

# Los gobiernos progresistas latinoamericanos

## Contradicciones, avances y retrocesos



Juan José Carrillo Nieto  
Griselda Günther  
Fabiola Escárzaga  
(Coordinadores)







LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS  
LATINOAMERICANOS



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Salvador Vega y León  
Secretario general, Norberto Manjarrez Álvarez

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rectora de Unidad, Patricia E. Alfaro Moctezuma  
Secretario de Unidad, Joaquín Jiménez Mercado

## DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director, Carlos Alfonso Hernández Gómez  
Secretario académico, Alfonso León Pérez  
Jefa del Departamento de Política y Cultura, Alejandra Toscana Aparicio  
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

## CONSEJO EDITORIAL

Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous  
Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas  
José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez  
Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

## COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Pablo Mejía Montes de Oca (presidente)  
Clara Martha Adalid Urdanivia / Juan José Carrillo Nieto  
Harim Benjamín Gutiérrez Márquez / Ana Lau Jaiven  
Marco Antonio Molina Zamora / Esthela Sotelo Núñez  
Luis Miguel Valdivia Santamaría / Ricardo Yocelevezky Retamal

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS  
LATINOAMERICANOS  
CONTRADICCIONES, AVANCES Y RETROCESOS

Juan José Carrillo Nieto  
Fabiola Escárzaga  
María Griselda Günther  
*Coordinadores*



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



**ITACA**

*Los gobiernos progresistas latinoamericanos.  
Contradicciones, avances y retrocesos,*  
de Juan José Carrillo Nieto, Fabiola Escárzaga  
y María Griselda Günther (coordinadores)

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud  
Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04960  
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60  
pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>  
ISBN UAM: 978-607-28-0991-8

Diseño de portada:

D.R. © David Moreno Soto  
Editorial Itaca  
Piraña 16, Colonia del Mar  
Ciudad de México, C.P. 13270  
Teléfono 58 40 54 52  
[www.editorialitaca.com.mx](http://www.editorialitaca.com.mx)  
ISBN Itaca: 978-607-97448-8-5

Primera edición: diciembre de 2016

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*



# ÍNDICE

Introducción	9
Razones estructurales del auge y declive de los gobiernos populares <i>Jaime Osorio</i>	15
Las promesas del extractivismo en América Latina: Luces y sombras <i>Aleida Azamar Alonso</i> <i>Amílcar Azamar Alonso</i>	31
¿Construcción del Estado plurinacional o reconstitución del Estado nación en Ecuador y Bolivia? <i>Fabiola Escárzaga</i>	63
¿Rupturas o continuidades? Políticas sociales y ambientales “posneoliberales” en Ecuador <i>Ma. Griselda Günther</i> <i>Roberto Huerta Peruyero</i>	93
Los límites y contradicciones del Estado post-neoliberal latinoamericano en la época global: La experiencia argentina <i>K</i> (2003-2015) <i>Juan José Carrillo Nieto</i>	133
El Partido de los Trabajadores en Brasil: Continuidades y rupturas políticas (1980-2015) <i>Jacques de Novion</i>	167

¿Puede ser fértil la noción de “(re)formismo desde abajo” para pensar los caminos cotidianos –y fundamentales– de transformación social? Reflexiones desde algunas experiencias de lucha <i>más allá</i> , <i>contra y más allá</i> del capital y del estado en Venezuela <i>Raquel Gutiérrez Aguilar</i> <i>Blanca Laura Cordero Díaz</i> <i>Lucia Linsalata</i>	205
¿Hacia dónde va el modelo socialista cubano hoy? <i>Mylai Burgos Matamoros</i>	233

## INTRODUCCIÓN

El presente libro es resultado de la discusión e intercambio realizados en el seminario permanente del área de investigación Problemas de América Latina de la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Xochimilco). Dicho seminario opera desde la fundación del área y tiene como objetivo central discutir y reflexionar sobre los procesos económicos, políticos y sociales y las problemáticas actuales (y no tan actuales) que hacen de América Latina y el Caribe una región particular, un espacio diverso y, a la vez, común. En el seminario participan los miembros del área de investigación y también invitados nacionales e internacionales de diversa formación (académicos, estudiantes de posgrado, militantes de organizaciones sociales, etcétera) que tienen en común el objetivo y el compromiso de pensar a los países que conforman la región como parte de un complejo entramado de intereses y realidades propio y singular.

La diversidad de perspectivas y miradas que se debaten en el área queda de manifiesto en el contenido y las temáticas abordadas en los capítulos que presentamos a continuación. Sin embargo, hay un eje de análisis que atraviesa de manera transversal todas las reflexiones: el desempeño de los gobiernos llamados “progresistas” de América Latina frente a la sociedad de sus respectivos países.

La implementación del modelo neoliberal a partir de los años setenta transformó radicalmente las condiciones económicas, sociales, políticas e ideológicas de los sectores populares en todos los países. El deterioro generalizado de sus condiciones de vida despertó intensas y prolongadas movilizaciones de campesinos, indígenas, masas urbanas y sectores medios empobrecidos en contra de las medidas y los gobiernos neoliberales, consiguiendo su desestabilización y destitución, para abrir el camino a la disputa por el poder por la vía electoral a figuras políticas generalmente ajenas a las élites políticas tradicionales que asumieron las demandas de las masas movilizadas revitalizando los discursos de izquierda con un marcado tinte antineoliberal y antiimperialista. Este espacio permitió el ascenso de gobiernos con un claro discurso de quiebre respecto a sus antecesores neoliberales. O como en el caso de Cuba, donde el contexto internacional neoliberal llevó a la revisión de sus principios políticos y a

la adecuación de las formas de organización de la sociedad a las nuevas circunstancias para responder ante la crítica situación económica que la caída del bloque socialista en 1991 representó para la sociedad cubana y para satisfacer las reivindicaciones internas y atender a la presión externa. Por otra parte, la llegada del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela y la conformación de un bloque de gobiernos progresistas proporcionó a Cuba un respiro y la posibilidad de la supervivencia frente a la presión externa a través de intercambios de productos como el petróleo por servicios profesionales en una lógica más solidaria que comercial.

Es oportuno hacer el balance de lo ocurrido en más de una década desde el inicio de varios de estos procesos políticos, cuando las condiciones del mercado mundial que resultaron favorables a su instalación han cambiado significativamente y la demanda de materias primas y sus precios están a la baja; cuando se hace visible el desgaste político de tales gobiernos, que se mantuvieron en el poder a través de reelecciones sucesivas, y cuando ha sido puesta en cuestión su continuidad por los resultados electorales de diciembre de 2015 en Venezuela, el triunfo de Macri en Argentina, así como los resultados adversos del referéndum para la reelección de Evo Morales en Bolivia de febrero de 2016. ¿Qué se propusieron y qué lograron?, ¿cuáles han sido los obstáculos que han enfrentado?, ¿quiénes son los hombres y las mujeres que los encabezan desde el aparato estatal? ¿Quiénes son los sujetos colectivos que con sus movilizaciones desencadenaron tales procesos?, ¿cuál es el alcance de su participación en tales gobiernos y qué beneficios han obtenido de ellos?, ¿cuál es el juicio que la población hace de ellos?

No hay unanimidad sobre cómo nombrar a estos gobiernos. En el título el presente volumen proponemos llamarlos gobiernos progresistas, pero los propios gobiernos se autodenominan —así como los autores de los textos aquí incluidos y otros analistas— con otros términos como socialistas, de izquierda, posneoliberales, desarrollistas, populares, nacionalistas, populistas, entre otros. Tal vez la mayor virtud del término progresista sea su menor precisión, mientras que socialista, como se denominaron en algún momento los gobiernos de Venezuela y Ecuador, es algo que no ha ocurrido excepto en el caso de Cuba, donde fue abolida la propiedad privada de los medios de producción y éstos fueron estatizados, y donde no había libre contratación de fuerza de trabajo, como se señala en el capítulo respectivo de este volumen. Son de izquierda porque sus adversarios son las derechas neoliberales, pero no son liderados por los partidos de izquierda

marxista preexistentes en esos países, los cuales mantuvieron su condición marginal o desaparecieron. En algunos casos son nuevos partidos de izquierda, como en Brasil y Bolivia, que se alejaron de la perspectiva marxista; en otros casos, los cuadros de los viejos partidos se incorporaron de manera subordinada al nuevo partido, que asumió como estrategia central la lucha electoral limando todo elemento de radicalidad para alejarse del viejo objetivo: la revolución. En el caso argentino es una nueva versión del peronismo la que vincula al nuevo grupo en el poder con las masas de electores y recurre a los viejos mecanismos de movilización. En Venezuela y Ecuador son nuevos partidos los que encabezan los procesos y los que no logran consolidarse como mecanismos de participación de masas.

En todos los casos, el peso del “presidente-caudillo” se impone sobre el aparato partidario y sobre el Estado y los nombres de los presidentes se convierten en la denominación y casi en el programa de su gobierno: chavismo, kirchnerismo, evismo, correísmo, etcétera, avanzando poco en la institucionalización de la democracia y en la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre los asuntos que los afectan, pues para ser considerados como parte del gobierno las organizaciones sociales deben renunciar a su autonomía política.

Subrayamos el hecho de que fue el descontento y la movilización popular en que se tradujo y que luego se convirtió en fuerza electoral lo que hizo posibles estos procesos. De la movilización surgieron las reivindicaciones más radicales y los candidatos presidenciales las asumieron en sus campañas, tales como defensa de la soberanía nacional, recuperación de los recursos naturales de manos extranjeras, mejora de las condiciones de vida de la población, restablecimiento de los derechos anulados por el neoliberalismo (trabajo, salud, vivienda, etcétera), ampliación de los derechos democráticos, ejercicio de derechos colectivos de los pueblos indígenas y no sólo su reconocimiento formal.

Pero ya en el poder los gobiernos tendieron a reducir estas demandas a su mínima expresión. Asumiendo la imposibilidad de superar el capitalismo, se conformaron con ensayar un programa antineoliberal argumentando la incapacidad política de los sectores populares para avanzar hacia transformaciones más profundas. Sus metas se achicaron considerablemente aprovechando las condiciones favorables ofrecidas por el mercado mundial con el incremento de la demanda de materias primas por parte de China, y se orientaron hacia el extractivismo, así, aumentaron considerablemente la variedad de productos extraídos y sus exportaciones

destinando hacia este país la mayor parte de ellas. Durante la década, los favorables precios de sus productos les permitieron distanciarse relativamente de Estados Unidos, a excepción de Venezuela. Ello permitió el incremento significativo de las divisas, y la asignación de una parte de estos beneficios entre la población mediante la elevación del nivel de empleo y los salarios y el mejoramiento de la alimentación y la escolarización. A nivel regional, fue significativa la creación de instituciones que propiciaron relaciones más estrechas entre estos países fuera de la pauta de Estados Unidos, en una tendencial integración latinoamericana. Pero la limitación de los alcances y objetivos de sus proyectos hizo que el ciclo se cerrara muy rápidamente y sin cambios estructurales sustanciales, y en 2015 dichos gobiernos se encontraron en crisis.

Los trabajos que presentamos ofrecen análisis desde distintos lugares y perspectivas teóricas. Algunos de ellos ponen énfasis en la explicación de las condiciones estructurales que permitieron el surgimiento de esos regímenes y propiciaron su declive (Osorio y Azamar y Azamar). Otros hacen un balance de las políticas resaltando las continuidades y/o rupturas respecto a los gobiernos anteriores de corte neoliberal (Günther y Huerta, Carrillo y Escárzaga), y analizan las condiciones, factores y actores que permitieron la llegada al poder de Lula, Correa y Morales (Escárzaga y Novion).

Respecto a las perspectivas de los gobiernos con un proyecto explícitamente caracterizado como socialista, Mylai Burgos, Raquel Gutiérrez, Blanca Cordero y Lucía Linsalata analizan posibles escenarios futuros para Cuba y Venezuela. A partir del potencial de las experiencias “desde abajo” (autogestivas y comunitarias) para el caso de Venezuela, y, para el caso de Cuba, “desde arriba”, a través del análisis de las políticas estatales encarnadas en acuerdos y cambios normativos de las últimas dos décadas, cuyos efectos modifican significativamente el carácter socialista de las relaciones sociales en el país caribeño.

En el primer capítulo, “Razones estructurales del auge y declive de los gobiernos populares”, Jaime Osorio explica por qué los llamados gobiernos progresistas se encuentran en crisis. La hipótesis inicial del autor señala que se agotó un potencial situado en la correlación de fuerzas de las relaciones sociales existentes debido a que la acumulación de fuerza social fue dilapidado por dichos gobiernos. El autor propone que diversas razones de tipo estructural llevaron al fin de dichos proyectos debido a

que se mantuvo el patrón de reproducción del capital que se consolidó en la época neoliberal.

Por su parte, Aleida Azamar y Amílcar Azamar, en “Las promesas del extractivismo en América Latina: luces y sombras”, plantean y comprueban con un estudio cuantitativo comparado que los supuestos beneficios económicos derivados del proyecto extractivista que han impulsado países latinoamericanos como México, Bolivia, Ecuador y Venezuela resultaron en una argumentación meramente retórica que permite sostener y revitalizar el papel histórico de los países latinoamericanos como proveedores de productos primarios. El trabajo examina las políticas extractivistas aplicadas en los cuatro países contrastándolas con los resultados obtenidos en términos económicos y resaltando algunos de los impactos negativos en términos ambientales y sociales que conllevan.

A través de un estudio extenso de los factores y actores que llevaron al poder a los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, así como de la distancia entre el discurso público y las políticas que implementaron, Fabiola Escárzaga, en “¿Construcción del Estado plurinacional o reconstitución del Estado nación en Ecuador y Bolivia?”, expone lo contradictorio de ambos proyectos. Una de las hipótesis centrales de la autora se sintetiza en el uso discursivo de demandas surgidas de las movilizaciones sociales para lograr el ascenso de dichos gobiernos y un corto periodo de legitimidad que permitieron la profundización de un modelo extractivista heredado de gobiernos neoliberales anteriores y la implantación de medidas de fortalecimiento del Estado nación en un sentido autoritario que han debilitado considerablemente a las organizaciones sociales y su capacidad de incidir en la toma de decisiones.

En el capítulo “¿Rupturas o continuidades?: Políticas sociales y ambientales ‘posneoliberales’ en Ecuador”, de María Griselda Günther y Roberto Huerta Peruyero, se muestra la continuidad de las políticas neoliberales tras el velo de un supuesto proyecto progresista a través del análisis y contraste de las políticas ambientales y sociales durante las dos gestiones de Correa y las inmediatamente anteriores. La continuidad se expresa especialmente en las políticas extractivistas y asistencialistas que, lejos de romper con el papel de Ecuador en la economía mundial, profundiza y revitaliza el proyecto neoliberal.

Por su parte, Juan José Carrillo, en “Los límites y contradicciones del Estado post-neoliberal latinoamericano en la época global: la experiencia argentina K (2003-2015)”, hace un recuento de las políticas económicas

de los gobiernos Kirchner en Argentina así como de los resultados y los límites propios de un proyecto que intentó reducir la pobreza sin transformar las relaciones estructurales de la economía periférica que la genera, para lo cual compara la profundidad de las políticas neoliberales con la profundidad de las políticas kirchneristas.

Desde una perspectiva histórica, Jacques de Novion, en “El Partido de los Trabajadores en Brasil: continuidades y rupturas políticas (1980-2015)”, analiza el proceso de formación y consolidación en el poder del Partido de los Trabajadores (PT), sus políticas y el papel que ha cumplido en un escenario regional caracterizado por la emergencia de gobiernos de izquierda o progresistas. Asimismo, ofrece un análisis actual respecto a las perspectivas para el país y el PT teniendo en cuenta la herencia histórica (no tan reciente) que hace de Brasil un país con un entramado sociopolítico y económico particular y sumamente importante para la región.

En “¿Puede ser fértil la noción de ‘(re)formismo desde abajo’ para pensar los caminos cotidianos –y fundamentales– de transformación social?”, Raquel Gutiérrez, Blanca L. Cordero y Lucía Linsalata plantean el potencial transformador de experiencias de lucha e instituciones comunitarias que contrarrestan la tradición estadocéntrica de países como Venezuela en donde además se conjuga un escenario de transformaciones políticas y económicas con serias limitaciones.

Por último, en “¿Hacia dónde va el modelo socialista cubano hoy?”, Mylai Burgos analiza las perspectivas que se abren para el proyecto socialista cubano como resultado de una serie de cambios normativos, eventos internacionales y políticas nacionales entre 1990 y 2015. En este trabajo se exploran estos cambios y se muestra cómo tienden a la promoción, desde el gobierno, de la propiedad privada de los medios de producción y a la apertura de la libre contratación de fuerza de trabajo por particulares, lo que abre el camino a la reaparición del capital en el país caribeño como una forma de resolver la crisis económica que se vive ahí.

De esta manera, el conjunto de trabajos reunidos en este libro ofrece al lector un panorama del ciclo progresista que se vivió en la última década en la región así como su crisis y agotamiento. Esperamos que el material ofrecido proporcione al lector herramientas útiles para seguir conociendo la convulsa región que llamamos América Latina.

*Los coordinadores*



# RAZONES ESTRUCTURALES DEL AUGE Y DECLIVE DE LOS GOBIERNOS POPULARES

*Jaime Osorio\**

## *Introducción*

Tras el triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, en América Latina se abrió un periodo político excepcional, caracterizado por el ascenso de numerosos gobiernos encabezados por fuerzas políticas ajenas a los partidos tradicionales, que expresaron posiciones progresistas frente a las políticas de regímenes militares o de gobiernos civiles autoritarios que se habían hecho presentes en la mayoría de las sociedades de la región entre mediados de los años sesenta y los ochenta del siglo xx.

En la literatura predominante se ha tendido a establecer una distinción entre estos gobiernos, caracterizando como progresistas los de Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay y Néstor Kirchner en Argentina; como gobiernos populares los de Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia, y al de Rafael Correa en Ecuador en el campo de los gobiernos populares o en el de los progresistas, según autores diversos. Estos gobiernos, mayoritarios en la región, presentarían claras distinciones con los calificados como gobiernos derechistas, en donde se ubican los de Vicente Fox en México, Sebastián Piñera en Chile y Álvaro Uribe en Colombia, así como los emanados de la Concertación en Chile, con Andrés Aylwin, Ricardo Lagos y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en un territorio entre los progresistas y los derechistas.

La evaluación de ese periodo excepcional y El posible término de ese periodo excepcional, ante el avance de las fuerzas electorales de la derecha, con triunfos electorales como el de Mauricio Macri en Argentina a

\* Profesor-investigador, Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

finés de 2015 ya se ha iniciado y la evaluación global de estos procesos rebasa con mucho los objetivos de este escrito.

Aquí nos detendremos específicamente en los llamados gobiernos populares<sup>1</sup> y sostendremos que la evaluación de fondo de dichos gobiernos no debe hacerse desde la perspectiva de la “construcción del socialismo del siglo XXI”, fórmula que sintetiza los objetivos señalados por autoridades de esos gobiernos y analistas, sino, por el contrario, desde su capacidad de potenciar las fuerzas sociales en aras de llevar a cabo la “revolución del siglo XXI”.

Este señalamiento implica un giro radical desde el cual ubicarse para evaluar lo realizado y lo no realizado por estos gobiernos,<sup>2</sup> y el norte desde el cual ponderar los procesos y tareas llevados a cabo. Un supuesto implícito en la reflexión es que lo que estaba a la orden del día era potenciar las fuerzas sociales desatadas en aquellos procesos y acrecentar la dinámica de acumulación de fuerzas, no para cualquier cambio social, sino para llevar a cabo transformaciones radicales en las relaciones sociales existentes.

A la mitad de la segunda década del siglo XXI no es difícil señalar que las elevadas expectativas de transformación social que abrieron en su momento los gobiernos populares han llegado a su fin.

En esta exposición vamos a considerar algunos procesos estructurales que podrían explicar tanto el surgimiento como el agotamiento del ciclo potencialmente revolucionario que allí se hizo presente. Hacia el final de esta exposición destacaremos algunos otros temas teóricos y políticos que a nuestro entender tienen relevancia en los problemas abordados.

<sup>1</sup> Definidos como populares por los movimientos sociales y las luchas y movilizaciones que permitieron su ascenso, así como por la base social que los acompaña. Esta situación establece diferencias con los calificados como gobiernos progresistas (o, en una versión más confusa, como posneoliberales), entre los que se incluye a gobiernos como los de Lula da Silva en Brasil, Néstor y Cristina Kirchner en Argentina o Mujica en Uruguay. A la muerte de Chávez le sucede Nicolás Maduro, que en rigor asciende cuando el declive que aquí se analiza ha tomado forma.

<sup>2</sup> El análisis de estos gobiernos es extenso. Mencionaremos algunos trabajos a modo de ejemplo: López *et al.* (2012); García Linera (2009); Lander y Navarrete (2007); Estrada (2012).

### *El nuevo patrón exportador de reproducción del capital*

A lo menos desde los años ochenta del siglo XX se tiende a establecer un nuevo patrón de reproducción del capital en las economías de la región, el exportador de especialización productiva (véase Osorio, 2014), que tras un periodo de tránsito, mayor o menor según los diversos casos nacionales, reemplazó al patrón industrial que en grados variados tomó forma en la mayoría de las economías de la región poco antes de mediados de ese siglo.

A efectos de lo que aquí nos interesa destaquemos algunas características de este nuevo patrón:

- a) Se organiza sobre la base de elevadas inversiones de capital extranjero, lo que trae consigo el retorno de cuantiosas ganancias a las economías de origen.
- b) Se sustenta en agudos procesos de centralización de capitales, alentados por la masiva privatización de empresas públicas, apropiadas por capitales locales y extranjeros.
- c) Privilegia la producción de materias primas, agrícolas, forestales, mineras, petróleo, gas, y también de alimentos, como trigo, soja, carne, vino, plátanos, azúcar, café, cacao.
- d) Hablamos de un proceso que se asemeja al patrón agro-minero exportador que conoció América Latina en el siglo XIX; sin embargo presenta importantes diferencias: estamos en un punto en donde el capital busca la apropiación real del mundo y de cada metro cuadrado, a fin de someterlo a su lógica de ganancia, por lo que todas las tierras que cuenten con materias primas (principalmente mineras y forestales; reservas de agua) o sirven para la producción de alimentos para la exportación, como los antes mencionados, se convierten en un bien que busca ser apropiado por el capital.
- e) Entre los inmediatamente afectados por esta nueva situación se encuentran los pueblos originarios, las comunidades indígenas y los campesinos, cuyas tierras buscan ser integradas de forma dinámica en la nueva reproducción del capital global. No es casual entonces que en estas últimas décadas los pueblos indígenas y las comunidades campesinas se hayan alzado de manera casi simultánea en muchos puntos de la región.
- f) El nuevo patrón también privilegia el establecimiento o mantención de ciertos segmentos manufactureros o industriales de grandes cade-

nas globales de producción, sea de maquila, ensamble o producción de partes de bienes industriales más simples como la maquila de vestuario en algunas economías de Centroamérica o el Caribe, o más complejas, como el ensamble o fabricación de partes de automóviles o aviones, como en Brasil o México.

- g) Mantener segmentos industriales no significa contar con un proyecto de industrialización, lo que ha significado que la planta industrial alcanzada en algunas economías en el patrón anterior ha tendido a ser en lo general desmantelada, porque ya no responde a las necesidades de reproducción del capital que comanda este proyecto.
- h) El nuevo patrón es exportador, lo que indica que el grueso de la producción privilegiada, la más dinámica, se destina a los mercados exteriores, sea hacia Asia, Europa o Estados Unidos, y alguna porción hacia otras economías de la propia región.
- i) En una región en donde históricamente los trabajadores han contado poco en la conformación del mercado interno, por el peso de la superexplotación en la reproducción del capital, el hecho de que se ponga en marcha un nuevo patrón exportador no es ninguna buena noticia.
- j) Esto abre las puertas para que el capital pueda mermar el pago de salarios que violan el valor de la fuerza de trabajo, ya que los bienes exportados tienen poca significación en tanto bienes para el consumo de los trabajadores.
- k) Por otra parte, la presión hacia la baja de los salarios proviene también de la competencia en los mercados mundiales que enfrenta el capital que opera en la región. Parte importante de las ventajas con las cuales estos capitales compiten en dicho mercado reposan en la reducción de los costos sobre salarios y prestaciones sociales, las cuales son reducidas cuando no simplemente eliminadas.
- l) La poca incidencia de los salarios en la creación de mercado para los bienes que hoy el capital privilegia, y el hecho de que dicho descenso salarial pretenda favorecer la competencia de los capitales en el mercado mundial, provoca que la nueva modalidad de reproducción del capital en marcha cuente con las mejores condiciones para incrementar sus ganancias por la vía de apropiarse de parte del *fondo de consumo* de los trabajadores, esto es, apropiarse de parte del valor de la fuerza de trabajo.
- m) Además, el capital ha extendido sus expropiaciones hacia el *fondo de vida* de los trabajadores, apropiándose hoy de años futuros de trabajo y de vida, por la vía de extender jornadas o intensificar el trabajo. El

régimen de superexplotación, propio de una economía dependiente, ha tendido a tensarse hasta sus extremos bajo esta nueva modalidad de reproducción del capital.

Esto es lo que ha ocurrido en América Latina en los últimos treinta o cuarenta años: mientras la masa de las exportaciones, en volumen y valor, creció de manera vertiginosa, alcanzando niveles excepcionales en la primera década del siglo XXI (Cepal, 2008), los salarios, por el contrario, se han derrumbado hasta en 50 o 60% en el mismo periodo, recuperándose levemente en algunos casos en la última década, como resultado de políticas aplicadas por algunos gobiernos, pero sin alcanzar aún los niveles salariales de los años sesenta o setenta (OIT, 2014).

Pero Junto a estos agudos golpes a los salarios directos, las condiciones de vida en general de los trabajadores han sufrido radicales deterioros, como resultado de reducir seriamente o poner fin a las prestaciones sociales en materia de vivienda, salud, educación, así como rebajas de las pensiones, entrega al capital privado de los fondos de pensiones, barriendo con el comercio estatal para sectores populares, al igual que con programas culturales, prestaciones para jardines infantiles, hogares para ancianos, y un largo etcétera.

¿Qué consecuencias sociales y políticas tiene todo esto? Que el capital, en la fase de mundialización en que se encuentra, ha propiciado profundas rupturas de alianzas, de pactos, de mínimas condiciones de convivencia y de vida en común, de imaginarios de comunidad. Las dimensiones más bárbaras del capital se han hecho presentes en medio de una enorme expansión de medios de comunicación, como internet, que junto a la televisión, radio y prensa escrita difunden modos de vida y de bienestar que terminan incrementando los agravios sociales de una población mayoritariamente sometida a los tormentos del trabajo y de la miseria.

### Los límites de la contrainsurgencia: rápidas y masivas respuestas populares

En respuesta a esta aguda violencia institucional, a estas rupturas sociales y a estos agravios emergerán poderosos movimientos sociales que reclamarán su derecho a una vida digna, a poner fin al despojo de tierras, aguas y otros recursos, y que se constituirán en soportes fundamentales en el surgimiento de los futuros gobiernos populares y progresistas.

