendo, *a sensu contrario*, las clientelas electorales como estrategia de poder, pero sobre todo como mecanismo de creación de legitimidades políticas²⁰.

Agotada la fase de transición, el proceso de consolidación democrática que le ha seguido no logró conformar un marco institucional sostenido orientado hacia el Estado de derecho y un marco ciudadano que permita reconocer importantes mejoras en el nivel de vida de la población. En el plano político, la democracia alcanzada ha sido restringida y, en esencia, centrada en los procedimientos electorales. En tal sentido, hoy día el país transita hacia un modelo político sostenido esencialmente en los procedimientos electorales como mecanismo legitimador y en el clientelismo generalizado como método

²⁰ Para un análisis del sistema de partidos véase Jiménez Polanco (1998). Para un análisis de los efectos de la política de partidos en la articulación de los poderes del Estado véase Benito (2011). Un análisis concreto que ilustra la dinámica de las crisis internas del sistema de partidos es el de Lozano (2000).

de alcanzar lealtades. En ese tránsito se ha debilitado el tramado institucional del Estado al poner al servicio de las élites clientelistas sus instituciones y al concentrar el poder en métodos delegativos que han hecho de la figura del presidente el eje central del poder. La permanencia de la cuestión social revela la endeblez de las conquistas democráticas en la construcción de la ciudadanía. El reto a futuro sigue centrado en la construcción del Estado de derecho, pero el mismo sigue atado a la búsqueda de estrategias exitosas de inserción en la globalización que demandan capacidad competitiva, un clima de seguridad ciudadana y un cambio significativo en el nivel de vida de la población que le permita no sólo competir en el mercado laboral, sino sobre todo ejercer derechos como ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Rosa Rita, Wilfredo Lozano *et al.* (coords.) (2010), *La sociedad civil dominicana: contribución a su historia*, Santo Domingo, Búho.
- Artiles, Leopoldo (2008), *Cultura y vida cotidiana en la globalización. Cambio cultural en Santo Domingo en los inicios del siglo XXI*, Santo Domingo (manuscrito).
- (2009), *Seguridad ciudadana en la República Dominicana: desafíos y propuestas de política*, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Unidad Asesora de Análisis Económico y Social. Texto de discusión n.º 18.
- Atkins, G. Pope (1987), *Los militares y la política en la República Dominicana*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2006), *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana. Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres*, Santo Domingo.
- Betances, Emilio (2009), *La iglesia católica y la política del poder en América Latina: el caso dominicano en perspectiva comparada*, Santo Domingo, Fundación Global y Desarrollo.
- Bosch, Brian J. (2010), *Balaguer y los militares dominicanos*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana. Impreso en Amigo del Hogar.
- Campillo Pérez, Julio G. (1986), *Historia electoral dominicana*, Santo Domingo, Junta Central Electoral de la República Dominicana.

- Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (h) (comps.) (2002), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- Collier, David (comp.) (1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Ceara, Miguel (1984), *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana, 1968-1982*, Santo Domingo, Fundación Friedrich Ebert.
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) (2000), *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, México, LC/MEX/R.760. 27 de julio de 2000.
- Despradel, Carlos (2005), *40 años de economía dominicana*, Santo Domingo, Búho.
- Díaz, Juan Bolívar (1996), *Trauma electoral*, Santo Domingo, MOGRAF.
- Dore Cabral, Carlos, L. Artilés, F. Cáceres y P. Ortega (2006), *Ciudadanía y democracia en la República Dominicana. Informe sobre la encuesta de opinión Pública 2004*, Santo Domingo, FUNGLODE.
- Duarte, Isis y Rosario Espinal (2008), «Reformas políticas en América Latina: República Dominicana», en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco H., *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA y UNAM, pp. 865-904.
- Espinal, Flavio Darío (2001), *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Espinal, Rosario (1987), *Autoritarismo y democracia en la República Dominicana*, San José, Costa Rica, CAPEL.
- (2006), *Democracia epiléptica en la sociedad del clic*, Santo Domingo, CLAVE.
- Faxas, Laura (2007), *El mito roto. Sistema político y movimiento popular en la República Dominicana, 1961-1990*, México, Siglo XXI-FUNGLODE-FLACSO.
- Harthlyn, Jonathan (2008), *La lucha por la democracia en la República Dominicana*, Santo Domingo, Fundación Global y Desarrollo.
- Hermet, G., S. Loaeza y J. F. Prud'Homme (comps.) (2001), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, El Colegio de México.
- Huntington, Samuel (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XXI*, Buenos Aires, Paidós.
- Jiménez Polanco, Jacqueline (1994), *Los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo.

- Lozano, Wilfredo (1985), *El reformismo dependiente*, Santo Domingo, Editora Taller.
- (2004), *Después de los Caudillos*, Santo Domingo, Librería La Trinitaria y FLACSO-Secretaría General. Publicado por Editora Manatí.
- (2005), *Los dos PRD. Raíces sociales y políticas de su presente crisis*, Santo Domingo, Letra Gráfica y FLACSO.
- (2010), «Sistema de partidos y cambio democrático: aproximaciones al caso dominicano», en *América latina Hoy* 56, diciembre, pp. 15-36.
- Lozano, Wilfredo y Wooding Bridget (2008), *Los retos del desarrollo insular. Desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico haitianas en el siglo XXI*, Santo Domingo, FLACSO-CIES-Universidad Iberoamericana.
- Marsteintrede, Leiv (2010), «Rendición de cuentas horizontal y preponderancia presidencial: una combinación difícil. El caso de la República Dominicana, 1967-2009», en *América Latina hoy* 56, diciembre, pp. 85-109.
- Montero, José Ramón, R. Gunther y J. J. Linz (2007), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta.
- Morgana, Jana; Rosario Espinal y Mitchell Seligson (2010), *Cultura política de la democracia en la República Dominicana: 2010. Barómetro de las Américas*, Vanderbilt University, Gallup República Dominicana e Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Moya Pons, Frank (1992), *Empresarios en conflicto*, Santo Domingo, Amigo del Hogar.
- O'Donnell, Guillermo (1992), «Delegative Democracy», Kellogs Institute Working Paper Series. Notre Dame University.
- y Philippe Schmitter (1988), *Transiciones desde un Gobierno autoritario. Tomo 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana*, Santo Domingo.
- Orten, André (1989), *El Estado Débil. Haití y República Dominicana*, Santo Domingo, Taller.
- Pérez, César (2008), *Estado y gobiernos atrapados por los partidos*, Santo Domingo, CLAVE.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Alfaguara.
- (PNUD) (2010), *Nuestra democracia*, México.
- Sartori, Giovanni (1994), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.

URUGUAY: EL FRENTE AMPLIO COMO PARTIDO DE GOBIERNO

Por

Adolfo Garcé

*Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de la República*

INTRODUCCIÓN

A los uruguayos les gusta pensar, evocando la copla de Manrique, que «cualquier tiempo pasado fue mejor». Sin embargo, cuando se compara el desempeño de la democracia uruguaya durante las dos décadas que van desde el fin del régimen militar (1985) y el ascenso del Frente Amplio (FA) al poder (2005) con los veinte años previos al golpe, es evidente que no es así. Desde mediados de la década del cincuenta hasta el golpe de junio de 1973 el país se deslizó de la democracia a la dictadura, de la coparticipación institucionalizada a la confrontación armada, de la prosperidad y la industrialización a la crisis económica y la inflación, desde el optimismo con toques de euforia («¡como el Uruguay no hay!») a la desesperanza y el pesimismo.

Después de la dictadura, entre 1985 y 2005, desde luego, no faltaron los problemas. El más dramático de todos fue el estallido de una crisis económica de infrecuente profundidad: entre 1999 y 2002 el PIB cayó el 17,7% (Antía, 2004). La recesión, a su vez, provocó un aumento vertical de la desocupación, que superó el 20%, y un brusco incremento de la pobreza, que trepó por encima del 30% (De Armas, 2005). Sin embargo, a diferencia de lo

ocurrido antes del golpe, la crisis no fue seguida por un aumento de la crispación social y la polarización política. Además, como se verá a continuación, éstos son años de aprendizajes y construcciones, de reformas y mutaciones. Para entender el Uruguay de hoy, el del FA en el gobierno, además de tomar nota del retroceso económico y de la crisis social que le sirvieron de prólogo, habrá que registrar los avances y transformaciones que caracterizaron el proceso previo.

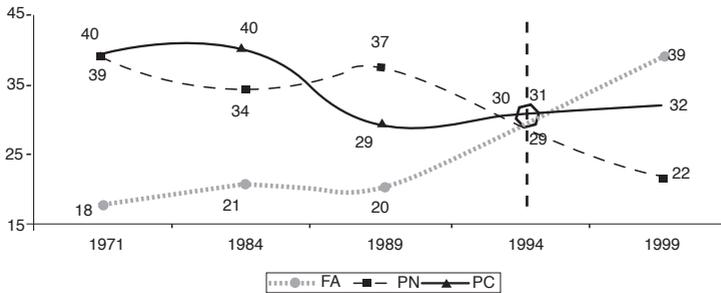
DE SANGUINETTI A VÁZQUEZ: TRANSICIONES, COALICIONES, ROTACIONES (1985-2004)

Como puede verse en el gráfico 1, de las elecciones de 1984 surgió un mapa político asombrosamente similar al previo al golpe. El Partido Colorado (PC) obtuvo exactamente la misma votación que en las elecciones de 1971 (aproximadamente el 40% de los votos). El Partido Nacional (PN) disminuyó levemente su caudal electoral (pasó del 39 al 34%). Mientras tanto, el FA creció 3 puntos (del 18 al 21%).

El resultado electoral llevó al PC nuevamente al gobierno pero dejó al presidente electo sin mayoría parlamentaria colocando un signo de interrogación sobre las perspectivas de la gobernabilidad. Hasta 1966, como regla general, los gobiernos electos en Uruguay contaban con mayoría parlamentaria. La creación del FA, en 1971, cambió radicalmente la lógica de producción de gobierno en el país. Hasta ese momento la gobernabilidad dependía esencialmente de la disciplina parlamentaria del partido ganador de la elección. A partir de 1971 los presidentes electos en Uruguay, tal como ocurriera en otras partes de América Latina, especialmente a partir de la democratización en los ochenta (Chasqueti, 2008), estuvieron obligados a buscar acuerdos con la oposición para construir mayorías parlamentarias. El primero en recorrer este camino fue, precisamente, el primer presidente minoritario del periodo, Juan María Bordaberry, del Partido Colorado, que logró un pacto con el sector minoritario del PN. Sanguinetti procuró recorrer el mismo camino pero solamente obtuvo, de parte del PN, una promesa genérica de «gobernabilidad», sin un compromiso explícito en torno a una agenda concreta de gobierno ni sobre distribución de cargos. De todos modos, la cooperación

del PN fue fundamental para asegurar el éxito de la transición a la democracia. Fue, precisamente, con el apoyo del PN que Sanguinetti, en diciembre de 1986, logró la sanción de una norma –la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado– que, hasta el ascenso del FA al gobierno, funcionó como una amnistía para los funcionarios involucrados en violaciones a los derechos humanos durante el régimen autoritario.

Gráfico 1. Evolución electoral PC, PN y FA, 1971-1999
(porcentaje por partido sobre total de votos emitidos)



Fuente: Corte Electoral.

Durante los gobiernos siguientes la fragmentación del sistema de partidos aumentó: el número efectivo de partidos (electoral) pasó de 2,8 en 1971 a 3,4 en 1994 (Buquet, 2000, p. 295). Por ende, el desafío se mantuvo: ni Lacalle (1990-1994), ni Sanguinetti en su segunda presidencia (1995-1999), ni Batlle (2000-2004) tuvieron mayoría parlamentaria. A diferencia de lo ocurrido durante la primera presidencia de Sanguinetti durante estos tres gobiernos el presidente logró construir una coalición de gobierno propiamente dicha. La única coalición que logró sobrevivir durante todo el mandato presidencial fue la liderada por Sanguinetti durante su segundo gobierno.

Como puede verse, sobre un total de 240 meses (4 gobiernos de 60 meses cada uno), colorados y blancos gobernaron en coalición 151 meses, es decir, el 63% del tiempo total. El gobierno de coalición prevaleció claramente sobre el gobierno de partido. Colorados y blancos no buscaron construir coaliciones por mero capricho. En realidad, lo hicieron porque estaban decididos a no volver a tropezar con la piedra de la ingobernabilidad contra la que se estrellaron durante la década previa al quiebre de la democracia. Salieron de la dictadura dispuestos a llevar adelante, de una buena vez, las reformas

estructurales que no habían podido acometer a fines de los sesenta y principios de los setenta. Para ello, les gustara o no les gustara, los antiguos rivales estaban obligados a cooperar entre sí.

Tabla 1. Gobiernos de partido y de coalición en Uruguay, 1985-2004.
Contingente legislativo en la Asamblea General y duración en meses

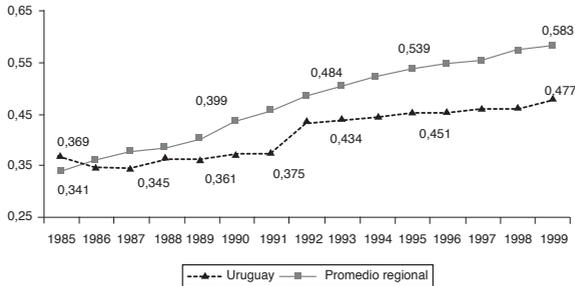
Presidencia	Periodo	Gobierno de...	C. L.	Meses
Sanguinetti I	Marzo 85 - Marzo 90	Partido minoritario	42%	60
Lacalle	Marzo 90 - Mayo 91	Coalición mayoritaria	65%	15
Lacalle	Mayo 91 - Marzo 93	Coalición minoritaria	48%	21
Lacalle	Marzo 93 - Marzo 95	Coalición minoritaria	31%	24
Sanguinetti II	Marzo 95 - Marzo 2000	Coalición mayoritaria	65%	60
Batlle	Marzo 2000 - Octubre 2002	Coalición mayoritaria	55%	31
Batlle	Octubre 2002 - Marzo 2005	Partido minoritario	33%	29

Fuente: Chasqueti y Garcé (2005, p. 124).

Colorados y blancos compartían, en lo esencial, la agenda de reformas que consideraban necesaria para el país: apertura comercial, estabilización de precios mediante políticas macroeconómicas prudentes, desregulaciones, privatizaciones, políticas sociales enfocadas en los sectores más vulnerables. Pensaban, como puede verse, que Uruguay debía dejar atrás su excesivo apego a la intervención estatal y el mercado interno para abrir más espacio a las decisiones del mercado y al estímulo del comercio internacional.

A pesar de converger en torno a este programa de acción, ambos partidos exhibieron matices importantes. Los blancos, especialmente el Herre-rismo, la fracción liderada por Lacalle, asumieron con mayor entusiasmo el libreto liberalizador. Los colorados, especialmente el Foro Batllista orientado por Sanguinetti, intentaron conciliar el viraje hacia el liberalismo, que consideraban inevitable, con la tradición socialdemócrata que había caracterizado a la mayoría del partido durante la mayor parte del siglo XX.

Gráfico 2. Reformas estructurales en democracia:
Comparando Uruguay con el resto de la región (Índice de Lora)



Fuente: Lora (2001, p. 31).

Como puede observarse en el gráfico 2, entre 1985 y 1999 las reformas estructurales en Uruguay avanzaron, pero lo hicieron más lentamente que en el resto de la región. El índice de reformas estructurales en Uruguay aumentó apenas 0,108 (pasó de 0,369 a 0,477). Mientras tanto, el promedio regional se incrementó en 0,242 (pasó de 0,341 en 1985 a 0,583 en 1999). La evolución del índice muestra claramente tres momentos: un retroceso en tiempos del primer gobierno de Sanguinetti, un fuerte incremento en los tres primeros años de la presidencia de Lacalle, y un crecimiento muy suave durante los últimos años del mandato de Lacalle y los de la segunda presidencia de Sanguinetti.

A pesar de rezagarse en términos comparativos en materia de reformas orientadas al mercado durante el lapso referido, las reformas estructurales llevadas adelante por la élite gobernante estuvieron muy lejos de ser irrelevantes. En materia comercial, Uruguay tomó una decisión de relieve histórico al integrarse al MERCOSUR (1991). Esto implicó la profundización de la rebaja arancelaria iniciada tímidamente por el gobierno militar. La relación entre el Estado y el mercado también cambió significativamente. La innovación crucial fue la «Ley de Empresas Públicas», votada por el parlamento en 1991 y parcialmente derogada en 1992 a través de un referéndum promovido por el FA y el movimiento sindical (con el sorpresivo apoyo del Foro Batllista). También se modificó la regulación laboral. Durante el gobierno de Lacalle se dejaron de convocar los «Consejos de Salarios», es decir, las

mesas de negociación en las que, tradicionalmente, empresarios y trabajadores, con el apoyo de representantes del Ministerio de Trabajo, establecían los niveles salariales en las distintas ramas de actividad. Por último, es necesario mencionar que la lucha contra la inflación rindió, finalmente, sus frutos: en 1998, por primera vez en medio siglo, el incremento anual de precios fue inferior al 10%. No sólo hubo cambios en el área económica. La élite dirigente, especialmente durante el segundo gobierno de Sanguinetti, también impulsó cambios en el área social. Las dos reformas más importantes fueron la Seguridad Social (1996) y la Reforma Educativa (1995). Ambas se destacaron en el contexto regional por su heterodoxia, esto es, por no seguir los modelos predominantes en la época. Dicho más claramente, en pleno apogeo de las ideas liberales en la región, ambas reformas preservaron el papel del Estado. La Reforma Educativa, además, tuvo un fuerte énfasis en la equidad, consistente con la tradición batllista (De Armas y Garcé, 2004).

En suma, durante este periodo los sucesivos gobiernos promovieron un amplio paquete de reformas. Si para comprender el fuerte impulso reformista es imprescindible tomar en cuenta el papel de las ideas (ideologías políticas, creencias y valores) de la élite del PN y del PC, para explicar el freno, es decir, para entender por qué, como vimos más arriba, Uruguay se reformó durante este lapso menos que el promedio de los países de la región, hay que tomar en cuenta la influencia de las instituciones. Para decirlo muy brevemente, la democracia uruguaya fue construida sobre la base de la dispersión del poder. El presidente dispone de mecanismos institucionales poderosos, pero su poder político efectivo es significativamente menor (González, 1993). La fragmentación del sistema de partidos y los relativamente altos niveles de fraccionalización partidaria limitan severamente su influencia y lo condenan a negociar. Además de tener que negociar con otros partidos y fracciones el margen de maniobra del presidente está acotado por las, tradicionalmente poderosas, corporaciones empresariales y sindicales. Teniendo en cuenta las importantes restricciones institucionales al poder político del presidente, el régimen político uruguayo ha sido definido por Lanzaro (2000a) como presidencialismo pluralista.

EL FA: CONFRONTACIÓN SISTEMÁTICA Y MODERACIÓN PROGRAMÁTICA

Al mismo tiempo que colorados y blancos, hombro con hombro, empujaban lentamente el proceso de reformas estructurales, el FA se consagró a ejercer sin medias tintas el papel de oposición. La confrontación sistemática con las iniciativas de colorados y blancos constituyó una parte fundamental de su estrategia política. Pero el FA no se limitó a desempeñar implacablemente su papel de oposición. Al mismo tiempo, y cada vez con mayor lucidez, fue virando hacia el centro a través de sucesivas transformaciones de su plataforma electoral que fueron moderando su propuesta programática. La estrategia del FA combinó, pues, confrontación sistemática y moderación programática (Yaffé, 2005, pp. 66, 161). El sostenido crecimiento electoral de esta fuerza política durante el periodo (pasó del 21% en 1984 al 50% del electorado en 2004) constituye una prueba contundente de la efectividad de esta orientación.

El primer gran enfrentamiento del FA con colorados y blancos se verificó en torno a la ya mencionada Ley de Caducidad. El FA, junto a sectores minoritarios del PC y del PN, se opuso tajantemente a la sanción de esta norma porque, desde su punto de vista, consagraba la «impunidad». Durante los dos años siguientes, el FA encabezó una extensa coalición de grupos políticos y actores sociales con el objetivo de, mediante la recolección de firmas, activar el mecanismo constitucional del referéndum para someter al veredicto de la ciudadanía la posibilidad de derogar la polémica norma. Finalmente, la consulta popular fue realizada en abril de 1989. La mayoría de la ciudadanía (56%) ratificó la Ley de Caducidad. A pesar de obtener el apoyo de más del 40% de los electores, los promotores de la derogación de la ley, entre ellos y en primerísimo lugar, el FA, recibieron una dura derrota electoral. Sin embargo, a lo largo de esos dos años de movilización política, el FA había logrado dividir el sistema de partidos en dos bloques fácilmente distinguibles a los ojos de la opinión pública: de un lado, el PC y el PN, estrechamente unidos más allá de una larga historia de confrontaciones y disputas; del otro, el FA. En suma, la batalla contra la «impunidad» estableció el marco general de la competencia política hasta la victoria del FA en octubre de 2004.

El FA reforzó permanentemente este mensaje («los colorados y los blancos son iguales») esgrimiendo otro argumento poderoso. A pesar de diferen-

cias que no siempre eran de matiz (desde el punto de vista de las ideas económicas Lacalle siempre fue más liberal que Sanguinetti), no era muy difícil para la ciudadanía advertir que, efectivamente, el PC y el PN cooperaban en la implementación de importantes reformas estructurales. El debate en torno a la política económica fue otro de los grandes ejes de la confrontación política del periodo. De un lado, el PC y el PN promoviendo, desde el gobierno, reformas estructurales. Del otro lado, el FA, cuestionando la orientación adoptada y exigiendo «otra política económica». Más específicamente, el FA se convirtió en un formidable crítico del «neoliberalismo»: durante todo el periodo, fiel a esta orientación, cuestionó con estridencia las privatizaciones defendiendo el papel del Estado en el desarrollo económico y puso reparos a la apertura comercial en nombre de la «necesaria protección» de la industria nacional.