Para desgracia del capital, las políticas de contrainsurgencia en la región, llevada a cabo de la mano de gobiernos militares y de gobiernos civiles autoritarios, no lograron pacificar ni someter a los oprimidos y dominados, en la búsqueda de dismantelar y aniquilar todo lo que pudiera oponerse a sus planes.

En una región fracturada por los procesos de expansión capitalista, de desarrollo de clases, etnias y otros agrupamientos sociales, y de complejización del Estado, pero en su versión subdesarrollada y dependiente, donde la dimensión de barbarie del capital prevalece sobre su dimensión civilizatoria, la condición de eslabón débil de la región en la cadena imperialista, y de actualización de la revolución, terminó por volver a hacerse presente por caminos para nada esperados: de la mano de gobiernos con una amplia y heterogénea base social, en donde los componentes populares de trabajadores, mineros, campesinos, movimientos indígenas, estudiantes, entre otros, jugaron un papel destacado.<sup>3</sup>

Frente al auge inicial de estos movimientos y procesos, y la emergencia de un empuje potencialmente revolucionario, la historia se ha cargado en los últimos años hacia el declive de ese potencial. El recuento de lo mucho o poco que se hizo está en proceso. Aquí me limitaré a señalar algunos puntos desde el ángulo que me he propuesto para esta reflexión.

### Cambios en las políticas económicas y persistencia del patrón en marcha

Establecidos los gobiernos populares, un problema central –y que marcará su curso y posterior pérdida del potencial transformador– es la persistencia del patrón exportador de especialización productiva. A lo sumo se morigeraron algunos de sus aspectos, como favorecer la apropiación de mayores montos de la renta a manos del Estado, recursos que antes pasaban de manera directa o indirecta a manos del capital privado local y extranjero. Pero la función desintegradora y de agravio social de la lógica del capital siguió imperando, provocando descontento y malestar social, en muchos casos llegando a grandes movilizaciones de protesta. Incluso donde las políticas sociales llegaron más lejos.

<sup>3</sup> Véase Osorio (2009) , en particular cap. IX.

Los mayores recursos en manos del Estado se orientaron a resolver problemas inmediatos, pero por lo general poco o nada para crear nuevos proyectos de producción industrial que permitieran sentar bases para reducir el peso del patrón imperante y ganar en autonomía frente al capital local y extranjero.

Por otro lado, la apropiación intensiva de territorios, materias primas y recursos naturales siguió su marcha, manteniendo la tendencia a la apropiación y despojo de tierras, afectando derechos y generando conflictos con pueblos indígenas y comunidades campesinas, restándolas a la base de apoyo de los gobiernos populares.

La tendencia secular a golpear los salarios y demás condiciones de vida fue reducida a través de la aplicación de programas sociales que buscaron morigerar aquella tendencia, pero sin afectar las bases estructurales que han apuntado a generar pobreza y deterioro en las condiciones de existencia del grueso de la población.

La magnitud de la población en condiciones de pobreza se redujo, por la puesta en marcha de programas sociales dirigidos a tales efectos, aunque dichos apoyos no revirtieron la tendencia del capital a generar un reparto desigual. También siguió siendo alto el porcentaje de la población desempleada o subempleada, en tanto los porcentajes de riqueza en manos de unos pocos siguió siendo una constante.

En definitiva, es posible afirmar que se asistió a un cambio en las políticas económicas, de tendencia neoliberal, que no afectó en lo sustantivo las raíces y tendencias del nuevo patrón de reproducción del capital y sus secuelas disruptivas ni creó las condiciones productivas de una mayor autonomía, todo lo cual reclamaba decisiones políticas y organización de fuerzas sociales mucho más radicales.

### *Razones de la llamada democratización<sup>4</sup>*

La puesta en marcha del nuevo patrón de reproducción del capital que hemos bosquejado pudo ser posible por la aplicación de un agudo proceso de violencia del capital sobre el mundo del trabajo y los movimientos po-

<sup>4</sup> El tema lo hemos desarrollado más ampliamente en Osorio (2012), cap. IV.

pulares en general, bajo la llamada doctrina de contrainsurgencia, a fin de contener y derrotar el auge popular que se registró en la región entre los años sesenta y ochenta y que tuvo en el gobierno de Salvador Allende y la movilización y organización popular en Chile, en la primera mitad de los setentas, y en la Revolución Sandinista, a fines de esa misma década, sus puntos culminantes. También la contrainsurgencia buscó despejar el camino al capital para su reestructuración y la marcha del nuevo patrón de reproducción, lo cual requería una población doblegada y sin capacidad de respuestas.

La agresividad del capital bajo el nuevo patrón de reproducción, que rompe pactos y acuerdos con las clases populares, deteriora agudamente sus condiciones de vida, incrementa los agravios sociales y en general rompe con los pactos de protección/obediencia que daban cohesión política y sentido de comunidad, no podía sino generar agudos procesos de deslegitimación del mando político y del Estado, que debió tomar formas de dictaduras militares, o bien de gobiernos civiles autoritarios. El discurso neoliberal que acompañó la puesta en marcha del nuevo patrón de reproducción, referido a la existencia de Estados obesos, paternalistas o populistas y su reemplazo por Estados eficientes, buscó justificar la creciente desprotección y el retiro de prestaciones sociales que el Estado puso en marcha bajo el patrón industrial. Ahora había que concentrar esos recursos en aras de acelerar la acumulación de capitales volcada a la competencia en el mercado mundial.

El costo político de este proceso fue la creciente pérdida de legitimidad del mando político. Frente a esta situación, y ante masivas y crecientes protestas populares, la solución formulada por el capital para recuperar el reconocimiento del derecho a mandar la buscará en el llamado a la democratización. Con ello se pretendía atender también a los reclamos populares por democracia, que ganaban creciente fuerza en las calles y en amplios sectores sociales, y que ponían de manifiesto a su vez los límites del triunfo contrainsurgente en la región.

El nuevo evangelio del capital, junto con la condena de los Estados obesos o populistas, enfatizará que los individuos deben hacerse responsables por el curso de sus vidas, sin esperar prebendas desde el Estado para tal fin. Por la vía del mercado, cada individuo recibirá las justas recompensas a sus esfuerzos, estudios, talentos y trabajo. Más aún, ahora cada individuo también sería responsable por el curso de la vida social, por la vía de pasar de súbdito a la condición de ciudadano, un sujeto em-



poderado, un adulto político, el cual a través del voto podría decidir en procesos electorales limpios y transparentes bajo qué programas y bajo qué direcciones partidarias se organizará la vida en común.

Con estos procesos, además, se buscaba consolidar el imaginario de igualdad política en la vida social: cada individuo sólo expresa un voto, por lo que poco importa si unos son dueños de bancos y otros son sólo porteros de esas instituciones, al fin que todos depositan un voto a la hora de las consultas electorales.

### La primavera democrática

La primavera democrática comenzó a dar sus frutos muy tempranamente para el capital: Cardoso en Brasil, Menem en Argentina, Aylwin y Lagos en Chile, Gaviria en Colombia, Zedillo y Fox en México, y algunos puntos negros que no alteraban el proceso, como Fujimori, Sánchez de Lozada, Bucaram o Mahuad.

Me importa destacar la imbricación de lo económico y lo político. El mercado y los gobiernos democráticos operando en la lógica de la reproducción del capital. Los economistas (neoclásicos de siempre y también los reconvertidos) velando porque el mercado actúe sin las interferencias de Estados intervencionistas. (En Chile esto tomó forma, por ejemplo, en el hecho de que los gobiernos de la Concertación, donde se agrupaban las fuerzas parlamentarias contrarias a la dictadura, asumieron sin más el programa económico de la dictadura.) Los politólogos, embriagados por las aperturas políticas, pasaron de la discusión inicial de las *transiciones* a la democracia, a la discusión posterior de *la calidad* de la democracia. Atrapados por el paradigma liberal, nunca se preguntaron si lo que teníamos en marcha era realmente democracia, y mucho menos de quiénes y para qué proyectos sociales.

A pesar de las limitaciones y laberintos que la democracia liberal plantea a las clases dominadas, fueron las aperturas políticas que esa democracia requería las que abrieron puertas para que movimientos sociales diversos se organizaran como fuerzas políticas, participaran en elecciones presidenciales, triunfaran y dieran forma a gobiernos populares. Los triunfos electorales que dieron vida a los gobiernos populares tienden a producirse en sociedades en donde hubo mayores resistencias a la implementación de las políticas neoliberales, como Venezuela, Bolivia y Ecuador, y fueron una sorpresa para la Casa Blanca y las clases do-

minantes locales, las cuales suponían que las operaciones de contrain-surgencia les habían otorgado mayores plazos en la desmovilización y desarticulación de las clases y sectores dominados.

El fin de las políticas neoliberales, la implementación de amplias políticas sociales y de posiciones antiimperialistas, la apertura de nuevos espacios para la organización y participación de los sectores populares, el impulso a los acuerdos regionales en materia económica y política, constituirán —con mayor o menor fuerza— algunos de los elementos que tuvieron en común las políticas de los gobiernos populares.

### Al socialismo... profundizando la democracia

Los propios triunfos electorales y la capacidad de implementar ciertas medidas nada irrelevantes desde las posiciones ganadas, favorecieron las visiones de que la ruta electoral e institucional era un camino seguro, y sin tantos costos políticos, para proseguir las tareas, sea la de conformar nuevos Estados plurinacionales, integrar a la vida pública a sectores sociales excluidos, reformar vía Asambleas Constituyentes la vida institucional, construir nación, limitar al imperialismo y a las clases dominantes locales, fortalecer las posiciones populares, e incluso iniciar la construcción del socialismo del siglo XXI. En otras palabras, que de alguna manera los problemas del poder ya se habían resuelto, o bien que estaban en ruta de resolución. Esta apreciación sin lugar a dudas tuvo un peso de enorme relevancia en el curso posterior de los procesos.

Buena parte de las barreras y trampas que impidieron el avance de proyectos transformadores que llevaran más lejos la organización popular y ampliaran su capacidad de toma de decisiones se encontró en la propia institucionalidad vigente, aquella sobre la que se montaron los gobiernos populares. El Estado burgués imperante no está hecho para operar y sacar adelante cualquier proyecto de clases. No es una botella transparente que toma el color del agua con que se llena. Ya tiene una impronta clasista y cuenta con las barreras y los amarres institucionales necesarios para impedir que desde su interior se lo destruya.

El simple llamado del capital y sus voceros sobre el respeto al Estado de derecho es un grito de guerra, en tanto ese Estado de derecho es justamente la guerra, operante y triunfante, sobre las clases y sectores dominados y oprimidos. Y a esa condición de guerra el capital la presenta como la paz política y social que no hay que perturbar.

El capital no tiene empacho en recurrir a asonadas civiles y militares, desquiciar la economía, fomentar el mercado negro, crear grupos paramilitares, y, por último, recurrir a las propias Fuerzas Armadas para destruir la institucionalidad y poner fin a la democracia, en la defensa de sus posiciones e intereses. La experiencia de Chile en 1973 puso de manifiesto la enorme flexibilidad táctica de los sectores dominantes en momentos de agudización de la lucha de clases, en tanto buscan amarrar a gobiernos y sectores populares al respeto de la institucionalidad imperante, y alientan de manera simultánea su ruptura.

Mucho de todo esto es lo que tiende a ocurrir con algunos gobiernos populares en periodos recientes, en particular en Venezuela. Pero su potencial derrota, así como sus declives vienen desde antes, al sobredimensionar lo que habían alcanzado con los triunfos electorales y minimizar todo lo que faltaba por recorrer para hacer posible una nueva forma de organización de la vida en común.

La democracia liberal, sustentada en la noción del ciudadano, que se fundamenta en una perspectiva individualista, disgrega y atomiza no sólo a las clases sociales, sino también a los movimientos sociales. De esta forma la representación de clases y movimientos populares se ven en permanente tensión con las formas de representación que reclama la democracia liberal, partidos de ciudadanos, lo que trae consigo que ni los canales establecidos sean apropiados para la representación de clases y movimientos populares, y que la búsqueda de mecanismos alternos no termine de potenciar estos agrupamientos, alentando su desgaste.

A los problemas anteriores debe agregarse que los tiempos de los procedimientos electorales subyacentes a la democracia liberal implican la puesta en marcha de programas y acciones que deben estar supeditados a esos tiempos, ya que las elecciones revalidan o cancelan la posibilidad de seguir a la cabeza del gobierno, lo que traslada los proyectos de construcción de una nueva sociedad a calendarios y tiempos que poco o nada tienen que ver con la maduración que tales proyectos y la dinámica de los movimientos populares reclaman.

En un breve resumen digamos que la lucha electoral bajo los imperativos de la democracia liberal, como cualquier espacio de lucha, puede ser útil y necesaria, y no puede ser rechazada *a priori*, pero siempre que se tome nota, a la vez, de sus limitaciones y de que surgirán momentos en que habrá que confrontarla y establecer rupturas, porque más temprano que tarde se convierte en una pesada traba para avanzar.

### *Otros problemas estratégicos*

Los procesos políticos anteriores ponen de manifiesto su doble condición de favorecer el surgimiento de los gobiernos populares y al mismo tiempo trabar su marcha y los objetivos que se plantearon. Un denominador común ha sido que estos gobiernos modificaron algunas dimensiones de las relaciones de poder imperantes en el Estado, como el reconocimiento de grupos étnicos anteriormente excluidos en Bolivia, pero sin afectar las relaciones duras de dominio y poder de clases ni la reproducción del capital o las bases políticas y jurídicas en que se sostiene.

Todo esto nos traslada a asuntos cruciales de cualquier proyecto revolucionario: discutir el Estado, discutir el poder político. Ambos son temas controversiales, como controversial es el problema de la revolución misma.

Abonemos algunos puntos para avanzar en esas discusiones:

#### La necesaria distinción entre Estado y aparato de Estado

Estado y aparato de Estado son entidades diferenciadas. Mientras el Estado es una condensación de relaciones: las de dominio y poder político y las de construcción de comunidad, el aparato de Estado es la expresión, como cosa (cosificación), de aquellas relaciones, en tanto instituciones, cuerpo de leyes, y personal que ocupa posiciones en aquellas instituciones.<sup>5</sup>

El Estado es el centro del poder político y del dominio; el aparato de Estado es la instancia de la administración de aquel poder y dominio.

La burguesía es la primera clase social que delega la administración del aparato de Estado en otras clases o sectores sociales, distintos a ella, en tanto concentra las relaciones de poder en la vida social. Ese delegar el aparato es necesario para el imaginario de igualdad que la burguesía busca establecer en el mundo que construye.

En este proceso reside la posibilidad de que fuerzas sociales y políticas incluso contrarias al capital puedan acceder al aparato de Estado.

<sup>5</sup> Sobre esta distinción conceptual, véase Osorio (2012), cap. II.

Es decir, acceden básicamente a una operación de administración, no al ejercicio del poder del Estado.

En el aparato de Estado ese poder del Estado toma forma particular en el Estado de derecho y la institucionalidad que establece, así como en los aparatos armados. Pero las relaciones de poder rebasan a las cosas y mantienen frente a las instituciones del aparato una enorme capacidad de movilidad y de concentración en momentos particulares. En otras palabras, en determinadas circunstancias las clases dominantes pueden “perder” instituciones para desplazar fuerzas a otras, cargándolas de un poder que anteriormente no tenían.

Visto desde los problemas del poder político, los gobiernos populares han alcanzado espacios dentro del aparato de Estado, pero no el Estado. Alcanzar el poder del Estado implica destruir las relaciones sociales de poder y dominio imperantes y establecer otras, y con ello un nuevo Estado, de transición, en tanto se generan condiciones para poner fin al poder sobre agrupamientos sociales y poder pasar a la administración de cosas.

En la teoría política el proceso que hace posible la destrucción de las relaciones sociales de poder y dominio imperantes recibe el nombre de revolución política. Muchas fuerzas políticas que arriban al aparato de Estado, al confundir los asuntos anteriores, dan por sentado que ya han alcanzado el poder político. O bien, que el camino de ganar el poder político es posible avanzando paso a paso, al fin que habiendo ganado unas elecciones se ha alcanzado una gran posición. En el fondo terminan relegando u olvidando el tema de la revolución. Algo así como pretender revolucionar la sociedad, pero sin enfrentar el proceso de revolución.

Para los agrupamientos sociales tener la capacidad de organizar la vida en común implica detentar el poder político. Eso es poder político: tener la capacidad de organizar la vida en común en torno a proyectos sociales específicos, que benefician a ciertos agrupamientos humanos y afectan o golpean a otros.<sup>6</sup>

Esta es la razón por la que cualquier fuerza política que busque establecer nuevas reglas de convivencia social no puede desentenderse del poder, del Estado, ni de la revolución. Y una revolución con perspectivas

<sup>6</sup> Sobre el poder político, véase Osorio (2004), cap. I.

socialistas implica romper con las relaciones sociales existentes para iniciar la construcción de una sociedad radicalmente distinta a la actual.

La revolución no es un conjunto de readecuaciones parciales. En este sentido será necesario distinguir entre procesos potencialmente revolucionarios (eso es lo que expresaron en algún momento los gobiernos populares) y una revolución.

### Sobre la acumulación de fuerza social

En los procesos de acumulación de fuerza social para destruir el poder imperante y establecer nuevas relaciones, la disposición de lucha de las clases dominadas y de agrupamientos humanos diversos no siempre se encuentra en los mayores niveles para emprender las luchas necesarias.

Los momentos de ascenso en la disposición de lucha son momentos especiales en la historia de los pueblos. Por ello una de las responsabilidades de las direcciones políticas consiste en buscar que la fuerza social desplegada alcance sus puntos más altos, que éstos se prolonguen el mayor tiempo y que tengan consecuencias en objetivos que favorezcan la capacidad de destruir la vieja institucionalidad y ganar en poder de decisión.

Pero en ese ganar poder de decisión hay asuntos que anteceden a otros en su resolución. Por ello, no deja de ser una equivocada distracción la consigna de iniciar la construcción del socialismo (del siglo XXI) si no se han resuelto los problemas del poder político en la sociedad. En este sentido la consigna que debiera concentrar los esfuerzos pasa más bien por convocar a la construcción de la revolución del siglo XXI.

Es equivocada primero porque, a diferencia del feudalismo, en donde las relaciones sociales que lo configuraban se podían descomponer desde antes de la revolución burguesa, lo que permitió justamente a la burguesía convertirse en una clase poderosa antes de alcanzar el poder político, las relaciones sociales en el capitalismo no producen otro tipo de relaciones, por lo que el proletariado y demás clases dominadas nunca se convertirán en clases con poder político antes de la revolución. Sólo esta marcará la posibilidad de que ello ocurra y será recién entonces que se iniciará la construcción del socialismo.

Pero, en segundo lugar, aquella es una consigna equivocada porque distrae a las clases dominadas de la tarea fundamental en una situación revolucionaria, que es acumular fuerzas con el objetivo de alcanzar el

poder político, al hacerlas responsable del manejo y administración de empresas, o de la distribución de bienes, o de otras tareas referidas a organizar el caos generado por el capital en su lucha por derrotar a los que gobiernan (desabastecimiento, mercado negro, etcétera), en el entendido de que así se avanza en la construcción de socialismo, o bien que se mantendrá la fuerza electoral para futuras elecciones.

Si se dispone en ciertos momentos de fuerza social, y se supone que está mantendrá su ascenso y que no llegarán momentos en que se inicien reflujos, distraerla puede llevar a perder la posibilidad de actuar, dando por sentado que en todo momento se contará con esa fuerza social, disponible para cualquier momento en que se la requiera.

Además, en esos ascensos de fuerza social habrá que preguntarse hasta qué cimas se puede llegar. Dar por sentado desde el inicio que sólo se pueden alcanzar objetivos limitados, como la construcción de nación o la visibilidad y el reconocimiento de pueblos y grupos étnicos olvidados, aunque pareciera mucho sería realmentede pronto es mucho poco si se considera la disposición de lucha que los movimientos populares presentaban y las tareas de mayor envergadura que esos movimientos estarían en condiciones de desarrollar. Porque esa fuerza social no es algo delimitado de antemano, por el contrario, se potencia y se multiplica en la medida que alcanza objetivos y se va adueñando de la vida en común.

### *Bibliografía*

- Andrade, Pablo (2011), *La política de industrialización selectiva y el nuevo modelo de desarrollo ecuatoriano*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Estrada, Jairo (comp.) (2012), *América Latina en disputa. Reconfiguración del capitalismo y proyectos alternativos*, Universidad Nacional de Colombia / Seminario Internacional Marx Vive, Bogotá.
- Ferreira, Carla, Jaime Osorio, y Mathias Luce (orgs.) (2012), *Padrão de reprodução do capital. Contribuições da teoria marxista da dependência*, Boitempo, São Paulo.
- Chávez, Patricia (2012), “El proceso político boliviano: dilemas y tensiones entre estado y movimientos sociales”, en Luisa López *et al.* (comps.), *¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas*

- de sociedad*, Fundación Rosa Luxemburg / Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Medellín, pp. 59-72.
- García Linera, Álvaro (2009), *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / Siglo del Hombre Editores, Buenos Aires.
- Gutiérrez, Raquel (2008), *Los ritmos del Pachakuti. Movilización y levantamiento popular-indígena en Bolivia (2000-2005)*, Ediciones Yachaywasi / Textos Rebeldes, La Paz.
- Lenin, Vladimir Ilich (1961), *Acerca del Estado. Obras Escogidas*, t. 3, Progreso, Moscú.
- Lander, Edgardo, y Pablo Navarrete (2007), *La política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno: Venezuela*, Havens Center / Rosa Luxemburg Stiftung, Ámsterdam.
- López, Luisa, *et al.* (comps.) (2012), *¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad*, Fundación Rosa Luxemburg / Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Medellín.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014), *Panorama Laboral 2014. América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.
- Osorio, Jaime (2014), “La noción patrón de reproducción de capital”, en *Cuadernos de Economía Crítica*, núm. 1, La Plata, pp. 17-36.
- (2012), *Estado, biopoder, exclusión. Análisis desde la lógica del capital*, Anthropos, Barcelona.
- (2009), *Explotación redoblada y actualidad de la revolución*, Itaca / Universidad Autónoma de México-Xochimilco, México.
- (2004), *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, Fondo de Cultura Económica, México.



# LAS PROMESAS DEL EXTRACTIVISMO EN AMÉRICA LATINA: LUCES Y SOMBRAS

*Aleida Azamar Alonso\**  
*Amílcar Azamar Alonso\*\**

## *Introducción*

América Latina ha mantenido una fuerte relación con Estados Unidos y con Europa, tanto por el comercio como por la importancia de las inversiones que estos han realizado en la región. Los cambios en la economía latinoamericana durante los siglos XIX y XX favorecieron el intercambio de bienes primarios y se han presentado en situaciones que benefician la recuperación económica de las naciones desarrolladas (Guillén, 2009).

Las crisis económicas del presente siglo y el ascenso de los países asiáticos al segmento de economías con mayor crecimiento han generado mayor exigencia de bienes primarios, por lo que ha aumentado la inversión extranjera directa (IED) y nacional en actividades extractivas en América Latina. Dicha inversión debería ayudar a impulsar la actividad económica regional; sin embargo, la mayor parte de estas operaciones de explotación se generan para la continua producción de bienes de la industria de los países desarrollados debido al aumento del consumo. Por lo que el extractivismo responde a dos objetivos prioritarios; el primero, garantizar la provisión de bienes primarios para el funcionamiento de la industria en las naciones desarrolladas y, el segundo, evitar la ejecución de estas actividades en el país de origen, es por ello que se transfieren los riesgos ecológicos.

\* Profesora-investigadora, Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico <gioconda15@gmail.com>.

\*\* Investigador, Centro de Investigación en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública. Correo electrónico <amilcar83@gmail.com>.

No obstante, el incremento en la cantidad e intensidad de las actividades extractivas en los países que han facilitado el desarrollo de éstas no se ha visto en una mejora sustancial de su ingreso. Sin embargo, existe evidencia empírica de que una parte de los recursos económicos mediante los cuales se financian los programas de bienestar social en algunas naciones de Latinoamérica se obtienen a través de las regalías que el extractivismo genera (Gudynas, 2011b).

Resulta preocupante que, a inicios del siglo XXI, incluso en países de la región con gobiernos progresistas, se siga favoreciendo la explotación ambiental<sup>1</sup> y se brinden ventajas económicas y protección política a las empresas dedicadas a estas actividades. Por ello es necesario reconocer y subrayar las desventajas que tienen, ya que afectan el desarrollo social y amenazan el equilibrio ambiental de la región latinoamericana debido a la falta de control sobre los precios de los bienes primarios que existe en el comercio internacional.

El objetivo de este trabajo es analizar la perspectiva económica y social de algunos países de América Latina a partir de la década de los ochenta y hasta el año 2013, derivada de la ejecución de la actividad extractiva como forma de aprovechamiento ambiental en la economía de cuatro países: Bolivia, Ecuador, Venezuela y México. A pesar de que estas naciones han tenido diferentes orientaciones políticas, la intención es analizar las ventajas y desventajas entre las motivaciones administrativas de cada gobierno.

El trabajo se compone de cuatro apartados más las conclusiones. En el primer apartado se desarrolla la definición de extractivismo que se utiliza con la finalidad de clarificar el alcance y las características del término para este artículo; en el segundo apartado se describe la importancia cuantitativa del extractivismo en relación con los flujos de capital que llegan a la región, lo que ayuda a establecer la relevancia del fomento de esta actividad para obtener capital foráneo; en el tercer apartado se realiza una revisión histórica de las decisiones políticas y económicas que llevaron a la región a adoptar un modelo económico basado en la extracción

<sup>1</sup> La explotación ambiental es un término ecológico que se emplea para describir las relaciones de interacción entre los seres vivos y su entorno, en las que unos salen beneficiados a costa del perjuicio de otros. En este sentido, las actividades humanas que hacen uso intensivo de los bienes naturales –animales y materias primas– están en un proceso de explotación ambiental.

de los bienes primarios; finalmente, en el cuarto apartado, se describe la importancia de los gobiernos progresistas para el proceso de legitimación del extractivismo como forma de desarrollo económico regional.

### *El extractivismo, ¿un medio para impulsar la economía?*

Definir al extractivismo como actividad productiva requiere revisar las condiciones políticas y económicas de la región donde se ejecuta, ya que de esta forma es posible identificar las características que le distinguen de otras actividades dedicadas al aprovechamiento ambiental que no pueden ser denominadas extractivas, ya que se diferencian en su nivel normativo y en el propio proceso de ejecución.

A nivel normativo, el extractivismo se fundamenta en el supuesto de que es necesario para las naciones subdesarrolladas –carentes de capacidad productiva– para competir en el mercado internacional a través de los bienes primarios (Gudynas, 2011a). Por otra parte, en su proceso de ejecución se diferencia entre el emprendimiento privado o público; además, esta actividad se identifica como necesaria en el modelo económico que se aplica en algunos países de América Latina debido a que a través del extractivismo se financian la mayoría de los programas sociales.