Por eso mismo, durante muchos años, la opinión pública, en general, y los votantes de izquierda, en particular, identificaron al FA como el partido que proponía una política económica diferente a la que llevaron adelante colorados y blancos a partir de 1985. Con el paso de los años, el eslogan («otra política económica») no cambió, pero su contenido sí. El FA no hubiera logrado convertirse en el partido político más votado de Uruguay si, además, no hubiera recorrido, sin prisa pero sin pausa, el camino de la moderación programática (Lanzaro, 2000b). El debate acerca del contenido de la plataforma electoral y del programa de gobierno del FA se instaló muy tempranamente en la cúpula frenteamplista. Ya en 1986 había organizaciones políticas que argumentaban que si el FA no modernizaba y moderaba sus propuestas estaba condenado a ser una fuerza política testimonial. Las presiones a favor de la moderación programática eran fuertemente resistidas por los grupos del FA que, como el Partido Comunista de Uruguay, veían en un gobierno frenteamplista una «vía de aproximación a la revolución». Para estos sectores era fundamental que el programa del FA conservara el tono «antioligárquico y antiimperialista» que lo había caracterizado desde su forja en 1971. Estas diferencias estratégicas fueron una de las razones fundamentales de la escisión sufrida por el FA a comienzos de 1989¹.

¹ En ese momento, el PDC y el Partido Por el Gobierno del Pueblo (Lista 99) abandonaron el proyecto frenteamplista. Juntos, fundaron el Nuevo Espacio. En la elección siguiente, el Nuevo Espacio llegó a un acuerdo político con el Foro Batllista de Julio María Sanguinetti. Por medio de este acuerdo, Hugo Batalla, uno de los líderes históricos de la «lista 99», fue el compañero de fórmula de Sanguinetti y, en consecuencia, vicepresidente de la República a partir de marzo de 1995.

La profundidad del trauma de la ruptura ayuda a entender por qué, a partir de 1990, la discusión estratégica en el FA comienza a ser ganada por los partidarios del «viraje hacia el centro». Sin embargo, para entender este proceso, hay que tomar en cuenta al menos dos elementos adicionales. El primer elemento adicional a considerar es que el año 1989 no es solamente el del quiebre del FA. Además, es el momento clave del derrumbe del sistema socialista que tendrá su epílogo un poco después, en 1991, cuando se disgregue la Unión Soviética. La onda expansiva de la implosión del socialismo sacudió profundamente al PCU que, de inmediato, se sumergió en una agudísima crisis. A su vez, esto favoreció los planes de los que impulsaban la moderación programática, estimulados por la experiencia de Tabaré Vázquez al frente del gobierno de la ciudad de Montevideo. Éste es el segundo elemento a tomar en cuenta. En 1989, el FA perdió la elección nacional pero conquistó el gobierno de la capital del país. Vázquez asumió como intendente de Montevideo. Al asumir esta responsabilidad, todo el FA, pero muy especialmente los cuadros asignados a la gestión (empezando por el propio intendente), recibieron un baño de realidad (Garcé, 2007). La experiencia de gobierno fortaleció a los partidarios de la moderación programática.

La moderación programática del FA tuvo su punto de inflexión definitivo en 1994 cuando, los partidarios del «viraje hacia el centro», lograron obtener el apoyo necesario para la creación del Encuentro Progresista-Frente Amplio, una coalición electoral entre el FA y pequeños grupos de centro izquierda (Garcé y Yaffé, 2004). La distancia conceptual entre el programa de gobierno aprobado por el FA en 1989 y la plataforma electoral del EP-FA de 1994 es muy grande. El programa de 1989 seguía conservando las ideas centrales de 1971: el tono antioligárquico y antiimperialista, la crítica a la deuda externa (se proponía promover el no pago de los intereses a partir de la construcción de un frente de países deudores), la propuesta de nacionalización de la banca y la voluntad manifiesta de redistribuir la tierra (Yaffé, 2005, pp. 82-83). En cambio, los brevísimos «lineamientos programáticos» del EP-FA apenas insistían en la crítica a las «políticas neoliberales, socialmente ciegas, que nos han gobernado en las últimas décadas» (Yaffé, 2005, p. 92). Durante la década siguiente, en instancias sucesivas, el EP-FA irá desarrollando su propuesta programática. El programa recuperó la tradicional densidad propia de los documentos de la izquierda uruguaya (especialmente en áreas como políticas sociales o innovación, ciencia y tecnología).

Pero nunca recobró su anterior profundidad, la vocación rupturista que fuera su marca distintiva entre 1971 y 1989.

El pleito estratégico se encarnó en la disputa por la sucesión del liderazgo de Líber Seregni, candidato a la presidencia por el FA en 1971 y 1989 (en 1984 los militares le impidieron presentarse). Los partidarios de la estrategia de confrontación y moderación, que impulsaron la creación del EP-FA, querían que Vázquez fuera el sucesor de Seregni. Quienes resistían la estrategia del viraje hacia el centro impulsaban al senador Danilo Astori, un prestigioso economista que había sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas y que había integrado la fórmula presidencial del FA en 1989 como candidato a la vicepresidencia. Entre 1994 y 1996, quedó claro que Tabaré Vázquez había triunfado sobre Danilo Astori. En 1994, Vázquez fue el candidato a la presidencia por el EP-FA. En 1996 asumió formalmente el liderazgo del FA (fue designado presidente de este partido). A partir de ese momento y hasta principios de 2004, Astori intentó sin éxito desplazar a Vázquez. En ese contexto, modificó bruscamente su posicionamiento político. Históricamente, hasta fines de 1994, había sido un referente de la tradición frenteamplista y un adversario muy calificado de los intentos de moderación programática. A partir de 1995 moderó mucho más rápidamente que Vázquez sus posiciones. Simultáneamente, pasó a cuestionar la estrategia de confrontación sistemática con colorados y blancos que impulsaba su rival en la interna. Esta estrategia política no le permitió desplazar a Vázquez del liderazgo en el FA (en 1999 presentó su precandidatura presidencial en las primarias del FA pero fue abrumadoramente derrotado por Vázquez, que obtuvo casi el 80% de los votos). Pero lo convirtió en una figura extraordinariamente respetada por los dirigentes y electores del PC y del PN.

El debate, que atravesó los años 1995 y 1996, acerca de qué postura debía asumir el FA ante la propuesta de reforma constitucional impulsada por la coalición entre el PC y el PN liderada por el presidente Sanguinetti, fue un punto de inflexión definitivo. La propuesta de reforma constitucional elaborada por la coalición de gobierno incluía algunas de las aspiraciones históricas de la izquierda uruguaya, entre ellas, la derogación del Doble Voto Simultáneo, es decir, de la posibilidad de que el mismo partido presentara en la elección nacional varios candidatos a la presidencia. A cambio, en nombre de la gobernabilidad, los impulsores de la reforma política propusieron incorporar el *balotaje*. Seregni y Astori aceptaron la propuesta. Vázquez, en cambio, se opu-

so frontalmente argumentando que la inclusión de la segunda vuelta era una trampa electoral para dificultar el triunfo de la izquierda². Finalmente, prevaleció la posición de Vázquez. Seregni dejó de participar en las negociaciones multipartidarias y renunció a la presidencia del FA. La reforma constitucional fue aprobada por un margen mínimo. El resultado favoreció doblemente a Vázquez. Por un lado, le permitió tomar el control en el FA, desplazando a la vez al líder histórico (Seregni) y a su sucesor favorito (Astori). Por el otro, los cambios institucionales, además de debilitar a los partidos tradicionales (la regla de la candidatura única restringió la amplitud de sus respectivas ofertas electorales), introdujeron un potente incentivo para la profundización del proceso de «viraje hacia el centro» (para ganar la elección el FA debía ser capaz de conquistar la mayoría absoluta, en primera o segunda vuelta).

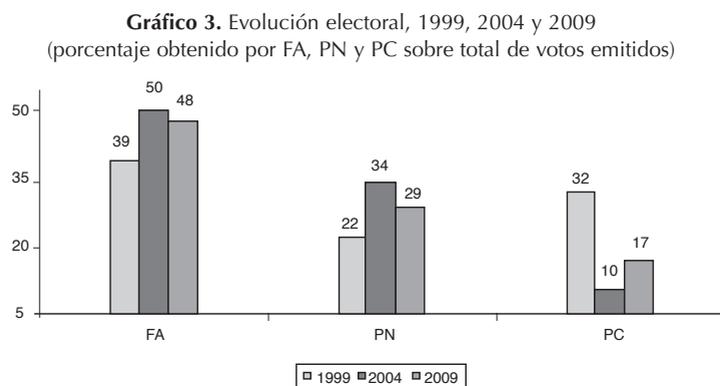
Tener en cuenta el significado de la disputa entre Vázquez y Astori es fundamental para entender la dinámica política posterior. Vázquez consolidó su liderazgo en el FA pero a un costo relativamente alto. Cada vez que el nuevo líder chocaba con los partidos tradicionales, cada vez que insistía en la promesa de «otra política económica», afirmaba la adhesión de los electores de izquierda y alimentaba la ilusión de los sindicatos pero, inexorablemente, al precio de generar recelo en los electores centristas e incertidumbre entre los empresarios. Por eso mismo, pocos meses antes de la elección de octubre, en julio de 2004, Vázquez hizo un anuncio que terminaría teniendo profundas consecuencias electorales y políticas: en plena gira por Washington DC dejó saber que, en caso de ser electo presidente, su ministro de Economía sería su rival en la interna durante casi una década, Danilo Astori. La noticia tomó por sorpresa a los grupos más de izquierda dentro del FA, pero generó rápidamente el efecto electoral deseado: la incertidumbre se desvaneció y Vázquez aseguró su victoria. Desde luego, aquellos que conocían la extensión y la intensidad del conflicto entre ambos dirigentes pensaban que la alianza entre ellos se rompería rápidamente una vez que el FA asumiera el poder. Como veremos enseguida no fue así.

² Ambos argumentos tenían sentido, cuando se toma en cuenta que, en la elección anterior a la reforma (1994), se había registrado un triple empate (véase el gráfico 1): PC: 32%, PN: 31%, EP-FA: 30%. Por un lado, los que temían por el futuro de la gobernabilidad tenían razones para preocuparse. Si la izquierda continuaba su ascenso electoral, a partir de la elección de 1999 podría configurarse un escenario similar al de Allende en 1970: un presidente de izquierda intentando impulsar un programa de reformas ambicioso sin mayoría parlamentaria. Por el otro, los que veían la incorporación del balotaje como una trampa tendrían, en 1999, una excelente «prueba» de sus sospechas: el FA fue el partido más votado en la primera vuelta (40%), pero Vázquez perdió el balotaje con Batlle que recibió, como era de esperar, tanto el apoyo de su partido como el del PN.

DE VÁZQUEZ A MUJICA: EL FA EN EL GOBIERNO (2005-2011)

El triunfo del FA en la primera vuelta de la elección nacional de octubre de 2004 marcó un punto de inflexión en la historia política de Uruguay. Desde la instauración de la poliarquía (1917) hasta 1958 el gobierno siempre estuvo en manos de distintas fracciones del PC. Durante este periodo el PN coparticipó en la gestión de gobierno ocupando diversos cargos. En 1958, finalmente, el PN conquistó el gobierno. Desde ese momento en adelante, se pasó del predominio colorado a la alternancia entre el PC y el PN. El triunfo del FA vino a inaugurar, en este sentido, una nueva etapa en la evolución de la democracia uruguaya (González, 2010, p. 75).

Como puede verse en el gráfico 3, de las elecciones de octubre de 2009 surgió un mapa político similar al de cinco años atrás. El FA perdió 2 puntos; el PN, a pesar de disminuir su votación en 5 puntos, retuvo el segundo lugar; el PC logró un avance significativo respecto a su paupérrima votación de 2004. De todos modos, a diferencia de la elección de 2004, a pesar de retener la mayoría parlamentaria, el FA debió acudir al balotaje en noviembre. En esa instancia, su candidato, José Mujica, derrotó holgadamente al ex presidente Luis Alberto Lacalle (55% a 45%).



Fuente: Corte Electoral.

El resultado de las elecciones entre 1971 y 1999 obligó al PC y al PN a cooperar entre sí en aras de la gobernabilidad. La elección de 2004 marcó, también en este sentido, un mojón de la mayor importancia: en esa elección y en la siguiente, el FA logró la mayoría parlamentaria. De la era de las coali-

ciones entre colorados y blancos se pasó a la del FA gobernando en soledad. Concomitantemente, los pactos interpartidarios perdieron centralidad y las negociaciones intrapartidarias se convirtieron en la clave de bóveda del funcionamiento del gobierno.

EL PARTIDO Y EL PRESIDENTE

El FA, que nació como una coalición de partidos, se fue convirtiendo, con el paso de los años –como ha señalado oportunamente Lanzaro (2000b)–, en un partido de coalición. La creación de reglas comunes siguió un criterio consensualista: la única forma de hacer posible que grupos pequeños se atrevieran a asociarse con otros mucho más poderosos fue establecer, como regla general, que las decisiones se tomarían o por consenso o mediante mayorías especiales. Estas reglas internas facilitaron que el proceso de institucionalización partidaria no causara la desaparición de las fracciones internas. Muy por el contrario, el FA se caracteriza por seguir teniendo un número relativamente alto de fracciones (Cardarello y Yaffé, 2010, pp. 38-39). Las fracciones frenteamplistas siempre han tenido diferencias ideológicas significativas. La combinación de estos tres factores (consensualismo, fracciones numerosas, diferencias ideológicas internas no triviales) determina que los procesos decisorios dentro del FA sean complejos y lentos. Esto siempre ha sido así. Pero se volvió más visible y políticamente relevante a partir del acceso del FA al gobierno.

Ninguno de los dos gobiernos frenteamplistas ha podido ocultar las tensiones internas. Sin embargo, las diferencias entre las distintas fracciones se han vuelto más evidentes durante la presidencia de Mujica. A este resultado han contribuido dos factores. Por un lado, es normal que durante el segundo gobierno se pierda un poco el temor, tan lógico durante el primero, a que la falta de disciplina partidaria conspira contra el éxito del gobierno. Por el otro, ha desaparecido un factor de cohesión fundamental: el liderazgo de Vázquez. Esto nos conduce a un concepto fundamental. La principal diferencia entre el segundo gobierno y el primero es que Vázquez llegó a presidente siendo el líder del partido y Mujica no. Vázquez fue el candidato del FA desde 1994 hasta que finalmente venció, en la elección de 2004. Mujica fue el candidato del FA en la elección de 2009 porque Vázquez, el líder del partido, al no existir la regla de la reelección inmediata, no podía serlo. Durante el 2004, todo el

FA apoyó la candidatura de Vázquez (Astori se resignó a no competir contra el candidato «natural»). En cambio, en la elección siguiente, para ser candidato a la presidencia, Mujica debió vencer a Danilo Astori, que era el candidato preferido por la mayoría de las fracciones del FA y por el propio Tabaré Vázquez³.

A la hora de disputar la sucesión de Vázquez, Mujica contó con el apoyo de su propio sector (el Espacio 609, que tiene en el Movimiento de Participación Popular su columna vertebral) y del PCU. Sabiendo que el decisivo papel de Astori durante el gobierno de Vázquez había tomado por sorpresa al núcleo duro de militantes y dirigentes frenteamplistas, su estrategia fue muy simple: prometió un «giro a la izquierda». Con sutileza pero, al mismo tiempo, con claridad, Mujica se las ingenió para sintonizar con la vieja aspiración tantas veces formulada por la izquierda uruguaya: es posible y necesaria «otra política económica». Sin embargo, para asegurar el triunfo del FA, en el tramo final de la elección Mujica recorrió el mismo camino que había transitado Vázquez cinco años antes: apeló al prestigio de Astori. Luego de vencerlo en la primaria, Mujica logró la incorporación del ex ministro de Economía a la fórmula como candidato a la Vicepresidencia y aseguró que, en caso de ser electo presidente, la política económica seguiría estando en las manos del mismo equipo que había asumido esta responsabilidad durante el gobierno de Vázquez (Garcé, 2010).

POLÍTICA ECONÓMICA Y MODELO DE DESARROLLO

Durante dos décadas el FA cuestionó muy severamente la política económica de los gobiernos colorados y blancos y exigió la implementación de «otra política económica». Sin embargo, ninguno de los dos gobiernos frenteamplistas ha incorporado un cambio radical en el modelo de desarrollo. La política económica muestra más continuidades que novedades. Cualquiera que hubiera seguido de cerca la evolución de los programas de gobierno de la izquierda uruguaya podía esperar que no hubiera cambios significativos en el manejo de la política macroeconómica respecto a los gobiernos anteriores

³ Mujica y Vázquez no solamente tuvieron relaciones de naturaleza distinta con su propio partido. Además, mostraron diferentes niveles de disposición a negociar y alcanzar acuerdos con los partidos de oposición. Vázquez no dedicó demasiadas energías a las negociaciones extramuros. Mujica sí, y obtuvo resultados resonantes, como la incorporación de representantes de todos los partidos de oposición con representación parlamentaria en algunos puestos importantes de la administración pública.

(el EP-FA venía anunciando, explícitamente, un «manejo fiscal prudente»). Sin embargo, sí podía esperarse, al menos hasta el pacto Vázquez-Astori, que el FA impulsara un modelo de desarrollo diferente al que comenzó a implementarse en los primeros años del régimen militar.

Esta paradoja, la de un partido de izquierda llevando adelante políticas centristas, se explica en parte, como vimos, por la decisión de moderar el programa para ganar la elección que se impuso en el FA a comienzos de los noventa. Sin embargo, no debe desconocerse que también se ha verificado, al interior de la izquierda uruguaya, un cambio ideológico auténtico. No toda la izquierda cambió. Por ejemplo, el PCU sigue manteniendo, en términos generales, la misma visión que tenía hace veinte años acerca de qué camino transitará la revolución socialista en Uruguay. Pero otra parte de la izquierda uruguaya sí experimentó, desde 1990 en adelante, una mutación importante. La implosión del socialismo «real» debilitó fuertemente la influencia del marxismo. La crisis de los Estados desarrollistas y del modelo de industrialización por sustitución de importaciones afectó el prestigio de la escuela estructuralista y legitimó el pensamiento económico liberal. El «viraje hacia el centro» no fue solamente expresión de un cálculo político de la élite frenteamplista. También es consecuencia de una modificación profunda en el plano de las ideas. En este sentido, la evolución del FA no es muy distinta a la de otras izquierdas de la región y del mundo que abandonaron el ideal de la revolución socialista a cambio de un proyecto mucho más humilde: sin abandonar el marco del capitalismo, compatibilizar el crecimiento económico con la igualdad social.

Aunque, por lo ya dicho, prevaleció la continuidad sobre el cambio, el acceso del FA al gobierno implicó novedades significativas en tres áreas muy importantes. En primer lugar, a partir de la presidencia de Tabaré Vázquez, las políticas de promoción de la innovación, la ciencia y la tecnología han adquirido una centralidad muy especial. El hito principal en esta materia fue la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). En segundo lugar, el FA diseñó y llevó a la práctica una profunda reestructuración del régimen tributario. Invocando, a la vez, razones de eficiencia y criterios de justicia, en el año 2007 se implantó el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Presionado por el ala izquierda del FA y por el movimiento sindical, el gobierno de Mujica viene elaborando ajustes a la política tributaria para volverla aún más progresiva. Finalmente, también se verificó un cambio profundo en el campo de las relaciones laborales. Atendiendo una

vieja aspiración del movimiento sindical, el FA volvió a instalar los Consejos de Salarios que, como se señaló al describir las reformas estructurales por mercado realizadas en la década del noventa, habían sido discontinuados al comienzo de la presidencia de Lacalle. De esta forma, a partir del triunfo del FA, el movimiento sindical recuperó poder en el pulso con los empresarios en torno al nivel de ingreso de los trabajadores.

En suma, a pesar de los cambios realizados (mayor regulación laboral y nueva política tributaria), «en la política económica del gobierno del FA no hubo cambios mayores respecto a la de los gobiernos anteriores» (Mancebo y Narbondo, 2010, p. 422).

POLÍTICAS SOCIALES

En las políticas sociales el acceso del FA al gobierno trajo aparejado novedades muy importantes. El combate a la pobreza y la búsqueda de la equidad aparecen en áreas muy diversas de las presidencias de Vázquez y Mujica. Las dos iniciativas más significativas son la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la reforma de Salud. Ambos cambios institucionales son una clara expresión del énfasis en la igualdad social que exhiben los gobiernos frenteamplistas.

El mismo día que asumió la presidencia, Tabaré Vázquez envió al Parlamento el proyecto de ley de creación del MIDES. Esta reforma institucional, además de operar como símbolo de la nueva jerarquía que pasarían a tener las políticas sociales, alojó programas ambiciosos y efectivos de combate a la pobreza y la exclusión. El más conocido de ellos fue el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), un Programa de Transferencias Condicionadas focalizado en los hogares más pobres de todo el país similar al que, durante la última década, han venido implementando otros países de la región. A partir de enero de 2008 el PANES fue sustituido por el Plan de Equidad, que apuntó a reconfigurar la matriz de protección social del país (Bango, 2009, pp. 285-286). En este marco, se introdujeron cambios muy importantes al régimen de Asignaciones Familiares apuntando a mejorar el ingreso de los hogares con niños (De Armas, 2010, p. 231). El acento en combatir la pobreza infantil caracterizó las políticas sociales del FA. El fuerte aumento del Gasto Público Social en Infancia registrado en el periodo constituye una mani-

festación directa de esta voluntad: la participación del GPSI en el PIB creció desde el 4% en 2004 al 5,5% en 2009 (De Armas, 2010, p. 235).

Además, el FA diseñó e implementó una muy ambiciosa reingeniería del sistema de salud. Aquí también, como en la reforma tributaria, el FA apuntó al mismo tiempo a maximizar dos objetivos: racionalizar el sistema, por un lado, volverlo más equitativo, por el otro. El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) implementado por el FA modificó diversos aspectos de esta política. En primer lugar, desde el punto de vista del modelo asistencial, priorizó la atención primaria de la salud, haciendo especial énfasis en la prevención. En segundo lugar, en materia de financiamiento, creó un Seguro Nacional de Salud sobre la base de la unificación en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) de los recursos aportados por el Estado, los trabajadores y las empresas. En tercer lugar, en cuanto a la asignación de los recursos del FONASA, estableció un mecanismo de pago a las instituciones (públicas y privadas) prestadoras de servicios de salud en función de indicadores por sexo, edad y metas prestacionales definidas por el Ministerio de Salud. En definitiva, el SNIS representó un fuerte giro hacia la equidad e implicó un fortalecimiento notorio del papel rector del Estado en la política de salud (Fernández Galeano y Olesker, 2009; Setaro, 2010; Fuentes, 2010).