Para describir la parte normativa hay que puntualizar que, actualmente, algunas de las políticas de crecimiento económico en la región se basan en el aprovechamiento y explotación de sus bienes naturales para abastecer al mercado externo. De forma particular para el año 2012, la proporción de materias primas en el total de las exportaciones regionales fue de aproximadamente 60%, en contraste el sector primario representó únicamente el 10% del producto interno bruto (PIB) regional. Si se considera que la mayoría de las actividades de aprovechamiento ambiental se encuentran en el sector primario se observa que se da mayor promoción a la exportación de los bienes extraídos antes que a su aprovechamiento interno. Es así que para algunas economías latinoamericanas los bienes primarios tienen una importancia central en su desarrollo,<sup>2</sup> tanto en el

<sup>2</sup> En la literatura académica se observan numerosas posturas teóricas sobre la importancia central que tienen los bienes primarios en algunas economías en vías de desarrollo.

volumen de la demanda externa de dichos bienes como en los precios –por su volatilidad–, debido a que el cambio positivo en el valor de estos recursos ocasionará un incremento en el ingreso de las naciones, pero si sucede lo contrario no solamente se reduce el beneficio económico, también se deteriora la capacidad en términos de intercambio (Ocampo, 2003).

En la parte de ejecución, el extractivismo se perfila como una actividad de aprovechamiento ambiental intensivo con efectos negativos considerables,<sup>3</sup> cuya última finalidad es la exportación de los bienes extraídos. Sin embargo, debido a que no es la única actividad dedicada al aprovechamiento de los bienes naturales<sup>4</sup> se debe diferenciar en base a los elementos que la constituyen, tanto en la intensidad de su ejecución (volumen de extracción e impacto ambiental)<sup>5</sup> como en su orientación exportadora en cuanto objetivo final.

Para contabilizar el volumen de la producción obtenida en las actividades de explotación ambiental generalmente se emplea una metodología que únicamente considera los bienes extraídos; los cuales, después de la extracción son transformados en bienes intermedios y tienen un equivalente económico, sin considerar el material ambiental (roca, agua, árboles, arena y parte del subsuelo) desperdiciado y dañado en el proceso.

Por otra parte, los efectos e impactos que generan las actividades extractivas sobre el medio ambiente están asociados al volumen de la ex-

---

Destaca por su demostración con evidencia empírica la que realizaron Sachs y Warner (2002), quienes encontraron una relación negativa entre el crecimiento económico y el cociente de exportaciones de recursos naturales. No obstante, fue demostrado poco tiempo después que tal hallazgo responde a un error en el estudio de las variables y por lo tanto no puede señalarse una relación directa entre estas.

<sup>3</sup> Todas las actividades de aprovechamiento de materias primas, aun las que no pueden ser catalogadas como extractivas, alteran el ambiente para poder servirse de los recursos naturales, por lo que también afectan a los habitantes más cercanos al lugar donde se ejecutan debido a que gran parte de los recursos extraídos o necesarios para la extracción son elementales para la subsistencia humana (agua, madera, etcétera).

<sup>4</sup> Se puede citar como ejemplo la extracción intensiva de arena, grava y otros materiales dedicados a la construcción, los cuales suelen ser intensivos en su explotación, pero se encuentran esencialmente orientados a cubrir la demanda local nacional.

<sup>5</sup> Se puede consultar a Vickers (1984, 1988 y 1991) y Dufour (1990), quienes elaboran una revisión específica del aprovechamiento ambiental realizado por indígenas de la selva amazónica y su amplio impacto directo sobre el ecosistema local, demostrando que incluso una actividad de aprovechamiento limitado o bajo puede generar efectos notables en el medio ambiente.

plotación que se realiza, aunque no necesariamente van aparejados. Los proyectos extractivos pueden tener asentamientos pequeños, pero sus efectos pueden ser muy amplios o viceversa. Una empresa con un alto nivel de tecnificación en su operación puede realizar un mayor aprovechamiento en un menor espacio que aquellas que usan técnicas de explotación tradicional. Una forma de medir estos efectos e impactos es a través de los datos históricos, al revisar la variación en los materiales de los que hace uso un proyecto extractivo.

Finalmente, como tercera característica del extractivismo, está la exportación. De acuerdo con Gudynas (2011b) el extractivismo finaliza como proceso en el momento en que se exportan los bienes extraídos, los cuales deben ser mayores al 50% del producto final obtenido y no contar con transformación productiva del lugar donde se consiguieron.

### *Reformas económicas en América Latina: un camino hacia el extractivismo*

Durante el siglo xx, en algunos países de América Latina, los gobiernos tuvieron un papel de suma importancia como interventores y reguladores del mercado dentro de la economía. Sin embargo, este escenario cambió durante la década de los ochenta, pues las crisis económicas y productivas que se originaron en la región dieron paso a un nuevo modelo económico.

La nueva orientación productiva de Latinoamérica favoreció la desregulación del libre mercado, a través de la propuesta neoliberal que se contrapuso al Estado de bienestar; por ello el Estado fue marginado a un papel secundario en las actividades económicas legitimando la adopción del modelo neoliberal (Martínez Alier y Roca Jusmet, 2003). Al interior de la región se generaron nuevas tendencias políticas y económicas a través de una relación capitalista-extractivista.<sup>6</sup> Esta disposición política en algunos países de Latinoamérica significó la búsqueda de cierto beneficio social por medio de un mayor nivel de gasto público para el bienestar so-

<sup>6</sup> Antes de la crisis de la década de los ochenta varios países de América Latina incrementaron su gasto social a costa del endeudamiento público basado en los altos precios de los minerales, principalmente hidrocarburos.

cial; aunque éste se financiara principalmente por medio de la intensiva explotación de bienes primarios. En este proceso de financiamiento por medio del capital natural se reconceptualizó lo que Harvey (2004) denomina: “acumulación por despojo”, la valorización de la naturaleza como objeto y medio de producción al servicio del capital.

Hasta finales de la década de los noventa, las relaciones productivas en gran parte de América Latina estuvieron orientadas a beneficiar actividades con poco valor agregado. La dinámica extractivista en la región formaliza una relación política cambiante en su finalidad, pero no en su ejecución a partir del aprovechamiento de los bienes naturales. Por lo que el panorama político y económico de la región durante las décadas de los ochenta y noventa se estructuró en relación a un interés económico neoliberal<sup>7</sup> y neocolonial.

Dicho panorama se realiza a través de la ejecución de proyectos extractivos que se ejecutan cada vez con mayor intensidad y en mayor proporción dentro de la región. El incremento de estas actividades es conocido como neocolonialismo,<sup>8</sup> sustituyendo al colonialismo del siglo XIX principalmente porque:

- a) el beneficio económico es mayor, ya que no se requiere de gran inversión (más que el establecimiento de empresas dedicadas a la explotación y exportación de recursos naturales), y
- b) los países que ejercen el neocolonialismo no se arriesgan a la condena internacional que podría ocasionar un movimiento de apropiación ilegal.

<sup>7</sup> El neoliberalismo como modelo económico se orienta en función de la apropiación; es decir, de la privatización de recursos, bienes y empresas, hacia una propuesta más abierta en términos de explotación y aprovechamiento. Esto se manifiesta principalmente en el desarrollo de alternativas políticas con intereses plenamente divorciados del bienestar social. Estos cambios en las políticas económicas y productivas de América Latina durante las últimas décadas del siglo pasado proporcionaron nuevos espacios para que el capital pudiera revalorizarse en función de la explotación de materias primas.

<sup>8</sup> Pastor Sanmillán cita las siguientes palabras de Fernando Arroyo para definir al neocolonialismo: “el dominio o influencia de las grandes potencias sobre países políticamente independientes, para asegurarse la explotación de sus recursos económicos y su fidelidad diplomática. Como el colonialismo, es otra forma de imperialismo, pero, a diferencia de aquél, no violenta, al menos teóricamente, las instituciones soberanas del país dominado; sólo se asegura el control económico” (1989: 57).

En este sentido la apropiación de los bienes primarios y de la fuerza de trabajo vía acuerdos comerciales (desfavorables para alguna de las partes) son métodos modernos aceptados. El beneficio económico se concentra en las empresas encargadas de las operaciones extractivas que en realidad son intermediarias de la transferencia comercial entre las naciones desarrolladas y los países latinoamericanos. Dicha tendencia comercial también tiene sustento en las recomendaciones de los organismos internacionales y las políticas económicas que proponen (Sinnott *et al.*, 2010). Las reformas neoliberales<sup>9</sup> –impulsadas por organismos internacionales, cuya premisa es la comercialización y explotación de los bienes primarios en las regiones donde mayormente abundan (Acosta, 2011)– están orientadas a materializar acciones para facilitar la concesión de los recursos y su explotación intensiva, lo que significa promocionar actividades extractivas de alto impacto. Además de que, en la mayoría de las ocasiones, estas actividades se realizan en espacios alejados de los centros poblacionales, es por ello que las capitales se desvinculan social y geográficamente de los lugares explotados. De esta forma el Estado que se nutre de los beneficios obtenidos por el extractivismo tiende a crear una separación artificial entre las ciudades y el campo, lo que responde a lo que O'Connor (1974) considera como una de las funciones esenciales del Estado capitalista. Según Hirschman, la tesis formulada por O'Connor indicaba:

[...] el Estado debe asegurarse de que tenga lugar una inversión neta continua, una formación de capital, o, en términos marxistas, una acumulación de capital por parte de los capitalistas: ésta era la “función acumulativa” del Estado; en segundo lugar, el Estado debe preocuparse por mantener su propia legitimidad proporcionando a la población patrones de consumo, salud y educación apropiados: esta es la “función de legitimación” del Estado (Hirschman, 1991: 133).

Al legitimar la explotación ambiental sin contar con una regulación adecuada sobre dichas actividades se promueve el extractivismo por medio de la promoción de la inversión. El inconveniente fundamental en la

<sup>9</sup> En la década de los noventa, Williamson (1990) acuñó el concepto “consenso de Washington” como parte de una disertación sobre las supuestas necesidades fiscales y políticas de América Latina.

aplicación de políticas económicas con esta orientación es considerar que las fuerzas del mercado son capaces de resolver por sí solas los problemas económicos en la región cuando esto no ha sucedido en ninguna otra parte del mundo.<sup>10</sup> Además, dichas políticas de maximización de las exportaciones se establecieron en un momento de debilidad productiva (Dussel, 2007) y no se consideraron algunos aspectos locales importantes, como la pobreza predominante y las pugnas políticas por el aprovechamiento del erario público.

### *Los gobiernos progresistas y el extractivismo*

La orientación productiva hacia la explotación ambiental se sigue reproduciendo en gran parte de Latinoamérica a pesar del cambio que se dio a finales del siglo XX<sup>11</sup> en términos de política económica y social, a través de los denominados gobiernos progresistas,<sup>12</sup> los cuales se fortalecieron y obtuvieron el poder principalmente gracias a la intervención e impulso de organizaciones campesinas, indígenas y obreras en naciones como Bolivia, Ecuador, Venezuela, Perú, Brasil y Argentina.

<sup>10</sup> Todas las naciones de la región cuentan con diversas estructuras financieras y productivas que se heredaron de situaciones económicas enfocadas a la superación de las crisis comerciales (Guillén, 2009).

<sup>11</sup> Desde 1999 hasta el 2015 se ha presentado un profundo cambio en la elección política de los presidentes en la zona sur de Latinoamérica, con Hugo Chávez, Néstor Kirchner y Luiz Inácio da Silva como principales y primeros exponentes del movimiento progresista (Gudynas, 2012).

Vale la pena resaltar que al menos ocho países del continente –todos ellos con grandes depósitos de minerales y petróleo–, cuyos procesos políticos y económicos se encontraban ligados históricamente a las demandas de las regiones del norte, manifestaron un rechazo hacia las condiciones sociales en las que vivían, optando por un cambio en la dirigencia política.

<sup>12</sup> Aunque es una postura política que se remonta al siglo XVII y se definía como una búsqueda incesante del progreso, actualmente en América Latina es una denominación que se han impuesto varios mandatarios latinoamericanos desde comienzos de este siglo. Al respecto Gudynas señala lo siguiente: “en la mayor parte de los países sudamericanos, el Estado está en manos de agrupamientos político-partidarios que se definen como progresistas o de la nueva izquierda y que navegan en una globalización turbulenta [...] En general, pese a ciertos discursos, se observa que la nueva izquierda gobernante ha aceptado ser reformadora dentro del capitalismo” (2012: 129-120).



Con los gobiernos progresistas se presentaron cambios políticos y económicos en la región. Los casos que más destacan son Ecuador y Bolivia debido a que estos dos países introdujeron los derechos de la naturaleza en sus respectivas constituciones políticas. Gran parte de la población, o al menos los sectores más vulnerables –campesinos e indígenas–, esperaban una transformación que favoreciera los derechos sociales con base en los recursos naturales y las tierras; sin embargo, las acciones del Estado favorecieron sólo a algunos sectores de la población y ello se logró a costa de explotar aún más los recursos naturales, aunque contraviniera en gran medida lo acordado constitucionalmente.

En este sentido, aunque los gobiernos progresistas han fortalecido y reconstruido el tejido social impulsando diversos programas sociales, esto lo realizan a costa del daño ambiental que genera el extractivismo a través de los ingresos económicos obtenidos por dichas actividades.

De esta forma, en la mayoría de los países con políticas extractivistas, las compañías que se dedican a estas actividades se han visto ampliamente favorecidas al amparo del Estado; sin embargo, la finalidad de este proceso difiere entre naciones, pues en el caso de países como México el interés gira a favor de beneficiar a las empresas con la intención de atraer a más compañías que inviertan en el país; por otra parte, en los países con gobiernos progresistas como Venezuela, Bolivia y Ecuador el objetivo de la política extractivista es la creación de servicios sociales para favorecer a una gran parte de la población, pero a pesar de que son necesarios no han logrado eliminar los problemas de raíz como el hambre, la pobreza, el desempleo y la falta de educación, entre otros.

Debe reconocerse que los gobiernos progresistas han optado por ejercer regulaciones económicas sobre estos proyectos con la finalidad de tener una mayor participación, tanto para la planeación como para la obtención de ingresos; a pesar de dichas regulaciones y controles económicos, los resultados han sido limitados en su alcance. Ello se observa cuando se compara el crecimiento de las exportaciones de las materias primas con las regalías obtenidas. Dos casos representativos son Argentina y Brasil, para el primer país dichas exportaciones crecieron en más de 200 % del año 2004 hasta el 2013, mientras que para Brasil en el mismo periodo aumentaron en 500 % (Cepal, 2014b). En cambio, las regalías recaudadas por estos procesos son notablemente bajas, obteniendo solamente un 3 % del total de los ingresos económicos (Gutman, 2007).

Aunque los gobiernos de estos países se autodenominan progresistas, sus niveles de explotación y exportación de materias primas no han disminuido, al contrario, aumentaron. Si estas cifras se comparan con las de México, que cuenta con un gobierno neoliberal –donde el 50% de su territorio fue concesionado sólo para la exploración y explotación minera en el periodo de 2000-2012 (Thomssen y Stauß, 2014)–, no parece que exista una diferencia notable sobre su perspectiva de explotación ambiental.

No obstante, debe considerarse que, aunque el discurso para la justificación de la continuación de la actividad extractiva por parte de los gobiernos progresistas difiere de la finalidad productiva de un gobierno neoliberal –en el segundo se busca el aumento de la eficiencia productiva y económica–, ambos casos coinciden en la necesidad de aplicar políticas extractivas para el desarrollo del país y, con ello, lograr un mejoramiento económico en general.<sup>13</sup>

La aplicación de políticas extractivas intensivas con la participación de los gobiernos progresistas ha dado lugar a lo que Gudynas (2009) ha denominado neoextractivismo, que difiere del extractivismo en cuanto a la participación del Estado como captador de los recursos excedentes de estas operaciones y como regulador de dichas actividades. Esta práctica se promueve como bálsamo para justificar las políticas de asistencia social, de esta forma se crea un nuevo vínculo con la sociedad para legitimar y promover dichas diligencias. La continuación de estas políticas difumina aún más la línea de los beneficios económicos sobre los socioambientales. En varios casos, por medio del beneficio económico –obtenido vía proyectos de explotación ambiental–, los gobiernos progresistas intentan

<sup>13</sup> El mejoramiento económico es una forma de observar también el mejoramiento social, el desarrollo regional se configura en virtud de cumplir un estándar clásico de la economía en el que el crecimiento económico terminaría por “derramarse” sobre todas las personas que componen a la sociedad. Sobre esta visión, Schatan argumenta: “Los propulsores de esta ruta celebran los ‘progresos’ alcanzados por la sociedad latinoamericana, los que se miden principalmente a través de los pujantes avances en los índices de las mayores Bolsas de Valores del continente [...] y de otros indicadores económicos, como el crecimiento del PIB y de las exportaciones, el masivo ingreso de capitales foráneos, etcétera. Esta visión, que confunde desarrollo con mero crecimiento económico, lamentablemente es la que ha logrado imponerse en las mentes y corazones de las élites políticas, intelectuales y empresariales de América Latina, incluyendo a una buena cantidad de gente aparentemente sensata y que se dice progresista, y que ha transmitido su mensaje hacia capas más amplias de la población” (1999: 10).

subsanan las secuelas sociales de los anteriores gobiernos neoliberales a través de los programas de asistencia que pretenden revertir los índices de pobreza y desigualdad (Gudynas, 2011a).

A través de su ejecución el neoextractivismo fomenta y se orienta hacia un modelo de reprimarización económica.<sup>14</sup> Además, se profundiza una división internacional del consumo de materias primas,<sup>15</sup> la cual establece un control productivo en la región que, de acuerdo con Salama (2012), conduce a una desindustrialización temprana de la región.

En este punto es importante recuperar el testimonio de algunos de los defensores del neoextractivismo, quienes justifican esta práctica basándose en la supuesta justicia social que se da al incrementar el gasto social, pero pretenden ignorar el perjuicio que ocasiona a la población.

En una entrevista, García Linera, actual vicepresidente de Bolivia, señaló lo siguiente:

[...] los críticos irreflexivos a favor del no extractivismo [...] en su liturgia política mutilan a las fuerzas y a los gobiernos revolucionarios de los medios materiales para satisfacer las necesidades de la población, generar riqueza y distribuirla con justicia; y a partir de ello crear una nueva base material no extractivista que preserve y amplíe los beneficios de la población laboriosa (2012).

En su informe de gobierno Rafael Correa, presidente de Ecuador, señaló lo siguiente acerca de la oposición de los pueblos indígenas de su país contra los proyectos extractivos:

Siempre dije que el mayor peligro para nuestro proyecto político, una vez derrotada en las urnas la derecha, era y es el izquierdismo, ecológico

<sup>14</sup> Slipak explica el origen la reprimarización de la siguiente forma: “Las primeras apariciones concretas de la expresión ‘reprimarización’ de la economía, aparecen en alusión a las consecuencias que han traído las políticas de liberalización financiera que han seguido varias dictaduras de América Latina y posteriormente la aplicación de las prescripciones del Consenso de Washington. Precisando, la expresión ‘reprimarización de la economía’, aparece describiendo las etapas de *valorización financiera*, en donde simultáneamente se observaba una tendencia a la reorientación de la economía hacia las actividades agropecuarias, con la consecuente destrucción del tejido industrial, pérdida de empleos y efectos regresivos en la distribución del ingreso” (2013: 6).

<sup>15</sup> Citando a Machado Aráoz, Svampa menciona que: “Es interesante observar cómo, a escala mundial, la geografía de la extracción es muy diferente a la geografía del consumo” (2013: 31).

gismo e indigenismo infantil; qué lástima que no nos equivocamos en aquello (2009).

El expresidente de Venezuela, Hugo Chávez, describió en su última propuesta como candidato para la presidencia su política de aprovechamiento petrolero de la siguiente forma:

[...] nuestra política petrolera debe ser revolucionaria, lo cual tiene que ver con quién captura la renta petrolera, el cómo se capta y cómo se distribuye. No cabe duda que debe ser el Estado quien controle y capture la renta petrolera, con base en mecanismos que maximicen su valor, para distribuirla en beneficio del pueblo, procurando el desarrollo social integral del país, en condiciones más justas y equitativas. Este es el elemento que nos diferencia de cualquier otra política petrolera (2012: 19).

Como resultado de los intereses políticos regionales se puede recuperar parte de la declaración regional de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en relación a la capacidad de los países latinoamericanos respecto al aprovechamiento de sus bienes naturales:

Por otro lado, manifestamos el derecho y la necesidad que tienen nuestros países de aprovechar, de manera responsable y sustentable, sus recursos naturales no renovables, los cuales cuentan con el potencial de ser utilizados como una importante fuente para financiar el desarrollo económico, la justicia social y, en definitiva, el bienestar de nuestros pueblos, teniendo claro que el principal imperativo social de nuestro tiempo —y de nuestra región— es combatir la pobreza y la miseria. En este sentido, rechazamos la posición extremista de determinados grupos que, bajo la consigna del antiextractivismo, se oponen sistemáticamente a la explotación de nuestros recursos naturales, exigiendo que esto se pueda hacer solamente sobre la base del consentimiento previo de las personas y comunidades que viven cerca de esa fuente de riqueza. En la práctica, esto supondría la imposibilidad de aprovechar esta alternativa y, en última instancia, comprometería los éxitos alcanzados en materia social y económica (2013).

Para los gobiernos progresistas el interés social es muy importante, pero para lograr sus metas económicas han recurrido al extractivismo por el ingreso que se deriva de dichas prácticas. Asimismo, al requerir la atracción de capital foráneo para la inversión productiva se le ha dado mayor relevancia a la extracción de los recursos naturales que a la responsabilidad que se tiene con los habitantes afectados por dichos proyectos.

La política de asistencia social en las naciones con gobiernos progresistas tiene como base el neoextractivismo para financiarla, en cierto sentido se opone al carácter de contención salarial y de bienestar que identificó a la política neoliberal de los ochenta y noventa ya que se enfoca en incrementar los beneficios laborales y el gasto público. Martner (2011: 4) menciona que el sello de los gobiernos progresistas ha sido: “estabilizar la democracia y las libertades, recuperar y/o ampliar los niveles de presión fiscal previos a la ola neoliberal, fortalecer sus sistemas de protección social y equilibrar sus relaciones laborales manteniendo economías dinámicas de mercado con mayores o menores grados de regulación pública”.

En este sentido, el acuerdo entre el gobierno y la sociedad que se pretende construir en estas naciones se torna frágil y limitado sobre la base del neoextractivismo, ya que en su ejecución se fortalecen notables diferencias tanto de clase como de ingreso, pues para que el neoextractivismo florezca exitosamente se tienen que atropellar numerosos derechos humanos y sociales.

A pesar de que el progresismo presenta diversos inconvenientes a nivel social, no se puede comparar con la violación sistemática a los derechos humanos que, producto del extractivismo, ocurre en países como México (Peláez, 2015).

### *Beneficios y consecuencias del extractivismo en Bolivia, Ecuador, Venezuela y México*

Aunque existen varios gobiernos autodenominados progresistas en América Latina es importante considerar las diferencias entre sus posturas políticas y económicas.<sup>16</sup> Por lo que en este apartado nos centraremos

<sup>16</sup> De acuerdo con Villalobos, el progresismo latinoamericano es muy contrastante en sus realidades y características. Pueden señalarse al menos dos tipos de gobiernos progresistas, unos serían los gobiernos identificados como de centro izquierda, con relaciones más o menos radicales hacia las instituciones financieras internacionales, entre los que se pueden considerar a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que mantienen economías basadas en la construcción de relaciones empresariales con una orientación social. Por otra parte, se encontrarían los gobiernos con relaciones más limitadas hacia la economía internacional y que se fundamentaron en el rompimiento de la estructura política de antaño, como Venezuela, Bolivia y Ecuador, que encumbraron a sus gobernantes progresistas en vísperas

en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, debido a los cambios constitucionales que los dos primeros países realizaron; mientras que en el último caso se profundizó una dinámica de nacionalización de la industria extractiva petrolera y agrícola.

De acuerdo con Barié (2014), Ecuador y Bolivia son los primeros países en el mundo en incluir dentro de sus constituciones políticas una cláusula para proveer de la protección del Estado al medio ambiente y los recursos naturales. Asimismo, los gobiernos de estos países han tenido posturas abiertamente contrarias a la dinámica de los mercados internacionales. De forma paralela se considerará a México –un país que cuenta con un gobierno neoliberal–, principalmente por su interrelación con los países desarrollados y su integración al mercado internacional debido a la gran cantidad de tratados comerciales firmados.<sup>17</sup>

Durante gran parte de la década de los noventa, las políticas económicas aplicadas en los países de América Latina eran relativamente similares, ya que los gobiernos en turno mantenían el modelo neoliberal y una amplia aceptación de las sugerencias emanadas desde las instituciones de crédito internacionales, así como de los Estados Unidos (Petras, 2007).

De acuerdo con Bustelo (1998), las políticas económicas que han seguido varios países de Latinoamérica desde la década de los ochenta se fundamentan en la explotación de los recursos naturales para uso comercial sin realizar demasiada o ninguna transformación productiva local. Cabe señalar que, durante la primera década del presente siglo, los gobiernos progresistas han acentuado su actividad extractiva y sus niveles de exportación de bienes primarios sin transformación, de forma paralela en algunas de las principales economías desarrolladas y emergentes –Alemania, Estados Unidos y China– se ha incrementado la demanda de estos bienes.<sup>18</sup>

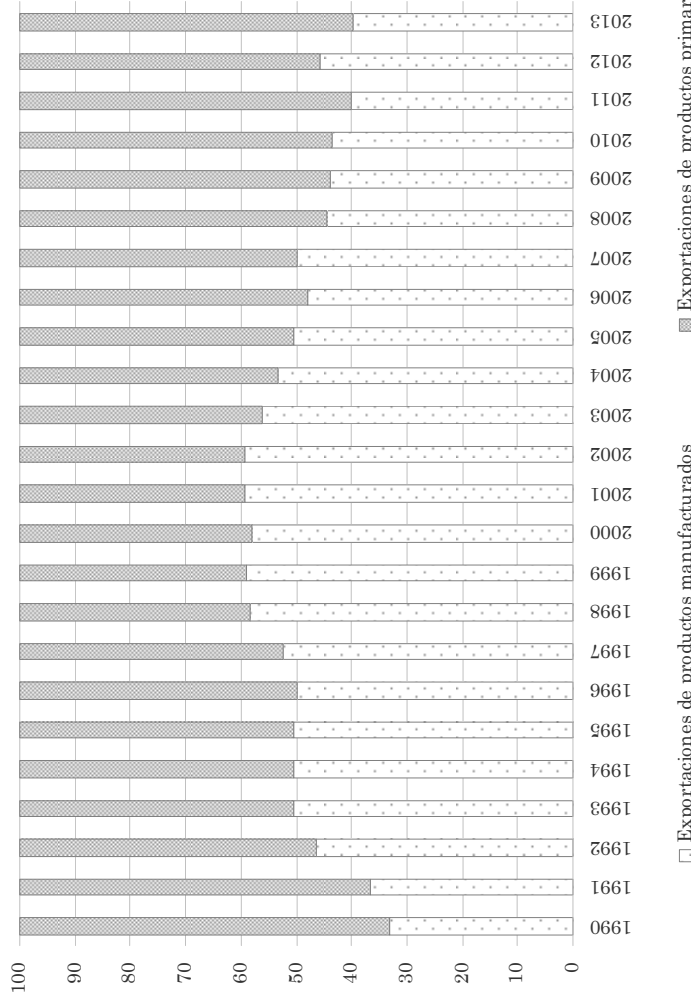
---

de crisis políticas y numerosos problemas sociales, y cuyas economías buscaron imponer un férreo control estatal sobre las actividades productivas al interior del país.

<sup>17</sup> De acuerdo con la Secretaría de Economía de México (2011), nuestro país es el segundo país con más tratados comerciales en el mundo. Por otra parte, se señala que el país tiene una tendencia, por encima de cualquier otro país en América Latina, a favorecer la actividad económica con Estados Unidos.

<sup>18</sup> De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC), hay tres países –Estados Unidos, China y Alemania– que realizan en conjunto la tercera parte del comercio mundial. Por otra parte, China se ha convertido en el mayor importador de bienes primarios en el mundo.

GRÁFICA 1  
*Exportaciones de manufacturas y bienes primarios en Latinoamérica  
 1990-2013 (porcentajes)*



Fuente: elaboración propia con datos de Cepalstat.

En la gráfica 1 se observa que la cantidad de exportaciones de bienes primarios de Latinoamérica disminuyó gradualmente de 1990 a 1998 (periodo neoliberal para toda América Latina), el promedio durante este periodo fue de -38.05%, dicha situación se relaciona con el impulso económico que se manifestó en el sector servicios, principalmente por la privatización del sector bancario en varios países de la región.

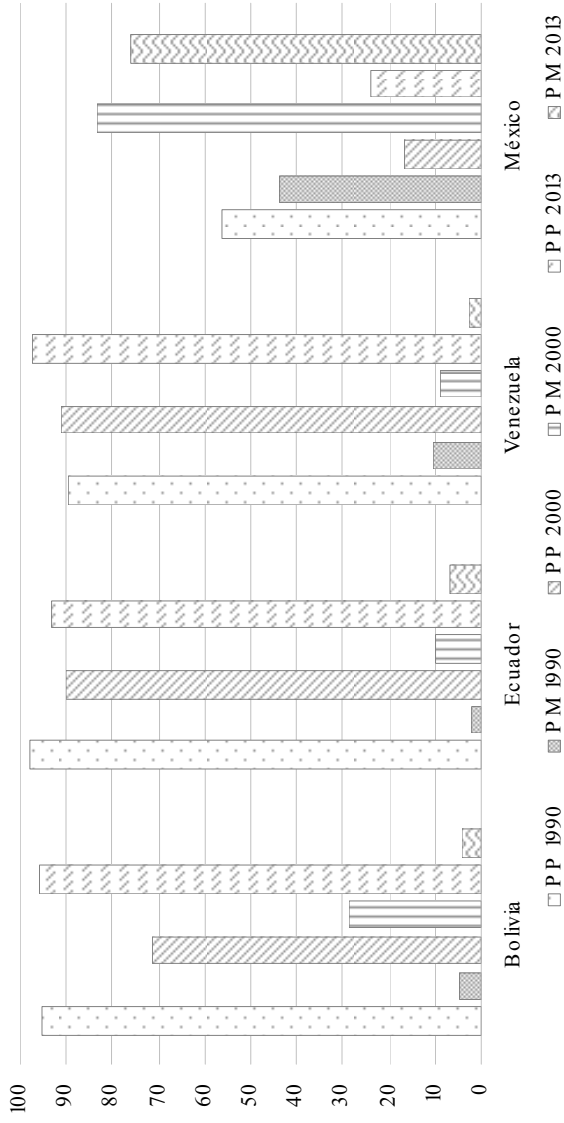
En el periodo de transición entre los gobiernos neoliberales y progresistas –1998 a 2004–, los bienes manufacturados dominaron en el total de las exportaciones regionales, al inicio con 58.5% y al final con 53.4%. Sin embargo, en el periodo de 2005-2013 las materias primas nuevamente cobran importancia en la región, principalmente son impulsadas por el incremento en los precios del petróleo debido a los conflictos internacionales que se presentaron. Cabe resaltar que la participación de los bienes primarios en el total de las exportaciones en el año 2013 fue de 60.4%, muy similar a la que se tuvo durante la década de los noventa (67%).

En la gráfica 2 se observa que los tres países con gobiernos progresistas han mantenido una tendencia constante a exportar bienes primarios. Durante el periodo de 1990-2000 Bolivia y Ecuador incrementaron las exportaciones de manufacturas en 19.9% y 15.7% respectivamente, esto fue resultado de la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reforma económica que se dio en los años previos. Por otra parte, la adhesión de Venezuela al GATT y posteriormente a la OMC consiguió aumentar el interés privado e internacional en el petróleo del país debido a que esta nación ya contaba con una fuerte tendencia a la explotación de este recurso en años previos.

Por otro lado, en el periodo de 2000-2013 las exportaciones de bienes primarios de Bolivia, Ecuador y Venezuela crecieron en promedio 2.3%, 0.3% y 0.5%, respectivamente; mientras que las exportaciones de bienes manufactureros disminuyeron en promedio 14.1%, 3%, y 9.7% en el mismo periodo, ubicando el total de las exportaciones de bienes primarios en niveles mínimamente superiores o muy parecidos a los que se tenían al comenzar la década de los noventa en sus respectivas balanzas comerciales. Esto responde al incremento en el precio de las materias primas durante la primera década del presente siglo y también al enfoque implementado por los gobiernos progresistas sobre las políticas extractivistas.



**GRÁFICA 2**  
*Exportaciones de productos primarios (PP) y productos manufacturados (PM)*  
*en Bolivia, Ecuador, Venezuela y México de 1990-2013 (porcentajes)*



Fuente: elaboración propia con datos de Cepalstat.

En este sentido es importante contrastar el comportamiento del comercio internacional de Bolivia, Ecuador y Venezuela con lo que ha sucedido en México, un país donde la exportación de bienes primarios tuvo una participación elevada, 56.5% en el total de las exportaciones al empezar la década de los noventa, pero éstas disminuyeron en 11.6% entre el periodo de 1990-2000. Por otra parte, de 2000-2013 las exportaciones recobraron importancia por el fuerte empuje que tuvieron los precios del crudo y los metales preciosos, por lo que aumentaron en 2.9% promedio para el periodo, mientras que los bienes manufacturados disminuyeron en 0.7%. Aunque México tiene una fuerte capacidad petrolera y minera, el país se ha enfocado en desarrollar actividades manufactureras y de servicios antes que las de explotación de bienes primarios por lo que su dinámica es diferente a la de los países con gobiernos progresistas.

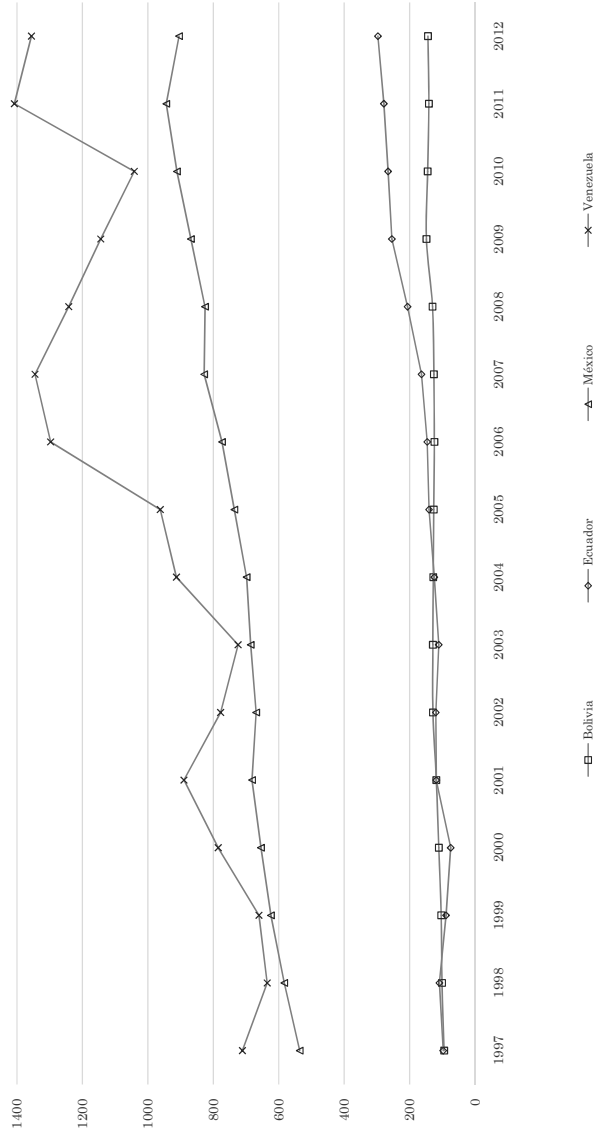
La explotación ambiental en América Latina se presenta principalmente porque se piensa que por medio de las actividades extractivas se incrementarán los ingresos económicos que obtiene el Estado (vía impuestos y regalías) y que esto se reflejará en el incremento del gasto público, lo cual ayudará al mejoramiento de las condiciones sociales de los habitantes (Gudynas, 2011a).

De acuerdo con lo planteado por Arze (2013), cuando llegaron al poder los gobiernos progresistas de los tres países que se analizan (Ecuador, Bolivia y Venezuela) intentaron responder a las expectativas de demanda social. En dos de estos países: Venezuela y Ecuador se empezó a realizar un importante avance en el aumento del gasto social. Esto se logró principalmente a través de la gran transferencia de recursos obtenidos vía renta de actividades extractivas, mientras en Bolivia dicho indicador se mantuvo constante.

En la gráfica 3 se observa que únicamente Venezuela ha incrementado su gasto social de forma notable desde el año de 1997, esto responde al aumento de los precios en los hidrocarburos que ha sido superior al de los bienes minerales y a los productos agrícolas que Ecuador y Bolivia tienen en su mayoría. A partir de 2005 Ecuador presenta una mejor situación en el gasto social respecto a años anteriores, debido al aumento del precio de los minerales a nivel mundial (Quiroga *et al.*, 2009).

Es notorio que solamente Venezuela y Ecuador han incrementado la cantidad de gasto público desde que se adoptaron políticas progresistas. En el caso de Bolivia el gobierno anterior al de Evo Morales ya destinaba más del 10% del total del PIB al gasto público social.

GRÁFICA 3  
*Gasto público\* social por habitante de 1997-2012 (dólares)*



\* La composición completa del gasto público por país se presenta en la tabla 1. Incluye salud, seguridad social y previsión, vivienda, entre otros.  
 Fuente: elaboración propia con datos de Cepalstat.

En este sentido Bolivia es un caso particular entre los países estudiados, aunque el gasto social ya era notablemente alto antes de la llegada de Evo Morales al poder, esto no significa que los recursos económicos se destinaran a cumplir la función de paliar los problemas de los habitantes.<sup>19</sup> La llegada de Morales significó un cambio para la población indígena, que representa más del 50% del total nacional. Las promesas de campaña de Morales giraban en torno al favorecimiento de una población que históricamente ha sido señalada como la más pobre de la nación y que constituyó un sector muy importante en su triunfo electoral (Martner, 2011).

El gobierno de Morales se ha caracterizado por políticas de intervención y beneficio social con la finalidad de favorecer a la mayor cantidad de la población a través de las leyes de reforma agraria y de promoción al desarrollo autónomo de las comunidades indígenas (Martner, 2011). Por lo que el principal cambio en Bolivia ha sido la intervención del Estado y no tanto un incremento en el gasto social, cuestión que lo distingue de Ecuador y Venezuela.

En la tabla 1 se muestra la distribución del gasto social en Bolivia, Ecuador y Venezuela, este indicador tiene un comportamiento diferente para cada país a pesar de que los tres orientan sus políticas al bienestar de sus respectivas poblaciones. En el caso de Ecuador y Venezuela dicho indicador se incrementó en 9.3% y 2.9% respecto al total del PIB en el periodo de 2000-2012 para cada territorio; mientras que para Bolivia prácticamente no ha cambiado esta variable. Sin embargo, este país se encuentra en segundo lugar –de las tres naciones– en cuanto a lo que destina como proporción de gasto respecto al PIB, el cual representa el 11.5%, aunque en cantidad de gasto en dólares por habitante es el más bajo de los tres con 144 dólares por habitante (Cepal, 2014a, 2014b). En estos gobiernos los temas prioritarios han sido:

- a) seguridad social y previsión,
- b) educación,
- c) vivienda y
- d) salud.

<sup>19</sup> Hasta finales de la década de los noventa Bolivia se caracterizaba por una elevada desigualdad según el índice de Gini, a pesar de que el gasto social era aproximadamente del 10% del PIB. Martner (2011) considera que esto refleja el alto impacto de la corrupción estatal.

TABLA 1  
*Distribución del gasto social por habitante y como porcentaje del PIB  
 en Bolivia, Ecuador, Venezuela y México, 2000 y 2012 (dólares)*

<i>Gasto público</i>	<i>En dólares por habitante</i>		<i>Como porcentaje del PIB</i>	
	2000	2012	2000	2012
<i>Total</i>				
Bolivia	111	144	11.5	11.5
Ecuador	75	297	2.9	8.3
México	654	905	8.6	10.7
Venezuela	785	1356	14.9	21.2
<i>Educación</i>				
Bolivia	50	66	5.2	5.3
Ecuador	46	169	1.7	4.7
México	261	294	3.4	3.5
Venezuela	311	382	5.9	6.0
<i>Salud</i>				
Bolivia	12	17	1.3	1.3
Ecuador	17	66	0.6	1.8
México	154	228	2.0	2.7
Venezuela	138	288	2.6	4.5
<i>Seguridad social y previsión</i>				
Bolivia	46	58	4.8	4.7
Ecuador	9	51	0.4	1.4
México	173	262	2.3	3.1
Venezuela	197	587	3.8	9.2
<i>Vivienda y otros</i>				
Bolivia	3	3	0.3	0.3
Ecuador	3	10	0.1	0.3
México	67	119	0.9	1.4
Venezuela	139	98	2.6	1.5

Fuente: elaboración propia con datos de Cepalstat.

De forma paralela, el gasto público social en México se incrementó en el periodo de 2000-2012 en un 50 %, pasando de 654 dólares a 905 dólares por habitante. Sin embargo, en proporción al PIB solamente ha crecido en un 1.8 % promedio en doce años.

Existe una amplia discusión sobre la importancia que tiene el gasto público social en la reducción de la pobreza (Cortés, 2005, 2014; González y Peticara, 2012; Piketty, 2014). En este sentido, vale la pena preguntarse si el análisis de dicho indicador ayudaría a tener mayor claridad sobre la situación de la pobreza en los países progresistas y sobre lo sucedido en México en el combate a la pobreza en el mismo periodo.<sup>20</sup> Asimismo, es necesario considerar que existe una relación entre los recursos obtenidos por las actividades extractivas, la aplicación de programas sociales y el impacto que estos tienen sobre la pobreza.

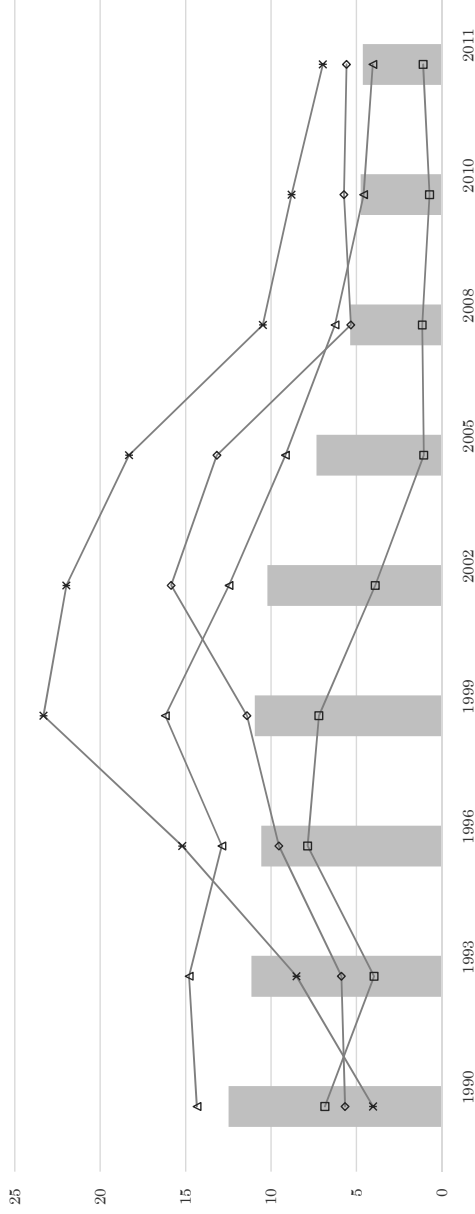
En los tres países que cuentan con gobiernos progresistas los programas de protección social aplicados han tenido un efecto notable en la reducción de la pobreza; principalmente en Bolivia. Es importante mencionar que el máximo nivel de pobreza alcanzado en este país fue de 23 % en el año 1999. Mientras que en el periodo 2000-2011 se redujo la pobreza a 9.6 %. En cambio, México presenta una mínima disminución en este indicador,<sup>21</sup> lo cual se debe al gasto social ejercido como parte de los esfuerzos de algunos gobiernos locales para abatir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de las personas de la tercera edad y de los estudiantes.

Por otro lado, en México los salarios han crecido de forma muy limitada durante este siglo, mientras que el precio de los bienes de consumo básico ha aumentado en mayor proporción, lo que incrementa los niveles de pobreza del país. También, es importante destacar que el salario mínimo real no ha crecido de forma significativa, pasó de 1.9 dólares diarios en el

<sup>20</sup> Cabe aclarar que es ampliamente más recomendado revisar la redistribución del ingreso a través de indicadores como el índice de Gini. Sin embargo, debido a la falta de datos estadísticos veraces y completos para el mismo periodo analizado para estos cuatro países, únicamente se realizó el análisis basado en el gasto público social y en determinados periodos según el índice de Gini (cuando se contó con referencias bibliográficas adecuadas).

<sup>21</sup> Cortés ha destacado que, aunque la pobreza total de México ha disminuido desde la década de los noventa hasta la actualidad, la diferencia es apenas significativa, presentándose de forma más consistente en el abatimiento de la pobreza extrema, pero transitando únicamente hacia otro tipo de pobreza.

GRÁFICA 4  
*Población en extrema pobreza de América Latina y el Caribe, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México, 1990-2011 (porcentajes)*



Fuente: elaboración propia con datos de Cepalstat. América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

año 2000 a 4.5 dólares en el 2014, lo que es equivalente a 12 centavos de dólar por año. Mientras que el costo diario de la canasta básica en el país es de 12 dólares (Pallares, 2014). Es decir, se requiere que tres trabajadores con salario mínimo en una sola familia destinen más del 90% de su salario para acceder a una canasta alimentaria. México es el único país de América Latina que mantiene el salario mínimo inferior al del umbral de la pobreza per cápita (Cepal, 2014b).

Finalmente, la reducción de la pobreza en los países analizados está ligada a las condiciones estructurales de la región;<sup>22</sup> la Cepal (2014b)<sup>23</sup> considera que la persistencia de la pobreza es un fenómeno que caracteriza a la población latinoamericana, debido a la dificultad para disminuirla y no únicamente hacerla transitar hacia un nivel más permisivo. El nivel de pobreza que se ha reducido es únicamente el que se refiere a la pobreza extrema, al de los individuos que viven con menos de un dólar al día. En el periodo de 2000-2011 dicha pobreza disminuyó en 6.9% para toda la región.

La tasa de desempleo para América Latina y el Caribe aumentó en 3.1% en el periodo de 1991-2003 a nivel regional, esto corresponde con las secuelas de la crisis de la década de los ochenta y es parte de la restructuración productiva regional. Sin embargo, de 2004 a 2014 se redujo notablemente el desempleo en 4.8% para toda la región, por lo que existe un avance en la reducción de este indicador debido a los esfuerzos realizados por los gobiernos progresistas en términos de mejoramiento en las condiciones sociales para ayudar a impulsar el mercado interno.

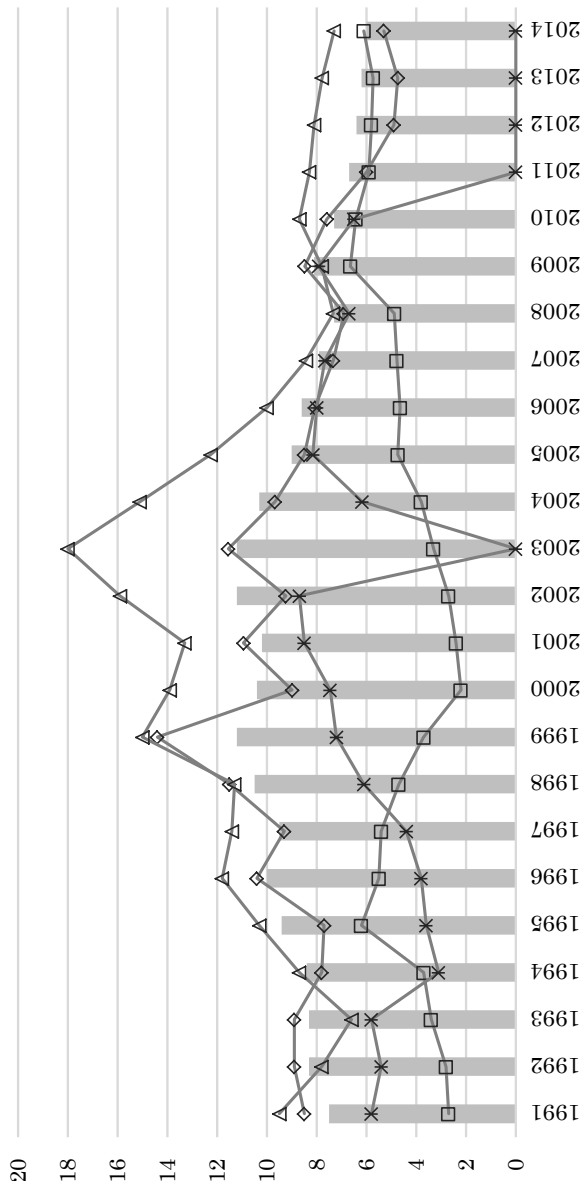
En el caso de los tres países analizados el incremento del gasto ha beneficiado a la población sobre todo en la aplicación de políticas activas orientadas a la generación de empleos (incentivos económicos a las empresas para la contratación, programas de creación de empleo directo, capacitación laboral para la inserción de más trabajadores en sectores especializados).

<sup>22</sup> Desde la perspectiva de la Cepal (2014a) el aumento del ingreso no es suficiente para acabar con la pobreza, debido a que las condiciones productivas y estructurales de la región no están lo suficientemente fortalecidas como para proveer de un sustento permanente de este indicador; asimismo, la provisión de servicios básicos está muy limitada o está en malas condiciones.

<sup>23</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013*, op. cit.



GRÁFICA 5  
*Tasa de desempleo en América Latina, Bolivia, Ecuador, Venezuela  
 y México, 1991-2014 (porcentajes)*



Fuente: elaboración propia con datos de Cepalstat. América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

Por otra parte, las políticas pasivas son menos efectivas, pero temporalmente resuelven algunos inconvenientes (seguros de desempleo, mejoramiento en el marco normativo de la protección social y médica del trabajador). La implementación de estos dos tipos de políticas (activas y pasivas) se ha traducido en un notable descenso de las tasas de desempleo en cada uno de estos países. Esto se debe, en parte, a que los beneficios de las políticas pasivas (seguros de desempleo) están condicionados por el gobierno a la prestación de servicios en programas de empleo provisional, mientras se consigue un empleo formal. Dichos empleos no están regidos por contrato ni tienen prestaciones adicionales a las del seguro de desempleo; los habitantes con empleo provisional dejan de ser contabilizados entre la población desempleada, lo que ha significado para Ecuador y Venezuela —países donde el empleo provisional tiene mayores incentivos—, una reducción del desempleo de 5.3% y 11% respectivamente en el periodo 2003-2014. Es necesario señalar que a pesar de que los países progresistas han generado bienestar social a través de las políticas asistencialistas, también han flexibilizado el mercado laboral sin resolver el problema de fondo del desempleo porque no se están creando empleos permanentes.

En el caso de México la situación ha sido distinta. Como parte de las reformas emprendidas después del año 2000 para la flexibilización del mercado laboral se buscó beneficiar a las empresas (por medio de reducciones en algunos beneficios sociales y económicos que tenían los trabajadores contratados por ley), tratando de que esto incentivara la inversión y la creación de empleos por parte de los empresarios. En el año 2000 el desempleo en el país era del 2.2%, mientras que para el 2013 creció al 6.6%, estos resultados son muy diferentes a los que presentan los países con gobiernos progresistas.

### *Consideraciones finales*

La historia moderna de América Latina está ligada a los ciclos económicos de las naciones desarrolladas debido a la profunda relación comercial y productiva que tiene la región con éstas, por lo que no es difícil entender la naturaleza de los múltiples giros y transformaciones que ha tenido que adoptar Latinoamérica para satisfacer las demandas de los países desa-

rrollados. Uno de estos cambios fue el tránsito hacia el modelo económico neoliberal adoptado durante la década de los setenta y ochenta. Dicho modelo ha estimulado continuamente la apertura a las exportaciones y el ingreso de capitales extranjeros para la inversión en actividades de explotación ambiental intensiva, cuya finalidad es exportar los bienes extraídos sin pasar por un proceso de transformación local.

Por otro lado, el escenario sociopolítico latinoamericano se transformó en la primera década de este siglo, principalmente en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela, entre otros; sin embargo, a pesar del cambio en la dirección política de la región, el interés en el desarrollo de actividades extractivas se mantuvo y en algunos casos se profundizó, lo que contraviene el espíritu transformador de esta nueva corriente política, aunque se ha justificado desde las administraciones progresistas que el principal interés es aprovechar la demanda de los mercados para poder financiar el bienestar social por medio de los beneficios económicos que la actividad extractiva genera.

A través de los indicadores estudiados se observó que los gobiernos progresistas han generado mejores condiciones sociales para su población, impactando sobre todo en la superación de la pobreza y la disminución del desempleo. No obstante, gran parte de estas mejoras se han logrado mediante la explotación intensiva de sus recursos naturales, cuestión que dista de ser la mejor opción para el desarrollo económico, social y ambiental de dichos países.

Al comparar algunos indicadores se observa que México ha tenido una evolución parecida a los países progresistas sólo en términos de disminución de la pobreza *extrema*. Aunque dicha pobreza haya disminuido, la realidad es que se transitó hacia un tipo de pobreza más aceptable en términos internacionales, pero sin cubrir las necesidades básicas de la población. En el caso del desempleo la situación difiere, ya que el crecimiento en el país es notable en la última década.

Por otro lado, en los cuatro países analizados: Bolivia, Ecuador, Venezuela y México, la mayor parte de las actividades extractivas no generan beneficios para el trabajador ni tampoco valor agregado para los países, es por eso que en la mayoría de los casos los indígenas, las comunidades afectadas y parte de la sociedad civil rechazan dichas actividades debido a que éstas degradan al medio ambiente y vulneran directamente los derechos humanos.

Por otra parte, los gobiernos progresistas utilizan los ingresos económicos obtenidos del extractivismo para financiar programas sociales e intentar legitimar su actuación. Asimismo, han brindado mejor calidad de vida a una parte de la población. Si bien el progresismo se ha consolidado como una fuerza de cambio política diferente al neoliberalismo, no ha podido implementar un esquema de desarrollo socioambiental que pueda aprovechar las condiciones naturales de los países sin poner en riesgo a la población.