POLÍTICA EXTERIOR

Ni el modelo de desarrollo ni las políticas sociales del gobierno de Mujica mostraron novedades o diferencias relevantes respecto al de Vázquez. En materia de política exterior, en cambio, es preciso dejar constancia de la existencia de énfasis claramente distintos entre los dos presidentes frenteamplistas.

Durante la presidencia de Vázquez se fortaleció el vínculo con Estados Unidos y se debilitó el lazo con los países del MERCOSUR. Durante el año 2005, los parlamentarios frenteamplistas aprobaron, con algunas modificaciones, el Tratado Bilateral de Inversiones con Estados Unidos que había negociado el gobierno de Jorge Batlle. En mayo de 2006 el presidente Bush recibió a Vázquez en la Casa Blanca. En marzo del año siguiente, fue el presidente norteamericano el que visitó a su par uruguayo. Las reuniones entre ambos mandatarios se realizaron en el marco de las negociaciones acerca de cómo incrementar el comercio entre los dos países. En el año 2005, tomando por

sorprende a la ala izquierda del FA, Vázquez dejó trascender que apoyaba el punto de vista de su ministro de Economía: Uruguay debía intentar firmar un TLC con Estados Unidos (Porzecanski, 2010, pp. 115-117).

Finalmente, las negociaciones entre Estados Unidos y Uruguay no desembocaron en un TLC. El binomio Vázquez-Astori no pudo avanzar por este camino porque una poderosa coalición política y social se movilizó con mucha energía para impedir este desenlace. Esta coalición estaba compuesta, entre otros, por la Cámara de Industrias del Uruguay, la Central Única de Trabajadores (PIT-CNT), el Partido Comunista, el Canciller Reinaldo Gargano y un grupo reducido pero influyente de intelectuales de izquierda (Porzecanski, 2010, pp. 175-176). En lugar de un TLC, el gobierno uruguayo terminó negociando un TIFA (Trade and Investment Framework Agreement). Los TIFA son acuerdos de cooperación que suelen firmarse para preparar el terreno de la negociación de un TLC (Porzecanski, 2010, pp. 193-194).

Al mismo tiempo que el gobierno de Vázquez intentaba avanzar hacia un TLC con Estados Unidos, la relación de Uruguay con sus socios del MERCOSUR empeoraba. El conflicto con Argentina a propósito de la instalación de una gran fábrica de pasta de celulosa en el río Uruguay (que sirve de frontera con Argentina) fue una de las causas de la progresiva desafección hacia el MERCOSUR de Vázquez. De todos modos, también en esto el gobierno de Vázquez fue más continuista que rupturista. En verdad, el escepticismo hacia el MERCOSUR se había instalado en buena parte de la élite política uruguaya durante el gobierno de Batlle, como consecuencia de la crisis económica de 1999-2002 cuya intensidad sólo puede explicarse por el alto grado de dependencia económica que Uruguay tenía, en ese momento, respecto a la dinámica económica de sus dos grandes vecinos. En el año 2001, el 37% del total de las exportaciones uruguayas tenían como destino Argentina y Brasil (Porzecanski, 2010, p. 58).

Vázquez se fue enfrentando cada vez más abiertamente con el MERCOSUR, en general, y con la administración Kirchner, en particular; José Mujica, por el contrario, desde antes de ser electo presidente, ha puesto un fuerte énfasis en la importancia estratégica de la región y de Argentina. En consecuencia con esta visión geopolítica, Mujica dedicó mucha energía a fortalecer el vínculo de Uruguay con los países vecinos, restañando las heridas generadas durante los años de Vázquez. Su perseverancia rindió frutos. El conflicto por la fábrica de celulosa con Argentina se desactivó y la relación con el gobierno de Dilma Rousseff en Brasil es excelente.

LOGROS, CUENTAS PENDIENTES Y PERSPECTIVAS

Al FA no le ha ido mal desde que asumió el gobierno en marzo de 2005. Los datos económicos y sociales son elocuentes. La economía ha crecido a más del 6% anual de promedio, un ritmo sensiblemente superior a la tasa de crecimiento de largo plazo⁴. La pobreza y la indigencia bajaron sensiblemente⁵. La desocupación pasó del 12% en 2005 al 6% en 2010. La desigualdad se redujo más levemente de lo que los frenteamplistas hubieran deseado: el índice de Gini pasó de 0,446 en 2006 a 0,432 en 2009 (INE, 2010, p. 38). Como vimos, el FA no cambió, en lo esencial, la política económica anterior pero modernizó el sistema tributario, puso en marcha políticas de innovación, reformó profundamente la arquitectura institucional del sector salud y llevó adelante un conjunto ambicioso de iniciativas para abatir la indigencia y la pobreza, entre otras reformas. No obstante, en otros asuntos muy relevantes los gobiernos frenteamplistas no han logrado progresos significativos. Existe cierto consenso en que las tres zonas más problemáticas son la educación, la administración pública y la seguridad ciudadana.

Durante la presidencia de Vázquez, luego de un ambicioso proceso de consulta con los principales actores del sistema educativo, el gobierno elaboró y aprobó una nueva Ley de Educación. En esencia, la nueva norma modifica el gobierno de la enseñanza, institucionalizando la participación de los docentes en los ámbitos de dirección del sistema, y de las comunidades educativas en los centros educativos. También se registró durante el periodo un fuerte aumento en el presupuesto asignado para la enseñanza: durante el primer gobierno del FA, el gasto público en educación pasó de 570 a 1.500 millones de dólares (De Armas, 2010, p. 234). De todos modos, no es obvio que los cambios institucionales realizados permitirán mejorar los graves problemas de cobertura, calidad y equidad que caracterizan, desde hace años, al sistema educativo uruguayo. Los partidos políticos, demostrando que comprenden la gravedad de la situación, firmaron, el 8 de mayo de 2010, un documento en el que dejaron constancia de algunos acuerdos importantes. Tres de ellos son especialmente relevantes. En primer lugar, existe coincidencia en la necesidad de generar instituciones y mecanismos de evaluación. En

⁴ Según Oddone (2010, p. 29), «entre 1951 y 2001 el producto por habitante creció a una tasa promedio anual del 0,9%».

⁵ Según Bango (2010, p. 288), «la pobreza ha caído del 32% en 2005 al 20,33% en 2008 (...). La indigencia ha caído en más del 50%, pasando del 4% en 2005 al 1,5% en 2008».

segundo lugar, existe acuerdo en que es necesario descentralizar la gestión y permitir la participación de las comunidades educativas en la dirección de los centros educativos. En tercer lugar, todos los partidos reconocieron la importancia de mejorar la formación de los recursos humanos dedicados a la docencia. El gobierno insinúa recoger el guante: el presidente Mujica ha anunciado que su prioridad para 2001 es, precisamente, llevar adelante reformas en el sistema educativo.

Uruguay también tiene pendiente dar un nuevo impulso a la modernización de las normas que regulan el funcionamiento de la administración pública. Desde 1985 en adelante, pero, muy especialmente, durante las presidencias de Lacalle y Sanguinetti, la élite gobernante hizo un esfuerzo intenso para impulsar la reforma administrativa. Las innovaciones realizadas, de todos modos, parecen haber sido más efectivas en las empresas públicas que en la administración central. El nuevo empuje reformista tiene un prerrequisito fundamental: la construcción de algunos acuerdos políticos, técnicamente bien fundados, acerca de cuáles deberían ser las reglas de juego en las organizaciones públicas. En este sentido, la temática educativa parece tener una clara ventaja comparativa sobre la administrativa.

Finalmente, al igual que otros países de la región, la seguridad ciudadana se ha convertido en un problema cada vez más acuciante para la sociedad. La información de opinión pública muestra que el problema de la inseguridad es el segundo más importante para la ciudadanía y que su relevancia viene creciendo. Comparando con otros países americanos, la percepción de inseguridad en Uruguay se ubica en un lugar intermedio entre los países en los que los ciudadanos se sienten más seguros, como Canadá y Estados Unidos, y aquellos en los que se sienten más inseguros, como Argentina y Perú (Boidi y Queirolo, 2010, p. 73). Más allá del plano subjetivo, los datos sobre el número de delitos colocan a Uruguay mejor que los países de la región pero peor que la mayoría de los países desarrollados. Los homicidios no vienen en aumento, pero desde la década de los noventa en adelante vienen creciendo sostenidamente la tasa de denuncias y procesamientos por rapiñas. Como, además, se endurecieron las penas, en ese lapso el número de reclusos se multiplicó por cuatro (Paternain, 2010, pp. 21-27).

LA OPOSICIÓN: FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y DISPERSIÓN ESTRATÉGICA

Los partidos de oposición tienen serios problemas para construir un proyecto alternativo al del FA. En primer lugar, no han logrado resolver el enigma de qué tipo de discurso contraponer a la gestión del FA. El desplazamiento del FA hacia el centro los puso en una situación realmente incómoda. Por ejemplo, les cuesta mucho cuestionar la política económica del FA porque la orientación seguida durante las dos presidencias frenteamplistas presenta muchas más continuidades que rupturas con la que ellos impulsaron entre 1985 y 2004. Otro tanto les ocurrió cuando Tabaré Vázquez y Danilo Astori propusieron firmar un TLC con Estados Unidos. Los partidos de oposición, que bregaron durante años para impulsar la liberalización del comercio en Uruguay, no podían sino estar a favor. También les resulta muy difícil, teniendo en cuenta la gravedad de la crisis social en la que el país quedó sumergido después de la debacle económica del lapso 1999-2002, el énfasis en las políticas sociales impulsado por los gobiernos del FA. En realidad, la oposición ha tenido que conformarse con cuestionar el incremento del gasto público, la implantación del Impuesto a la Renta, la política de seguridad ciudadana (que no está bien evaluada por la ciudadanía) o los vaivenes de la política exterior.

Pero los problemas de la oposición son un poco más complicados todavía. No sólo tiene dificultades serias para formular un discurso alternativo. Además, los partidos de oposición no han logrado empezar a cooperar entre sí para construir un proyecto político común. Por ahora, colorados y blancos priorizan la competencia entre sí en lugar de apuntar a la elaboración de un proyecto político alternativo al del FA. El PC, que quedó relegado al tercer lugar en el *ranking* en la elección de 2004, pone mucho énfasis en criticar al PN. Su principal objetivo no parece ser ganar la elección sino recuperar terreno en la opinión pública respecto al PN. Mientras sigan compitiendo tan intensamente entre sí no podrán lograr que la ciudadanía vuelva a confiar en que están preparados nuevamente para gobernar juntos.

La dispersión tanto discursiva como estratégica de la oposición tiene un agravante adicional: la fraccionalización interna. Históricamente, los partidos uruguayos han tenido fracciones consistentes con diferencias nada triviales entre sí. La reforma constitucional de 1996 generó una disminución de la fraccionalización interna. Sin embargo, en el PN existen dos fracciones muy

diferentes con rasgos ideológicos bien diferenciados y estrategias hacia el FA igualmente contrastantes. Por un lado, en torno al ex presidente Lacalle, sigue actuando una de las fracciones más antiguas del sistema de partidos, el Herre-rismo, de orientación liberal y posiciones netamente opositoras al FA. Por otro lado, en torno a Jorge Larrañaga, se consolidó una corriente de orientación más centrista, que evoca la figura del extinto líder Wilson Ferreira Aldunate, y que se caracteriza por tender puentes hacia el FA.

El panorama de la oposición y sus dilemas se completa con el Partido Independiente y Asamblea Popular. El PI es un partido pequeño, socialdemócrata pero no frenteamplista. Tiene solamente dos diputados (no tiene representación en el Senado). Su posición en el sistema de partidos no es nada sencilla: su orientación ideológica lo acerca al gobierno, pero su ubicación en la oposición lo aproxima al PC y al PN. Asamblea Popular es una pequeña coalición de grupos de izquierda radical. Allí están empezando a nuclear los grupos, dirigentes, militantes y votantes que consideran que el FA es excesivamente centrista. Por ahora su peso electoral es muy bajo (no lograron ni un diputado). Pero no se puede descartar que su apoyo crezca si el gobierno de Mujica no colmara, a la postre, al menos parcialmente, la expectativa del «giro a la izquierda».

En suma, la oposición está lejos de poder desafiar efectivamente el predominio del FA. En el contexto de una bonanza económica que no tiene precedentes, el FA ya se perfila como el favorito para el 2014. El favoritismo del partido del gobierno sería todavía más nítido si el ex presidente Tabaré Vázquez (que terminó su presidencia con niveles de aprobación muy altos) encabezara su fórmula presidencial. Por lo que el propio Vázquez ha dejado trascender, el FA puede contar con él para la próxima elección.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y ALTERNANCIA

Los informes internacionales destacan sistemáticamente los altos niveles de calidad de la democracia en Uruguay. Por ejemplo, según el Democracy Index elaborado por Economist Intelligence Unit⁶, Uruguay es uno de los 26 países cla-

⁶ El Democracy Index toma en cuenta cinco dimensiones: 1) proceso electoral y pluralismo; 2) funcionamiento del gobierno; 3) participación política; 4) cultura política; 5) libertades civiles.

sificados como democracias plenas de los 167 analizados en el informe. En la región, solamente Uruguay y Costa Rica integran esta nómina (EIU, 2010, p. 3).

Los datos de opinión pública también sugieren que la democracia uruguaya goza de buena salud. De acuerdo al proyecto LAPOP, Uruguay es el país de América Latina cuya ciudadanía presenta los niveles más altos de apoyo a la democracia y al sistema político (Boidi y Queirolo, 2010, pp. 46, 52, 105), de interés en la política (Boidi y Queirolo, 2010, p. 143), de satisfacción con la democracia (Boidi y Queirolo, 2010, pp. 59, 123), y de confianza en el parlamento y en los partidos políticos (Boidi y Queirolo, 2010, pp. 188, 296). Los niveles de percepción de corrupción son comparativamente muy bajos. Uruguay se encuentra en el puesto 24 del *ranking* de transparencia elaborado por Transparency International, siendo superado solamente por Chile (puesto 21)⁷. En cambio, según la medición del proyecto LAPOP, Uruguay está mejor colocado que Chile. Con Surinam y Canadá es uno de los tres países de las Américas en los que la población considera que la corrupción de los funcionarios públicos está menos extendida (Boidi y Queirolo, 2010, p. 85).

El desempeño de la democracia tiene una conexión lógica obvia con el funcionamiento de los mecanismos de representación. Por ende, las características del sistema de partidos son una variable clave del sistema democrático. Uruguay cuenta con un sistema de partidos muy institucionalizado. Según Jones (2005), su índice de institucionalización es el más alto de la región⁸. Además, especialmente a partir del surgimiento del FA en 1971, el sistema de partidos uruguayo se caracteriza por su carácter programático (Luna, 2007). Tanto el funcionamiento de la democracia como la calidad del vínculo entre representante y representado son mejores cuando el sistema se estructura programáticamente (Kitschelt *et al.*, 2010).

Desde luego, la democracia uruguaya tiene algunos desafíos muy importantes. En primer lugar, Uruguay viene muy rezagado respecto a otros países en la promoción de la descentralización. Recién sobre fines del gobierno de Vázquez se creó el tercer nivel de gobierno: los municipios. Hasta la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación, en Uruguay existían solamente dos niveles de gobierno: el gobierno nacional y los 19 gobiernos

⁷ El Corruption Perception Index de Transparency International puede consultarse en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.

⁸ Este índice toma está elaborado a partir de cuatro dimensiones: 1) volatilidad; 2) raíces sociales; 3) legitimidad de partidos y elecciones; 4) organización partidaria.

departamentales (el Intendente y la Junta Departamental). De acuerdo al texto de la ley, el objetivo es crear municipios en todas las ciudades que cuenten al menos con 2000 habitantes (Garcé, 2010).

El segundo desafío de la democracia uruguaya es incrementar la tasa de presencia de mujeres en ámbitos de decisión en la esfera política. En este momento, y pese a la aprobación de una Ley de cuotas en mayo de 2009, el porcentaje de mujeres en el parlamento es de apenas 11%, similar al promedio de los últimos veinte años. La ley estableció la obligatoriedad de incluir a personas de ambos sexos en cada terna de las listas de candidaturas a los cargos electivos partidarios, parlamentarios y departamentales. Pero se estableció una distinción muy importante. La cuota para los cargos electivos partidarios regiría a partir de 2009 sin límite de tiempo. En cambio, para los cargos de representación nacional y departamental, la cuota operaría por única en el ciclo electoral 2014-2015, quedando supeditada su continuidad a la evaluación de esa legislatura (Johnson y Pérez, 2010, p. 36). La ley, a pesar de sus obvias limitaciones, es un paso adelante.

El tercer desafío de la democracia uruguaya es generar un proyecto político alternativo capaz de desafiar la hegemonía del FA. La alternancia entre colorados, blancos y frenteamplistas seguramente tiene mucho que ver con los comparativamente altos niveles de satisfacción de los uruguayos con sus instituciones políticas y con el sistema democrático. La virulencia de la competencia política obliga a los gobernantes a atender cuidadosamente las demandas de los ciudadanos, y a evitar situaciones que puedan ser comunicadas por sus competidores como casos de corrupción. La competencia política, y su corolario natural, la alternancia en el poder, fortalecen la calidad de la democracia. En ese sentido, la debilidad de la oposición es un problema para la democracia uruguaya. Ningún partido gobierna mejor que cuando siente que puede perder el poder.

BIBLIOGRAFÍA

Antía, Fernando (2004), «Uruguay: crisis y reactivación económicas en los ochenta y en los dos mil», en Instituto de Ciencia Política, *Informe de Coyuntura* 5, Montevideo, Trilce.

- Bango, Julio (2009), «Hacia una estrategia de desarrollo con justicia social», en Roberto Elissalde (comp.), *Gozos y sombras del gobierno progresista. Aportes al balance*, Montevideo, Dedos.
- Boidi, María Fernanda y Rosario Queirolo (2010), *Cultura política de la democracia en Uruguay, 2010*, Latin American Public Opinion Project, Montevideo, USAID-UM.
- Buquet, Daniel (2000), «Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno», en Jorge Lanzaro (coordinador), *La «segunda» transición en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Cardarello, Antonio y Jaime Yaffé (2010), «Crónica de una victoria anunciada: estrategias de campaña y desempeños partidarios en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2009», en Daniel Buquet y Niki Johnson (coords.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, Instituto de Ciencia Política-CLACSO, Montevideo, Fin de Siglo.
- Chasqueti, Daniel y Adolfo Garcé (2005), «Unidos por la historia: Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político», en Daniel Buquet (coord.), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- De Armas, Gustavo (2005), «De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido», en Gerardo Caetano, *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*, Montevideo, Taurus.
- (2010), «Políticas sociales y gasto público social en el primer gobierno del Frente Amplio: “el descubrimiento de la infancia”», en María Ester Mancebo y Pedro Narbondo (coords.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Fin de Siglo.
- y Adolfo Garcé (2004), «Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)», *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental.
- Fernández Galeano, Miguel y Daniel Olesker (2009), «Rectoría del Estado y justicia social», en Roberto Elissalde (comp.), *Gozos y sombras del gobierno progresista. Aportes al balance*, Montevideo, Dedos.

- Fuentes, Guillermo (2010), «El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible», *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 19 (1), Montevideo, Cauce.
- Garcé, Adolfo (2007), «El trampolín de Tabaré. La gestión del FA en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional», *Nueva Sociedad* 212, Buenos Aires.
- (2010), «Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica», Anuario Político de América Latina, *Revista de Ciencia Política* 30 (2). Instituto de Ciencia Política, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- y Jaime Yaffé (2004), *La Era Progresista*, Montevideo, Fin de Siglo.
- González, Luis E. (2010), «La estabilización del sistema de partidos uruguayo, 1999-2009», en Luis E. González, Federico Irazábal, Pablo Mieres e Ignacio Zusnabar, *El voto en Uruguay 2009-2010*, Montevideo, Universidad Católica-Konrad Adenauer Stiftung.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2010), *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso*, Montevideo, INE.
- Johnson, Niki y Verónica Pérez (2010), *Representación (s)electiva: Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*, Montevideo, Cotidiano Mujer-UNIFEM.
- Jones, Mark (2005), «The Role of Parties and Party Systems: In the Policymaking Process», Washington DC, IADB.
- Kitschelt, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth J. Zechmeister (2010), *Latin American Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lanzaro, Jorge (2000a), «El presidencialismo pluralista en la “segunda” transición (1985-1996)», en Jorge Lanzaro (coord.), *La «segunda» transición en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- (2000b), «El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Lora, Eduardo (2001), «Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo», *Working Paper* 462, Washington DC, BID.
- Luna, Juan Pablo (2007), «Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay», *Latin American Politics and Society* 49, 4 (invierno), pp. 1-30.

- Mancebo, María Ester y Pedro Narbondo (coords.) (2010), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Oddone, Gabriel (2010), *El declive. Una mirada a la economía del Uruguay del siglo xx*, Montevideo, Linardi y Risso.
- Paternain, Rafael (2008), *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias, perspectivas*, Montevideo, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.
- Porzcecanski, Roberto (2010), *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de una TLC con Estados Unidos (2000-2010)*, Montevideo, Debate.
- Setaro, Marcelo (2010), «La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Estado para la performance», en María Ester Mancebo y Pedro Narbondo (coords.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Yaffé, Jaime (2005), *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y la triunfo del Frente Amplio en Uruguay*, Montevideo, Linardi y Risso.

VENEZUELA: TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Por

María Teresa Romero

Universidad Central de Venezuela

DEL SISTEMA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA AL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La década de 1990 significó un cambio sustancial en el sistema político y en la calidad de la democracia venezolana, más allá de que se dieron alternancias de gobierno en forma democrática y pacífica. Por elecciones libres y amplias llegaron a la presidencia de la República el socialdemócrata Carlos Andrés Pérez (1988-1993), el socialcristiano Rafael Caldera (1993-1998) y el socialista Hugo Chávez (1998 al presente).

Fue una década en la que el sistema de democracia representativa de partidos políticos, surgido en 1958 tras el derrocamiento de la última dictadura venezolana del siglo XX, la del general Marcos Pérez Jiménez, terminó de sucumbir ante la crisis política y socio-económica y el descontento popular acumulados durante toda la «década perdida» de los años ochenta.