Como corolario, resulta notable que la mayor parte de los bienes primarios extraídos no puedan ser aprovechados localmente debido a la incapacidad productiva regional y a la demanda internacional. Por lo que se conjuga, la falta de visión de largo plazo tanto de los gobiernos progresistas como de los neoliberales para darse cuenta del peligro al que se enfrentan, por depender en gran medida de las materias primas. De este modo no superarán el papel de países primario-exportadores que el sistema económico capitalista necesita para obtener los recursos que alimenten sus propios procesos productivos.

### *Bibliografía*

- Acosta, Alberto (2011), “El golpe también fue contra la izquierda, a la que veo confundida y fragmentada”, entrevistado por Verónica Gago y Diego Sztulwark, *Página/12*, 10 de enero, consultado el 15 de mayo de 2015, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-160169-2011-01-10.html>>.
- Arze, Carlos, Gómez, Javier, Ospina, Pablo, y Álvarez, Víctor (2013), *Promesas en su laberinto, cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América latina*, Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) / Centro Internacional Miranda (CIM), La Paz.
- Barié, Cletus Gregor (2014), “Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, vol. 9, núm. 40, México, pp. 9-40.
- Bustelo, Pablo (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Síntesis, Madrid.

- Chávez, Hugo (2012), “Propuesta del Candidato de la Patria Comandante Hugo Chávez para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019”, Caracas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014a), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2014*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2013*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Correa, Rafael (2009), “Informe a la Nación en el Inicio del Tercer Año de Revolución Ciudadana”, 19 de enero, Quito.
- Cortés, Fernando (2005), “¿Disminuyó la pobreza?”, en *México 2000-2002, Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, SEDESOL / CIDE / ANUIES / Miguel Ángel Porrúa, México.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Gasto social y pobreza*, UNAM, México.
- Declaración del ALBA desde el Pacífico (2013), en XII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP, Guayaquil, Ecuador, 30 de julio, consultado el 10 de julio de 2015, en <[http://www.portalalba.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1327:2013-07-30-xii-cumbre-guayaquil-ecuador-declaracion-del-alba-desde-el-pacifico&catid=130&Itemid=146](http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1327:2013-07-30-xii-cumbre-guayaquil-ecuador-declaracion-del-alba-desde-el-pacifico&catid=130&Itemid=146)>.
- Dufour, Darna L. (1990), “Use of Tropical Rainforest by Native Amazonians”, en *BioScience*, vol. 40, núm. 9, pp. 652-659.
- Dussel, Enrique (coord.) (2007), *La inversión extranjera directa en México: desempeño y potencial. Una perspectiva macro, meso, micro y territorial*, Siglo XXI / UNAM, México.
- Ferranti, David de, et al. (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.
- García Linera, Álvaro (2012), “El pueblo boliviano vive la mayor revolución social”, entrevistado por Luis Hernández, *La Jornada*, consultado el 10 de julio de 2015, en <[http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/entrevista\\_la\\_jornada\\_de\\_mexico.pdf](http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/entrevista_la_jornada_de_mexico.pdf)>.
- González, Pablo, y Peticara, Marcela (2012), “Mejorando las oportunidades sociales en Chile”, en Olaf Jacob et al. (eds.), *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer, Río de Janeiro.
- Gudynas, Eduardo (2009), “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano

- actual”, en vv. AA. *Extractivismo, política y sociedad*, Centro Andino de Acción Popular (CAAP) / Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Quito.
- (2011a), “Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo”, en *América Latina en Movimiento*, núm. 462, pp. 1-20.
- (2011b) “El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones”, en vv. AA., *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*, Icaria, Barcelona, pp. 75-92.
- Guillén, Arturo (2009), “Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina”, en Eugenia Correa, José Déniz y Antonio Palazuelos (coords.), *América Latina y desarrollo económico. Estructura, inserción externa y sociedad*, Ediciones Akal, Madrid.
- Gutman, Nicolás (2007), “La conquista del Lejano Oeste”, en *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*, vol. 8, núm. 95, pp. 12-16.
- Harvey, David (2004), *El nuevo imperialismo*, Ediciones Akal, Madrid.
- Hirschman, Albert (1991), *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Martínez Alier, Joan, y Roca Jusmet, Jordi (2003), *Economía ecológica y política ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Martner, Gonzalo (2011), *Los gobiernos progresistas y el sindicalismo en América Latina: los casos de Chile, Argentina y Uruguay*, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.
- Ocampo José A. (2003), “Los términos de intercambio de los productos básicos durante el siglo xx”, en *Revista de la Cepal*, núm. 79, pp. 7-35.
- O’Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin’s, Nueva York.
- (1974), “The Meaning of Economic Imperialism”, en *The corporations and the State: Essays in the Theory of Capitalism and Imperialism*, Harper and Row, Nueva York.
- Pallares, Miguel Ángel (2014), “Se requieren \$ 192 diarios por canasta básica: estudio”, en *El Universal*, 13 de octubre, consultado en julio de 2015, en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/se-requieren-192-diarios-por-canasta-basica-estudio-114013.html>>.
- Pastor Sanmillán, Ana (1989), *La descolonización: el tercer mundo*, Akal, Madrid.

- Peláez, Jorge (2015), “Legislación minera y derechos humanos: el derecho en la encrucijada”, en *El Cotidiano*, núm. 194, pp. 107-120.
- Petras, James (2007), “Estados Unidos y América Latina. Los cambiantes contornos del imperio: jerarquías, redes y clientes”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 12, pp. 57-78.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Quiroga, Yesko, Canzani, Agustín, y Ensignia, Jaime (comps.) (2009), *Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur, elementos comunes, diferencias y aprendizajes*, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.
- Sachs, Jeffrey, y Andrew M. Warner (1995), “Natural resource abundance and economic growth”, en NBER Working Paper núm. 5398, Cambridge, Massachusetts.
- Salama, Pierre (2012), “China-Brasil: industrialización y ‘desindustrialización temprana’”, en *Cuadernos de economía*, vol. XXXI, núm. 56, pp. 223-252.
- Schatan, Jacobo (1999), *Deuda externa y neoliberalismo: el saqueo de Latinoamérica*, Fundación CENDA, Santiago de Chile.
- Sinnott, Emily, Nash, John, y Torre, Augusto de la (2010), *Natural resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C..
- Slipak, Ariel (2013), “¿De qué hablamos cuando hablamos de reprimarización? Un aporte al debate sobre la discusión del modelo de desarrollo”, en Memorias de VI Jornadas de Economía Crítica. “Economía Política y Política Económica: debates actuales sobre el Estado y los procesos sociales latinoamericanos”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.
- Svampa, Maristella (2013), “Consensus of the Commodities and languages of valuation in Latin America”, en *Nueva Sociedad*, núm. 244, pp. 30-46.
- Thomssen, Ines, y Sauß, Marie (2014), *Hechos y cifras. Extractivismo en América Latina*, Heinrich-Böll-Stiftung, México.
- Vickers, William (1984), “The faunal components of Lowland South American hunting kills”, en *Interciencia*, vol. 9, núm. 6, pp. 366-376.
- (1988), “Game Depletion Hypothesis of Amazonian Adaptation: Data from Native Community”, en *Science*, núm. 239, pp. 1521-1532.

- (1991), “Hunting Yields and Game Composition over Ten Years in an Amazon Indian Territory”, en John G. Robinson y Kent H. Redford (eds.), *Neotropical Wildlife Use and Conservation*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 53-81.
- Villalobos, Joaquín (2010), “El futuro de las izquierdas”, en *Infolatam*, consultado el 15 de mayo de 2015, en <<http://www.infolatam.com/2010/10/18/joaquin-villalobos-izquierda-america-latina-farc-chavez-cuba-democracia/n>>.
- Williamson, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C.



# ¿CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL O RECONSTITUCIÓN DEL ESTADO NACIÓN EN ECUADOR Y BOLIVIA?

*Fabiola Escárzaga\**

## *Introducción*

En pleno siglo XXI, cuando dos décadas antes el discurso de la globalización desahució a los Estados nación y las políticas neoliberales horadaron al estado de bienestar en la mayoría de los países en los que se aplicaba uno, la apuesta por construir o reconstruir el estado nación que proyectaron los gobernantes de Ecuador y Bolivia aparece como un propósito inconfesable, vergonzante, y por ello, al parecer, se encubre tal pretensión en la del Estado plurinacional, o se legitima a través de este, haciendo pasar como aspiración de la movilización popular algo que no lo es.

Tal vez la confusión sobre el sentido y el alcance de la transformación del Estado apareció en ambos países desde la etapa de la movilización indígena previa a la llegada de los gobiernos progresistas, cuando se perfilaron al menos dos agendas, una de ellas fue la del movimiento indígena, construida ya fuera en la línea del katarismo radical de Felipe Quispe, como ocurrió en Bolivia, y otra en la línea moderada del multiculturalismo que influyó en el movimiento indígena ecuatoriano y en algunos sectores del boliviano, como la Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano (después Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB). Otra fue la agenda de los activistas de los partidos de izquierda de diversas líneas, quienes ante el derrumbe del bloque socialista y el consiguiente desdibujamiento de las alternativas revolucionarias se replegaron hacia objetivos más modestos y se acercaron en calidad de

\* Socióloga y latinoamericanista mexicana. Profesora-investigadora del Área Problemas de América Latina, Departamento de Política y Cultura, UAM-X.

asesores o promotores a las organizaciones indígenas. Este grupo es el que en ambos países genera expectativas sobre la vuelta o la consecución del Estado nación y el Estado de bienestar frustrado o no logrado en la etapa del desarrollo estabilizador, ahora como alternativa al estado neoliberal.

Por el lado de los sectores indígenas también hay esa confusión, podemos identificar una actitud contradictoria en su juicio sobre el Estado nación que proviene de la propia complejidad del problema. Al menos desde el planteamiento indianista de Fausto Reinaga en los años 60 aparecen dos pautas contradictorias: el reclamo por los excesos y el reclamo por los defectos del Estado nación, es decir, el cuestionamiento del proyecto indigenista asimilacionista que pretende desindianizar a los indios y assimilarlos al estado mestizo y, por otra parte, el cuestionamiento de su incapacidad para lograr tal asimilación y en virtud de esta su incapacidad para proteger a los indios frente a la voracidad de los terratenientes y las oligarquías que basan su riqueza en la existencia de los indios, y el racismo que perpetúa su condición infrahumana, justificando su condición de exclusión y su sobreexplotación en la diferencia cultural. O en otros términos, su fracaso en la construcción de un Estado de bienestar.

Esa contradicción se expresa recientemente como una sobreposición de dos programas de transformación: el elaborado por el movimiento indígena y el enarbolado históricamente por la izquierda blanco-mestiza. En el caso de Ecuador el movimiento indígena ha estado cercano, aliado o supereditado a las izquierdas a través del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, creado en 1995, y de su relación formal con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el primero como expresión político-electoral de la segunda. En el caso de Bolivia, la presencia de los dos programas se expresa a través de la participación de elementos de izquierda marxista en el MAS desde su creación en 1996, y a partir del cual la izquierda marxista ha podido incorporarse de manera creciente en el aparato estatal durante el gobierno de Evo Morales.

En Ecuador, la reivindicación del Estado plurinacional surge antes que en Bolivia a partir de un proceso orgánico, prolongado y gradual de enunciación, como producto de la evolución del movimiento indígena que inicia con la asunción del término de “nacionalidades indígenas” como forma de autodenominación, que derivará más tarde de manera muy congruente en la reivindicación de la construcción del Estado plurinacional. Esta era la única tendencia existente dentro del movimiento indígena y

proponía una reforma de la estructura del Estado que permitiera incluir en pie de igualdad a las nacionalidades indígenas al lado de la mestiza. Era la demanda central que permitía la solución de otras demandas de la agenda. Nunca se planteó como secesión del país, aunque la primera reacción del gobierno hacia ella fuera descalificarla bajo ese argumento.

La compleja coyuntura electoral de Ecuador en 2006 permitió que Rafael Correa se apropiara de la demanda del movimiento indígena y asumiera en la Constitución el objetivo de construir el Estado plurinacional sin establecer una alianza orgánica con el movimiento indígena que la enarbolaba y, en cambio, asumiéndola como estrategia para debilitar a la CONAIE, a la cual convirtió en un adversario desde el inicio de su gestión.

En Bolivia, en cambio, el proyecto de transformación del Estado en uno plurinacional, como expresión de la diversidad o heterogeneidad regional de la sociedad, era una más de las propuestas de transformación puesta en juego en la etapa de la movilización, en esta aparecieron reivindicaciones más amplias y radicales, la demanda del Estado plurinacional no era la reivindicación central y no contenía a las otras. Fue colocada por un grupo de fuerzas políticas como una opción moderada, pero terminó siendo asumida como la aspiración central al inicio del nuevo gobierno y en los debates de la Asamblea Constituyente quedó como la única existente. Ello fue posible porque la forma de elección de los representantes a la misma cerró la entrada a los sectores que expresaban demandas más radicales.

Así, por distintas vías, en ambos países la demanda fue asumida de manera demagógica por los nuevos gobiernos, que la usaron como un medio de legitimación y para establecer alianzas con sectores indígenas que los llevaran al gobierno o para enfrentar a los adversarios de la derecha, aunque su proyecto sea uno diferente, pues en realidad aspiran a fortalecer el Estado nación para ofrecer un contexto propicio a la reproducción del capital en su fase posneoliberal.

### *Los alcances en la construcción del Estado nación en la etapa desarrollista*

Para entender por qué en la actualidad el propósito de construir o reconstruir el Estado nación puede ser una aspiración central de la política de

los presidentes de Ecuador y Bolivia es útil tener presente los alcances del Estado nación construido en ambos países luego de la segunda posguerra, en el tiempo en que los países más grandes de América Latina pudieron desarrollar una política de industrialización por sustitución de importaciones, lo que ocurrió de manera desigual y más limitada en los demás países de la región. Es importante también tener en cuenta las diferencias estructurales en las relaciones productivas y sociales generadas a partir de estas y los alcances en la construcción del Estado nación que hicieron posible, marcados significativamente por el producto exportable que vinculó sus economías de manera dependiente al mercado mundial.

Para definir los atributos del Estado nación posible en América Latina, concretado sólo en el caso de México gracias a la Revolución de 1910-20, retomaremos la propuesta de René Zavaleta, quien parte de los planteamientos teóricos de Marx, Lenin y Gramsci, y de manera crítica de los de Stalin, y recupera las particularidades de los procesos de construcción del Estado nación en varios países latinoamericanos, particularmente, en Bolivia. Zavaleta afirma que en ese, su país, la formación del Estado nación y de la nación misma es algo no concluido.

Con Lenin advierte que el estado nación es la forma paradigmática de organización dentro del modo de producción capitalista. Y define la nación como

la construcción de un yo colectivo, es decir, la construcción compleja de cierto grado de centralización y homogeneidad en torno al mercado interno [...]. Se trata en primer lugar de la construcción de una identidad colectiva o entidad histórica formada por hombres jurídicamente libres [...] que se han supeditado [...] a una forma de colectividad, la nación, que resulta ser la más eficiente para la instalación del modo de producción capitalista (Zavaleta, 1990: 46).

Tal supeditación es paralela a la subsunción formal del trabajo al capital, pero cuando se concreta la subsunción real, que es la aplicación del principio de racionalidad científica a la producción, el alcance es superior pues “la nación, por cuanto implica un cierto grado de homogeneidad entre ciertos elementos que concurren al régimen productivo es por sí misma una fuerza productiva [...] el indicador del grado de correspondencia entre el modo productivo y la colectividad en que ocurre” (Zavaleta, 1990: 46-47).

Así, el estado nacional es lo que ocurre cuando la sociedad civil se ha convertido en nación y tiene un solo poder político, es decir, el Estado nación es la culminación de la nación. El evento fundamental de la naciona-

lización es la descampesinización, es decir, la separación del campesino de la tierra que le permitía la autosubsistencia y de la comunidad a la que pertenecía. En términos de Zavaleta, “el abandono o pérdida de la cultura de la aldea y el consiguiente vaciamiento o disponibilidad” (1990: 58), es decir, el abandono de la fidelidad a la comunidad para asumir la fidelidad a la nación. Tal separación puede tener varias vías de realización, desde la democrática, en la que el campesino por la vía revolucionaria impone la parcelación, como en México; o la reaccionaria, cuando los terratenientes expulsan a los campesinos de su tierra. Hay también casos en los que la presencia campesina es limitada y entonces el actor fundamental de la nación está ausente y la nacionalización no se concreta, como en Argentina (Zavaleta, 1990: 60).

Su análisis sobre las particularidades de los procesos en distintos países es muy detallado y rico, y ofrece un conjunto de categorías de análisis fecundas, pero nos quedaremos solamente con estos elementos generales para ver desde qué experiencia previa y memoria de construcción del Estado nación se parte en cada caso para diseñar la reforma del Estado de los gobiernos de Morales y Correa y cuáles son las percepciones de los diversos actores involucrados. Ello nos permitirá entender, por un parte, el grado de integración o exclusión que la población indígena mantuvo en esta etapa respecto a la sociedad nacional; así como la crítica que los movimientos indígenas hicieron a los gobiernos por el insuficiente alcance en la construcción de la nación y, finalmente, los efectos que las reformas neoliberales tuvieron para el conjunto de los sectores populares y, en particular, para las poblaciones indígenas en ambos países. Y de qué manera se insertó o se percibe a las poblaciones indígenas antes y después del neoliberalismo por parte de los ocupantes del gobierno.

### *Nacimiento y ocaso del Estado nación en Ecuador*

A partir de los años 60 comenzó la extracción de petróleo en Ecuador, la disposición de la renta petrolera amplió la base productiva de exportación de cacao y banano del periodo anterior. El proceso fue estimulado por la política de nacionalización desarrollada por el gobierno militar antioligárquico del general Guillermo Rodríguez Lara, iniciado en 1972, el cual revirtió las condiciones desventajosas para el país en que se habían

otorgado la concesiones a las empresas petroleras trasnacionales en la década anterior.<sup>1</sup> Lo que le permitió al Estado ecuatoriano lograr una mayor capacidad de “retención del excedente”, en términos de Zavaleta (1990), que se utilizó en la ampliación del aparato estatal;<sup>2</sup> la generación de una base industrial de propiedad estatal; la construcción de la infraestructura necesaria para la exportación de petróleo y de banano, así como infraestructura urbana y servicios; créditos a los campesinos beneficiados por la reforma agraria de 1973,<sup>3</sup> y el establecimiento de un cierto “Estado de bienestar”. La experiencia duró seis años, hasta la deposición de Rodríguez Lara en enero de 1976, debido a la presión terrateniente. A partir de entonces se desató la lucha entre los grupos económicos dominantes por la utilización de la renta petrolera como fuente de acumulación privada. La intensa disputa por el poder del gobierno central ocurrió entre los grupos económicos regionales de Guayaquil y los de Quito, fueron la constante y ella generó la ingobernabilidad del periodo previo a la administración de Correa.

Esta ingobernabilidad fue un contexto favorable a la aparición del movimiento indígena. Los efectos directos de la explotación petrolera, localizada en la Amazonía, explican que en Ecuador el movimiento indígena amazónico haya sido el más temprano, radical y políticamente autónomo respecto

<sup>1</sup> Estas representaban la enajenación de más de un tercio del territorio del país, además de regalías bajísimas, exoneración de aranceles e impuestos, controles ineficientes, ninguna intervención del estado en la producción y comercialización y la entrega de todo el Golfo de Guayaquil a las multinacionales para la explotación de gas. Las medidas aplicadas por Rodríguez Lara incluyeron la revisión de los contratos de los consorcios petroleros; la reversión al estado ecuatoriano de cuatro millones de hectáreas en la región oriental; la reversión de los campos petroleros de la Anglo Ecuadorian Oilfields en la costa; la reducción de las concesiones de 40 a 20 años; la adquisición por el estado de 25 % de las acciones de la Texaco-Gula; el rescate para el estado de todas las explotaciones de gas; la creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE); la construcción de un refinería estatal en Esmeraldas; el impulso a la creación de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y el ingreso a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973 (Cueva, 1977: 319).

<sup>2</sup> Reflejado en un incremento desmedido del aparato burocrático que alcanzó los 150 mil empleados frente a los 60 mil obreros de la industria (Cueva, 1977: 322).

<sup>3</sup> En 1964 hubo una reforma agraria promovida por la Alianza para el Progreso que pretendió eliminar las relaciones precapitalistas y crear una capa de medianos propietarios, pero que fracasó, dada la tibieza de las medidas y la oposición de los terratenientes (Cueva, 1977: 312). La de 1973 fue también limitada en sus alcances por la oposición de los terratenientes. Ambas estimularon la migración de la población rural a las ciudades.

a los otros dos países andino-amazónicos (Lalander y Ospina, 2012: 25), debido a su experiencia más temprana de despojo y desplazamiento de sus territorios y de los efectos contaminantes de la extracción de petróleo.

### *La impotencia del Estado nación frente a la minería trasnacional en Bolivia*

En el caso de Bolivia la expansión del aparato estatal fue mucho menor que en Ecuador, uno de los factores que explican esto son las características de la explotación minera, que fue el eje de su inserción al mercado mundial desde la Colonia. La construcción del Estado nación fue el proyecto de la revolución de 1952 dirigida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que enfrentó a la oligarquía,<sup>4</sup> pero sus gobiernos duraron apenas 12 años y aun durante estos los acuerdos con el capital extranjero y el gobierno norteamericano limitaron su antiimperialismo, la defensa de los recursos naturales y la retención del excedente.

La renta minera, producto de la nacionalización, fue invertida en la creación de infraestructura y la concesión de créditos para la agroindustria del oriente del país, proceso que creó una nueva clase terrateniente de acuerdo con el Plan Bohan impuesto por Estados Unidos. Para ello el gobierno rompió la alianza inicial con el movimiento obrero minero, expresada en procesos de co-gobierno protagonizados por la Central Obrera Boliviana (COB). En 1964 inicia un largo periodo de dictaduras militares de derecha, con algunos paréntesis progresistas como el de Juan José Torres en 1970-1971, acentuando la orientación proimperialista y antiobrera del gobierno.<sup>5</sup> De manera que la capacidad de retención del excedente producto de la exportación minera por parte del Estado fue mínima. Por ello Bolivia ha sido uno de los países más pobres de América Latina, pese al inmenso volumen de sus exportaciones mineras.

<sup>4</sup> El MNR nacionalizó y estatizó la minería, que era propiedad de empresas extranjeras, y enfrentó a los latifundistas del occidente mediante una reforma agraria que benefició a los campesinos quechuas y aymaras, que reconoció su propiedad de la tierra, estableció la sindicalización campesina, el voto universal y el derecho a la educación pública.

<sup>5</sup> El gobierno de René Barrientos estableció en 1964 el Pacto Militar-Campesino que consistía en la utilización del campesinado quechua beneficiado por la reforma agraria de 1953 para enfrentar las movilizaciones mineras.

En los años 70, el sindicalismo minero, enfrentado crecientemente a los gobiernos militares que ya no representaban sus intereses como trabajadores frente a la minería estatal ni a la privada, adquirió una fuerte conciencia antiimperialista y sobre su papel como productor de la riqueza nacional y formuló demandas de distribución social de la riqueza en constantes movilizaciones y programas radicales de lucha. El cierre de la minería estatal en 1985, producto de la pérdida del valor del estaño y de otros minerales en el mercado mundial y la consiguiente pérdida de los puestos de trabajo, anularon la capacidad de lucha del sindicalismo, eliminando al sector más contestatario del país en el momento en que se iniciaba la imposición del modelo neoliberal, de manera que no hubo capacidad de respuesta organizada frente a ella, pese a que en el país se había restablecido la democracia en 1982. Así, lo poco que se había construido de Estado y menos aún de bienestar durante el ciclo del estaño fue eliminado como producto de las reformas neoliberales.

### *La formulación de la demanda de un Estado plurinacional y otros proyectos en disputa*

Reconstruiré el proceso de elaboración de los proyectos de impugnación del neoliberalismo en cada país. En el caso ecuatoriano, la demanda de construcción del Estado plurinacional en oposición al ineficiente Estado nación, fue producto de la evolución del movimiento indígena que transita desde la afirmación de postulados clasistas y la lucha por la tierra entre los años 40 y los 80, hasta la creación de la CONAIE y la asunción de un programa multicultural encarnado en la formulación del proyecto del Estado plurinacional que luego fue apropiado por Correa. Mientras que en el caso de Bolivia mostraremos la divergencia entre las reivindicaciones radicales surgidas de la movilización popular de 2000 a 2005, que hunden sus raíces en el proceso de organización autónoma iniciado en los años 70 a partir del discurso indianista de Fausto Reinaga<sup>6</sup> y del kataris-

<sup>6</sup> Reinaga, más que inventar este proyecto, sistematiza una concepción política que estaba contenida en la memoria aymara de las luchas del Altiplano desde la época colonial y hasta el siglo xx (Escárzaga, 2014a).



mo, y la manera en que durante el proceso constituyente tales demandas quedaron sumergidas bajo la propuesta de Estado plurinacional reivindicada mucho más tarde que en Ecuador, por algunos sectores solamente, y que será retomada por el nuevo gobierno.

En ambos países un elemento contextual fundamental fue el hecho de que desde los años 50 se iniciara en la Organización de Naciones Unidas la discusión sobre el reconocimiento al derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, que con el paso del tiempo y la formulación de las normativas correspondientes, expresadas en el Convenio 169 de la OIT de 1989, fue acotando los alcances de tal derecho. Se diluyó la autodeterminación y quedó el mero reconocimiento de la presencia indígena en los Estados nacionales. Su conversión en uno de los temas centrales de la agenda pública internacional detonó el crecimiento de Organizaciones no gubernamentales (ONG) de diversas dimensiones, dedicadas a la promoción del tema y a la asesoría de las organizaciones indígenas en los países andinos, asumiendo una participación de diverso alcance en la formulación de sus programas de lucha.

Lo anterior no significa que postulemos que la capacidad de impugnación y movilización indígena haya sido detonada por esta legislación y estas medidas, más bien sostenemos lo contrario, que el paquete multicultural fue la respuesta a las diversas expresiones de rebeldía que las poblaciones indígenas desarrollaron en varios países y que se expresaron en acciones que iban de la toma de tierras a la disposición a acatar convocatorias mestizas a la lucha armada. De manera que tales medidas buscaron desactivar la amenaza que los indios representaban, y lo consiguieron temporalmente (Escárzaga, 2008).

### *La formulación del proyecto de Estado plurinacional en Ecuador*

El Partido Comunista Ecuatoriano (PCE) fue el promotor inicial de la organización de los indígenas en su país, su acción cristalizó en 1944 la creación de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). Por esa época la visita al país del político mexicano Vicente Lombardo Toledano (Gámez Chávez, 2010) influyó en la aceptación por parte de la izquierda ecuatoriana de la caracterización del problema indígena en América Latina estipulada por la Comintern que, desde 1928, lo identificaba con el problema

de las nacionalidades oprimidas en Rusia y proponía la misma solución que se había dado en la URSS: la autodeterminación de las nacionalidades oprimidas (Lombardo Toledano, 1936). Becker, dando seguimiento al mismo tema refiere cartas de instrucciones giradas por la Comintern al PCE en tal sentido desde 1934, en ellas se caracteriza al sujeto como “campesino indio nacionalmente oprimido” y el objetivo que se propone para el partido es asegurar “las condiciones para la conquista de la hegemonía del proletariado en el movimiento nacional revolucionario indio” (Becker, 2012). Este antecedente explica la particular autodenominación como nacionalidades asumida por los indígenas en Ecuador y que los distingue de las autodenominaciones de los otros países de América Latina y explica también su particular programa de lucha, mostrando la coherencia que existe entre ambos niveles.

Abundando en lo anterior, Ileana Almeida, estudiosa de la problemática indígena en Ecuador, nos ofrece subsiguientes hitos en este proceso, ella refiere que a inicios de los años 70:

[...] el Instituto de Antropología de Otavalo invitó al etnógrafo ruso Yuri Zubritski<sup>7</sup> a dirigir talleres sobre la diversidad de los pueblos de la Unión Soviética, y la metodología socio-política y cultural que se empleaba en la solución de los problemas propios de la diversidad nacional y étnica de ese país, plurinacional por excelencia. Al taller asistieron algunos líderes kichuas y varios estudiosos ecuatorianos. En las reflexiones comparativas entre pueblos y culturas, se manifestó una idea que ya estaba latente en la conciencia de los indios: que se necesitaban conceptos realistas, bien definidos y contemporáneos para comprender y explicar la situación de los pueblos indígenas, y que, a la vez, pudieran alentar sus esperanzas y reivindicaciones. De esa manera fueron debatidos y admitidos los conceptos de nacionalidad y de Estado plurinacional (Almeida, 2008: 11).

Las reformas agrarias de 1964 y 1973 impusieron en Ecuador, como ocurrió en los otros países andinos, la denominación de campesinos a los indígenas de tierras altas, lo que llevó a la reducción de sus luchas a la demanda agraria, tal denominación prevaleció hasta los años 80. No obstante, en fecha tan temprana como 1964, la Federación de Centros Shuar

<sup>7</sup> Bustamante precisa que Zubritski plantea la existencia de una nacionalidad quechua que viviría una situación de dominación colonial (Bustamante, 1993: 90).

de la Amazonía planteó como objetivo de la organización “la autodeterminación del grupo Shuar en un nuevo concepto de Estado Ecuatoriano Pluralista” y “la autosuficiencia económica, como la base de un desarrollo libre de presiones e influencias” (Almeida, 2008: 112). Retomando así lo planteado en los años 40 y aprovechando el marco jurídico internacional que comenzaba a elaborarse.

Durante los años 80, la autodenominación de nacionalidades indígenas tomó carta de naturalización en Ecuador. El concepto de nacionalidad fue utilizado desde el I Congreso de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía de 1980 (López, 1993: 112). En 1983, Almeida argumentaba en el texto “La autoconciencia nacional” a favor de tal autodenominación en estos términos:

La autoconciencia nacional es el discernimiento que el hombre hace respecto a su pertenencia a una comunidad histórica (nación, nacionalidad). Surge de factores que los identifican a un pueblo diferenciándolo de los demás: la historia, la comunidad de vínculos culturales y lingüísticos, el mismo territorio, su situación en relación a hechos exteriores (Almeida, 2008: 34).

Es una definición cercana a la de Stalin ([1913] 1941), que era en la que se sustentaba el planteamiento de la Comintern promovido por Lombardo Toledano.

En el texto de 1985 titulado “La cuestión india en el Ecuador”, Almeida señaló varios elementos contenidos en la reivindicación de su condición de nacionalidades en una perspectiva más rica que la anterior, producto del proceso de afirmación indígena desarrollado hasta ese momento: el estímulo a su autoestima; el impulso a su protagonismo en la escena política; su capacidad para organizarse; la voluntad de tomar decisiones propias en todas las esferas de la actividad social; las aspiraciones de autonomía y su rechazo a la integración forzada a una sociedad ajena a su ser singular, que le había sido impuesta por el Estado (Almeida, 2008: 60). Asimismo reivindica el derecho de los pueblos indios al control y la utilización de las riquezas de la superficie y el subsuelo de sus tierras. Lo que se vincula con el rechazo de los Shuar a la explotación petrolera en la Amazonía, y también a la adjudicación que el gobierno hace de territorios indígenas a los colonos, indígenas y no indígenas, provenientes de otras regiones del país, que afectan sus intereses (Almeida, 2008: 54).

Finalmente, como resultado de este proceso de afirmación de la identidad indígena bajo la autodenominación de nacionalidades, en 1986 se

constituye la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)<sup>8</sup> y, en 1996, la creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik como brazo político de la CONAIE en alianza con sectores de izquierda no indígena. Ambas organizaciones llevan implícita en sus nombres la denominación de nacional y el segundo expresa la apuesta por la inclusión en el Estado de las nacionalidades indígenas.

El primer levantamiento indígena de 1990 marcó el inicio del reemplazo de la reivindicación agrarista por la del respeto a la autodeterminación de los indígenas en tanto pueblos históricos, o el énfasis en lo cultural o multiculturalismo, iniciando el proceso hacia la formulación de la demanda del Estado plurinacional. La demanda concreta presentada en ese momento fue el reconocimiento de la plurinacionalidad ecuatoriana en la Constitución. Durante los tres meses que duró el diálogo entre el movimiento indígena y el gobierno la prensa no hizo mucho caso al asunto. El poder reaccionó luego de que el 22 de agosto de 1990 los dirigentes de la Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP) presentaran al Ejecutivo un documento titulado “Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar de la provincia de Pastaza, a suscribirse con el Estado ecuatoriano”, el cual precisaba la reivindicación del reconocimiento plurinacional. La respuesta del presidente de la República, Rodrigo Borja, fue de total rechazo a lo que llamó la pretensión de la creación de un “Estado paralelo” o de un “Estado dentro de otro Estado”. Extremando deliberadamente el planteamiento indígena que sólo pedía el reconocimiento del carácter plurinacional del país, el posicionamiento presidencial indujo a la opinión pública al rechazo general del movimiento indígena y de la idea de la plurinacionalidad. La prensa hizo eco de ese mismo rechazo afirmando que los indígenas pretendían “la disolución de la Nación o la negación del Estado ecuatoriano”.

López afirma que la dirección de la CONAIE no tenía conceptualizada esta reivindicación, ya que en declaraciones públicas ninguno de sus dirigentes expuso claramente lo que significaba (López, 1993: 33). La

<sup>8</sup> En la zona de la Sierra está la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), fundada en 1973, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) fundada en 1980, y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana (COICE).

respuesta de la CONAIE fue más bien defensiva, amenazó con no contestar al censo nacional que preparaba el gobierno. En diciembre, en el III Congreso de la CONAIE, Luis Macas fue designado como presidente, con él la posición de la organización se radicalizó anunciando la demanda de realizar un referéndum al Congreso para cambiar el artículo I de la Constitución y declarar al país como plurinacional (López, 1993: 39).

En abril de 1992, la OPIP realizó una marcha desde el Puyo en demanda de la adjudicación de sus territorios y el cambio del artículo I de la Constitución, para dar reconocimiento a la plurinacionalidad y la pluriculturalidad del Ecuador. El segundo término matizaba la “radicalidad” del primero. Y es que la plurinacionalidad aparecía como una reivindicación separatista según lo había interpretado el presidente de la República, en tanto que pluriculturalidad significaba reconocer oficialmente una diferencia tácita de la que la mayoría de los ecuatorianos están conscientes (López, 1993: 30).

Hacia 1994 Almeida argumenta sobre lo que significa para el movimiento indígena ecuatoriano la demanda del Estado plurinacional que ya es planteado en estos términos, pero más que el reemplazo del Estado nación propone una reforma que permita la inclusión del componente indígena del país.

Solo desde las instancias estatales puede asegurarse la participación igualitaria de todas las comunidades nacionales. La exigencia indígena al Estado ecuatoriano cuestiona el carácter uninacional que adquirió desde su fundación, así como sus arbitrarias imposiciones sobre el conglomerado de la población sin discernir diferencias, mas los niveles de autonomía que plantean los pueblos indios no entrañan el propósito de constituirse en estados aislados en goce de una soberanía total, sino la conformación de un Estado plurinacional dentro del cual puedan establecer vínculos económicos y administrativos justos (Almeida, 2008: 61).

En 1998 escribió:

[...] el Estado plurinacional se vuelve indispensable para las nacionalidades indias, que ya no pueden seguir excluidas de las políticas del Estado, de la planificación y administración que provienen de las esferas oficiales. Pero a la vez, con todo derecho, los pueblos indígenas reclaman espacios autónomos dentro del espacio nacional para proyectar por sí mismos soluciones adecuadas a sus problemas específicos (Almeida, 2008: 72-73).

Finalmente, la Constitución de 1998 reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del Ecuador, pero no se modificó la estructura del Estado nación. Por lo que la demanda de Estado plurinacional se mantuvo vigente para la CONAIE. A partir de entonces el movimiento indígena logrará gradualmente con su movilización y participación electoral la apertura de ciertos espacios de la administración pública central a los indígenas en los temas particulares que les competen y el acceso a gobiernos locales, no así la participación plena en la toma de decisiones sobre la política nacional.

En la propuesta de la CONAIE a la Asamblea Constituyente de 2007 se caracteriza al Estado plurinacional de la siguiente manera:

El estado plurinacional es un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos. Es reconocer no solamente el aporte de los pueblos y nacionalidades indígenas al patrimonio de la diversidad cultural, política y civilizatoria del Ecuador, sino que buscar superar el empobrecimiento y la discriminación de siglos de las civilizaciones indígenas. [...] un cambio en la estructura del Estado y del modelo económico, en el marco del reconocimiento de niveles importantes de autogobierno territorial y del manejo y protección de los recursos naturales, en el ejercicio de la autoridad sobre las instituciones que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud, en el reconocimiento de la pluralidad jurídica, en la oficialización de los idiomas indígenas y la construcción de una verdadera interculturalidad sin imposiciones (CONAIE, 2007: 6).

Tales elementos no se consideraron en el texto Constitucional de 2008.

### *Los proyectos alternativos en disputa en Bolivia*

La capacidad organizativa alcanzada por las asociaciones indígenas bolivianas tiene uno de sus hitos en la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979, que pronto se dividió en dos tendencias: el katarismo indianista inspirado en el pensamiento indianista de Fausto Reinaga en los años 60 y 70,<sup>9</sup> que

<sup>9</sup> El indianismo reivindicó el término indio como autodenominación en lugar del término campesino impuesto a la población indígena a partir de la Reforma agraria de 1953;

subrayaba el componente étnico sobre el clasista (campesino) del sujeto indígena, su proyecto era autodeterminista, planteaba la creación de estados independientes de aymaras y quechuas (Caravantes, 1991), era la corriente más radical. La otra tendencia era la propuesta katarista clasista que subrayaba el componente campesino sobre el étnico del sujeto indígena, su programa era multiculturalista (coloquialmente denominado pluri-multi), aceptaba al Estado vigente pero cuestionaba su carácter excluyente y colonial. Esta última tendencia conciliadora fue apuntalada a partir del proceso de reformas y políticas multiculturales que el gobierno neoliberal de Gonzalo Sánchez de Lozada y su vicepresidente, el dirigente aymara Víctor Hugo Cárdenas, realizaron en 1993, integrando bajo esta alianza a una parte de la base katarista y a las organizaciones indígenas del oriente nucleadas en la CIDOB, subordinándolas al gobierno.

Las ONG tuvieron una gran influencia sobre este último sector katarista domesticado y una aún mayor sobre las organizaciones indígenas de tierras bajas que, con una débil presencia demográfica y poca experiencia organizativa, contaban con menos recursos estratégicos para asumir un programa contestatario frente a los gobiernos neoliberales y mantuvieron gran distancia respecto a las organizaciones e iniciativas radicales de los aymaras del altiplano. Persistieron así organizaciones sectoriales y regionales que no lograron constituir una organización de alcance nacional y con un proyecto único.

Las reivindicaciones indígenas y populares de los sectores aymaras del altiplano y quechuas de los valles se formularon a fines de los años 90 de una manera intuitiva y espontánea sobre la base del discurso indianista radical de Reinaga, en la praxis de la impugnación al sistema capitalista globalizado y sus efectos perniciosos concretos, en un momento en que el neoliberalismo había logrado la hegemonía ideológica sobre los sectores medios e intelectuales, únicos capaces de acceder a la expresión

---

señaló la existencia de “dos Bolivias” enfrentadas: la blanco-mestiza y la india; denunció la incapacidad de las élites blanco-mestizas para conducir de manera soberana y eficiente la economía del país; denunció la condición de opresión y exclusión de la población indígena bajo mecanismos racistas; y promovió la organización autónoma de los indios en un partido político propio para luchar por su propias reivindicaciones y dejar de ser base electoral de los partidos de centro y de izquierda marxista, igualmente racistas e incapaces de asumir las reivindicaciones particulares de los sectores indígenas; el indianismo llamó a realizar la Revolución india para la reconstitución del Qollasuyu (Reinaga, 1970).

pública de su pensamiento, y cuando el paradigma socialista había sido derrotado y sepultado como proyecto alternativo. El programa de transformación radical no tuvo el andamiaje teórico y jurídico ni la claridad sobre los nuevos rumbos posibles, como no lo tuvieron otros sectores subalternos en el mundo en esos momentos. Se formuló en buena medida a partir de la impugnación que hicieron los sectores indígenas del discurso y del paquete de reformas multiculturales, porque ellas atentaban contra la estructura comunitaria, base de su reproducción material y cultural. Había claridad sobre lo que se impugnaba pero no sobre la forma alternativa de la sociedad ni sobre la manera en que se podía transitar a ella. Lo que más tarde facilitaría su reemplazo por el programa de Morales.

Las movilizaciones desarrolladas entre el 2000 al 2005 en el occidente del país permitieron la formulación de un proyecto de transformación que se concretó en la Agenda de octubre (de 2003), formulada durante la llamada Guerra del Gas que llevó a la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en su segundo mandato, era el proyecto más radical en juego y se planteó en los siguientes términos:

La impugnación general del neoliberalismo, que intensificó el despojo de la sociedad boliviana a partir de la privatización de las empresas antes estatales y su entrega al capital extranjero, así como la multiplicación de las concesiones al mismo para la extracción de recursos naturales en nuevas regiones del país, que afectaban sobre todo a los sectores indígenas.

La impugnación de la economía primario-exportadora impuesta por las élites dominantes, la relación de dependencia frente al mercado mundial y la hegemonía de las empresas transnacionales sobre la economía del país y el cuestionamiento del precario ejercicio de la soberanía nacional que esta situación implicaba. Como alternativa se proponía una industrialización del país que incorporara valor agregado a los productos exportables (gas y minerales). Demanda que derivaba de la experiencia reiterada de despojo de los recursos naturales en los ciclos productivos previos, que exportaron recursos minerales en grandes volúmenes en beneficio de los procesos de acumulación de las metrópolis y que no dejaron prácticamente ningún beneficio para el país y para la población, manteniendo al país en la pobreza.

La descolonización del Estado, que implicaba la modificación de la estructura monoétnica del mismo, que no se reduce a la demanda de participación de los indígenas en el ejercicio del gobierno, sino a la adecua-



ción de la estructura estatal a la diversidad cultural de la sociedad.<sup>10</sup> Se proponía una reestructuración del Estado que incorporara en los niveles mayores, provincial, departamental y hasta nacional algunos de los principios de las formas de gobierno comunitario vigentes a nivel local, como la rotación en el ejercicio de los cargos.

Finalmente, la impugnación del multiculturalismo como distorsión de las reivindicaciones históricas indígenas expresadas en el indianismo de los años 70 y como factor de neutralización de las luchas indígenas iniciadas en los años 80 que, a través de la Ley de Participación Popular, impuso la forma de representación liberal en reemplazo de las formas comunitarias de gobierno indígena.

Por su parte, la CIDOB y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) definieron entre sus demandas la reconstitución de los territorios indígenas, el reconocimiento a la autonomía indígena y la representación directa indígena en las cámaras alta y baja del parlamento para los 36 pueblos indígenas reconocidos oficialmente a través de una Asamblea Constituyente (Tapia, 2006).

El katarismo radical tuvo su representación más visible en la figura de Felipe Quispe, como secretario ejecutivo de la CSUTCB entre 1998 y 2005, quien resultó derrotado en las elecciones de 2005 que permitieron el triunfo de Evo Morales a partir del desplazamiento del electorado, inclusive aymara, hacia la opción moderada que representaba el dirigente cocalero.

### *La demanda de Estado plurinacional en Bolivia*

Veamos ahora de dónde surge la demanda de creación de Estado plurinacional en Bolivia. Fernando Garcés<sup>11</sup> postula que la primera formulación

<sup>10</sup> Era un cuestionamiento radical al estado homogéneo que pretendía consolidar el nacionalismo revolucionario de los primeros gobiernos del MNR, que tuvo limitados alcances integradores y, por lo tanto, homogeneizadores.

<sup>11</sup> Seguiremos con detalle la argumentación que hace Fernando Garcés, porque representa en buena medida un intento de formular una versión oficial al respecto, postulando la idea del carácter hegemónico del proyecto de Estado plurinacional que prácticamente niega la existencia de otras propuestas de transformación radical.

proviene de la Tesis política del Segundo Congreso Nacional de la CSUTCB de octubre de 1983, que decía:

Somos herederos de grandes civilizaciones. También somos herederos de una permanente lucha contra cualquier forma de explotación y opresión. Queremos ser libres en una sociedad sin explotación ni opresión organizada en un Estado plurinacional que desarrolla nuestras culturas y auténticas formas de gobierno propio (citado en Rivera, 2003: 196).

En el documento “¿Quiénes somos?”, de junio de 1983, se expresa con mayor amplitud y menor radicalidad la idea:

Nuestra lucha tendrá que orientarse a que esta diversidad se exprese en todos los ámbitos de la vida nacional. Porque no queremos parches ni reformas parciales, queremos una liberación definitiva y la construcción de una sociedad plurinacional y pluricultural que, manteniendo la unidad de un Estado, combine y desarrolle la diversidad de las naciones aymara, qhechwa, tupiguaraní, ayoreode y todas las que la integran. No puede haber una verdadera liberación si no se respeta la diversidad plurinacional de nuestro país y las diversas formas de autogobierno de nuestros pueblos (citado en Rivera, 2003: 206-207).

En esta formulación no se proponía la transformación del Estado para expresar la pluralidad de la sociedad, como queda claro cuando dice “manteniendo la unidad de un Estado”, entendemos que de esa manera se distanciaban del planteamiento indianista que proponía la autodeterminación de aymaras, quechuas y tupiguaraníes y con el que estaban disputando la hegemonía sobre la organización indígena en ese momento.

Garcés señala también que Xavier Albó retomó la reivindicación indígena en un artículo escrito en 1984, que fue publicado hasta 1987,<sup>12</sup> y propone que el intercambio entre organizaciones indígenas de Bolivia y Ecuador contribuyó a la socialización del debate en este último país, en donde la CONAIE propuso como demanda central a la Asamblea Constituyente de 1998 la creación de un Estado plurinacional (Garcés,

<sup>12</sup> Xavier Albó es un sacerdote jesuita, fundador del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en 1974, institución que ha estado muy cercana a la corriente katarista multiculturalista.

2013). De manera que para él tal planteamiento proviene de Bolivia y no de Ecuador.

Garcés señala que en la Cuarta Marcha Indígena de Tierras Bajas, del 2002, se da un paso más con la aparición de la demanda de una Asamblea Constituyente Plurinacional. Y que el mismo año, desde el grupo Comuna<sup>13</sup> se desarrolla una reflexión motivada por la experiencia katarista de la CSUTCB, a partir de la cual Luis Tapia formula la idea de la “condición multisocietal boliviana” que, retomando la idea de Zavaleta del abigarramiento de la sociedad boliviana, plantea la coexistencia de varias matrices civilizatorias (la capitalista dependiente, la campesina comunitaria andina y la amazónica), de manera que una solución posible para gobernar esta coexistencia sería la creación de un Estado plurinacional que reemplace al Estado nación, con una composición más compleja que contenga y exprese a todas las civilizaciones existentes (Tapia, 2002).

Afirma Garcés que en 2004 las más importantes organizaciones indígenas conformaron el Pacto de Unidad<sup>14</sup> y que en este avanzaron en la discusión sobre el Estado plurinacional. Sintetiza su planteamiento en cuatro elementos centrales: autonomías territoriales indígenas, democracia participativa comunitaria, nuevo modelo de gestión de recursos naturales y sistema educativo plurinacional. Su consecución implica la construcción de otro Estado que supere la discriminación histórica y la exclusión a la que fueron sometidos desde su instauración colonial-republicana (Garcés, 2013).

Finalmente, de acuerdo con esta versión, fueron las organizaciones del Pacto de Unidad las que formularon la propuesta de Estado plurinacional ante la Asamblea Constituyente que se realizó en los años 2006-2007, y las que con su participación en la misma lograron su incorporación en el texto constitucional. El mismo Garcés sintetiza la fórmula boliviana del Estado plurinacional propuesta por las organizaciones indígenas en tres

<sup>13</sup> Integrado a fines de los 90 por Álvaro García Linera, Raquel Gutiérrez, Luis Tapia y Raúl Prada. Los dos primeros habían sido parte del Ejército Guerrillero Tupak Katari (EGTK) junto con Felipe Quispe.

<sup>14</sup> Integrado por el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores Indígenas Originarios de Bolivia (CSCIOB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia – Bartolina Sisa (FNMCIQB-BS), entre otras.

demandas: representación política, autonomía indígena y derecho al consentimiento (Garcés, 2013: 10-11). En esta etapa la corriente katarista indianista más radical, cuyo representante más visible es Felipe Quispe, quedó totalmente marginada de la discusión y sin posibilidades de incidir sobre las organizaciones indígenas,<sup>15</sup> ahora supeditadas al gobierno a través del Pacto de Unidad.

Por su parte, Marxa Chávez ofrece otra lectura, ella señala que la propuesta de Estado plurinacional aparece recién en el año 2006. Identifica algunos antecedentes de la misma: el primero es la demanda de realización de una Asamblea Constituyente hecha por la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en 1995, que fue retomada en 2001 por la CIDOB, de la que la primera formaba parte, y que más adelante incorporó la exigencia de conformar un Parlamento unicameral que incluyera la representación de los pueblos indígenas de tierras bajas. Finalmente, el MAS retoma la demanda de Asamblea Constituyente de la CIDOB en su campaña electoral de 2005, y el movimiento indígena del oriente formula tres tareas para dicha Asamblea Constituyente: Estado plurinacional, Poder Legislativo unicameral y autonomías indígenas, esta última tampoco había sido planteada antes por el movimiento indígena boliviano<sup>16</sup> (Chávez, 2010: 143-144), pero era la manera de incorporar su vieja demanda de autodeterminación en la coyuntura política en la que el gobierno imponía en el diseño constitucional varios niveles de autonomía para diluir la autonomía departamental reclamada por la derecha. Más adelante, también las autonomías indígenas quedaron diluidas en el sinuoso proceso de aprobación de sus estatutos por el Tribunal Constitucional Plurinacional. En

<sup>15</sup> Debido a que la convocatoria sólo contempló la participación de partidos y asociaciones registradas y no la de las instancias organizativas existentes.

<sup>16</sup> Fueron los comités cívicos de los departamentos del oriente boliviano (Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija), que aglutinaron a los grupos dominantes respectivos, en lo que se dominó la Media Luna, los que formularon la demanda de autonomía regional en 2003, como una reacción ante las revueltas indígenas y populares del occidente del país, particularmente de los aymaras expresados en el liderazgo de Felipe Quispe en la CSUTCB y el MIP. La demanda autonómica de la derecha se presentaba como la aspiración o amenaza a la secesión del país para separar el “oriente blanco y pacífico” del “occidente indio y rebelde” que amenazaba los intereses de los sectores dominantes y la cada vez más evidente incapacidad de las élites gobernantes de occidente para controlar la situación. Su terror ante la “amenaza india” expresada ahora en la posibilidad de la llegada de un indio a la presidencia de Bolivia.

agosto de 2015 se aprobó el primero de ellos, que corresponde a la comunidad de Raqaypampa, Cochabamba, producto de la tenacidad de los comuneros, más que del interés del gobierno de Morales por concretar la autonomía indígena.

Morales asumió la demanda del Estado plurinacional durante la campaña presidencial, como base para la alianza electoral con los distintos sectores indígenas, pero sin comprometerse realmente con ella. Su inclusión en la Nueva Constitución se logró por la acción de los sectores indígenas en el proceso constituyente. Hay un desplazamiento desde las demandas formuladas en distintos momentos por sectores específicos del movimiento indígena y la formulación común del mismo proyecto, mediado por las elaboraciones hechas por instancias externas (ONG) y su influencia sobre algunas organizaciones indígenas como Cidob y Conamaq.

Como hemos visto, en el caso boliviano las lecturas sobre la defensa o cuestionamiento, contraposición o convergencia entre Estado nación y Estado plurinacional son más complejas. Raúl Prada (2011), para Bolivia, como Alberto Acosta (2013), para Ecuador, defienden las constituciones respectivas y el modelo de Estado Plurinacional esbozado en ellas. El primero la reivindica como creación de los sectores indígenas representados en el proyecto constituyente en disputa con el propio gobierno que no defendió ni le interesaba tal proyecto. Acosta no esgrime este argumento porque la participación del movimiento indígena organizado en la CONAIE-Conaie en el proceso constituyente fue limitada, fue más bien la propuesta retomada por el propio Acosta del programa de la CONAIE-Conaie lo que intentó impulsarse. Ambos intelectuales participaron directamente en las Asambleas Constituyentes de su país, Acosta como presidente de la misma y Prada como asambleísta representante de Conamaq.

La posición de Luis Tapia es diferente de los anteriores, él defiende la aspiración a la creación del Estado plurinacional en Bolivia como la necesidad de adecuar el Estado, la institucionalidad, a la sociedad y ha elaborado textos que proponen elementos para una ingeniería social derivada de las experiencias de autogobierno indígena, como señalamos antes. Pero no defiende la Constitución promulgada en 2009 en cuanto la expresión de los cambios necesarios ni como obra de los indígenas, y cuestiona radicalmente la práctica del gobierno de Morales por no avanzar ni pretender hacerlo en tal construcción (Tapia, 2011).

García, García, y Soliz (2014), por su parte, postulan la conciliación del Estado nación y el Estado plurinacional, y haciéndose eco de la pers-

pectiva oficial hablan de Estado nación “en clave plurinacional” y afirman que no hay una ruptura radical ni relación dicotómica entre la identidad colectiva que proyecta el Estado nación y la que perfila el Estado plurinacional

[...] la identidad nacional es y deviene en una identidad compuesta fruto del afianzamiento de los campesinos indígenas en sujetos políticos [...] la constitución de los campesinos indígenas en sujeto político es fruto de su eficaz intervención colectiva en el escenario de la democracia representativa, donde logran construir y poner en marcha ‘por ellos mismos’ un instrumento político para hacerse del poder público y estatal (García *et al.*, 2014: 7-8).