Fueron varios los signos del declive final del denominado «sistema populista de conciliación de élites» (Rey, 1989), o del también llamado en términos coloquiales «sistema de Punto Fijo o Puntofijista»¹, el cual se enmarcó en la

¹ La denominación de Punto Fijo o Puntofijista hace alusión al nombre de la casa del dos veces presidente de la República, Rafael Caldera, donde, en 1958, los principales partidos de entonces, exceptuando al Partido Comunista, suscribieron el pacto de gobernabilidad que sentó las bases políticas que hicieron posible el nacimiento y desarrollo ininterrumpido, por cuarenta años, de la democracia representativa venezolana.

Constitución de 1961 y en la gestión pública de los 8 gobiernos que se sucedieron entre 1958 y 1998. Entre esos signos resaltan los disturbios populares en Caracas y en varios estados del país en febrero de 1989; las dos intentonas golpistas de 1992; el enjuiciamiento constitucional y consecuente salida de la presidencia de la República de Carlos A. Pérez en 1993; el rompimiento de la bipolaridad entre los dos principales partidos políticos del sistema tradicional, el socialdemócrata Acción Democrática (AD) y el demócrata cristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)², quiebre éste claramente evidenciado en las elecciones legislativas de 1993 y en las regionales de 1995 y 1998; y finalmente, la victoria electoral de un candidato antipartido tradicional y antisistema, la del teniente coronel Hugo Chávez Frías, el mismo militar que en febrero de 1992 lideró el fallido intento de golpe de Estado contra el presidente Pérez.

A la vez, la de los noventa fue una década que vio surgir un nuevo sistema político que en aspectos fundamentales –más en su praxis gubernamental que en su orientación constitucional– rompió con la concepción del Estado y con la estructura y funcionamiento jurídico-institucional del sistema de Punto Fijo. Este nuevo sistema, basado en un proyecto ideológico presentado por sus exponentes como «alternativo» y «revolucionario», tuvo como punto de partida la misma fecha en que Hugo Chávez asumió el cargo presidencial, el 2 de febrero de 1999. Ese día el nuevo mandatario convocó a un referendo para que la población se pronunciara sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo propósito expreso era transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de un tipo de democracia de fuerte acento social y participativo, que fuera más allá de la tradicional democracia representativa.

La Constitución Nacional que surgió de ese proceso constituyente, en que la denominación de la República cambió por el de «República Bolivariana de Venezuela», fue aprobada por referéndum popular el 15 de diciembre de 1999. La misma, aún vigente, establece como nueva concepción del Estado venezolano la de un «Estado democrático y social de Derecho y de Justicia que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia,

² El modelo político bipolar nace en Venezuela en las elecciones presidenciales de 1968 cuando AD y COPEI obtuvieron juntos el 57% de los votos, tendencia que se acentuó en las elecciones de 1973 en que el 86% del electorado votó por los dos grandes partidos y que llegaría hasta un 93,3% en los comicios presidenciales de 1988 (Rosales, 1987).

la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político» (Artículo 2). También que el fin supremo del Estado es «refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural» (Artículo 1).

En materia social, judicial e internacional, introduce importantes avances con respecto a la anterior carta constitucional. Reconoce por primera vez derechos a los sectores más desprotegidos de la población, especialmente a los pueblos originarios, los adultos mayores, las mujeres y los niños; así como la garantía de derechos esenciales como la educación, la salud, la vivienda, y un medio ambiente sano. Asimismo, establece que la potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y se imparte en nombre de la República y por autoridad de la ley, y contempla un capítulo sobre derechos humanos en el que se reconocen garantías que la Constitución de 1961 no consideraba. Entre las disposiciones de política internacional, destaca la que le otorga rango constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos y el derecho a toda persona a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a los derechos humanos.

Aunque respetuosa de la democracia, de sus valores y derechos, en esta carta magna destaca la eliminación, en relación a la tradición constitucional precedente, del calificativo «representativo» del gobierno y del objetivo de defensa y promoción de la democracia representativa en América Latina y el mundo. Es obvio que la noción de democracia que guía la Constitución actual desafía la concepción democrática liberal y su proyección internacional. Además, plantea la democracia como una forma de vida que no sólo configure las instituciones políticas sino también las sociales. «La idea de Estado social es la de un Estado con obligaciones sociales, de procura de la justicia social, lo que lo lleva a intervenir directa y activamente en las actividades económicas y sociales» (Brewer-Carías, 2000, p. 41). A esta idea se suma una orientación general de la política económica y petrolera que las hacen más estatista y centralizada que la de 1961. El petróleo, por ejemplo, es considerado expresamente un recurso estratégico de poder y, por tanto, la industria petrolera está sujeta a un mayor control del Estado, limitando así los ámbitos para la apertura y las inversiones privadas en el sector.

El régimen político que establece la Constitución vigente rebasa los componentes del sistema tradicional que dividen el ejercicio del poder en Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, añadiendo el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. También contempla un poder legislativo unicameral para un Estado Federal descentralizado dividido en un poder público estatal y en un poder público municipal. Para ello crea instancias como el Consejo Federal de Gobierno. Sin embargo, otras disposiciones de la misma Carta, como la eliminación del Senado, que era la cámara de representación territorial, condicionan en cierta medida la autonomía por parte de los estados y afectan el principio de descentralización.

Otros artículos de la Constitución vigente fueron más allá de la Constitución precedente con respecto al acentuado presidencialismo, otorgándole un mayor poder al presidente de la República. Es el caso de la extensión del periodo presidencial de 5 a 6 años, la posibilidad de la reelección inmediata, y el aumento de las facultades presidenciales «al otorgarle competencias nuevas o que antes estaban reservadas al Congreso Nacional ya sea por ley, o mediante autorizaciones o aprobaciones, como son los casos de la creación (modificación o eliminación) de ministerios determinando sus competencias; el ascenso de oficiales militares a partir del cargo de coronel o capitán de navío; las materias en las cuales puede ser habilitado para dictar decretos ley; y la disolución de la Asamblea Nacional (AN) en caso de que sea removido el vicepresidente ejecutivo en tres oportunidades por voto de censura de la AN en un mismo periodo constitucional» (Ayala y Casal, 2008, p. 443).

En el ámbito político, si bien el texto constitucional reconoce el derecho de los ciudadanos a participar libremente en los asuntos públicos y al sufragio, al tiempo que declara el pluralismo político como uno de los valores del ordenamiento jurídico y del gobierno, a la vez desconoce las instituciones de los partidos políticos y de la representación, esenciales para el ejercicio efectivo de este principio. A los partidos no se les denomina como tales, sino como «asociaciones con fines políticos», se les regula en su organización y funcionamiento y se les prohíbe que sean financiados y contratados por el Estado.

Ahora bien, el conjunto de leyes, decretos, discursos y programas gubernamentales, así como las numerosas políticas públicas y cursos de acción desarrollados en el transcurso de los doce años de gestión, evidencian, por una parte, que el gobierno del presidente Hugo Chávez tiene una concepción sobre el Estado y el sistema democrático distinta a la expuesta en la Constitución de 1999 y, por otra, que el mandato constitucional vigente tiende a no aplicarse, a violarse constantemente.

En la concepción del gobierno actual, el término de democracia participativa y protagónica que alienta el texto constitucional vigente alude más bien al concepto de «democracia directa o popular» propia de los regímenes del llamado socialismo real, en particular del instalado en Cuba desde 1959 al presente. El más reciente programa gubernamental, el denominado Proyecto Nacional Simón Bolívar, 2007-2013 (2007), considerado por el gobierno como el «primer plan socialista de desarrollo económico y social», reconoce que el proceso de cambios iniciado desde 1999 se orienta hacia la construcción de un modelo socialista de nuevo cuño, denominado Socialismo del Siglo XXI, proyecto derivado de los planteamientos teóricos marxistas del sociólogo y analista político alemán, Heinz Dieterich Steffan (1996), quien se ha desempeñado como asesor del mandatario venezolano.

Más que los anteriores, este programa contradice la visión democrática y el modelo de Estado establecido en la Carta Magna. En parte por ello, en agosto del 2007, una vez reelecto en el 2006 para el periodo 2007-2012, el propio presidente Chávez propusiera a la AN un proyecto de reforma constitucional que planteaba un Estado socialista y centralizado. Ampliado a objeto de modificar 69 artículos constitucionales por los diputados oficialistas que controlaban la totalidad de la AN³, este proyecto fue rechazado en referendo popular el 2 de diciembre de ese mismo año; comicios que constituyeron la primera derrota electoral del presidente Chávez desde su llegada al poder en 1999. Además de la adopción de un Estado y una democracia socialista, el proyecto planteaba la reelección indefinida del presidente de la República, el aumento del periodo de su mandato, el aumento significativo de los poderes presidenciales, la centralización del Estado, la restricción y disminución de una serie de derechos fundamentales, así como el desmontaje de los controles y límites a los estados de excepción.

Pese a que el 50,7% de los venezolanos rechazaron la reforma constitucional, el gobierno ha intentado desarrollarla por varios medios, especialmente a través de nuevas leyes, decretos y resoluciones de naturaleza presidencial, legislativa y ministerial. En particular, la reforma constitucional rechazada ha sido aprobada vía ley Habilitante (Decretos con rango y fuerza

³ En las elecciones legislativas del 4 de diciembre de 2005 los partidos que apoyaban al presidente Chávez obtuvieron la totalidad de escaños en el parlamento al haberse retirado de la contienda la mayoría de candidatos de la oposición, acusándolas de fraudulentas y de no garantizar el voto secreto. Esta decisión tuvo como resultado un nivel de abstención de más del 70% en esos comicios.

de Ley). Durante su gestión, el presidente Hugo Chávez ha recibido 4 leyes habilitantes de la Asamblea Nacional. En 1999 gobernó por decreto durante 6 meses; en el 2000 durante un año; en 2007-2008 por un año y medio; y en 2010 se le autorizó por un lapso de 18 meses.

La actual Habilitante fue otorgada en diciembre de 2010 por un Parlamento de mayoría de diputados pertenecientes al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)⁴ que terminaba sus funciones el 5 de enero de 2011, es decir, a menos de un mes de instalarse la nueva Asamblea Nacional electa en las elecciones legislativas de septiembre del 2010 en que los partidos opositores ganaron 67 escaños. A la vez, le permite al presidente Chávez legislar ampliamente en materia tributaria, infraestructura, servicios públicos y en seguridad y defensa. De modo que no está limitada a enfrentar la emergencia que vivió el país a causa de las lluvias y deslaves de finales de 2010. Ello explica que este nuevo otorgamiento de poderes especial al presidente fuese objeto de cuestionamientos dentro y fuera del país. El secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, señaló la posibilidad de que el Consejo Permanente de ese organismo debatiera si ella viola el espíritu y la letra de la Carta Democrática Interamericana.

En cuanto a la Habilitante y las más de 20 leyes adoptadas en los últimos meses del 2010, los autores Feliciano Reyna y Yolanda D'Elia sostienen que sus contenidos violan la Constitución y obligaciones internacionales del Estado venezolano, cambian ampliamente la vida social y democrática del país, y representan una peligrosa ruptura del Estado de derecho. «Estas medidas y leyes ilegítimas evidencian, por una parte, la ausencia de contrapesos entre los poderes y de instituciones que garanticen la protección y defensa de los derechos humanos, así como el intento de imponer un sistema de estatización social dirigido a cerrar la vida democrática y ejercer control sobre las personas y la sociedad en su conjunto» (Reyna y D'Elia, 2011, p. 2).

Sólo durante la legislatura 2005-2010, el presidente Chávez aprobó más de 220 «leyes socialistas» con el objeto de transformar el Estado venezolano en términos que se oponen a lo que establece la Constitución de 1999. Entre las más controvertidas están la Ley de la Fuerza Armada Bolivariana, que creó la

⁴ Este partido, cuyo proceso de formación culminó en 2008 con la elección de sus autoridades, fusionó al partido de gobierno, el Movimiento V República (MVR), con la mayoría de los partidos y grupos que habían conformado la plataforma electoral que llevó a Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en las elecciones de 1998, 2000 y 2006.

milicia y los Comités de Defensa Integral; la Ley de Defensa del Consumidor y la de Propiedad Social, que permite expropiar hogares y empresas de «utilidad pública» sin indemnización; la Ley de Procesos Electorales que debilita las garantías previas del proceso electoral y le da al Consejo Nacional Electoral (CNE) mayor discreción; y las leyes que pretenden reemplazar a través de las comunas, las gobernaciones, alcaldías y municipios consagrados en la Carta Magna (la Ley del Poder Popular, la Ley de Planificación Pública, la reforma de la Ley de Consejos Locales, la reforma de la Ley del Poder Público Municipal y la Ley Orgánica de las Comunas, hasta ahora sólo aprobada en primera discusión).

Dada la particular concepción y puesta en práctica de la democracia popular, el actual sistema político venezolano puede ser ubicado dentro de los denominados por la Ciencia Política moderna como «híbridos» o «ambiguos» de rasgos autoritarios y presidencialistas acentuados; es decir, aquellos que no son propiamente democráticos, que figuran «en la zona política gris de la democracia madura y la dictadura absoluta» (Diamond, 2004, p. 4).

También se le observa tendente al militarismo en virtud del predominio de las Fuerzas Armadas en la gestión pública y en toda la vida política, actuación que trasciende con creces las tareas tradicionales de seguridad y defensa nacional. Este rol protagónico se observa en algunas disposiciones constitucionales, en la profusión de nombramientos de oficiales activos y retirados en cargos claves de la administración pública, en la instrucción premilitar obligatoria en programas de educación media, diversificada y profesional, así como en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (LOFAN) (Koeneké, 2007; Trejo, 2006).

Sin embargo, continúa siendo un sistema pluripartidista, en virtud del gran número de organizaciones y partidos políticos que participan en la vida política y postulan candidatos en las diversas elecciones que se han realizado desde 1999 al presente. Ello a pesar del evidente control del partido PSUV en las instituciones y poderes del Estado. En las elecciones legislativas de septiembre de 2010, por ejemplo, además del PSUV y su aliado Partido Comunista de Venezuela (PCV), participaron la coalición Mesa de la Unidad Democrática (MUD)⁵ junto al partido independiente, ex simpatizante del proyecto gubernamental, Patria Para Todos (PPT).

⁵ La MUD es una alianza opositora que integran más de 15 organizaciones nacionales y locales. Entre los partidos más importantes se encuentran Primero Justicia, Un Nuevo Tiempo, AD, COPEI, Alianza Bravo Pueblo y Voluntad Popular.

EL SISTEMA POLÍTICO-PARTIDISTA Y SOCIETAL: POLARIZACIÓN Y CONFLICTIVIDAD

No obstante, se trata de un sistema político fuertemente polarizado entre dos bandos, lo que ha producido que en las diversas elecciones llevadas a cabo en el país no se desarrolle una verdadera pugna entre partidos, sino entre los sectores denominados «oficialismo» y «oposición», o «chavistas» y «antichavistas». Esta pugna, basada en la existencia de dos proyectos y visiones político-ideológicos y socioeconómicos contrapuestos para Venezuela y su desarrollo futuro, ha ido más allá de los procesos electorales, signando toda la vida pública del país y produciendo un constante estado de ingobernabilidad, conflictividad y crisis en el sistema. La polarización es tanto política como social porque en torno a los polos oficialista y opositor se han aglutinado no sólo partidos, sino grupos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales de todo tipo, cuyas posiciones y actitudes en ocasiones se han manifestado en forma radical y violenta.

Para algunos politólogos, la polarización ha derivado en política del oficialismo. Para Margarita López Maya, hasta hace poco simpatizante del proyecto bolivariano: «La polarización prosigue en Venezuela su curso utilizada por el gobierno del presidente Chávez como un instrumento favorable para la imposición a la sociedad del modelo socialista del siglo XXI, así como para la consolidación en el poder de su liderazgo y de su alianza. Hoy por hoy, Estado, gobierno y PSUV exhiben como rasgos definitorios del orden político emergente, su escasa disposición a abrir espacios para el diálogo y el intercambio de ideas, la intolerancia ante quienes disientan de las directrices del primer mandatario y el sectarismo político en general» (López, 2009, p. 4).

De hecho, el oficialismo considera esencial la construcción de un Poder Popular para el desarrollo y defensa del socialismo y estimula el «empoderamiento popular» a través de las redes y organizaciones de base, como los círculos bolivarianos⁶ y los consejos comunales⁷.

⁶ Los círculos bolivarianos fueron creados por el presidente Chávez en 2001 y reciben financiamiento del gobierno. Son grupos organizados compuestos de no más de 10 personas que realizan actividades de difusión de la Revolución Bolivariana en Venezuela y en otros países. A algunos de estos círculos se les ha acusado de estar armados y ser responsables de actos violentos.

⁷ Según la Ley Orgánica de los Consejos Comunales promulgada en abril de 2006, «son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y

La crisis política más grave vivida hasta el momento como producto de la polarización venezolana se dio en 2002, cuando el enfrentamiento de la oposición y del oficialismo dio lugar, el 11 de abril, a una de las mayores movilizaciones opositoras hasta el palacio presidencial de Miraflores que terminó con unos 20 muertos y casi un centenar de heridos. Este choque trajo como consecuencia que el Alto Mando de la Fuerza Armada Nacional (FAN) solicitara la renuncia al presidente Chávez –quien había ordenado activar el Plan Ávila⁸– y luego éste, al aceptarla, fuese detenido en instalaciones militares. Sin embargo, a raíz de que el empresario Pedro Carmona Estanga llevara a cabo un golpe de Estado al autoproclamarse presidente de la República y firmar un decreto *de facto* que suprimía los poderes públicos, el 13 de abril la FAN restituyó en su cargo a Hugo Chávez.

No obstante, la polarización ha venido cediendo en la medida que, desde 2007, el polo afecto al régimen de Hugo Chávez tiende a disminuir, mientras crece el polo opositor. Esto se evidenció con claridad en las elecciones parlamentarias de 2010 cuando la oposición obtuvo el 52% del voto popular aunque menos escaños, por el cambio de circuitos electorales realizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

En la actualidad, oficialismo y oposición se preparan para las elecciones de 2012, en las que se elegirán los cargos de presidente, gobernadores y alcaldes de la República. En varias elecciones previas los dirigentes opositores y algunas misiones de observación internacional han cuestionado la parcialización a favor del gobierno por parte de la directiva del CNE, cuya mayoría de miembros es de tendencia oficialista, el ventajismo de los candidatos pro-gubernamentales en las campañas electorales particularmente en materia de propaganda, y las deficiencias del registro o padrón electoral.

Debido a la Enmienda Constitucional n.º 1, aprobada en referéndum popular el 15 de febrero del 2009, el presidente Chávez podrá postularse a la reelección presidencial por cuarta vez durante su mandato y, de hecho, ya anunció públicamente que así lo haría. Por su parte, la oposición acudirá a los

aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social» (Artículo 2). En la práctica, se les define como grupos políticos aliados al gobierno porque ante él se registran y son instancias gubernamentales las que deciden otorgarles o no recursos nacionales. Para el oficialismo es un instrumento esencial de la revolución bolivariana y para el desarrollo del «parlamentarismo social de calle», método legislativo que consiste en discutir en asambleas populares algunos proyectos de leyes.

⁸ Plan militar de contingencia ordenado por el presidente Chávez para intentar contener la manifestación ciudadana del 11 de abril de 2002.

comicios con un candidato único, el cual se escogerá en unas elecciones primarias que se realizarán en un lapso ya acordado por la MUD, el correspondiente al 27 de noviembre de 2011 y el 11 de marzo de 2012.

Pese a la aún alta popularidad del presidente Chávez después de 11 años de gobierno⁹ y que se explica no por la aprobación de su gestión pública sino más bien por su carisma y vinculación afectiva con los estratos más pobres de la población, por primera vez un candidato distinto a Hugo Chávez tiene posibilidades de llegar a la presidencia de Venezuela y los partidos opositores al chavismo de convertirse en una alternativa real de poder. Las razones son varias. Por una parte, la aún heterogénea oposición se encuentra más unida y mejor organizada que antes de las elecciones presidenciales de 2006. De ahí sus victorias en el referéndum constitucional de 2007, en las elecciones municipales de 2009 y en las legislativas de 2010. Por el contrario, el oficialismo se encuentra más desunido que en años previos y ha ido perdiendo votos en forma paulatina pero constante. Según el analista Leonardo Vera, «Chávez ha perdido casi un millón de votos con respecto a su propuesta de reelección indefinida aprobada el 15 de febrero de 2009, y cerca de un millón ochocientos mil votos con respecto al pico alcanzado en la elección presidencial del año 2006» (Vera, 2010, p. 1).

En este panorama influye de forma decisiva el creciente descontento ciudadano tanto hacia la conducta anticonstitucional del gobierno previamente señalada como hacia los crecientes escándalos de corrupción gubernamental y los muy deficientes resultados de sus políticas públicas, los cuales han producido un ostensible deterioro de la calidad de vida en todos los niveles de la población. En la actualidad, Venezuela vive una crisis económica, social, institucional y de servicios públicos sin precedentes, pese a que en los 12 años de gestión gubernamental el país ha obtenido ingresos cercanos a «los 990.000 millones de dólares» (Rodríguez, 2010, p. 1).

El descontento popular se viene manifestando en un preocupante incremento de todo tipo de movilizaciones cívicas y protestas populares (incluidas las huelgas de hambre) provenientes tanto de los sectores llamados antichavistas como de los chavistas, y en particular de los sectores estudiantiles. Según el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) y la organización no gubernamental Espacio Público, «durante el 2010 se

⁹ Los niveles de aceptación popular oscilan entre el 35 y el 45%, según la mayoría de los sondeos de opinión pública entre enero y febrero de 2011.

contabilizaron 3.114 protestas en toda Venezuela» (PROVEA, 2011, p. 1). De acuerdo al informe «Conflictividad y protesta social en Venezuela», elaborado por el Observatorio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), sólo durante febrero de 2011 «se registraron 429 protestas, lo que representa un incremento del 49% respecto al mismo mes del año pasado, cuando fueron 287 las movilizaciones» (Fuentes, 2011, p. 1). El politólogo Nicmer Evans, simpatizante del proyecto socialista, considera que, «después de once años, la brecha entre el discurso y la acción ha generado el incremento del descontento por parte de la población en la eficiencia y eficacia de la gestión pública» (Ponce, 2011, p. 1).

Estos informes también observan que la mayoría de las protestas se orientan hacia derechos laborales, calidad de vida, servicios básicos (vialidad, seguridad ciudadana, derecho a la vivienda y educación), así como en demandas por participación política y justicia.