La operación de legitimación que ofrecen los autores citados consiste en homogeneizar nuevamente al sujeto en una identidad colectiva o identidad nacional, que es una identidad compuesta y que no es indígena sino campesina. Afirman también que el instrumento político, el MAS, es de ellos, y que es su representación plena, de lo que se puede concluir que el gobierno es la representación plena de esos sectores. Tal identificación entre ambos elementos, proyecto y estado, es el discurso oficial con el que el gobierno responde a la crítica borrando las diferencias y de paso se desentiende de los sujetos que en tanto indígenas, con su voto por Evo y luego como parte del Pacto de Unidad, se asumieron como base social del gobierno. Pero éste ya no los reconoce como tales. No es un tema que desarrollaré aquí, en otro texto proponemos que esta es la nueva línea divisoria que marca la política extractivista en ambos gobiernos, entre los beneficiados por ella y sus víctimas. En Bolivia es la contraposición entre campesinos colonizadores, coccaleros y productores de otros productos, es decir indígenas de tierras altas que ya no se reconocen como indígenas sino como campesinos, y los indígenas de tierras bajas afectados por el extractivismo y la inmigración de los indígenas de tierras altas a sus territorios. Proceso que se intensifica y transita de la fricción al franco conflicto, promovido también por el gobierno que los convoca a defender el programa extractivista, en tanto beneficiarios del mismo (Escárzaga, 2014b).

### *Las tareas del nuevo Estado nación*

Si la función de los nuevos Estados nación construidos por los gobiernos progresistas fuera cumplir las tareas no logradas en la etapa desarrollis-

ta tal vez no serían tan nocivos. Simplemente habría que borrar al sujeto indígena<sup>17</sup> que mantuvo un papel protagónico en la movilización popular contra el neoliberalismo en los dos países y llevó al poder a Morales y Correa. Y en buena medida desaparecer a los indios es lo que ambos gobiernos hacen, pero por vías diferentes. En Bolivia se hizo por la vía de la subordinación corporativa al Pacto de Unidad de todas las organizaciones indígenas, que así perdieron su autonomía política; una vez rota la alianza, en 2011,<sup>18</sup> se lo hace crecientemente a través de la represión a los que quedaron fuera de la alianza. En Ecuador se hizo desde el inicio por el enfrentamiento del presidente Correa con la CONAIE, con un discurso racista y beligerante, rechazando todo vínculo con las organizaciones indígenas, cuestionándolo como corporativismo y estableciendo una relación subordinada con otros sectores menos organizados. Se anula en ambos casos la participación de los sectores indígenas en la toma de decisiones del Estado, no obstante que las constituciones promulgadas en ambos casos postulan como contenido retórico las demandas centrales del movimiento indígena y lo reconocen como protagonista de los procesos constituyentes y de las transformaciones que los gobiernos pretenden realizar. Se crea una creciente distancia entre el discurso gubernamental y las políticas realmente aplicadas.

En lugar de los indígenas en Bolivia se crea o promueve como base social del gobierno a otro sujeto, el campesino que ya no se autoidentifica como indígena.<sup>19</sup> En Ecuador, el gobierno de la revolución ciudadana apuesta a los sectores populares no indígenas. Los indígenas se convir-

<sup>17</sup> Como pretendieron hacer los Estados nación en el pasado.

<sup>18</sup> El 15 de agosto de 2011, los habitantes del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) iniciaron una marcha desde Trinidad hacia La Paz en contra de la construcción de una carretera comenzada sin consultar previamente a los afectados, que atraviesa ese territorio ancestral oficialmente reconocido. El presidente Evo Morales acusó a los indígenas del TIPNIS, que se oponen a la construcción del tramo de la carretera que los atraviesa, de ser “enemigos del desarrollo”, por defender sus derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT y en la nueva Constitución. Como resultado de la marcha del TIPNIS se produjo una clara separación de las cinco organizaciones que conformaron el Pacto de Unidad. La CIDOB y el CONAMAQ fueron parte de la marcha; y por el otro lado están la CSUTCB, la FMCB-BS y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), que se manifestaron como aliadas incondicionales del gobierno. A esta alianza le llaman ahora “las trillizas”.

<sup>19</sup> En el censo de 2012 la población indígena pasó de 62 al 42%.

tieron en enemigos de los gobiernos porque reclaman derechos sobre los territorios, derecho a consulta sobre su uso y a recibir los beneficios por su explotación, de acuerdo al derecho internacional. Mientras que los gobiernos reclaman soberanía sobre los territorios y derecho a decidir sobre su uso, que significa concesionarlos a las empresas trasnacionales para la extracción de hidrocarburos y de recursos minerales para su exportación. Dejando de lado la idea de Estado plurinacional y manteniendo la vieja concepción de la soberanía nacional ejercida por el Estado nación.

En las actuales condiciones internacionales las posibilidades de realización de las tareas del Estado nación son limitadas: industrialización, soberanía, distribución social de la riqueza, ampliación de derechos, integración social, democracia. Nada de ello ocurre en la práctica, el propósito de expandir el Estado por parte de los gobiernos progresistas ha sido crear las condiciones para la continuidad de la hegemonía del capital trasnacional en tales países, garantizando las condiciones de gobernabilidad para el incremento de las exportaciones, poniendo fin a la movilización indígena y popular contra las medidas neoliberales y el despojo de la etapa previa. Manteniendo el monopolio gubernamental sobre la entrega de concesiones al capital trasnacional, a cambio de la retención de mayores proporciones del excedente generado por las exportaciones, el nuevo grupo gobernante mantiene el monopolio de las tomas de decisión, un control centralizado sobre los mecanismos de distribución de recursos entre los sectores populares, sin cambiar significativamente las pautas establecidas por las políticas neoliberales, bajo criterios asistencialistas y no de reconocimiento ni ampliación de derechos.

Uno de los puntos centrales del proyecto de construcción del Estado nación en Bolivia es lograr que el gobierno central tenga el control territorial y fronterizo, desplazando o sometiendo a los grandes terratenientes del oriente y sus representantes políticos, que mantenían el control sobre el territorio y sobre las poblaciones de esa región de más reciente articulación al mercado mundial y que, en muchos casos, mantenían relaciones de virtual esclavitud sobre ellas, es decir, crear o consolidar estado, como propone el discurso oficial, en los grandes espacios “vacíos” en que éste no existía o era precario frente al control de las oligarquías regionales.

Control de las fronteras, sobre todo en territorios amazónicos del oriente y frente al histórico expansionismo brasileño, dada la existencia de unas fronteras difusas en las que los empresarios brasileños, grandes o pequeños pueden incursionar en el negocio de la explotación ilegal de



maderas preciosas o en donde los narcotraficantes encuentran nichos de libertad para su comercio.

Significa también expandir la presencia política del partido oficial para disputar el control de los gobiernos locales y departamentales a las élites regionales, aunque cada vez más en alianza con estas, y capturar bajo su hegemonía a las poblaciones indígenas y campesinas de la zona para la reproducción del nuevo sistema bajo mecanismos electorales crecientemente clientelares. La solución ha sido un acuerdo entre los miembros de las élites del oriente y el partido oficial que ahora comparten el poder, en tanto los intereses económicos de aquellas no han sido afectados.

Dicho control territorial es indispensable también para desarrollar obras de infraestructura regional como la carretera del TIPNIS, que forma parte de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un proyecto con el que el gobierno disputa la soberanía de esos territorios a los pueblos indígenas, propietarios ancestrales y jurídicamente reconocidos a nivel nacional e internacional de dichos territorios.

En estas tareas de control territorial y poblacional el Ejército boliviano ha sido un actor central con el que se establecieron acuerdos desde el inicio del gobierno. Un joven militar retirado, Juan Ramón Quintana, ha sido durante casi todas las gestiones de Morales Ministro de la Presidencia.<sup>20</sup> Y si bien se establecieron cambios simbólicos en las insignias del ejército, luego de la aprobación de la Nueva Constitución y la declaración de Bolivia como Estado Plurinacional, como la incorporación de la wiphala (bandera india de siete colores) junto a la tricolor en los uniformes de los soldados, poco se ha avanzado en la incorporación de elementos de ascendencia indígena en la oficialidad y los altos mandos del Ejército. Así que la integración del indígena en condiciones de igualdad tampoco es real en esta institución.

En el caso de Ecuador, el desplazamiento de los indígenas como sujetos de las políticas del gobierno pudo hacerse de manera radical desde

<sup>20</sup> Entre 2010 y 2011 en que no ocupó dicho cargo, fue nombrado Director Ejecutivo de la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), cuyo principal logro fue delinear estrategias y mecanismos para el desarrollo integral en las fronteras; ejecutar programas y proyectos destinados a promover el desarrollo de las zonas fronterizas, además de contribuir al trabajo de las instituciones públicas con presencia en estas áreas para impulsar su desarrollo.

el inicio, en tanto la movilización que derrocó a Lucio Gutiérrez en 2006 la hizo la clase media y fue en relación a este actor y sus demandas que Correa construyó su programa político, su candidatura presidencial y su organización política, Alianza País, con una propuesta de refundación del sistema político corrupto, en contra de la “partidocracia”; una revolución de los ciudadanos para ciudadanizar la política, que termina enfrentando no sólo a los partidos sino a los movimientos sociales, desplazándolos de la escena política y apropiándose discursivamente e incluso constitucionalmente, de algunas de sus reivindicaciones para legitimarse y para despojar al movimiento indígena de su propio proyecto y legitimidad. La alta votación obtenida sin necesidad de hacer compromisos con las organizaciones indígenas permitió a Correa llegar a la presidencia y pisotear a ese sector.

### *Consideraciones finales*

He mostrado el proceso histórico del cual surge en ambos países la reivindicación del Estado plurinacional y la manera en que ha sido reemplazado por uno diferente que es la reconstitución del Estado nación. No se trata de un rasgo anecdótico sino que esta estructuralmente vinculado con el hecho de que el proyecto enarbolado por los indígenas en sus movilizaciones, con sus contenidos particulares en cada caso, ha sido escamoteado, se lo reivindica como parte del discurso oficial pero se aplica una política opuesta a lo que se demandaba en las movilizaciones que permitieron el establecimiento de ambos gobiernos por la vía electoral. La construcción del Estado nación es, por otra parte, inviable en el contexto actual de la reestructuración capitalista.

En la práctica los gobiernos progresistas supeditan los alcances del programa antineoliberal a uno que intenta viabilizar y legitimar la continuidad y profundización del modelo extractivista capitalista, puesto en cuestión por la movilización indígena cuando el modelo era instrumentado por gobiernos de la derecha en esos países. Ahora mediante la ampliación de la capacidad asistencialista del gobierno y la inclusión de los sectores populares en los beneficios producidos por el incremento de la capacidad de retención de los recursos generados a través de la exportación de materias primas y, sobre todo, por la ampliación de los

territorios, productos y sectores abiertos a su explotación. Pero el modelo resulta totalmente contradictorio con los intereses de los sectores indígenas poseedores de los territorios que son afectados por los nuevos procesos extractivos, sectores que fueron protagonistas de las movilizaciones antineoliberales previas; contradictorio también con la legislación internacional favorable a la defensa de los territorios por sus poseedores ancestrales, con los discursos asumidos por los gobiernos progresistas y con las nuevas constituciones promulgadas por ellos mismos, en las que se incorporaron las demandas de los sectores indígenas antes excluidos y se postuló la creación de un Estado plurinacional como mecanismo de concreción de tales premisas.

Pero también resulta contradictorio con los intereses generales de las poblaciones de ambos países en el largo plazo, porque los nuevos extractivismos, a diferencia de los del pasado, ya no aspiran a ser la base de acumulación interna para procesos de industrialización y capitalización local, como en el viejo modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que tenía como horizonte la construcción de un Estado nación que incluyera al conjunto de la población; ahora sólo se trata de aprovechar la coyuntura económica favorable para ampliar el consumo y sacar de la pobreza extrema a sectores mayoritarios, política que no será sostenible cuando los precios de las exportaciones caigan, como ya está ocurriendo. En cambio, sus efectos perniciosos: despojo, desplazamientos, contaminación, etcétera, serán permanentes.

Ello está generando nuevos y explosivos conflictos en dichos países que se expresan en dos niveles: en el enfrentamiento entre el gobierno aliado con el capital trasnacional y los sectores indígenas y populares afectados por los nuevos megaproyectos; y el conflicto generado entre sectores indígenas y populares que se beneficiaron con el acceso a recursos y aquellos que han sido afectados por este modelo.

### *Bibliografía*

Acosta, Alberto (2013), “A modo de prólogo. El correísmo-Un nuevo modelo de dominación burguesa”, en vv. AA., *El correísmo al desnudo*, Montecristi Vive, Quito, pp. 9-21..

- Albó, Xavier (1990), “De MNRistas a kataristas de Katari”, en Steve J. Stern (comp.), *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII al XX*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, pp. 357-389.
- Almeida, Ileana (2008), *El Estado Plurinacional. Valor histórico y libertad política para los indígenas ecuatorianos*, Abya-Yala, Quito.
- Becker, Marc (2007), “Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano”, en *Íconos*, núm. 27, FLACSO Ecuador, enero, pp. 135-144.
- Bretón Solo de Zaldívar, Víctor (2014), “Desarrollo, etnicidad y etnofagia en los Andes septentrionales (Ecuador: 1960-2010)”, en Fabiola Escárzaga, Raquel Gutiérrez, Juan José Carrillo, Eva Capece y Bõrries Nehe (coords.) *Movimiento indígena en América Latina: Resistencia y transformación social*, vol. III, UAM / BUAP / CIESAS, México, pp. 481-515.
- Bustamante, Teodoro (1993), “Perspectivas alternativas en torno a la plurinacionalidad como reivindicación indígena en el Ecuador”, en AA. VV., *Los indios y el Estado-país. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*, Abya-Yala, Quito, pp. 87-109.
- Caravantes García, Carlos M. (1991), “El katarismo en Bolivia, hoy”, en *Encuentros Debate América Latina Ayer y Hoy*, Barcelona.
- CONAIE (2007). *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico*, Quito, en <<https://www.yachana.org/earchivo/conaie/ConaiePropuestaAsamblea.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2015.
- Cueva, Agustín (1988), “Ecuador: 1925-1975”, en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina: Historia de medio siglo. 1. América del Sur*, Siglo XXI, México, pp. 291-326.
- Chávez León, Marxa Nadia (2010). “Autonomías indígenas” y “Estado plurinacional”, en Françoise Polet (coord.), *La Bolivia de Evo. ¿Democrática, indigenista y socialista?*, Editorial Popular, Madrid, pp. 139-165.
- Escárzaga, Fabiola (2008), “Agotamiento del ciclo multicultural en México y en América Latina”, en Diana Margarita Favela Gavia (coord.), *Procesos de democratización en México: balance y desafíos más allá de la alternancia*, CEIICH-UNAM, México.

- \_\_\_\_\_ (2010), *La confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador como sujeto de cambio político y social en el Ecuador*, tesis de maestría, Posgrado en Estudios Latinoamericanos, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2012), “El gobierno de los movimientos sociales”, en Tanja Ernst y Stefan Schmalz (eds.), *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*, Plural, La Paz.
- \_\_\_\_\_ (2014a), “Introducción”, en Fabiola Escárzaga (comp.), *Indianismos, la correspondencia de Fausto Reinaga con Guillermo Carnero Hoke y Guillermo Bonfil Batalla*, Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos (CEAM) / Fundación Amáutica Fausto Reinaga, La Paz.
- \_\_\_\_\_ (2014b), “Enfrentar indios contra indios, pueblos contra pueblos y pobres contra pobres, una peligrosa estrategia en los países andinos”, en Fabiola Escárzaga *et al.*, (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: Resistencia y transformación social*, vol. III, UAM / BUAP / CIESAS, México.
- Garcés V., Fernando (2013), *Los indígenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*, CLACSO / FHYCE-UMSS / JAINA, Cochabamba,
- García Yapur, Fernando Luis, García Orellana, Luis Alberto, y Soliz Romero, Marizol (2014), *MAS legalmente, IPSP legítimamente. Ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia*, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Paz. *Bolivia*.
- Guatemal, Miguel (2006), “La situación del movimiento indígena en Ecuador”, en Raquel Gutiérrez y Fabiola Escárzaga (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: Resistencia y proyecto alternativo*, vol. II, Juan Pablos / CEAM / BUAP, México.
- Lalander, Rickard, y Ospina Peralta, Pablo (2012), “Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador”, *Cuestiones Políticas*, vol. 28, núm. 48, enero-junio, pp. 13-50, en <<http://revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/viewFile/10484/10146>>, consultada el 23 de agosto de 2015.
- Lombardo Toledano, Vicente ([1936] 1973) “Cómo resolvió el régimen soviético el problema de las nacionalidades oprimidas”, en *El problema del indio*, SEP, México.
- \_\_\_\_\_ (1993), “La demanda indígena de la pluriculturalidad y multietnicidad: el tratamiento de la prensa”, en AA. VV., *Los indios y el Estado*

- país. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*, Abya-Yala, Quito.
- Prada, Raúl (2011), *Horizontes de la descolonización y del Estado plurinacional. Ensayo histórico y político sobre la relación de la crisis y el cambio*, en <[https://issuu.com/raulpradaalcoreza/docs/horizontes\\_de\\_la\\_descolonizacion.d](https://issuu.com/raulpradaalcoreza/docs/horizontes_de_la_descolonizacion.d)>.
- Reinaga, Fausto (2010), *La Revolución India*, MINKA / Fundación Amáutica Fausto Reinaga, La Paz.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (2003), *“Oprimidos pero no vencidos”: Luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*, Aruwiyiri / Ediciones Yachaywasi, La Paz.
- \_\_\_\_ ([1913] 1941), “El marxismo y la cuestión nacional”, en *El marxismo y el problema nacional y colonial*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú. *El marxismo y el problema nacional y colonial*
- Tapia, Luis (2002), *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad*, CIDES-UMSA / IMuela del Diablo, La Paz.
- \_\_\_\_ (2006), *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*, , Autodeterminación / Muela del Diablo, La Paz.
- \_\_\_\_ (2011), *El estado de derecho como tiranía*, CIDES-UMSA / Autodeterminación, La Paz.
- Vargas Rivas, Gonzalo (2015), “Raqaypampa y su Autonomía. ‘Los Pueblos Indígenas Somos como las hierbas, interminables’”, en Agencia de Noticias Autonómicas (ANA), 7 de agosto, en <<http://www.ananoticias.com/opinion/item/2160-raqaypampa-y-su-autonomia>>, consultada el 16 de octubre de 2015.
- VV. AA., *El correísmo al desnudo*, Montecristi Vive, Quito.
- Zavaleta, René (1990), *El Estado en América Latina*, Los Amigos del Libro, La Paz.

## ¿RUPTURAS O CONTINUIDADES? POLÍTICAS SOCIALES Y AMBIENTALES “POSNEOLIBERALES” EN ECUADOR

*Ma. Griselda Günther\**  
*Roberto Huerta Peruyero\*\**

La emergencia de gobiernos llamados progresistas en algunos países de América Latina responde a hechos y factores concretos. Los resultados más tangibles de las políticas neoliberales y de la actual crisis ecológica (planetaria) generaron un alto descontento social y una coyuntura crítica, propiciando un terreno fértil para otras propuestas, que buscan romper (al menos discursivamente) con las de los periodos anteriores. Las propuestas pretendían rebasar las políticas económicas y sociales del proyecto anterior. Este es el caso, por ejemplo, de los actuales gobiernos de Bolivia y de Ecuador. El programa de gobierno de Rafael Correa incorporó propuestas que lo llevaron a la victoria, recuperando y apropiándose de muchas demandas del sector indígena y de organizaciones ambientalistas. Sin embargo, en términos reales, las políticas ambientales existentes distan de romper con el extractivismo, generando fuertes conflictos y contradicciones; y las políticas sociales distan de haber mejorado las condiciones de vida de manera sostenida en el tiempo.

Este capítulo tiene como objetivo analizar las políticas públicas más relevantes en el terreno ambiental y social del gobierno ecuatoriano actual, así como sus contradicciones y la relación entre ambas. El trabajo plantea que la emergencia de gobiernos progresistas en América Latina, como el de Ecuador, en donde se incorpora la necesidad también de trabajar en el ámbito de lo humano y lo ambiental (no solo en lo económico

\* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico <grisugun@gmail.com>.

\*\* Estudiante del Posgrado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico <rob.peruyero@comunidad.unam.mx>.

o social), responden, en particular, a los estragos del neoliberalismo y, en general, a la crisis ecológica global. A la vez, se busca exponer lo contradictorio de la propuesta “progresista y alternativa” del gobierno ecuatoriano, así como las continuidades y rupturas con el periodo caracterizado como neoliberal. Se abordan las políticas sociales en la medida en que el proyecto transformador del nuevo gobierno implicaría mejoras sustanciales en materia de bienestar social ante la situación crítica heredada del periodo anterior; y las políticas en materia ambiental, dado que también se incorporan dimensiones y elementos que rompen (discursivamente) con la visión extractivista hegemónica heredada. En ambos casos, las políticas diseñadas e implementadas contradicen la propuesta de ruptura, dando continuidad a las políticas anteriores.

El llamado progresismo emerge en directa oposición al discurso neoliberal imperante durante las últimas décadas del siglo xx. Las transformaciones guiadas por los postulados de la economía neoliberal y los cambios en el papel del Estado que esto conllevó provocaron crecientes muestras de descontento social, las cuales fueron recuperadas y aprovechadas por el gobierno de Correa. Se plantearon alternativas no sólo en materia económica, sino también en materia de derechos humanos, fortalecimiento de la democracia y sus instituciones, mejores condiciones sociales, entre otras.

Una de las características de estos gobiernos es la de promover una mayor intervención del Estado en la economía, aumentando los controles fiscales e impulsando las condiciones de competitividad para atraer inversión (entendiendo la inserción en la globalización como un factor necesario para el desarrollo). En este sentido, uno de los primeros elementos contradictorios que encontramos en las propuestas progresistas es que a nivel macroeconómico se mantienen muchas condiciones establecidas durante el periodo neoliberal, aunque, en teoría, con una mayor regulación económica (Garretón, 2012). Otra característica central es que la sociedad civil tiene un papel más activo, colocando sus demandas en las agendas gubernamentales, como pueden ser mayor igualdad, exigencias de grupos étnicos (tradicionalmente marginados y excluidos o desplazados por las mismas políticas neoliberales), exigencias de la comunidad LGTBTTTI, de grupos ecologistas, entre otras. Estos gobiernos también promovieron como pilar la justicia social (a pesar de instalarse en sociedades con claros matices individualistas y materialistas) y el combate a la pobreza, a través de programas que impulsan la salud, la alimentación y



la educación. El proponer acciones para enfrentar la pobreza y hacer de ello su principal discurso se convierte en uno de los principales rasgos de identidad de los gobiernos progresistas (Gudynas, 2008).<sup>1</sup>

Esto tiene estrecha relación con un momento de desencanto de la población, que había sufrido los efectos negativos del neoliberalismo, hacia los gobiernos en turno; desencadenando la victoria por la vía electoral de las propuestas que rompían discursivamente con el periodo anterior, como en los casos de Bolivia, Ecuador y Argentina. Estos gobiernos llegan al poder con triunfos de partidos o coaliciones de izquierda y con una importante base social, con gran potencial para generar cambios estructurales en los sistemas políticos de la región (Alegre *et al.*, 2010). Entre las primeras acciones se propusieron recuperar y aumentar la participación del Estado en la economía e incrementar significativamente el gasto público. En el caso de Ecuador esto puede verse en el sector petrolero, que pasó de estar controlado casi totalmente por capitales privados a ser recuperado por el Estado, a la vez que los ingresos obtenidos por esta industria se convirtieron en el principal instrumento para el financiamiento del gasto público (Ospina, 2013).

En materia ambiental, con la llegada de estos gobiernos en algunos países de América Latina, de acuerdo a sus propuestas, se esperaba que las prácticas extractivistas intensivas fueran sustituidas por otras actividades económicas más respetuosas de la naturaleza. Sin embargo, lejos de abandonar este modelo, el extractivismo no sólo se ha profundizado, sino que se ha convertido en otro pilar de sus ingresos. Si bien persiste la sobreexplotación de los recursos naturales se pueden apreciar notables diferencias entre el extractivismo tradicional, presente en gobiernos conservadores, y el aplicado por los gobiernos progresistas. Este último ha sido denominado como neoextractivismo. Eduardo Gudynas (2009b) asume que ahora existe un papel más activo del Estado, por lo cual éste deja de ser un espectador e impone reglas claras, renegociando contratos de

<sup>1</sup> Los gobiernos progresistas en América Latina muestran además elementos únicos, como estar encabezados por líderes carismáticos. Otro elemento común es que, a pesar de que el progresismo se opone a figuras identificadas con el conservadurismo, en el discurso público prevalece una postura moralista y conservadora, lo cual va contra la propia esencia del progresismo y su afán de constante cambio (Saint-Upéry, 2008).

concesión y aumentando impuestos.<sup>2</sup> La diferencia clave en el neoextractivismo se encuentra en la redistribución del excedente, el cual se utiliza en gran medida en el financiamiento de diversos programas sociales enfocados al combate a la pobreza, particularmente dirigidos a alimentación, educación y salud. La legitimidad social que esto produce es utilizada para proteger el modelo extractivista, pacificando la protesta social, fuertemente presente en gobiernos conservadores al no recibir ningún beneficio del modelo (Verdum, 2015).

A pesar de que históricamente la izquierda, en general, se ha opuesto al extractivismo, los gobiernos progresistas lo valoran de manera favorable, entendiéndolo como un factor clave para su inserción en la globalización y esperando con ello atraer inversión extranjera (Gudynas, 2009b). Además, el neoextractivismo hereda vicios presentes en su antecesor, al mantener devastadores daños ecológicos, así como la precarización laboral, bajos salarios y enormes riesgos para el trabajador.<sup>3</sup> Debe señalarse también la inviabilidad de sostener que es posible mantener el desarrollo económico basado en este modelo, dado que los recursos naturales son finitos, mientras que los impactos ecológicos son, en su mayoría, permanentes.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> El Estado participa en la extracción de recursos naturales ya sea directamente, a través de empresas públicas o en asociación con la iniciativa privada, o indirectamente, a través de concesiones a cambio del pago de impuestos.

<sup>3</sup> Mención aparte merece la permanente invasión que se realiza a territorios indígenas, cuyos recursos naturales son saqueados, pero además, con la llegada de contingentes mineros, sufren afectaciones radicales en su forma de vida y la modificación de su entorno, ya que se establecen nuevas rutas de conectividad para la entrada de equipamiento y la salida de mercancías, pero siguen quedando relegados de la prestación de servicios básicos como electricidad, agua potable o el acceso a la atención médica (Rodríguez, 2007).

<sup>4</sup> Gudynas (2010a) sostiene que si se consideraran los costos ambientales y sociales los supuestos beneficios del modelo extractivista serían mucho menores por lo que dejaría de ser funcional. Para ello plantea una transición entre el antropocentrismo y el biocentrismo que permita dejar las prácticas extractivistas atrás e impedir que el deterioro ambiental siga aumentando. Se debe reconocer que existen límites ecológicos, por lo que la idea de una abundancia ilimitada debe ser reemplazada por la de escasez, y se deben realizar acciones que promuevan una justicia ambiental que ponga fin a la destrucción ecológica. En el plano económico, los gobiernos tienen el deber de buscar alternativas para el desarrollo que no dependan de la explotación de sus recursos naturales y que apuesten por el crecimiento del capital humano, a través de la educación y el impulso a la ciencia y la tecnología.