Numerosos analistas nacionales y extranjeros advierten que este nivel de descontento ciudadano, enmarcado en un clima de marcado deterioro institucional, de exclusión y desigualdad socio-política, de alta inflación y baja producción y productividad económica, podría derivar en una situación social explosiva, si no se abren los canales de comunicación y diálogo entre el gobierno y la oposición.

LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA POPULAR

El estado en que se encuentra el sistema de justicia constituye uno de los temas que produce especial descontento ciudadano. Es en este sistema donde más claramente se observa la fragilidad institucional, el predominio del Ejecutivo, y el quiebre del principio de la separación de los poderes públicos en la Venezuela actual, aun cuando la Constitución vigente declara expresamente la independencia del Poder Judicial, la autonomía funcional, financiera y administrativa del Tribunal Supremo de Justicia e incluye avances importantes con respecto a la carta de 1961, como señalamos con anterioridad.

La precaria situación de la administración de justicia bajo el gobierno del presidente Chávez ha sido objeto de permanente cuestionamiento y vigilancia por parte de organizaciones internacionales, entre las que destaca la

Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), ente que desde 2002 no realiza visitas de observación *in loco* en Venezuela por negativa del gobierno nacional. En la actualidad, nuestro país es el único miembro de la OEA que mantiene esa conducta. Sin embargo, a través de varios informes de seguimiento, la CIDH ha manifestado su preocupación por aspectos que afectan la independencia e imparcialidad del poder judicial, en particular por los altos porcentajes de jueces y fiscales en situación de provisionalidad y el incumplimiento de procedimientos legales y constitucionales en el proceso para su designación y destitución. También se ha manifestado sobre injerencias del Poder Ejecutivo en las decisiones judiciales y ha alertado acerca de casos de violaciones a derechos humanos fundamentales. En su informe especial «Democracia y Derechos Humanos en Venezuela» correspondiente a 2009, la CIDH concluye señalando lo siguiente:

«En el presente Informe, la Comisión ha identificado que la intolerancia política, la falta de independencia de los poderes del Estado frente al ejecutivo, las restricciones a la libertad de expresión y a la protesta pacífica, la existencia de un ambiente hostil para el libre ejercicio de la participación política en disenso y para la actividad de monitoreo por parte de las organizaciones de derechos humanos, la inseguridad ciudadana, la violencia que afecta a las personas privadas de su libertad, a sindicalistas, a mujeres y a campesinos, y sobre todo la impunidad en la que se encuentran los casos de violaciones a los derechos humanos, son factores que limitan seriamente la vigencia de los derechos humanos en Venezuela. Con miras a consolidar el sistema democrático, el Estado debe aumentar sus esfuerzos para combatir estos desafíos y alcanzar una mejor y más efectiva protección de los derechos garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos» (CIDH, 2009, p. 1163).

En ese informe la CIDH también señala «su profunda preocupación» por la posición de incumplimiento del gobierno venezolano frente a las decisiones y recomendaciones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos. Desde 1999, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido ocho dictámenes sobre nuestro país, ninguna de las cuales han sido acatadas por las autoridades venezolanas pese a que los artículos 23 y 31 de la Constitución le dan carácter vinculante a las decisiones de organismos

como la Corte o la Comisión Interamericana. En marzo de 2011, el Estado venezolano tuvo que rendir cuentas ante la Corte por la decisión de inhabilitar en el año 2008, sin haberse abierto una investigación judicial ni existir una sentencia firme en su contra, al dirigente político opositor Leopoldo López. El también ex alcalde del municipio Chacao fue inhabilitado por decisión administrativa de la Contraloría para ejercer cualquier cargo de elección popular por dos casos de presunto mal uso de los recursos durante su gestión municipal. En ese año fueron inhabilitadas un total de 276 personas, incluidos cinco candidatos a alcaldes, y en la actualidad hay 575 en total. Todos alegan que la acción gubernamental tiene por causa real la retaliación política.

Los organismos internacionales se han venido pronunciando permanentemente por la situación de las cárceles en el país y en varios casos de presos políticos. La detención desde 2009 de la jueza María Lourdes Afiuni Mora por haber otorgado una medida cautelar a un público adversario político del gobierno, el banquero Eligio Cedeño, sin la presencia de los fiscales del Ministerio Público, se ha convertido en emblemática. Por la detención arbitraria y la libertad de la jueza se han pronunciado, entre otras muchas organizaciones, el Parlamento Europeo, el Poder Judicial español, y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas.

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS: REFORMAS MÁS COYUNTURALES QUE ESTRUCTURALES

La pobreza ha sido la preocupación fundamental del proyecto bolivariano y, por ende, el modelo económico propuesto por el gobierno de Hugo Chávez se define teóricamente como humanista, autogestionario y alternativo al modelo neoliberal. No obstante, en la práctica, este modelo económico-social no se ha concretado en un programa gubernamental coherente y definido de reformas estructurales para la necesaria superación de la pobreza, la desigualdad social y el logro de un desarrollo económico sostenible y diversificado.

En los últimos doce años se ha puesto en marcha el mismo modelo capitalista de Estado –aunque de mayor intervencionismo– de los gobiernos anteriores que se sucedieron entre 1958 y 1998, basado en la renta petrolera y combinado

con políticas neoliberales y medidas sociales de corte populista y asistencialista, ahora denominadas «misiones bolivarianas»¹⁰.

Gracias a la bonanza petrolera que el país vivió entre 2004 y 2008¹¹, en gran parte como resultado de una estrategia petrolera nacional orientada al fortalecimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a la regulación de la oferta mundial de crudo, el modelo rentista y populista sirvió tanto para paliar la grave situación socio-económica que el país venía arrastrando desde los años ochenta del siglo XXI como para crear una ilusión de desarrollo y superación de la pobreza sobre todo en la población de menores recursos. Los importantes ingresos adicionales permitieron al gobierno bolivariano impulsar una política expansiva del gasto público y mejorar el consumo de las clases medias y bajas de la población. Éste fue el momento estelar de las misiones sociales, cuando se invirtieron miles de millones de dólares no sólo en ellas (el programa gubernamental bandera) sino en cooperativas, bancos del pueblo y la mujer, entre otras iniciativas.

No obstante, la caída de los precios petroleros a partir de 2009 puso de relieve que las políticas gubernamentales sólo habían atacado en forma coyuntural los problemas de pobreza, exclusión y marginalización social, así como de empleo, vivienda, salud, educación, vialidad y electricidad. El director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela (UCAB), Luis Pedro España, reconoce –en base al trabajo «Detrás de la pobreza, diez años después», realizado por un equipo multidisciplinario de esa universidad– una reducción de la pobreza durante el gobierno del presidente Chávez, aunque de poca monta. En comparación con el índice de pobreza de 1997, que el experto sitúa en un 56%, la cifra cayó 8 puntos porcentuales hasta ubicarse en el 48% en 2008. Sin embargo, en su opinión, esa reducción fue pequeña en términos absolutos y especialmente la denominada «pobreza extrema» se mantiene en las mismas cifras de cuando el presidente Chávez inició su gobierno. La falta de una política social estructural ha tenido como resultado que «de los 27 millones de venezolanos, aún continúen en situación de pobreza unos 13,1 millones» (Giusti, 2009).

¹⁰ «Las misiones son iniciativas de combate a la pobreza-exclusión de los sectores populares, mediante estrategias de inclusión social en lo alimentario, productivo-laboral, del campesinado, en salud y en educación. Entre ellas se destacan las siguientes: Misión Mercal, Misión Barrio Adentro, Misión Robinson I y II, Misión Ribas, Misión Sucre y Misión Vuelvan Caras» (Alvarado, 2005, p. 329).

¹¹ «Entre 1998 y 2008, el precio del petróleo venezolano pasó de 9,38 a 129,54 dólares el barril» (Gonzales, 2009, p. 4).

Tras el fin de este nuevo «boom» petrolero que tuvo Venezuela entre 2004 y 2008, también ha sido ostensible el verdadero estado crítico y dependiente de la economía del país, la situación de endeudamiento interno y externo, lo gravemente deteriorada que se encuentra la capacidad productiva y de producción nacional, así como la capacidad de exportación. Desde el año 2009 la economía venezolana entró en un estado de recesión con inflación y el gobierno se vio obligado a devaluar el bolívar en dos ocasiones. Hasta los datos más conservadores de organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dan cuenta de ello. De acuerdo al Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2010 de esa organización, el descenso del Producto Interno Bruto (PIB) de Venezuela en 2009 fue del 3,3% y el de 2010, del 1,6%; los niveles de inflación en esos dos años bordean el 26,9%, la más alta de América Latina; el salario medio real descendió un 4,5% en 2008, un 6,6% en 2009 y un 21,2% en el 2010; las exportaciones de bienes y servicios descendieron de 97.300 millones de dólares en 2008 a 59.600 millones en 2009, en tanto las importaciones bajaron de 59.998 millones en 2008 a 48.064 millones en 2009; mientras que la inversión pública y privada se sitúa en el nivel más bajo desde 2006 (CEPAL, 2010).

A lo anterior cabe añadir el crecimiento de la deuda interna y externa. Cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas de Venezuela (MPF) indican que «la deuda total de Venezuela representa un 36,35% de su PIB en 2009, con respecto al 32% en 2000» (González, 2011, p. 1). Sin embargo, según cifras del MPF, de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y de Barclays's Capital, la creciente deuda con China y los préstamos de PDVSA han elevado la deuda pública «en casi el 55% del PIB y representan casi la mitad de los pasivos financieros de la República» (Rojas, 2011, p. 6).

A la par, la política gubernamental de expropiación de empresas en todos los sectores de la economía, no sólo está generando la destrucción del sistema productivo nacional, sino también la pérdida de cientos de miles de empleos. Un estudio realizado por la Confederación Venezolana de Industriales (CONINDUSTRIA) reveló que desde 2002 hasta enero de 2011 se registraron 623 casos de ataques a la propiedad privada empresarial, sin considerar la toma continua de tierras «de manera arbitraria» que afecta al sector agrícola. La investigación apunta que «la actividad agroindustrial es la más afec-

tada por este tipo de medidas, con 229 casos, que representan el 37% de la cifra contabilizada» (CONINDUSTRIA, 2011, p. 1).

Toda esta situación ha coadyuvado al incremento del desempleo formal e informal en el país, así como a unos mayores niveles de violencia, marginalidad y crimen organizado. El tema de la inseguridad se ha convertido en la principal preocupación de los venezolanos. En comparecencia ante la Asamblea Nacional, el propio ministro del Interior y Justicia, Tareck El Aissami, admitió que «la tasa en Venezuela es de 48 homicidios por 100.000 habitantes, y sigue siendo alta porque está por encima de la media en Latinoamérica, esa es la verdad con cifras oficiales» (*El Universal*, 2011).

También el problema de las drogas se ha agravado con preocupante celeridad. Nuestro país no es un gran productor ni consumidor si lo comparamos con otros países latinoamericanos. Pero donde realmente destaca es en el tráfico y distribución de sustancias ilícitas, especialmente de cocaína, lo que lo ha convertido en un país «puente» entre la región andina –en particular Colombia, con quien comparte más de 2.219 kilómetros de frontera fluvial, marítima y terrestre– y el resto del mundo consumidor, Estados Unidos y Europa en particular. En varios informes internacionales, tales como el de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los del Departamento de Estado y del Congreso de los Estados Unidos de América, Venezuela es catalogada como uno de los países del Hemisferio Occidental por donde transita la mayor cantidad de cocaína en el mundo, se cuestiona la falta de colaboración venezolana en la lucha internacional contra el tráfico ilícito de drogas, y se señala que agentes venezolanos asisten directamente a las guerrillas colombianas ligadas a grupos narcotraficantes. Si bien el gobierno venezolano rechaza estas observaciones, sí acepta que se ha incrementado el narcotráfico en el país y de hecho así lo revelan sus propias incautaciones de cocaína, que han aumentado en forma significativa (Romero, 2010, p. 2).

CAMBIO EN LA POLÍTICA Y LA IMAGEN INTERNACIONAL

El cambio de orientación y conducta entre los gobiernos de la última década del siglo XX –el del socialdemócrata Carlos Andrés Pérez y el del socialcristiano Rafael Caldera– y el actual del socialista Hugo Chávez, también se

observa en materia de política exterior. Aun cuando los tres gobiernos comparten algunos rasgos comunes (acentuados en el caso del gobierno bolivariano), tales como el presidencialismo y la utilización del petróleo como herramienta fundamental de diplomacia y para la inserción económica de Venezuela en el mundo.

Enmarcada en una visión que busca alterar las relaciones tradicionales de Venezuela y modificar los equilibrios geopolíticos regionales y mundiales, la propuesta internacional del gobierno del presidente Chávez ha tenido como orientación fundamental promover y defender el modelo de democracia participativa (desde 2006 denominada socialista); la integración «alternativa» (entendiéndose ésta en términos más políticos y sociales que económicos y comerciales), el antiimperialismo (en particular contra Estados Unidos) y el mundo multipolar (en contraposición al unipolar).

Esta orientación ha estado presente en todos los discursos presidenciales y programas gubernamentales que hasta el momento han guiado la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y los mandatos de los diversos cancilleres que se han sucedido entre 1999 y 2011. En el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el periodo 2007-2013, la parte sobre la «Nueva Geopolítica Internacional» indica que «la construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre del imperialismo norteamericano» (Proyecto Nacional Simón Bolívar, 2007, p. 40).

Entre estos polos de poder, se prioriza América Latina y su integración, la cual busca «consolidar el eje de liderazgo Cuba-Venezuela-Bolivia para impulsar el ALBA¹² como alternativa al ALCA¹³ y los TLC¹⁴» y «neutralizar la acción del imperio fortaleciendo la solidaridad y la opinión pública de los movimientos sociales organizados» (Proyecto Nacional Simón Bolívar, 2007, p. 42). Por encima de Europa, también en ese Plan de la Nación se da prioridad a nuevos socios extracontinentales. Hacia Irán, Libia, Siria, Bielorrusia y Rusia el objetivo primordial es «consolidar la alianza política integral emergente en base a los intereses comunes antiimperialistas» (ibíd.); mientras que

¹² Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, creada el 14 de diciembre de 2004 en La Habana, Cuba, por iniciativa de los presidentes de Cuba y Venezuela, Fidel Castro y Hugo Chávez.

¹³ Área de Libre Comercio de las Américas, iniciativa propuesta por Estados Unidos y acordada por los Estados miembros de la OEA en la denominada Cumbre de Las Américas de diciembre de 2004.

¹⁴ Se refiere a Tratados de Libre Comercio.

hacia China, Vietnam, Malasia y otros países asiáticos es «construir un nuevo marco de comercio mundial que permita romper con los núcleos hegemónicos de intercambio comercial» (ibídem).

Lo anterior explica, por una parte, la posición venezolana de crítica permanente hacia los organismos internacionales y entes multilaterales percibidos como tradicionales y sus intentos de transformarlos (p. e., ONU, OEA, Comunidad Andina de Naciones), así como la conducta de enfrentamiento hacia los gobiernos no considerados como socios políticos aunque se mantengan importantes relaciones comerciales con ellos (p. e. Estados Unidos y Colombia). Por otra parte, también permite entender que Cuba se haya convertido en el principal socio político y receptor de la cooperación venezolana, Rusia y Bielorrusia en los vendedores de armas más importantes, y China, en el primer acreedor del país.

En la actualidad, Venezuela es percibida en buena parte de la comunidad internacional como un país de dudosa reputación democrática, desafiante de las normas nacionales e internacionales, así como de la seguridad regional, y de poca confiabilidad en materia comercial y financiera. No por casualidad, según el informe del índice de globalización del *Latin Business Chronicle* de 2010, Venezuela es «el país menos globalizado en América Latina debido a la fuerte caída en su comercio e inversión extranjera directa» (Infolatam, 2011).

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado Chacin, Neritza (2005), «Populismo, democracia y política social en Venezuela», Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología* 44, pp. 305-331.
- Ayala Corao, Carlos y Jesús M. Casal (2008), «La evolución político-institucional de Venezuela 1975-2005», Caracas, Venezuela, *Estudios constitucionales* 6, 2, pp. 435-499.
- Brewer- Carias, Allan R. (2000), *La Constitución de 1999*, Caracas, Venezuela, Editorial Arte.
- CEPAL (2010), «Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010», Santiago, Chile. CEPAL Departamento de Desarrollo Económico, en

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/41898/P41898.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl>.

- Chinas S., Carmen (2010), «La transformación del Estado venezolano durante el gobierno de Hugo Chávez Frías», Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, *Revista Semestral del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos* 2 (3), pp. 1-83.
- CIDH (2009), «Democracia y Derechos Humanos en Venezuela», Washington DC, Estados Unidos, Capítulo VIII. OEA, en <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09CAPVIIIISP.htm>.
- CONINDUSTRIA (2011), «Conindustria ha registrado 623 ataques contra la propiedad privada empresarial», Caracas, Venezuela. Documentos CONINDUSTRIA, en <http://www.conindustria.org/>.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000), Caracas, Venezuela. Imprenta Nacional. Capítulo I. Disposiciones Generales. Arts. 19 al 31.
- Diamond, Larry (2004), «Elecciones sin democracia: A propósito de los regímenes híbridos», Medellín, Colombia. *Estudios Políticos* 24, pp. 117-134.
- Dieterich Steffan, Heinz (1996), *El socialismo del siglo XXI*, Barcelona, España, Editorial Planeta.
- Duque Corredor, Román (2006), «Estado de derecho y de justicia», Mérida, Venezuela, Provincia Especial, Universidad de Los Andes, pp. 341-360.
- El Universal* (2011), «El Aissami asegura que Gobierno ha reducido la delincuencia», Caracas, Venezuela, en http://politica.eluniversal.com/2011/02/08/pol_ava_el-aissami-asegura-q_08A5133011.shtml.
- Fuentes G., Patty (2011), «Febrero de protestas», Caracas, Venezuela, Diario *TalCual Digital*, en <http://www.talcualdigital.com/avances/Viewer.aspx?id=49539&secid=28>.
- Giusti, Roberto (2009), «El gobierno engañó al país con una política social que no existe», Caracas, Venezuela, Diario *El Universal*, en http://www.eluniversal.com/2009/08/03/pol_art_el-gobierno-engano_1503830.shtml.
- González, Diego (2009), «Venezuela ante la baja del petróleo», Caracas, Venezuela, *Revista Nueva Sociedad* 221, pp. 4-13.
- González, José María (2011), «Venezuela continúa endeudándose a pesar de la bonanza económica», Madrid, España, Diario *El País*, en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Venezuela/continua/endeudandose/pesar/bonanza/petrolera/elpepuint/20110225elpepuint_1/Tes.

- INFOLATAM (2011), «México y Colombia, los más globalizados», Madrid, España, en <http://www.infolatam.com/2010/12/08/mexico-y-colombia-los-mas-globalizados/>.
- Koeneke, Herbert (2007), «Hacia la consolidación del militarismo en Venezuela?», Caracas, Venezuela, *Revista Veneconomía*, pp. 1-4.
- López Maya, Margarita (2009), «Apuntes sobre la polarización política en Venezuela y los países andinos», Caracas, Venezuela. *Revista IDEA Internacional*, en <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101025650>.
- Ponce, Marco Antonio (2011), «Conflictividad y protesta social en Venezuela», Caracas, Venezuela, en <http://venezuela.indymedia.org/es/2011/03/28570.shtml>.
- PROVEA-Espacio Público (2010), «Informe anual de Provea sobre el aumento de la conflictividad social producto de la ausencia de respuestas gubernamentales», Caracas, Venezuela, en <http://www.derechos.org.ve/proveaweb/?p=9265>.
- (2011), «Manifestaciones Públicas Informe 2010», Caracas, Venezuela, en <http://www.derechos.org.ve/proveaweb/?p=11272>.
- Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007), Caracas, Venezuela, Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, en <http://www.mpd.gob.ve/Nuevo-plan/PROYECTO-NACIONAL-SIMON-BOLIVAR.pdf>.
- Rey, Juan Carlos (1989), *El futuro de la democracia en Venezuela*, Caracas, Editorial IDEA.
- Reyna, Feliciano y D'Elia, Yolanda (2011), *Situación de los derechos humanos y la democracia en Venezuela ante las recientes medidas legislativas*, Caracas, Venezuela, CIVILIS.
- Rodríguez, Ángela (2010), «MUD realiza un balance negativo de las políticas gubernamentales en el país», Caracas, Venezuela, *Diario El Nacional*, en http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/173889/Naci%C3%B3n/MUD-realiza-un-balance-negativo-de-las-pol%C3%ADticas-gubernamentales-en-el-pa%C3%ADs.
- Rojas, J. Andrés (2011), «En cuatro años China se convirtió en el primer acreedor de Venezuela», Caracas, Venezuela, *Diario El Universal* (20 de marzo), p. 6.
- Romero, Carlos A., María Teresa Romero y Elsa Cardozo (2003), «La política exterior en las constituciones de 1961 y 1999: una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas», Caracas, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 9 (1).

- Romero, María Teresa (1997), «La agudización de la crisis del sistema político venezolano», en R. Hillman y E. Cardozo, *De una a otra gobernabilidad: el desbordamiento de la democracia venezolana*, Caracas, Venezuela, Fondo Editorial Tropycos, pp. 61-74.
- (2009), *Política Exterior Venezolana: el proyecto democrático, 1958-1998*, Caracas, Venezuela, Los Libros de El Nacional.
- (2010), «The International Bolivarian Project», en Ralph S. Clem y Anthony Maingot, *Venezuela's Petro-Diplomacy: Hugo Chávez and Foreign Policy*, Gainesville, Estados Unidos, The University Press of Florida, pp. 68-76.
- Rosales A., Simón (1987), «Bipartidismo y bipolaridad en Venezuela (1958-1984)», Mérida, Venezuela, *Revista Venezolana de Ciencia Política* 1, CEPESAL-ULA, pp. 205-255.
- Trejo, Marco A. (2006), «El militarismo, autoritarismo y populismo en Venezuela», Mérida, Venezuela, Provincia Especial, Universidad de Los Andes, pp. 313-339.
- Vera, Leonardo (2010), «Salarios, consumo y votos: ¿por qué Chávez está perdiendo el respaldo popular?», Madrid, España, Infolatam, en <http://www.infolatam.com/2010/10/10/salarios-consumo-y-votos-por-que-chavez-esta-perdiendo-el-respaldo-electoral/>.

Epílogo

UNA AMÉRICA NO SOLO LATINA

Por

Miguel Ángel Bastenier

Periodista, diario El País

América Latina existe mucho más, y sobre todo en este tiempo de bicentenarios, cuando se la contempla desde el exterior que desde sí misma. Eso le ocurre a todas las «comunidades imaginadas», como designa Benedict Anderson a los grupos humanos que creen constituir una nación, y la América iberoamericana –otra manera de designarla tan inexacta como la anterior– solo aspiraría, en el mejor de los casos, a ser un proyecto de realidad supranacional. En el mundo latinoamericano compiten, o con suerte se complementan, dos principios difíciles de conciliar: una diversidad en la infraestructura, la realidad subyacente, tan grande o mayor que la que pueda darse entre las naciones europeas, y una relativa unidad en la superestructura, sobre todo en lo referente a la lengua escrita.

¿Qué une a Tegucigalpa con Buenos Aires? O sin salir de un mismo país, ¿a las etnias mayoritarias quechuas y aimaras en Bolivia con sus con-nacionales minoritarios, los guaraníes? La conquista española impuso un par de denominaciones tipo cajón de sastre que englobaban a todas las poblaciones autóctonas: el acomodaticio «indios» porque Colón se equivocó de continente, o el absurdo «indígenas» porque todos somos indígenas de algún sitio. Pero las diferencias entre los descendientes de esos primeros pobladores, a

los que nunca pudo homogeneizar suficientemente la conquista española, es mayor que entre sicilianos y noruegos, no digamos ya franceses y españoles. El único basamento de la latinidad de América, de su potencial unidad, es la lengua de Castilla.

En los años sesenta se publicó con encomiable obstinación y durante bastante tiempo un anuncio de una academia de idiomas en un periódico dominical británico. La institución se vanagloriaba de dar clases en varias docenas de idiomas, entre los que figuraba como campeón mundial de la alteridad el swahili. Y entre ellos aparecía la curiosa posibilidad de estudiar dos idiomas por el esfuerzo de uno: el Español y el Español Latinoamericano. ¿Latinoamericano? ¿Cuál, el del barrio bonaerense de Palermo, acaso el antioqueño colombiano, o el del Malecón de La Habana?

No. El inglés de Alabama será crecientemente incomprensible, si no lo es ya, para los hablantes de Mumbai (la colonial Bombay) y viceversa, pero los pueblos de habla española parecen hoy estar razonablemente convencidos de que les interesa mantener la unidad del español, expresada por un canon común, aunque siempre respetuoso de la variedad de acentos, modismos y genio natural de lo que sigue siendo, sin embargo, una sola lengua académica. Por ello no puede existir nada parecido a un español latinoamericano normativamente distinto del original ibérico, sino que sus distintas expresiones dibujan una especie de constelación en la que cada una de ellas ocupa un lugar determinado que solo refleja el alejamiento o proximidad de las demás. El castellano o español –únicos sinónimos absolutos que yo conozco– de la meseta colombiana está, por ejemplo, mucho más próximo al de la lejana Castilla que al venezolano, sin embargo, limítrofe; y el español caribeño es a la vez insular y ribereño hasta trascender cualquier divisoria política. La mayor parte de América Latina, existe porque habla español, forma de expresión a la que no parecen dispuestos a renunciar ni aun los más ardorosos defensores de la refundación pre-colombina. A los 200 años de la separación de España la lengua común demuestra un vigor que la convierte en un tesoro inapreciable. Eso sí que lo percibe con estupendo orgullo, aunque no sepa muy bien qué hacer con ello, una mayoría de españoles.

EL GRAN MITO DEL NORTE ANGLOSAJÓN

Se oye con alguna frecuencia en medios latinoamericanos más bien populares cuánto es de lamentar que la colonización de río Bravo a Tierra del Fuego fuera una empresa española –y en su parte oriental, portuguesa– en lugar de haber caído en manos de los anglosajones que poblaron el norte del continente. ¡Más nos valdría!, dicen algunos, haciendo la comparación entre la unidad y la potencia de Estados Unidos con la división extrema y la tumultuosa historia de América Latina. Y, naturalmente, la culpa de todo la tiene España.

Semejante parecer es, por supuesto, puro dislate porque en ese caso no existiría la persona que así se expresa, pero hay razones de más peso para explicar el diferente camino seguido por ambas colonizaciones.

La implantación anglosajona puritana y la ibero-católica, como ha argumentado el historiador ecuatoriano Jorge Cañizares Ezguerra en *Católicos y puritanos en la colonización de América*, se parecieron en sus métodos mucho más de lo que comúnmente se supone, y la colonización septentrional copió establecimiento y formas de trabajo de la meridional. Lo que sí difería profundamente eran el medio y sus habitantes.

El Norte era un mundo relativamente vacío, ocupado por tribus dispersas, de cultura primitiva y belicosa, y el Sur, en especial la meseta central mexicana y gran parte de la extensión andina, era, para los estándares preindustriales, un mundo lleno, de notable desarrollo cultural, estructurado en dos grandes formaciones políticas, los imperios azteca e inca, respectivamente.

Los anglosajones tenían todo a su favor en aquel espacio fundamentalmente despejado para tratar de reproducir una versión ideal mejorada de su país de origen. Y el hecho de que los colonizadores del Norte mostraran nulo interés por mezclarse con los pueblos autóctonos, a los que arrasaron sistemáticamente, era un reflejo ni más ni menos racista pero distinto de lo que ocurriría en los dominios ibéricos, lo que se explica en gran medida por la diferente historia de Inglaterra y España. Los habitantes de la península tenían un conocimiento de primera mano de la mezcla de razas, a causa de la larga dominación que ejercieron los pueblos arabizados del norte de África sobre su tierra común, al tiempo que su convicción de que la conquista se justificaba por la misión de atraer a la fe de Roma a los pueblos originarios era mucho más intensa que la de sus vecinos del Norte, que se daban por satisfechos con observar el culto puritano en circuito cerrado. El «otro» era, por ello, mucho

menos extraño y amenazador para los pueblos ibéricos que para el colonizador anglosajón.

Hubo, sin duda, otros muchos factores que ahondaron diferencias, como el aristocratismo imperial hispánico y la condición de gran parte de los que cruzaron el océano, aventureros en busca de fortuna y títulos que les hicieran olvidar su mísera vida de pastores y campesinos, mientras que la colonización anglosajona sí que seguía viéndose a sí misma, como en Europa, integrada por agricultores y comerciantes. Y a ello aun habría que sumar el descubrimiento de metales preciosos en Iberoamérica, que con la inicial abundancia de mano de obra nativa, era la combinación perfecta para que los españoles se dedicaran a la explotación del «indio» hasta reducirlo a términos muy próximos a la esclavitud, mientras que los puritanos cosechaban hortalizas.

No hay que juzgar el colonialismo español anacrónicamente, trasladando el presente al siglo XVI, pero tampoco exculparle del extenso derramamiento de sangre. Un asesinato era un asesinato también hace cinco siglos. Ni anacronismo, ni ucronía. Ninguno de los dos conceptos exculpa ni explica. Pero existe hoy entre el público informado de España un cierto sentimiento de que se recibe un trato injusto por parte de su propia progenie americana, cuando ésta acusa a España de todos los pecados habidos y por haber, sin duda para procurarse la propia exculpación de maltrato y de racismo. Es frecuente, sobre todo y de nuevo entre las clases populares, oír cosas como que en el colegio les habían contado que España pobló aquellas tierras con la escoria de sus cárceles, cuando no había en la época cárceles suficientes para poblar nada; cuando, salvo el caso de militares y sacerdotes, el grueso de los que cruzaron el Atlántico eran desarraigados pero no necesariamente criminales, de talante emprendedor, capaces de los mayores sacrificios para conseguir sus propósitos; y cuando no hay que olvidar que, aquellos aventureros son, en cualquier caso, los antepasados del criollo de nuestros días.

Y así es como se desarrollan dos colonizaciones diferentes, una, al norte, que construía la unidad proto-federal de un vasto territorio medio deshabitado, y se basaba en la visión del mundo del protestantismo de la época, fermento de una primera modernidad en la Europa de los siglos XVI y XVII, –Ernst Troeltsch, *El protestantismo y el mundo moderno*–; y otra, al sur, fabricante de oligarquías vétero-medievales que reinaban como taifas codiciosas sobre la mano de obra nativa, peleaban con una abrupta geografía, y se engañaban a sí mismas dando el nombre de federalismo y unitarismo a sus

pugnas caudillistas y parroquiales. Un historiador de ascendencia española, pero académico del mundo británico, resume la imposibilidad de que la América de raíz hispánica formara una sola gran potencia, atendiendo a lo que había de más y no de menos: «América era demasiado grande y en parte demasiado rica, provincia por provincia; las élites demasiado importantes como para estar dispuestas a repartir privilegios y poder» (Fernández Armentó, 2010). Cada uno tiene lo que se merece; conquistadores españoles y su descendencia criolla de un lado, y el compacto bloque anglosajón de otro, pero unos y otros se merecen solo aquello que una agregación de factores externos condiciona.

RUPTURA Y HERENCIA

Rubén Darío, que llegó a considerar su verdadera nación la lengua española, y descubrió como tantos otros intelectuales hispano-hablantes que España no era exactamente lo que cierta Vulgata escolar había consagrado, es probablemente el primero que proclama el tipo de unidad que había que buscar de América Latina.

«Los glóbulos de sangre que llevamos, la lengua, los vínculos que nos unen a los españoles no pueden realizar la fusión. Somos otros. Aun en lo intelectual, aun en la especialidad de la literatura, el sablazo de San Martín desencuadró un poco el diccionario, rompió un poco la gramática. Esto no quita que tendamos a la unidad de la raza» (Darío [1901], cit. en *Historia de los intelectuales en América Latina*, vol. II).

El gran poeta nicaragüense, que así proclamaba la necesidad de unificar lo diverso, no fue un inmigrante, ni un exiliado, sino como dice Susana Zanetti (2010): «Un migrante, un hombre de todas las partes que eran suyas». Y en él se perciben en pugna los dos grandes ADN que gravitan sobre el ciudadano de estas latitudes como son Ruptura y Herencia. Una y otra, inercias productoras de historias también diferentes, lo que no solo explica sino que impone la disgregación latinoamericana en contraste con la unidad del coloso del norte. Ruptura y herencia se establecen como una dualidad entre sí y dentro de sí.

Ruptura con España o con el mundo pre-colombino, y herencia española –o europea– e indígena.

Los dos casos extremos pueden ser Bolivia y el binomio Argentina-Uruguay. La tensión entre herencia y ruptura tiende siempre a resolverse con el predominio de una u otra en la formación de los colectivos nacionales. Domingo Sarmiento se mostraba convencido de que en las tierras platenses predominaba la ruptura con España y la herencia de la Revolución Francesa, lo que le servía para comentarios especialmente acerbos contra la colonización española en *Facundo, civilización y barbarie* (aparecida inicialmente como folletón en el diario de Santiago de Chile, *El Progreso*, en 1845). Pero ese punto de vista me parece fuertemente precipitado porque, de un lado, la exaltación de los valores europeos modernos, notablemente el legado de la Revolución, y de otro, la execración de lo hispánico, formaban ese único conjunto que es Europa, y siempre hubo en el Río de la Plata algo más que un eco de Cádiz y la Constitución de 1812, de una España que no era exactamente la de Fernando VII. No en vano es español el término «liberal», rápidamente incorporado a todas las lenguas occidentales, de forma que «libertad» –o «liberté»– le ganaba la partida a «*freedom*» cuando el inglés aún no era el idioma universal. Pero la pelea de fondo tenía que operarse con otra herencia, la del pasado indígena, que en los dos países citados ha sido casi exterminado, primero por los españoles en el Río de la Plata, y por la Argentina independiente del general Roca en la «guerra del desierto» de 1890, hasta el extremo de que solo es visible como elemento humano en las zonas de este último país limítrofes con Bolivia. La herencia europea, en cualquier caso, es la que predomina sobre el legado anterior a la conquista.

Bolivia es todo lo contrario. Aunque la independencia fue de dirección casi exclusivamente criolla, hoy, a comienzos del siglo XXI, el elemento «indio», étnicamente puro o no tanto, congrega al menos a dos terceras partes de la población, mientras que el resto se reparte entre mestizos y una exigua minoría de blancos de descendencia española o en general europea. Ese predominio de la versión criolla solo comenzó a ponerse en cuestión en 2006 con la elección a la presidencia del país de Evo Morales, líder cocalero, reputado primer «indígena» que gobierna en La Paz, que hoy puede interrogarse sobre cuánto del mundo pre-colombino es recuperable en Bolivia y cuánto del Occidente globalizado va a permanecer obstinadamente en el altiplano.

¿Por qué un número tan exiguo de criollos logró durante casi 200 años mantener su versión exclusivista de Bolivia? Sin duda hay que contar siempre con la fuerza, pero no solo con ella. El historiador local Manuel J. Cortés, mediado el siglo XIX, lo argumentaba así: «Eran los hijos de los españoles los que habían ideado y liderado la ruptura y, en consecuencia, ganado el derecho de asumir la dirección del país» (Cortés [1861], cit. en *Historia de los intelectuales en América Latina*). Algo más elaboradamente otro historiador de la época, Ramón J. Sotomayor, racionalizaba por qué la herencia indígena cedió ante la ruptura hispánica: «No apoyaron (los indios) los primeros movimientos independentistas, ya que la guerra era para ellos una división entre españoles», y tampoco podían arrojarse en brazos del criollato porque éste les había explotado terriblemente, con lo que pretendían: «librarse enteramente de la dominación de una raza que, venida siglos atrás de un mundo desconocido, trastornó el patriarcal mundo de los incas y se apropió orgullosa sus inmensas fortunas» (Sotomayor [1874], cit. en *Historia de los intelectuales en América Latina*, vol. II). Como se dice en España, el que se mueve no sale en la foto.

Ambos casos no agotan, sin embargo, la cuestión. Cada país o área socio-cultural es un caso particular. Los hay que aunque mantengan algún tipo de equilibrio entre ruptura y herencia, se aproximan más al modelo boliviano como Ecuador, Perú, Paraguay o Guatemala, entre otros; y tampoco faltan los más próximos a la propuesta platense, pero probablemente sin la misma convicción ni extensa base étnica, como Chile o Costa Rica. Cuba ha fabricado un híbrido, pero de partes bien diferenciadas, entre la España muy gallega y la santería afro-descendiente; mientras que otros se mueven en un socialismo que apellidan «bolivariano» y del siglo XXI, como la Venezuela del presidente Chávez. Clasificar es siempre mentir un poco. Y al final quedan siempre naciones como Colombia a cuya clase dirigente seguramente le gustaría ser Argentina, pero el buen Dios no le dio los elementos demográficos para ello, y el inclasificable México, donde, sin que el poder último haya dejado jamás de pertenecer a los descendientes de España, se ha formado una auténtica nación mestiza, lo que hay quien supone que debería poner al país al abrigo de las conmociones que en otros predios se auguran.

Todo esto lo percibe de manera difusa la opinión pública española, que se centra en criticar el garrulo pero eficaz líder venezolano –el hombre que odiaba el silencio–; en mal comprender y sentir una vaga irritación

ante las reclamaciones incluso contabilizadas de Evo Morales cuando afirma que con la plata que se extrajo del «cerro rico» de Potosí, se podría tender un puente que atravesara el océano hasta la península ibérica; se persigna en la confusión total cuando se habla de peronismo, aunque ello no obste para que la prensa española haya considerado siempre Buenos Aires una plaza informativa de primer orden; y así quedó probado con la desaparición del ex presidente argentino Néstor Kirchner, en noviembre de 2010, cuando toda la prensa nacional española informaba en primera página, y en muchos casos abriendo la publicación, sobre su inesperada muerte. Colombia, tan querida pero de contornos algo más difusos, será para la eternidad el país donde se habla el mejor castellano de América –o del mundo–; y Fidel Castro tendrá un perdón incluso para parte de la derecha por su obvia condición de español irrenunciable. A pesar del «tsunami» inversionista de las últimas décadas, América Latina sigue siendo un tenaz misterio para España...

RENOVACIÓN, INNOVACIÓN Y REVOLUCIÓN

Sigamos con las siempre imprecisas clasificaciones. En América Latina se dan al menos tres tipos de respuestas a la postmodernidad o globalización, sin que por eso se haya llegado en todos los casos a la modernización. Éstas son en mi cuenta: Renovación, Innovación y Revolución.

RENOVACIÓN

La Renovación sería una permanencia sobre el propio terreno, pero adecentándolo, haciéndolo más eficaz. La Innovación supone algún cambio estructural sin llegar a romper del todo con la situación precedente, que suele caracterizarse por recorrer tierra incógnita y poseer solo una idea difusa de adónde se dirige. La Revolución, el más fácilmente reconocible de los tres planteamientos, es la tentativa de hacer borrón y cuenta nueva.

Un ejemplo modélico de Renovación sería Chile, que ya hizo su Innovación con la liquidación por tiempos del pinochetismo en los años noventa,

y que con la sucesión del presidente liberal-conservador Sebastián Piñera a la socialista Michelle Bachelet, no ha cambiado nada fundamental, pero aspira a limpiar los establos de Augias de la economía chilena sin inaugurar por ello una nueva ruta. Así se mantiene la línea democrática liberal-capitalista, o si se prefiere social-capitalista, de los 20 años de gobierno de la Concertación, básicamente formada por socialdemócratas y demócrata-cristianos. Si acaso las únicas novedades se refieren a la política exterior. A la señora Bachelet le costaba decir lo que pensaba de Hugo Chávez, y Piñera puede tener menos complejos. Y con éste más que se insinúa ya la formación de un nuevo bloque conservador con Colombia, Panamá y México, que pueda hacer de contrapeso al bloque bolivariano de Venezuela, Bolivia, Nicaragua y hasta cierto punto Ecuador. Y en parecida tesitura se encuentran países como Colombia, donde Juan Manuel Santos, tan de derechas como su antecesor Álvaro Uribe, pero aspirante a una diferente modernización, quiere ir mucho más allá de la política de acoso y derribo de las FARC del que fue su mentor, y hoy rival; ahí anda también el propio México, donde Felipe Calderón aspira a renovar si gana —él o sus sucesores— la dura contienda con el narcotráfico, pero donde ya su antecesor, el también derechista Vicente Fox, había presidido una Innovación democratizadora. Finalmente me parece también solo renovación por muy ambiciosa que resulte, la del Brasil del presidente Lula, a quien el 1 de enero de 2011 sucedía su pupila aparente, Dilma Rousseff. El gigante latinoamericano aspira nada menos que a ocupar un espacio en el club de las grandes potencias.

INNOVACIÓN

La Innovación, mucho más difícil de categorizar porque se trata de una casilla por definición inestable, podría explicar el caso de Venezuela. ¿Está haciendo el presidente Chávez una revolución? Él dice que sí, pero las revoluciones que hemos conocido si no siempre sabían adónde iban, sí rompían absolutamente con lo que dejaban atrás. Y no es una dictadura sin más lo que el líder carismático quiere implantar en su país. Chávez no pretende hacer de Venezuela una segunda Cuba, pero con petróleo. La visible limitación pero no aniquilamiento de la libertad de expresión en Venezuela, parece poner en práctica una máxima de Gramsci, aunque cambiando de protagonistas. El marxista

italiano sostenía que la sociedad liberal-capitalista entroniza una serie de instancias de poder como son patronales, ateneos, universidades, dirección de grandes empresas, que son siempre de derechas. Así, mande quien mande por la ley de las urnas, la textura social será permanentemente conservadora, como se decía del Civil Service británico, que por mucho que ganaran elecciones los laboristas anclaba el país en un fundamentalismo *tory*. Y hacia ello parece dirigirse hoy el líder bolivariano, que quiere convertir esos cuerpos intermedios, como consejos comunales, instancias varias de poder local, o el propio ejército, en correas de transmisión para el Ejecutivo. Así es como Chávez parece aspirar a crear un sistema en el que convivan partidos políticos, elecciones libres en lo tocante al ejercicio del sufragio, y un circuito independiente de medios de difusión, de forma que todo ello garantice legalmente la permanencia del poder chavista. Y eso no me parece una revolución, porque no trata tanto de cambiar formalmente las reglas de juego, como de hacer que éstas se sometan al líder. El «*maître a penser*» de la oposición, Teodoro Petkoff, llamó a ese proyecto «totalitarismo light» (Petkoff, 2008).

REVOLUCIÓN

Lo único que se parece hoy a una Revolución en América Latina es el proyecto de Evo Morales en Bolivia.

Los tres presuntos mosqueteros del bloque que se autodenomina anti-imperialista, Chávez de Venezuela, Morales de Bolivia, y el presidente Rafael Correa de Ecuador, coinciden, probablemente, en que es difícil o aun imposible llevar a término el tipo de cambio que desean con los instrumentos políticos propios de la democracia occidental, y la libertad de expresión muy significativamente como valor muy central entre ellos. Fuera de ese acuerdo a tres, las diferencias están, sin embargo, muy presentes. El bolivarianismo de Chávez no puede sentarle demasiado bien a Morales, puesto que si bien ambos son fuertemente críticos del papel histórico de España en América Latina –califican de «genocidio» la obra de los conquistadores– para el indio aymara el Libertador Simón Bolívar –al que idolatra el presidente venezolano– no puede ser sino un «español» que aunque se rebeló contra la metrópoli, formaba parte de una versión de la historia americana donde lo «latino» seguía siendo el eje y los pueblos originarios y afro-descendientes aparecían como subalternos. E,

igualmente, la espeleología histórica de Morales no puede complacer demasiado al ecuatoriano Correa, típico jacobino que, si bien propugna la elevación del indio a la plena ecuatorianidad, no se entusiasma con la recuperación del pasado indígena, ni con autonomías políticas que puedan fraccionar la unidad democrática del país.

Los promotores de la Revolución boliviana, entre ellos el criollo y vicepresidente Alfredo García Linera, probablemente saben adonde quieren ir, pero difícilmente cómo conseguirlo. El «Socialismo» del nuevo patronímico nacional República Plurinacional Socialista de Bolivia ha consistido hasta ahora en subsidiar a los más necesitados con un bono Dignidad, y otras generosidades, así como en nacionalizar la explotación de vastos recursos naturales, notablemente de las grandes reservas de gas, con objeto de retirar un porcentaje mayor que en épocas anteriores de los ingresos de las multinacionales.

Lo auténticamente revolucionario hay que buscarlo en otros propósitos. El presidente boliviano quiere hacerle la guerra al pasado racista del país, y extirparlo del presente por la vía legal. La sola mención de actuaciones o declaraciones de algún contenido considerado racialmente discriminatorio estará penado con la cárcel; la judicatura pasará a elegirse por votación popular con lo que el presidente, fiando en su fortísimo tirón electoral, pretende que se convierta en un feudo de su partido, el MAS (Movimiento al Socialismo). En esa purga que abarca hasta la literatura se ha incluido en el índice indigenista el clásico José María Arguedas, que publicó en 1958 una de las grandes novelas de la literatura hispanoamericana, *Los ríos profundos*. Pero el proyecto estrella es la creación de una jurisdicción autóctona separada, que habrá de convivir con la de corte occidental. Así se pretenden rehacer unas formas de vida anteriores a la llegada de los españoles; que Bolivia se transforme en una república plurinacional, en la que la mayoría indígena deshispanice progresivamente el país. Es lo que Morales llama una «refundación» que cuando menos mantenga en cuarentena el pasado colonial.

La opinión española lo ignora hoy casi todo sobre las intenciones de La Paz, y como mal puede sumarse a la versión anglosajona y protestantoide sobre las causas del retraso de América Latina, que atribuían al «papismo», y menos aún, a la herencia de un pueblo español acusado de medievalizante —cuando no puede haber nada más moderno que querer averiguar cómo es el mundo—, puede tender a suponer que ha sido la propia independencia, sin distinción de responsabilidades por etnias dentro de la misma, la responsa-

ble de ese pasado en el que el indígena parecía un realquilado en su propio país. Las empresas españolas, en cualquier caso, han declarado su intención de seguir trabajando en Bolivia o Venezuela, pese a las estatalizaciones, pero casi nadie es consciente entre la opinión peninsular de que cerca de un 10% del PIB español se ha venido generando estos últimos años en América Latina.

Evo Morales, visto desde la península, resulta un personaje quizá algo arcaico, dado a vestir como si fuera un promotor del folklore andino, peculiar pero no hostil. El gusto por mascar coca en crudo del medio rural boliviano se ve también como una excentricidad de pueblos insuficientemente romanizados, pero la transformación de la hoja en pasta de cocaína y su distribución clandestina en Europa a través de sus puntos de recepción en España, no contribuyen, precisamente, a favorecer la comprensión del fenómeno.

AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA

La triple categorización citada no pretende, sin embargo, formar una trama perfecta que nos dé la posición exacta de cada país entre Renovación, Innovación y Revolución. Las características de cada una de ellas se mezclan entre sí, y distintos Estados latinoamericanos reúnen, o han reunido, condiciones de más de uno de esos tres receptáculos, que, por añadidura, aparecen englobando cada uno de ellos al anterior, de forma que la Revolución implica Innovación y Renovación, y la Innovación parte siempre de una intención renovadora. Tan solo la Renovación puede aparecer en estado puro, sin que necesariamente pase a más. Por ello, todos los Estados latinoamericanos figuran como mínimo en grado de tentativa en la casilla de la Renovación, razón por la que también se perfilan zonas difusas como una tierra de nadie entre categorías.

El Salvador que preside el ex guerrillero Mauricio Funes, ¿qué es más, Renovación o Innovación? La Innovación consistiría en este caso en que un partido formado en la lucha contra la dictadura militar –el Frente Farabundo Martí, marxista y favorable al chavismo– ha llevado a la presidencia a un reformista, que quiere que el país funcione como una democracia occidental. Pero, en teoría, el traje de la Renovación le resultaría también indicado, puesto que una parte del electorado salvadoreño considera que el país «ya»

era suficientemente democrático antes de Funes, y no espera que se innove más de la cuenta. ¿Y qué es la Nicaragua del antiguo sandinismo, sino pura permanencia sobre el propio terreno en lo que afecta a la continuidad de la presidencia de Daniel Ortega? La Renovación consistiría a lo sumo en la ruptura del pacto de condominio nacional entre el presidente y Arnoldo Alemán ante las próximas elecciones a la primera magistratura. La Guatemala de Álvaro Colom aspiraría a entrar en la categoría de la Renovación, para lo que el Estado en su precariedad parece insuficientemente dotado. Las categorías, por tanto, son solo parpadeos que se encienden y se apagan, así como cambian de lugar.

Ante tal magma se es probablemente algo injusto con la opinión española, cuando se le reprocha su desconocimiento de América Latina. Recuerdo un coloquio en Madrid en el que un representante de una nación centroamericana se quejaba amargamente de que la prensa española apenas prestara atención a su país, sin ser consciente de que la propia prensa nacional latinoamericana apenas lo hace. El gran escritor uruguayo José Enrique Rodó escribía en una carta a un colega argentino, proponiendo como tarea esencial de la intelectualidad continental que se acabara «el actual desconocimiento de América por América misma» (Rodó [1896], cit. en *Historia de los intelectuales en América Latina*, vol. II). La reclamación sigue hoy plenamente vigente y es la prensa latinoamericana la que tiene que hacer realidad lo que el filósofo peruano Antenor Orrego llamaba «El Pueblo-Continente» (Orrego [1938], cit. en *Historia de los intelectuales en América Latina*, vol. II) refiriéndose a todos los habitantes, blancos, mestizos, negros e indios, naturalmente indígenas en su totalidad de América Latina.

El funcionamiento de la prensa es particularmente llamativo. El invitado centroamericano se quejaba de España —y una parte de razón tiene— pero aun así la prensa española es la única que en el mundo desarrollado informa sobre América Latina. ¿Quién escribe más de México fuera de México? ¿Quién se interesa más por Argentina fuera de Argentina? La prensa española, y no la de los restantes países latinoamericanos, ni tan siquiera limítrofes. ¿Y qué decir del resto de la prensa europea o norteamericana? América Latina le interesa menos al *New York Times* que el África negra, y de la prensa europea solo *Le Monde* sigue de forma algo sistemática los acontecimientos latinoamericanos. Tomemos como caso de estudio las secciones de Internacional de los dos grandes diarios de Buenos Aires, *Clarín* y *La Nación*, que cultivan

prioritariamente una selección de noticias del «Primer Mundo», en detrimento de la información sobre la propia América Latina: los parajes de visita más habitual son, aparte de Estados Unidos, lo que es inevitable, Rusia, China –lo que también se entiende por su frenético desembarco económico en Iberoamérica–; el conflicto árabe-israelí; la Unión Europea; y, quizá, calamidades africanas varias. Y tiene poco sentido que un lector bonaerense conozca mejor el problema de la disputa por Jerusalén de palestinos e israelíes que el combate contra las FARC en Colombia. También es verdad que algo ha cambiado con la irrupción del chavismo en el escenario político, con toda la formidable capacidad de producir titulares de su líder, pero la propia prensa chilena ha tardado en preocuparse por la revolución de Evo Morales en la vecina Bolivia. Y en Argentina he oído a respetabilísimos profesionales –no solo periodistas– negar toda trascendencia a la nueva visibilidad de la Pachamama, la madre tierra indígena, en países de su misma lengua.

Y cuando digo información del Primer Mundo me refiero a la actualidad que se supone que interesa a los señores, al criollato y su clientela, que es la única que, con la excepción de Argentina y Uruguay, donde el mercado es mayor, compra periódicos. La información sobre la mayor parte de América Latina parece, en cambio, que no tiene caché suficiente, salvo cuando se trata de grandes desgracias como el terremoto de Haití o la frecuente devastación de tifones y huracanes, para interesar a ese público. Y todo ello es un raro favor que se le hace a la prensa española de ámbito nacional, que raramente publica menos de una o dos páginas diarias sobre América Latina. Seguramente no servirá todo ello para vender más periódicos en España, pero es una información que siempre despierta el máximo interés en las élites latinoamericanas. Siempre gusta que hablen de uno.

ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA

La política exterior española, especialmente en relación con el mundo americano, sufre de una grave enfermedad congénita. Los dos grandes partidos españoles, el PSOE, izquierda, y PP, derecha, son incapaces de concebir una política de Estado que no esté sometida a los vaivenes de los cambios de gobierno. Si a una administración socialista se le ocurre lanzar la idea de la

Alianza de Civilizaciones, como hizo al comienzo de su mandato la administración de José Luis Rodríguez Zapatero, el PP trata de ridiculizar la iniciativa; y el propio gobierno descuida vender con anticipación la idea para que no la rechacen sin más. Eso ya ocurría a mediados de los años noventa cuando el gobierno liberal-conservador de José María Aznar lograba arrastrar a la Comunidad Europea a una política de hostigamiento y presión contra la Cuba castrotrista, aun a sabiendas de que con ello se situaba en las antípodas de la posición socialista, partidaria de «un diálogo constructivo», que tampoco servía para construir gran cosa.

La América Latina del siglo XXI no es la de décadas anteriores. Hugo Chávez en Venezuela ha sacado a su país del contexto latinoamericano clásico, es decir occidental, para acercar su país a Cuba y de manera un tanto exótica a Irán, Siria y hasta Libia; en esa correría le han seguido en parte el boliviano Evo Morales, el ecuatoriano Rafael Correa, y con el mayor fervor Daniel Ortega en Nicaragua. Pero lo que importa a España es en qué medida la política exterior —e interior por las inversiones españolas— de esos países puede resultarle problemática. Los bicentenarios, sin embargo, aunque sus celebraciones aún duraran algún tiempo, han pasado sin pena para España y escasa gloria para sus con-celebrantes; el grado de violencia verbal contra el colonialismo español ha sido menor que lo esperado y oficialmente se ha manejado el asunto con sordina. Eso remite, sin embargo, a otras cuestiones de fondo. Chávez asume el manto de Simón Bolívar y con ello un anti-españolismo que para mantenerse ha de redoblar en decibelios; pero la posición de Morales es mucho más ancestral. La des-hispanización del país está en las cartas y eso no puede entusiasmar a ninguna política exterior española.

La posición asumida públicamente por el anterior ministro de Exteriores del gobierno socialista, Miguel Ángel Moratinos, y su sucesora Trinidad Jiménez, es la de que España tiene que hallarse poco menos que en posición de servicio; de «acompañar» en el caso de los bicentenarios las conmemoraciones, sin decir una palabra más alta que otra, y cuando corresponda poner la otra mejilla, como cada vez que aquellos dirigentes latinoamericanos acusan a España de «genocidio». España, según esta visión de las cosas, no debe atacar ni criticar salvo en extrema y legítima defensa; y en el caso cubano, obrar para que la UE abandone toda intención agresiva, política con la que ha obtenido cuando menos la liberación de algunas docenas de presos políticos. En este contexto no deja, sin embargo, de constituir una convalidación y reco-

nocimiento el apoyo explícito de la Iglesia católica cubana a la política privatizadora pero sumamente cautelosa de Raúl Castro, que sucedió en la presidencia a su hermano Fidel –gravemente enfermo– en 2008. Es cierto que tanto las opiniones públicas como los gobiernos latinoamericanos, de izquierda o derecha, no claman por la intervención de oficio de España, a la que solo quieren como mediadora, y eso cuando se lo pidan.

Pero el problema va más allá. La España democrática no se ha sumergido en sí misma para preguntarse qué «comunidad imaginada» es, mientras que nacionalidades españolas como Cataluña no han cesado de alimentar una versión de su forma de estar en el mundo. Y eso afecta directamente a las relaciones del gobierno de Madrid –el que sea– con Latinoamérica porque la única versión de España más o menos en vigor sigue siendo la de la España imperial, la nacional-católica, aunque esté, como los toros, afeitada. Urge una revisión que empiece por los libros de texto de enseñanza media. En los años ochenta y noventa se hizo en la España castellana un cierto expurgo que eliminaba las más groseras alusiones al protestantismo de la Reforma y a la piratería inglesa y holandesa en el Caribe, con lo que se había depurado el «menéndez-pelayismo» ancestral, pero ese vacío no había sido sustituido por nada o casi nada. Urge, por ello, una nueva narrativa que permita renegociar el futuro con las víctimas de la conquista y la colonización de América. ¿Hay que pedir perdón por lo que sucedió en ese tiempo? Como mínimo es un asunto a debatir. Moratinos me dijo en una ocasión que no, pero tampoco le ofendió la pregunta. ¿Fue la matanza genocidio? Yo opino que no porque faltó la voluntad y una política encaminada a ese fin. Y cabe rechazar hoy tanto panfletos anti-académicos al estilo de *Las venas abiertas de América Latina* como la santa inocencia de la espada y la cruz. Los gobiernos cambiarán en América Latina, pero la ascensión del indio en Bolivia parece ya un hecho irreversible. Y España tiene y sabe cosas que le hacen falta a Evo Morales o sus sucesores. De eso es de lo que hay que hablar.

La propia evolución de España en su relación editorial-intelectual con América Latina subraya todo lo anterior. Si durante los siglos XIX y XX España había perdido su magisterio intelectual sobre las antiguas Indias, que cedieron ante la novedad y la modernidad de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, en la segunda mitad del siglo pasado y hasta la actualidad nuestro país se ha convertido en una gestora social y profesional de la intelectualidad literaria latinoamericana. Los escritores de lo que fue el «boom» han conquistado el

mundo de los lectores a través de la industria editorial española. Mario Vargas Llosa, muy propiamente nacionalizado español sin dejar de ser por ello gran peruano, así lo reconocía en el discurso de aceptación del Nobel de Literatura en 2010; sin España no habría sido lo que es; una España hogar; una España altavoz; una España editorial. Otro gran Nobel, el colombiano Gabriel García Márquez, así lo ha sentido siempre y no por casualidad ha denominado a la organización por él creada para la promoción y enseñanza del periodismo en América FNPI (Fundación para un Nuevo Periodismo Iberoamericano) y no –nótese– «latinoamericano». Muchos españoles se alegraron de la concesión del Nobel a ambos novelistas tanto como si fueran españoles de raíz y no solo consecuencia.

Y aún queda una relación tan íntima como solo aparentemente superficial entre los dos mundos. La música. Numerosos cantautores y cantantes sin autor españoles son tan conocidos en América como en España, lo que igualmente ocurre con los latinoamericanos, y la «salsa» y el baile, junto con los culebrones televisivos, han sido la gran aportación latinoamericana al acervo cultural de media España, desde la juventud al ama de casa. El Buena Vista Social Club, de origen cubano, es una gran multinacional del movimiento de las caderas. Si acaso la gran asignatura pendiente es el cine, terreno en el que España no ha sido capaz, en gran parte por falta de base industrial, de interesar a los públicos de su lengua, como Estados Unidos y en menor medida Gran Bretaña sí han sabido, allende incluso las fronteras de su lengua.

España, ni madre, ni tía, significará tanto en el mundo como el espacio mental, político, material que sepa llenar en América Latina –o Iberoamérica–; tendrá un puesto en Europa, que jamás hay que abandonar, correspondiente al que tenga en el concierto de naciones de nuestra lengua, porque sin América Latina la política exterior española carece de profundidad de campo. Hace unos años, el ya citado Felipe Fernández Armesto escribía en inglés y sin saberlo el epílogo de este epílogo: «Si el siglo XX fue “americano” en virtud de la preponderancia de Estados Unidos, el XXI puede también ser “americano”, en el sentido más amplio de la palabra» (Fernández Armesto, 2004). Es eminentemente necesario que España esté presente en ese futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Benedict (1983), *Imagined communities*, Londres, Verso.
- Cañizares Ezquerro, Jorge (2007), *Católicos y puritanos en la colonización de América*, Madrid, Marcial Pons.
- Cortés, Manuel J. (1861), «Ensayo sobre la historia de Bolivia».
- Darío, Rubén (1901), «España contemporánea».
- Fernández Armesto, Felipe (2004), *Las Américas*, Madrid, Debate.
- Galeano, Eduardo (2009), *Las venas abiertas de América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- Orrego, Antenor (1938), *El pueblo-continente*.
- Petkoff, Teodoro (2006), «Hugo Chávez hacia el 'totalitarismo light'», Madrid, en *El País*, 25 de diciembre de 2006.
- Rodó, José Enrique (1896), *Ariel*.
- Sarmiento, Domingo (1988), *Facundo, civilización y barbarie*, Madrid, Alianza.
- Sotomayor, Ramón J. (1874), «Estudio histórico de Bolivia».
- Troeltsch, Ernest (1951), *El protestantismo y el mundo moderno*, México, FCE.
- Zanetti, Susana (2010), *Historia de los intelectuales en América Latina*, II vols., coord. por Carlos Altamirano, Buenos Aires, Katz.

RELACIÓN DE AUTORES

Enoch Adames Mayorga es magíster en Sociología por la Universidad de Costa Rica y egresado del postgrado en Estudios Políticos de la Universidad de Panamá. Académico en diferentes universidades de Costa Rica y Panamá e investigador y consultor de organismos nacionales e internacionales: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) y Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA). Ha publicado diversos trabajos sobre gobernabilidad democrática, partidos políticos, ecología política y sobre ciencia y tecnología. Es miembro de la Comisión Sectorial de Ciencias Sociales de la SENACYT, de la Junta Directiva de la Asociación Panameña de Sociología (APSO), del Comité Editorial de la Revista *TAREAS* y del Consejo Editorial de la Revista *Procesos Sociales*. Ejerce en la actualidad la coordinación académica del Programa FLACSO-Panamá.

Héctor Aguilar Camín es periodista, novelista e historiador mexicano. Es doctor en Historia por el Colegio de México. Como novelista sus obras más conocidas son: *Morir en el golfo*, Editorial Océano (1980); *La decadencia del dragón* (1983); *La guerra de Galio*, Editorial Cal y Arena (1990); *El error de la luna*, Alfaguara (1995); *El resplandor de la madera*, Alfaguara (1999); *Las mujeres de Adriano*, Alfaguara (2002); y la novela corta *Mandatos del corazón* (2003). En 1998 obtuvo el Premio Mazatlán de Literatura por su libro *Un soplo en el río*. También ha cultivado con asiduidad la obra histórica y el ensayo. Fue miembro del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 1990 a 1999. Ha obtenido, entre otros reconocimientos, el Premio Nacional de Periodismo de México y fue investido doctor Honoris Causa por la Universidad Veracruzana en 2009. Fue director de la editorial Cal y Arena, subdirector del diario *La Jornada* y colaborador de *Milenio*. Actualmente es director de la revista *Nexos*. Miembro del Patronato de la Fundación Carolina México.

Genaro Arriagada, egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, ha sido *fellow* del Institute of Politics de la Universidad de Harvard y del Woodrow Wilson en Washington D.C. Se ha desempeñado como ministro secretario general de la Presidencia, embajador de Chile en Estados Unidos, miembro del Consejo del Banco del Estado de Chile. Fue jefe de la campaña que derrotó a Pinochet en el plebiscito de 1988 y jefe de las campañas presidenciales de Eduardo Frei y Ricardo Lagos. Es autor de una decena de libros sobre la realidad política y social de su país. Desde 1989 ha colaborado con las oposiciones democráticas o las transiciones a la democracia en muchos países, entre ellos Panamá, Nicaragua, Bulgaria, Serbia, Venezuela y Egipto. En la actualidad es miembro de la Junta Directiva de la Universidad de las Américas (Chile); académico senior del Inter American Dialogue en Washington D.C. y presidente del Energy Working Group, creado por esa institución; miembro del Consejo Nacional de TV, nombrado por el Senado; consultor de empresas y organismos internacionales sobre aspectos políticos de los problemas de energía y para el análisis de riesgo político de países latinoamericanos.

Miguel Ángel Bastenier es licenciado en Historia, Derecho, Literatura Inglesa y graduado en Periodismo (Escuela Oficial de Periodismo de Madrid). Ha sido director del diario *Telexprés* (Barcelona) en el periodo 1977-1979, y subdirector de *El Periódico de Catalunya*, 1979-1982. Ingresó en *El País* como subdi-

rector de Información general, de 1994 a 2006, ocupándose de las Relaciones Internacionales. Es autor de los libros *La guerra de siempre* (1999), *El Blanco Móvil* (2001), *Palestina-Israel. La casa de la guerra* (2002) y *Cómo se escribe un periódico* (2009). También ha dirigido varios libros colectivos, entre ellos *Grandes Protagonistas del siglo XX* (2000). Es colaborador en cuestiones de política internacional de *Le Monde*, *Le Point*, *Libération*, *The European* y también en medios latinoamericanos como *El Espectador* y *Semana* (Colombia), *Folha de Sao Paulo* (Brasil), *Público* (México) y *Búsqueda* (Uruguay), entre otros. En la actualidad es columnista y editorialista del diario *El País* y profesor de la Escuela de Periodismo.

Natalio R. Botana, politólogo argentino, obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Lovaina y fue profesor de la Universidad Complutense, la Universidad de Oxford y la Universidad Torcuato Di Tella, entre otras. Obtuvo la Beca Guggenheim en 1979 y en 1995 el Premio Consagración Nacional en Historia y Ciencias Sociales (Argentina). Es colaborador habitual del diario *La Nación* y miembro fundador de la Fundación Círculo de Montevideo, presidida por Julio María Sanguinetti. Es miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de la Historia, y muchos de sus libros son clásicas fuentes de consulta. Es autor de más de una decena de libros y de multitud de artículos; entre sus últimas publicaciones se encuentran: *El régimen político después de la crisis* (2006); *El siglo de la libertad y el miedo* (1998); *De la República posible a la República verdadera* (con Ezequiel Gallo, 1997) y *Poder y hegemonía*. Es columnista habitual del diario *La Nación*.

Fernando Cepeda Ulloa es doctor en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Colombia. Realizó estudios de postgrado en Ciencia Política en la New School for Social Research, Nueva York. *Fellow* de St. Antony's College, Universidad de Oxford. Miembro del Diálogo Interamericano, Washington. Ha sido director del Departamento de Ciencia Política, decano de la Facultad de Derecho, director del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), y vicerrector de la Universidad de los Andes, Bogotá. En el sector público, ha sido ministro de Gobierno, ministro Delegatario de Funciones Presidenciales, ministro de Comunicaciones, ministro Plenipotenciario y Encargado de Negocios (Washington), embajador en Londres, París, Ottawa

y representante permanente de Colombia en la ONU (Nueva York) y en la OEA (Washington). Es autor de libros y ensayos sobre política internacional, gobernabilidad, financiación política, corrupción, etc. Desde 1963 es profesor en la Universidad de los Andes, puesto que desempeña actualmente.

Rosa Conde es licenciada en Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). De su trayectoria política cabe destacar su cargo de ministra-portavoz en los Gobiernos de Felipe González (1988-1993), de secretaria general de la Presidencia del Gobierno (1993-1996) y de diputada al Congreso de los Diputados en cuatro legislaturas (1989-2004). En el Parlamento, ha sido portavoz en las comisiones de Control Parlamentario de RTVE y de Reglamento de la Cámara. A lo largo de su trayectoria profesional ha ostentado los cargos de jefa del Gabinete Técnico y directora general del Centro de Investigaciones Sociológicas, y directora de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Asimismo, ha trabajado como analista en el Gabinete de Estudios Sociológicos del Ministerio de Trabajo y se ha involucrado en el sector universitario como profesora de Estructura Social y Sociología de la Familia en la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM. Ha sido directora general de Noxa Consulting y miembro del Advisory Board de Accenture. Forma parte de los patronatos del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), de la Residencia de Estudiantes, de la Fundación Comillas, de Solidaridad Internacional, de la Fundación Universidad.es y de la Fundación Consejo México-España. Desde 2004 es directora de la Fundación Carolina y codirectora de la revista *Pensamiento Iberoamericano*.

Jimena Costa Benavides es licenciada en Ciencias Políticas y diplomada en Educación Superior de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz (Bolivia). Maestra en Ciencias Sociales con mención en Análisis Político de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Especialista en Gerencia Política y Maestra en Gestión y Políticas Públicas de Maestrías para el Desarrollo-Universidad Católica Boliviana-Harvard Institute for International Development. Candidata del doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Postdoctorada en Política y Cultura en América Latina del Centro de Estudios Post Doctorales de la Universidad Central de Venezuela. Docente universitaria desde 1990, investigadora, consultora, analista y asesora política de diversas organizaciones bolivianas

y organismos internacionales. Columnista de *La Prensa*, *La Razón*, *El Día* y el *Correo del Sur*. Es autora de diversas publicaciones sobre sistema de partidos políticos; participación política de mujeres; proceso autonómico en Bolivia; procesos electorales, cultura política; y particularmente análisis de coyuntura política: de 2009 a 2011 para el Instituto Prisma y de 2001 a 2005 para la Fundación Milenio, además de análisis prospectivos.

Juca Ferreira (João Luiz Silva Ferreira) es actualmente embajador de la SEGIB en Misión Especial para las celebraciones del Año Internacional de los Afrodescendientes y fue ministro de Cultura de Brasil bajo la presidencia de Lula. Es sociólogo y ha dedicado su carrera a la política ambiental, social y cultural. Pasó nueve años en el exilio en Chile, Suecia y Francia. Estudió Historia en la Universidad Federal de Bahía y en Estocolmo, y Ciencias Sociales en la Universidad de París I-Sorbonne, Francia, donde se graduó. Fue concejal por el Partido Verde y secretario de Medio Ambiente de la Municipalidad de Salvador. Fue asesor de Axe, proyecto educativo que trabaja con los niños que viven en las calles. También fue director de la Fundación OndAzul, organización no gubernamental vinculada a cuestiones del medio ambiente. Estuvo durante cinco años en la gestión de la Secretaría Ejecutiva de Gilberto Gil en el Ministerio de Cultura, a quien vino a sustituir como ministro de Cultura de Brasil.

Adolfo Garcé García y Santos es licenciado, magíster y candidato a doctor en Ciencia Política. Se desempeña como profesor agregado en régimen de dedicación total en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Dicta cursos de Teoría Política y Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales y en la de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR. Es investigador Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores. Sus primeros trabajos académicos se enfocaron en el estudio de la relación entre intelectuales, expertos y partidos políticos. Más tarde promovió diversas publicaciones sobre «Think Tanks», partidos políticos y políticas públicas en América Latina. Recientemente se ha dedicado a estudiar la evolución ideológica del Frente Amplio y de algunas de las organizaciones que lo integran. Su obra más difundida es *Donde hubo fuego: El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004)*. Este libro recibió el Premio Bartolomé

Hidalgo que otorga la Cámara Uruguaya del Libro (2007). Es columnista del diario *El Observador*.

Enrique V. Iglesias nació en Asturias, España, y es ciudadano naturalizado uruguayo. Se graduó en Economía y Administración en la Universidad de la República de Uruguay en 1953 e hizo estudios superiores de especialización en EE. UU. y Francia. Inició su carrera en 1954 en el sector privado como director de la Unión de Bancos de Uruguay. En el campo académico fue profesor de Desarrollo Económico y director del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay. Fue miembro del Directorio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), y participó en diferentes cursos de la CEPAL, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de Naciones Unidas, a cuyo Directorio perteneció desde 1965 y del cual fue presidente entre 1967 y 1972. Fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de 1972 a 1985; presidente de la Reunión Ministerial que dio inicio a la Ronda Uruguay del GATT, en Punta del Este, en 1986. Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, con sede en Washington, DC, durante el periodo 1998-2005. En octubre de 2005 empieza su gestión como Secretario General Iberoamericano, cargo que desempeña en la actualidad.

Wilfredo Lozano es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma de Santo Domingo y egresado del doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de México. Ex secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente es director del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES) de la Universidad Iberoamericana en Santo Domingo. Autor de numerosos estudios en el campo de la sociología del desarrollo, las migraciones y la sociología política. Entre sus últimos libros cabe destacar: *Después de los Caudillos* (2004), *Los dos PRD. Raíces sociales y políticas de su presente crisis* (2005), *La Paradoja de las Migraciones* (2008), *Los retos del desarrollo insular* (editor junto a Bridget Wooding, 2008).

José Antonio Ocampo, economista colombiano, en la actualidad es profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos, y miembro del Comité de Asuntos Globales, de la Universidad de Columbia. Fue miembro, en 2009,

de la Comisión de Expertos de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional. Anteriormente fue secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia. Ha sido director de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (Colombia) y de la Universidad Nacional de Colombia, y profesor visitante de las universidades de Cambridge, Yale y Oxford. Es autor de múltiples libros y artículos sobre teoría y política macroeconómica, desarrollo económico, comercio internacional e historia económica.

Simón Pachano es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, donde actualmente se desempeña como coordinador del Programa de Estudios Políticos. Entre sus publicaciones se cuentan *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en Ecuador* (Quito, 2007); *Temas actuales y tendencias en la ciencia política* (compilador, Quito, 2008); «Militares y política en Ecuador», en Felipe Agüero y Claudio Fuentes (comps.), *Influencias y resistencias. Militares y poder en América Latina* (Santiago de Chile, 2009); «Partidos, alternancia y volatilidad en Ecuador y Perú», en Elena Flores y Ludolfo Paramio (comps.), *Cultura política y alternancia en América Latina* (Madrid, 2008); «Ecuador: Fragmentation and Regionalization of Representation», en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (comps.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Stanford, 2006); *Ciudadanía e identidad* (compilador, Quito, 2003); *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano* (Quito, 1998). Actualmente desarrolla un estudio sobre calidad de la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú. Ha sido profesor invitado en universidades de varios países de América Latina y de España, así como *Visiting Fellow* en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, en Indiana.

Marifeli Pérez-Stable es profesora de la Universidad Internacional de La Florida en Miami. Es autora de *The United States and Cuba: Intimate Enemies* (Routledge, 2011) y *The Cuban Revolution: Origins, Course, and Legacy* (Oxford University Press, 2012, 3ª edición). Coordinó el libro *Looking For-*

ward: *Comparative Perspectives on Cuba's Transition* (University of Notre Dame Press, 2007). La Editorial Colibrí publicó la segunda edición de *The Cuban Revolution* (1998) y de *Looking Forward* (2006). También coordinó el grupo de trabajo Memoria, Verdad y Justicia que publicó el informe *Cuba, La reconciliación nacional* (2003). Es asociada principal no-residente del Diálogo Interamericano y miembro del Council of Foreign Relations.

Sergio Ramírez, nicaragüense, se graduó de abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de León (1964). En 1977 encabezó el Grupo de los Doce, formado por intelectuales, empresarios, sacerdotes y dirigentes civiles, en respaldo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en lucha contra el régimen de Somoza. En 1978 fundó la Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA). En 1979, al triunfo de la revolución, integró la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Fue electo vicepresidente en 1984. Desde el gobierno, presidió el Consejo Nacional de Educación y fundó la Editorial Nueva Nicaragua en 1981. En 1990 fundó en Managua el periódico *El Semanario*, que se publicó a lo largo de diez años. En 1995 fundó el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), a la cabeza de quienes buscaban un camino democrático para el sandinismo. Como escritor su obra literaria abarca más de treinta libros, ocho colecciones de cuentos y una docena de libros de testimonios. Entre los premios y distinciones obtenidas destacan el Premio Bruno Kreisky a los derechos humanos, el Premio Internacional de Novela Alfaguara 1998 y el Premio Latinoamericano «José María Arguedas». Es columnista habitual de diarios y revistas tanto europeos como americanos. Dirige desde Managua la revista electrónica de ámbito cultural y literario *Carátula* y la revista *El Hilo Azul* del Centro Nicaragüense de Escritores (CNE).

Federico Reyes Heróles, politólogo y escritor mexicano, es profesor y miembro del Patronato de la Universidad Nacional Autónoma de México, presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana (capítulo mexicano de *Transparency International*) y presidente del Consejo Directivo de la Fundación Este País. Es autor de diferentes obras narrativas, entre ellas *Ante los ojos de Desiré* (2008); *Noche tibia* (2007); *Canon* (2006); *El abismo* (2002); y libros de análisis como *Alterados* (2010); *Entre las Bestias*; *Los Dioses: del espíritu de las leyes y de los valores políticos*; *Memorial del Mañana*, y *Conocer y Decidir*. Ha sido miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos, miembro fundador de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Es uno de los cinco miembros asociados y fundadores del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI), y miembro del Consejo Consultivo del Centro de Estudios de Historia de México CARSO. Es colaborador habitual de medios de comunicación escritos y comentarista en programas de radio y televisión mexicanos. Miembro del Patronato de la Fundación Carolina México.

Rubens Ricupero, diplomático de carrera en retiro, fue embajador de Brasil en Estados Unidos, ante la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra y en Italia. Ocupó en el gobierno brasileño los cargos de ministro de Medio Ambiente y de la Amazonía y de ministro de Hacienda, correspondiéndole en ese último puesto introducir la nueva moneda, el real, en 1994. En los organismos internacionales, desempeñó la función de secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) por dos periodos sucesivos, de 1995 a 2004. Fue también presidente del Consejo de Representantes y presidente de las Partes Contratantes del GATT. Enseñó Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia e Historia de las Relaciones Internacionales de Brasil en el Instituto Rio Branco, la academia diplomática brasileña. Actualmente es director de la Facultad de Economía y de Relaciones Internacionales de la Fundación Armando Álvares Penteado (FAAP), en São Paulo. Ha escrito varios libros sobre relaciones internacionales, historia internacional, desarrollo económico y social, y mantiene hace muchos años una columna regular de análisis y comentarios en el diario *Folha de São Paulo*.

Milda Rivarola egresó de las facultades de Sociología e Ingeniería Agronómica de Asunción, Paraguay, hizo una especialización en el ISDIBER de Madrid, y un DEA en Historia y Civilización, en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París. Fue docente del posgrado de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de su país. Publicó obras unipersonales de historia social –*Obreros, Utopías y Revoluciones; La contestación al orden liberal; Vagos, Pobres y Soldados; Transición desde las memorias*, etc.– y participó en varias colectivas como *Crónica Historia Ilustrada del Paraguay, Marzo Paraguayo, Una lección de democracia, Cultura política, Sociedad civil y Participación ciudadana*, etc. Fue columnista política del diario *Última Hora*

y sus artículos se editan en revistas americanas y europeas. Integra el Consejo Editorial de la revista *Acción* y la Academia Paraguaya de la Historia. En la actualidad se desempeña como consultora del área política en el PNUD-Paraguay.

Liliana de Riz es doctora en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad de París con Mención Especial y licenciada en Sociología en la Universidad de Buenos Aires, con Diploma de Honor. Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigadora superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ha sido coordinadora y autora principal de los Informes de Desarrollo Humano de Argentina 2002 y 2005 y ha recibido el premio a la «Excelencia en impacto de políticas públicas» otorgado por el PNUD en 2004. Ejerció la docencia en diversas universidades del país y del exterior. Experta en política latinoamericana, ha dedicado sus estudios a los sistemas electorales, los partidos políticos, las políticas públicas y el desarrollo humano. Es autora o coautora de nueve libros, incluyendo *La Política en suspenso 1966-1976* y *Sociedad y Política en Chile: de Portales a Pinochet*, y de numerosos artículos. Ha recibido el premio Konex en la Ciencia Política en 1997.

María Teresa Romero periodista y politóloga venezolana, está especializada en asuntos internacionales y política latinoamericana. Graduada de Comunicadora Social en la Universidad Central de Venezuela (UCV), con una maestría en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh (EE.UU.), y un doctorado en Ciencia Política de la UCV. Es profesora titular en la Escuela de Estudios Internacionales de la UCV desde 1986 al presente, a cargo de las cátedras «Política exterior de Venezuela» y «Estados Unidos y su política exterior hacia América Latina». Ha sido profesora invitada en la Universidad de la Florida en Gainesville (EE.UU.); en el Centro de Estudios Latinoamericanos y Caribeños de la Universidad Internacional de La Florida (EE.UU.); y en el Departamento de Ciencia Política del St. John Fisher College de Rochester (EE.UU.). También se ha desempeñado como investigadora invitada en el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España; en la Biblioteca del Congreso y en la Universidad Johns Hopkins en Washington D.C. Es autora de los libros *Venezuela en defensa de su democracia: el caso de la Doctrina Betancourt*; *Biografía de Rómulo Betancourt*;

Política Exterior Venezolana: El proyecto democrático, 1958-1998; Diccionario de Política, y de los grandes pensadores políticos.

Rafael Roncagliolo Orbegoso es sociólogo, periodista y profesor universitario peruano. Licenciado en Ciencias Sociales y magíster en Comunicaciones. Jefe de misión para Perú y asesor político sénior para los Países Andinos de International IDEA (2009-2010) (Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral Internacional). Jefe para los Países Andinos de International IDEA (2005-2010). Secretario técnico del Acuerdo Nacional (2002 y 2004). Director del Programa Perú de International IDEA (2003). Secretario general del movimiento cívico Transparencia, de Perú (1994-2002). Presidente de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) (1995-1998). Vicepresidente de la International Association for Media and Communication Research/L'Association Internationale des Médias et des Communications dans la Recherche (IAMCR/AIERI) (1982-1986). Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Mundial para la Radio y la Televisión (1994-1999), auspiciado por la UNESCO. Presidente del Instituto para América Latina (IPAL), con sede en Lima (1982-1994). Miembro del Consejo Directivo Latinoamericano de la International Peace Research Association (IPRA). Anteriormente fue director de la División de Estudios de la Comunicación del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, con sede en México D.F. (1976-1982) y director del equipo de estudios de Educación de DESCO, en Lima (1971-1974).

Roberto Rubio Fabián es economista, doctorado en Estudios del Desarrollo por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, y doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Centroamericana de El Salvador. Ejerce como director ejecutivo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y como coordinador del Capítulo Nacional de Transparencia Internacional. Fue miembro de la instancia presidencial, Comisión Nacional de Desarrollo de El Salvador y profesor invitado de la Universidad Católica de Lovaina durante 14 años. Es columnista del periódico *La Prensa Gráfica* de El Salvador y miembro de número de la Academia Salvadoreña de la Lengua, correspondiente de la Real Academia Española. Consultor para distintos gobiernos y organismos internacionales.

Leticia Salomón es licenciada en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH, 1973) y en Sociología por la Universidad de Costa Rica (1977). Investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) y directora de Investigación Científica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), especialista en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad. Durante casi treinta años ha sido investigadora en diferentes temas político-sociales y ha coordinado diferentes procesos de investigación. Es autora de varios libros y multitud de artículos de análisis político-social.

Eduardo Stein Barillas fue vicepresidente de Guatemala de 2004 a 2008. Anteriormente dirigió la Fundación de las Américas y se desempeñó como asesor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) así como consultor de varias organizaciones regionales. Stein tiene una destacada trayectoria en la promoción de la democracia y ha colaborado estrechamente con la OEA en el trabajo hacia ese objetivo. Fue nombrado por segunda vez jefe de la Misión de Observación Electoral en Perú, entre febrero y junio de 2001. Ministro de Relaciones Exteriores en 1996 con el presidente Alvaro Arzú, sirvió en el gabinete del gobierno hasta el final del mandato presidencial. Entre sus experiencias internacionales recientes, Stein ha colaborado con el PNUD, presidió el Diálogo Nacional para la reforma de la Seguridad Social en Panamá, y se desempeñó como asesor del Diálogo Nacional para el compromiso de la Agenda de Estado en Perú. Es uno de los 15 miembros de la Comisión Internacional sobre Amenazas a la Democracia, presidido por la ex secretaria de Estado Madeleine Albright. Recientemente ha sido coordinador de la Comisión de la Verdad sobre el quiebre constitucional en Honduras. Es coordinador de la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.

Gustavo Suárez Pertierra es presidente del Real Instituto Elcano y catedrático de la Facultad de Derecho de la UNED, Madrid. Ministro de Educación y Ciencia (1993-1995) y ministro de Defensa (1995-1996). Licenciado en Derecho por la Universidad de Oviedo y doctor por la Universidad de Valladolid. En 1973-1974 amplió estudios en la Universidad de Múnich. En 1978 obtuvo una cátedra en la Universidad Complutense de Madrid, de la que fue secretario general en 1981-1982. Director general de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia y presidente de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (1982-

1984). Subsecretario de Defensa (1984) y secretario de Estado de Administración Militar (1990-1993). Diputado al Congreso por Asturias en la VI Legislatura y Presidente de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas. Director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa (2001-2005). Profesor visitante de diversas universidades españolas y extranjeras, miembro de sociedades académicas, comités científicos y fundaciones. Es autor de varias decenas de estudios jurídicos, así como de numerosos estudios sobre cuestiones relacionadas con la defensa y la posición constitucional de las fuerzas armadas.

Constantino Urcuyo Fournier es abogado por la Universidad de Costa Rica (1973) y cursó un Ciclo Superior de Estudios Políticos, en la Universidad de Burdeos (1974). Doctor en Sociología Política, por la Universidad de París-Sorbona (1979). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (1973-2011) y director de la misma (1979-1984). Profesor invitado de la Universidad de Tulane (2007) y de la Universidad de Salamanca (2008). Asesor externo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en Chile 1988-1991. Consultor de Center for Democracy (1991-1992) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en varios periodos. Miembro de la Junta Directiva del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP, Guatemala) (2010). Investigador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA), 1984-2011 y director académico del mismo en 2006-2011. Diputado en la Asamblea Legislativa (1994-1998) y asesor presidencial (1998-2002). Comisionado para el Plan Puebla Panamá, con rango de embajador en Misión Especial (2001-2002). Colaborador en diversos medios de comunicación (*La Nación*, *El Financiero*, Radio Universidad, Canal 6) y autor de diversos artículos académicos y capítulos de libros. Entre sus libros destacan: *Más Democracia*, *Reforma Política y Gobernabilidad*, *Hacer Política*, *La Policía en Costa Rica*, y *Algunas Reflexiones sobre el Institucionalismo*.

Juan Gabriel Valdés obtuvo el grado de doctor (PhD) en Ciencias Políticas de la Universidad de Princeton en Estados Unidos. Ha sido ministro de Relaciones Exteriores de Chile, embajador y representante permanente de Chile ante las Naciones Unidas y embajador de Chile ante el Reino de España y la República Argentina. Con anterioridad fue director general económico del Ministerio de Relaciones Exteriores y negociador comercial de Chile con Canadá, Estados Unidos y la

Unión Europea. Entre 2004 y 2006 fue representante permanente del secretario general de las Naciones Unidas en Haití y jefe de MINUSTAH, la Misión de paz en ese país. Durante 2010 fundó, y fue el primer director, de la Fundación Imagen de Chile. Ha sido profesor invitado de varias universidades de Estados Unidos y Francia. Es profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Austral de Chile y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

IBEROAMÉRICA 2020

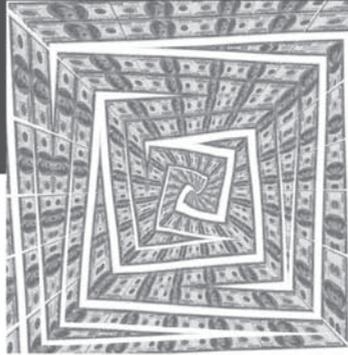
**Retos
ante
la crisis**



Felipe González (ed.)

José Luis Machinea

**La crisis económica en
América Latina**
Alcances e impactos



 **Fundación
Carolina**

 **Universidad
de Alcalá**
INSTITUTO DE ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS (IELAT)

SIGLO


Celestino del Arenal

Política exterior de España y relaciones con América Latina



Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja
(coords.)

Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe



 Fundación
Carolina

SIGLO


Acomienzos de esta década algunos países de América Latina ya han celebrado sus bicentenarios de la independencia y otros más se disponen a hacerlo en los años venideros. Por ello, la Fundación Carolina, la Secretaría General Iberoamericana y el Real Instituto Elcano coincidimos en que era un momento oportuno para hacer un repaso de la situación actual de la región, con el doble objetivo de saber dónde nos encontramos y de poder valorar las evoluciones futuras del continente americano.

En los últimos años se han producido importantes cambios en América Latina. Buena prueba de ello es que, frente a la crisis económica y financiera internacional, la mayoría de los países latinoamericanos han resistido en inmejorables condiciones. Sin embargo, todos los procesos políticos, económicos y sociales llevados a cabo han evidenciado que los distintos países latinoamericanos han tomado su propio rumbo y, más que converger en torno a un modelo o un proyecto común, las distancias entre ellos han aumentado.

De ahí que el presente volumen aborde una doble aproximación: general, por un lado, y con los estudios de caso nacionales, por otro. De este modo se pretende que el libro tenga un planteamiento claramente comparativo, única forma de entender cómo están funcionando la unidad y la diversidad en una coyuntura como la actual. Para ello se ha contado con la participación de destacados analistas, académicos, políticos y escritores que aportan su particular punto de vista sobre el pasado reciente y el momento actual de cada uno de los países de la región.

ISBN 978-84-323-1488-9



9 788432 314889