Los gobiernos progresistas sostienen que el neoextractivismo es la única forma posible de combatir la pobreza e impulsar el desarrollo. Muestra de ello son las declaraciones del presidente de Ecuador, Rafael Correa, en las cuales llama a “no ser mendigos sentados sobre un saco de oro” (citado en Verdum, 2015), con lo cual trata de justificar la creciente explotación minera y de hidrocarburos, así como de monocultivos, que ha caracterizado a su gobierno. Veremos que esto representa uno de los distintivos de las políticas “progresistas” del actual gobierno ecuatoriano, a través de un análisis (con perspectiva histórica) de las políticas ambientales del país.

En este contexto y con el objetivo de analizar las políticas en ambos sectores, explicar su relación y resaltar las contradicciones que expresan, el trabajo se divide en tres apartados. En el primero se plantean las características del periodo neoliberal en Ecuador y sus consecuencias, así como las características del proceso de emergencia de la propuesta “progresista” del actual gobierno ecuatoriano. Posteriormente, se abordan las políticas en materia social y ambiental para ambos periodos en cuestión (neoliberal y “posneoliberal”). Finalmente, se expone un análisis de las políticas ambientales y sociales, resaltando rupturas y continuidades con el periodo anterior, así como su relación.

### *La crisis neoliberal ecuatoriana y la emergencia de un gobierno “progresista”*

En este caso, el análisis se centra en las condiciones del surgimiento de un gobierno que ha sido calificado como progresista en Ecuador, así como el desarrollo de las políticas (*politics* y *policies*) que, en teoría, se distancian del periodo neoliberal anterior. En términos económicos y sociales 1982 inaugura una nueva etapa en el país y marca un punto de inflexión en su historia: el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el inicio de una etapa neoliberal. Esta etapa se caracteriza por dos grandes momentos. Durante el primero de estos momentos (1984-1997) gobernó una coalición política de corte empresarial aristocrático, presidida por León Febres- Cordero Ribadeneyra (1984-1988), a quien sucedió, a partir de 1988, Rodrigo Borja de la socialdemocracia

(Izquierda Democrática) y que culminaron el gobierno de Sixto Durán Ballén, desde 1992.<sup>5</sup>

La insostenibilidad del programa neoliberal se hizo cada vez más manifiesta, especialmente en los noventa. Entre 1992 y 1995 se implementó un programa de estabilización que buscaba romper con los ciclos inflacionarios, reducir los déficits fiscales y atraer inversión extranjera. Dicho programa también incluyó la renegociación de la deuda externa con el FMI. Finalmente, las sucesivas devaluaciones, junto con otros factores, sirvieron de justificación para la implementación de un programa de convertibilidad del sucre al dólar, para anclar el precio de la moneda nacional, tal como se pretendió en Argentina en los noventa con el Plan de Convertibilidad (1 peso = 1 dólar).

A la par que los estragos del neoliberalismo se profundizaban y las organizaciones sindicales se debilitaban, el movimiento indígena fue cobrando fuerza, especialmente a través del surgimiento y fortalecimiento de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).<sup>6</sup> La confrontación con el gobierno y los grupos de poder hegemónicos se centraba en demandas relacionadas con la seguridad social y en el rechazo a la inflación y la privatización de empresas estatales. El enfrentamiento y las movilizaciones se convirtieron, en adelante, en una constante.

<sup>5</sup> Durante este primer momento de reformas estructurales los ejes de trabajo fueron la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La inversión pública estuvo financiada a través del crédito interno y externo. El segundo gobierno (Rodrigo Borja) intentó diferenciarse del primero (Febres-Cordero) llevando adelante políticas de fortalecimiento institucional. Durante el periodo de Borja también hay que destacar pequeñas devaluaciones sucesivas, mayor liberalización de tasas de interés y eliminación de subsidios (Barrera, 2008), que acompañaron un camino ascendente de inflación que en 1992 superó el 60%. La insistencia en las políticas de ajuste llevó al país a una profunda crisis.

En el gobierno de Febres-Cordero reinó un clima de relativa tranquilidad en términos sociales. Sin embargo, durante el de Borja hubo fuertes conflictos y un constante clima de tensión entre las propias clases dominantes y con una amplia resistencia social (liderada por el movimiento indígena) a las políticas neoliberales. En particular, hay que destacar el levantamiento indígena de 1990, que por la naturaleza de sus demandas, los métodos de protesta (corte de rutas) y la capacidad de movilización permitió que fueran visibilizados a nivel nacional, así como una mayor interlocución con el gobierno. La privatización de empresas públicas, incluidas las del sector energético, fue un detonante que desencadenó tal oposición.

<sup>6</sup> La CONAIE se creó en 1986 y en los noventa se fortaleció, convirtiéndose en un interlocutor válido y asumiendo la dirección política del movimiento indígena (Barrera, 2008).

El segundo momento neoliberal abarca los años 1997-2000. En este segundo periodo se sucedieron cinco gobiernos (dos de ellos destituidos y enjuiciados por corrupción). Entre agosto de 1996 y febrero de 1997 fue presidente Abdalá Bucaram Ortiz, lo sucedió Fabián Alarcón como interino durante días y luego, también como interina por días, asumió Rosalía Arteaga. Por poco más de un año fue presidente interino Fabián Alarcón (1997-1998). En 1998 Jamil Mahuad fue electo presidente, aunque una intervención militar en enero del año 2000 lo sacó del poder. Siguieron dos gobiernos durante el mismo mes de enero: una Junta de Gobierno de Salvación Nacional, constituida por representantes de las FFAA, del sector indígena y de la centro-izquierda. El segundo fue un Consejo de Estado, también compuesto por representantes de los tres sectores. Ese mismo año fue electo Gustavo Noboa como presidente constitucional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), 2009).<sup>7</sup>

Si bien las políticas neoliberales tuvieron consenso entre los grupos hegemónicos, su debilidad nuevamente se dejaba ver. La economía ecuatoriana tuvo la crisis más profunda de su historia (1998-1999). El sistema bancario se declaró en quiebra y el país perdió su soberanía monetaria, ya que la economía se dolarizó, y miles de ecuatorianos se vieron forzados a migrar por la falta de trabajo y de cobertura de necesidades básicas. Llegado el año 2000, la inflación alcanzó niveles del 100% y el precio de la moneda (fijado por el gobierno) se disparó. El gobierno se declaraba en “default” y la economía estaba totalmente fuera de control. En términos económicos la dolarización<sup>8</sup> tuvo algunas buenas primeras señales, gracias al contexto favorable de alza de los precios del petróleo y al envío constante de remesas. Por otro lado, trajo consigo la pérdida de competitividad de la producción local y el posterior deterioro de la balanza comer-

<sup>7</sup> Este segundo momento (1997-2000) se caracterizó, en términos generales, por una seria crisis política y un nivel de conflicto muy alto respecto al anterior periodo: entre las mismas élites; entre las élites y el gobierno; y entre élites y gobierno frente a la movilización social. Esto, sumado a la inestabilidad económica, tuvo como desenlace un momento totalmente crítico en Ecuador, tanto en términos sociales como políticos y económicos.

<sup>8</sup> El número 19 de la revista *Íconos* (FLACSO, Ecuador) está dedicado a la dolarización en Ecuador y en ella se encuentran textos muy ricos, como el de Alberto Acosta (2004), y un amplio debate en torno al tema. Es interesante ver que en el número siguiente, el actual presidente responde a lo señalado en el número anterior y hace su aporte a la discusión, véase Correa (2004).

cial, que no se recuperó sino hasta el 2004 (gracias, nuevamente, al alza de los precios del petróleo).

Las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas en ambos momentos fueron diversas: crisis institucional, no solamente de legitimidad; crecimiento acelerado de la pobreza, acompañado de la reducción de asistencia estatal en sectores básicos; debilidad institucional; altos niveles de conflicto social; fractura social; entre otras. Y la secuencia de movilizaciones sociales en contra de las políticas neoliberales, así como la pérdida de gobernabilidad y conflictos entre las élites, dieron lugar a que propuestas diferentes cobraran mayor fuerza hasta llegar al triunfo de candidatos presidenciales que proponían superar el orden neoliberal (Senplades, 2009). Además de la movilización como expresión de rechazo e impugnación de dichas políticas el sector indígena recurrió a su inserción en los mecanismos formales de elección democrática, creando su propio partido (Pachakutik),<sup>9</sup> con el objeto de contrarrestar las políticas vigentes y a los partidos hegemónicos, así como lograr su propia representación. La primera victoria política formal, aunque contradictoria, fue la de Lucio Gutiérrez del Partido Sociedad Patriótica aliado a Pachakutik, en 2003.

La alianza de Pachakutik con Lucio Gutiérrez contribuyó a su triunfo electoral. El resultado de la elección reflejó el alcance de la capacidad de convocatoria del movimiento indígena (Escárzaga, 2010) y, a la vez, fue una expresión clara del hartazgo y de la oposición a la continuidad del proyecto neoliberal. Sin embargo, el triunfo de 2003 no implicó un cambio, sino la continuidad de las políticas de sus antecesores. Lucio Gutiérrez traicionó al movimiento indígena, generando la ruptura de la alianza. La agenda de trabajo del gobierno, acordada entre el movimiento y Gutiérrez, fue reemplazada por una neoliberal (Dávalos, 2006). Ajustes a través de políticas fiscales, alza de precios, asociación con el gobierno estadounidense en materia de combate al narcotráfico, entre otras cosas, fueron distanciando al gobierno de sus bases y profundizando aún más

<sup>9</sup> La CONAIE creó su propio partido (el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País) en 1995. Pachakutik pasó a ser la representación política formal del movimiento indígena, sin embargo, en vez de incorporar y recuperar el bagaje histórico cultural indígena que lo podría diferenciar de los partidos de izquierda, el partido se asimiló a las dinámicas y a la lógica de funcionamiento de los partidos tradicionales, alejándose de sus bases.

las desigualdades sociales. A esto se sumó un creciente autoritarismo y el debilitamiento de las instituciones democráticas, lo que llevó, nuevamente gracias a la movilización popular, a la caída del gobierno en 2005.

En términos sociales, las consecuencias también son claras. Entre 1995 y 2000 la cantidad de personas en situación de pobreza pasó de 3.9 a 9.1 millones, que representaban el 34% y el 71% de la población total del país, respectivamente; mientras que la pobreza extrema pasó del 12% al 31% en los mismos años (Senplades, 2009, y Fontaine *et al.*, 2008). Este aumento de la porción de la población que entra en la categoría de pobreza o extrema pobreza fue acompañado, ineludiblemente, por una mayor concentración de la riqueza. Al mismo tiempo, si bien la pobreza en Ecuador se ahondó durante aquellos años la desigualdad social es un rasgo de antaño.

Tal y como sucedía en otras partes de América Latina, las políticas neoliberales tenían resultados evidentes. Los ajustes estructurales y las privatizaciones no llevaron a los resultados prometidos, sino en una mayor cantidad de excluidos y en condiciones de vida mucho peores. El agotamiento del modelo neoliberal quedó de manifiesto con la movilización social masiva en Latinoamérica (Dávalos, 2011); movilización que estaba acompañada de una crisis de credibilidad en el sistema político y en todo lo que se refiriese a neoliberalismo. Y aquí es en donde aparece la figura de Rafael Correa como alternativa.

Frente a un nuevo proceso electoral en el 2006 con el derrocamiento de Lucio Gutiérrez, la CONAIE y Pachakutik optaron por un candidato propio (Luis Macas), a pesar de que existió la posibilidad de hacer alianzas; mientras que Rafael Correa (Movimiento Patria Altiva y Soberana o PAIS)<sup>10</sup> se presentaba con su propio programa. Las consignas que enarbolaba Correa durante su primera campaña provenían en gran parte de planteamientos de organizaciones sociales (No al TLC, soberanía nacio-

<sup>10</sup> Correa fue el responsable de llevar adelante la creación del movimiento PAIS, promoviendo un discurso antipartidista y su figura como líder. El movimiento PAIS surgió como antagonista de la partidocracia que había beneficiado solamente a las clases privilegiadas, generando una profunda desigualdad y descontento social. Conformado en su mayoría por líderes de movimientos sociales e ideólogos de izquierda, entre los cuales destacan las figuras de Manuela Gallegos, Gustavo Larrea, Alberto Acosta, Fander Falconí y Ricardo Patiño, PAIS hizo propias las principales demandas ciudadanas y se agrupó en torno a la figura del economista Rafael Correa, a quien eligió como su candidato para los comicios.

nal, necesidad de una Asamblea Constituyente, por ejemplo), así como de otras corrientes del movimiento PAIS, como la justicia ambiental y el reconocimiento de los pueblos indígenas a través de la conformación de un estado plurinacional.

Los resultados de la primera vuelta dieron una victoria parcial a Correa y dejaron a Luis Macas muy por detrás (apenas el 1.8% de votos). En la segunda vuelta (abril de 2006), disputada con Álvaro Noboa, los votantes ecuatorianos eligieron a Rafael Correa como presidente de la República. Esta elección fue ganada con un fuerte discurso crítico en torno al sistema político en conjunto y con el apoyo de diferentes sectores sociales, entre ellos organizaciones ambientalistas y movimientos sociales (Gudynas, 2009c).

El naciente gobierno convocó a una Asamblea Constituyente, que dio como resultado la nueva Constitución de 2008, la cual incorporó varios conceptos que provienen del sector indígena, tales como pachamama,<sup>11</sup> Sumak Kawsay, derechos de la naturaleza, Estado plurinacional, entre otros.<sup>12</sup> Sin embargo, el proceso de redacción de la nueva constitución también representaría el primer revés importante para el gobierno de Rafael Correa. Diferencias causadas entre otras cosas por el modelo agrícola que se incluiría en la Carta Magna,<sup>13</sup> así como posturas divergentes sobre la democracia indígena y la justicia ambiental, entre Rafael Correa y Alberto Acosta, presidente de la asamblea constituyente, llevarían a la renuncia al cargo de este último. Este distanciamiento de quienes previamente habían sido los principales exponentes del movimiento PAIS, fue

<sup>11</sup> En las cosmovisiones indias andinas se le llama “pachamama” o “mama pacha” a la madre tierra que, en líneas generales, hace alusión a la naturaleza. La pachamama suele identificarse como una deidad y se le rinde culto en la medida en que se le asocia como proveedora de sustento para la vida. La palabra es de origen quechua: pacha, asociado con “tierra” y mama, con “madre”.

<sup>12</sup> La Constitución cristaliza planteamientos como la vida plena y la felicidad apoyadas, por ejemplo, en la solidaridad, en la comunidad y en el reconocimiento de la naturaleza como ser vivo y sujeto de derecho; planteamientos que abren la posibilidad de pensar y entender la vida de otra manera, así como de superar el dualismo moderno y el propio proyecto civilizatorio occidental colonial.

<sup>13</sup> Acosta defendía un modelo en el que el gobierno otorgaría créditos a los campesinos con el fin de promover la soberanía alimentaria, mientras que Correa estaba a favor de mantener las importaciones de productos agroquímicos para acelerar los procesos de producción.



percibido como el inicio de la ruptura entre los movimientos sociales y el gobierno.

De acuerdo a la nueva Constitución (que demandó la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales, así como para otros cargos), Correa fue reelecto en abril de 2009 en la primera vuelta, con el voto confiado en las perspectivas de un verdadero cambio y en la construcción de un proyecto nacional alternativo. La campaña de Correa recogía tesis de los movimientos sociales, particularmente integró consignas de grupos defensa de los derechos de mujeres, jóvenes y comunidades indígenas, promoviendo un papel más incluyente de estos grupos en el desarrollo político, social y económico del país. Además, incorporó a su discurso demandas de grupos ambientalistas, con un proyecto nacional que fuera sustentable y que estableciera límites para las prácticas extractivistas. Sin embargo, existió nuevamente una ausencia de acuerdos concretos entre estos actores y el gobierno.

En el apartado económico, Correa canalizó hacia su propuesta el descontento popular producido por los estragos del neoliberalismo y retomó postulados de organizaciones civiles que exigían la transformación del modelo y se oponían a la celebración de Tratados de Libre Comercio, por considerarlos perjudiciales para el desarrollo interno de la economía (Hidalgo, 2013).

Todos estos elementos fueron concentrados por la campaña de Rafael Correa, quien además supo aprovechar el enorme rechazo de la población hacia los partidos políticos, a quienes acusaban de incumplir sistemáticamente con todos los acuerdos previamente pactados, particularmente en relación a la permanencia del modelo neoliberal en el país. El movimiento electoral y el proceso de cambio propuesto sería denominado como “Revolución Ciudadana” (Minteguiaga, 2012) que destacaba justamente el papel del ciudadano para la nueva configuración política, económica y social, señalando que la única forma viable de considerar e incorporar las demandas de los movimientos sociales era creando una Asamblea Nacional Constituyente, que finalmente tuvo como resultado la Constitución de 2008.

Es justamente el elemento ciudadano uno de los factores esenciales para considerar al gobierno encabezado por Correa como progresista, ya que las demandas sociales pasan a tener un lugar prioritario en la agenda gubernamental, lo cual al mismo tiempo le da a la gestión una legitimidad que se traduce en capacidad para introducir reformas trascenden-

tales (inimaginables sin el apoyo ciudadano), tales como las relacionadas con el nuevo papel del Estado en la economía, lo cual se abordará más adelante.

### *Política social: ¿una mudanza real?*

En el complejo entramado institucional que surge con el nuevo gobierno ecuatoriano<sup>14</sup> y para tratar de desglosar los componentes de la política social y ambiental (apartado 3) de Ecuador del periodo se hace un análisis sobre dos ejes: por un lado, respecto al contenido de los pilares de cada una de las políticas en cuestión para el periodo llamado neoliberal, así como para el actual; por el otro, en relación ael financiamiento, su destino y, en algunos casos, su origen. Esto permite ver de qué manera se presentan más continuidades que rupturas, en contradicción con las propuestas que enarbó el gobierno (y los sectores que lo apoyan) durante el proceso electoral y constituyente.

En términos sociales, las políticas neoliberales hicieron estragos en materia de empleo y niveles de pobreza. Se ha estimado que para 1995 la pobreza de consumo ascendió al 39.4% de la población, mientras que este indicador asciende en 1999 al 52.18% (Espinosa, 2008). Otras mediciones indican porcentajes similares: para 2004 el porcentaje de pobreza en el país era de 49%, mientras que la pobreza extrema era de 19.4%, porcentajes que superan el porcentaje promedio de pobreza de América Latina

<sup>14</sup> Ecuador es un Estado descentralizado; de acuerdo con la nueva Constitución existe una división de poderes que va más allá del formato tradicional: poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial, poder electoral (función electoral conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral) y poder ciudadano (Función de Transparencia y Control Social) (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). Asimismo, existen poderes descentralizados hacia cada una de las provincias. El ejecutivo está integrado por el Presidente y el Vicepresidente, así como ministerios y demás organismos. En la actualidad existen 8 ministerios coordinadores, como el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que no ejecutan sino que simplemente coordinan a los ministerios ejecutores u otras instituciones (como Institutos); 20 ministerios, entre ellos el de Educación, el de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables; y 10 secretarías nacionales. En este complejo entramado institucional se han delineado e implementado políticas que teóricamente rompen con las anteriores.

para el mismo año (43.9 y 19.3, respectivamente). Para el año 2011, en Ecuador (así como en la región)<sup>15</sup> estos indicadores mejoran: la pobreza se reduce en un 16.6%, mientras que la pobreza extrema se reduce en un 9.3% (véase tabla 1). Si bien los indicadores y las mediciones de pobreza o pobreza de consumo pueden ser cuestionables en términos metodológicos, por dejar fuera ciertos factores como migración y remesas, ofrecen un buen acercamiento a la situación social del país.

TABLA 1  
*Variación de la pobreza en Ecuador y América Latina (porcentajes)*

<i>Ecuador</i>	<i>2004</i>	<i>2011</i>	<i>Variación</i>
Pobreza	49	32.4	-16.6
Indigencia	19.4	10.1	-9.3
<i>América Latina*</i>			
Pobreza	43.9	31.4	-12.5
Indigencia	19.3	12.3	-7

\* Los datos corresponden al año 2002 y 2010.

Fuente: elaboración propia con base en Cepal, 2012, y Cepal, 2013.

Actualmente, en materia de política social el Ministerio de Desarrollo Social impulsa e implementa políticas públicas sociales troncales. Existen varios programas específicos identificados como claves en la política social del país, así como presupuesto asignado a cada uno de ellos y por sector. En este sentido, se definieron inicialmente los siguientes componentes principales: educación, salud, bienestar social (pobreza, por ejemplo), trabajo y vivienda. Una vez identificadas las instituciones responsables de diseñar e implementar estas políticas, se identificaron planes y programas activos, así como la inversión estatal sobre los ejes definidos.

<sup>15</sup> Las estimaciones de pobreza para el 2011 indicaban un 29.4% en la región (AL) y un 11.5% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia. De esta manera, continúa la tendencia a la baja que las ha caracterizado durante el último decenio y que ha permitido que sus niveles sean los más bajos observados en las tres últimas décadas (Cepal, 2013).

La ejecución de los Programas Sociales específicos durante el año 2011 alcanzó 838.2 millones de dólares y representó el 13.2% del total de recursos ejecutados en el sector social, de acuerdo con los datos oficiales (Ministerio de Finanzas, 2012). El mayor flujo de los recursos en el sector social se destinó al fortalecimiento de capacidades docentes, a desarrollo infantil y programas de alimentación infantil. Se lograron identificar 20 programas y proyectos que representaron el mayor porcentaje del gasto total en el sector social.

Además de los programas específicos, uno de los ejes de la política de bienestar social es el Bono de Desarrollo Humano que se duplicó a inicios de la actual gestión y está orientado a mejorar el acceso a salud y educación. “El Bono de Desarrollo Humano es el programa pilar del sistema de protección social del Ecuador” (Escobar y Zambrano, 2012: 1). El programa data de 1998,<sup>16</sup> se le llamó Bono Solidario e, inicialmente, tuvo el objetivo de compensar a los hogares por la eliminación de los subsidios al gas y a la electricidad, en el contexto de la crisis de ese año. Se constituyó como un subsidio directo que tenía el objeto de proteger el consumo mínimo de los sectores de la población más vulnerables y sensibles a la eliminación de subsidios (Martínez y Rosero, 2012). Hasta 2003 el Bono Solidario funcionó como un programa con el cual el Estado transfería un monto de dinero a tres grupos de población<sup>17</sup> y hasta entonces cubría a 1.2 millones de beneficiarios, de los cuales el 80.7% eran madres, 18.7% ancianas y ancianos y 0.6% personas con limitaciones físicas (Martínez y Rosero, 2012).

En mayo de 2003 se constituyó el Bono de Desarrollo Humano mediante la combinación del Bono Solidario y el programa de Beca Escolar<sup>18</sup> y

<sup>16</sup> El Bono Solidario es uno de los programas troncales de la política social, sin embargo, no es obra de la actual gestión. Si bien el programa sufre modificaciones, este es una muestra clara de la continuidad respecto al periodo anterior.

<sup>17</sup> Madres de familia pobres con al menos un hijo o hija menor de 18 años, cuyo ingreso familiar mensual no superara el equivalente a USD 40 (antes sucres), siempre que ni ellas ni sus cónyuges percibieran salario fijo; personas mayores de 65 años de edad, cuyo ingreso familiar mensual no superara un millón de sucres (actualmente equivalente a USD 40), siempre que el beneficiario o beneficiaria no percibiera salario fijo; y personas que tuvieran un grado de discapacidad de por lo menos el 70%, cuya edad se encontrara entre los 18 y 65 años (Martínez y Rosero, 2012).

<sup>18</sup> Beca Escolar era un programa que apoyaba a familias con niños de 6 a 15 años que estuviesen inscritos en escuelas.

se dio un giro conceptual al Bono, incorporando, por ejemplo, un Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN), así como un sistema de evaluación de impacto. El bono se restringió también a familias ubicadas en los dos quintiles más pobres. El total de personas beneficiarias representaba aproximadamente el 45% de los hogares del Ecuador. El programa se inició con un apoyo equivalente a 15.10 dólares mensuales a cada madre beneficiaria y de 7.60 dólares a cada anciana/o beneficiario.

Para el año 2005-2006, en el ámbito nacional, este programa cubría al 47.6% de los hogares más vulnerables (quintiles 1 y 2) (Espinosa, 2008) y ampliaba su ámbito de injerencia a través de bonos para mejorar la situación de la población en otros ámbitos, como alimentación. A partir de 2007, el monto de los apoyos pasó de 15 a 30 dólares para madres y de 11.5 a 30 dólares para personas de la tercera edad y personas con limitaciones físicas. También se amplió la cobertura, que ascendió en 2007 a 1 237 073 personas. Para el año 2005, el presupuesto del Bono de Desarrollo Humano representó el 0.5% del PIB y cerca del 11% del total del gasto social del país; mientras que para el año 2007 subió al 0.86% del PIB.

Si bien en los años noventa del siglo pasado Ecuador experimentó un bajo crecimiento del PIB y una marcada caída hacia fines de esa década, a partir de 2001 el PIB se recuperó, alcanzando para 2007 44 489.9 millones de dólares (Espinosa, 2008). En gasto social las inversiones sufrieron un doble impacto negativo en la década del noventa, por la reducción del PIB y por la disminución de su importancia relativa. En el 2007, primer año del gobierno de Rafael Correa, se introdujeron una serie de medidas de fortalecimiento del sector que apuntaron al mejoramiento del gasto social por medio de la duplicación del Bono de Desarrollo Humano (de 15 a 30 dólares), mejoramiento de las condiciones salariales de los maestros y declaratoria de la emergencia del sector salud, que implicó la contratación adicional de personal en ese sector.

En términos de inversión, se encontraron datos suficientes como para establecer una relación del gasto social en el periodo de políticas fuertemente neoliberales y durante el periodo de gobierno de Correa (véase tabla 2 y gráfica 1). Para el año 1996, el gasto social estatal fue de apenas 976 millones de dólares, de los cuales el 62.9% estuvo destinado a educación, el 20.3% a salud y tan solo el 1% se destinó a trabajo y recursos humanos. Para el año 2000 (dolarización) el presupuesto orientado al sector social se redujo, respecto a 1996, en un 50%. Para el año 2011, el presupuesto estatal destinado al sector social se sextuplicó respecto a

1996 y si bien las prioridades no cambiaron, dado que salud y educación reciben los mayores porcentajes de este presupuesto (56% educación y 20% salud), se muestra un aumento en el porcentaje destinado a bienestar social: en 1996 representó el 11.8% del presupuesto social y para 2011 pasó al 18.4%.

Asimismo, la inversión social, entre los años 2000 y 2011, muestra un comportamiento marcadamente creciente respecto al total del presupuesto ejercido (véase gráfica 2). Los recursos ejecutados en el sector pasaron de 467 millones de dólares en el año 2000, como acabamos de ver en la tabla 2, a 6341 millones en el 2011. En el mismo periodo el eje que mayor participación presupuestal tuvo fue el de Educación, que representó en promedio el 55.2% de los recursos, seguido de Salud (21.9%) y de Bienestar Social (16.3%); mientras que Desarrollo Urbano y Vivienda, y Trabajo son los que tuvieron menor presupuesto (5.7% y el 0.9%, respectivamente) (Ministerio de Finanzas, 2012).

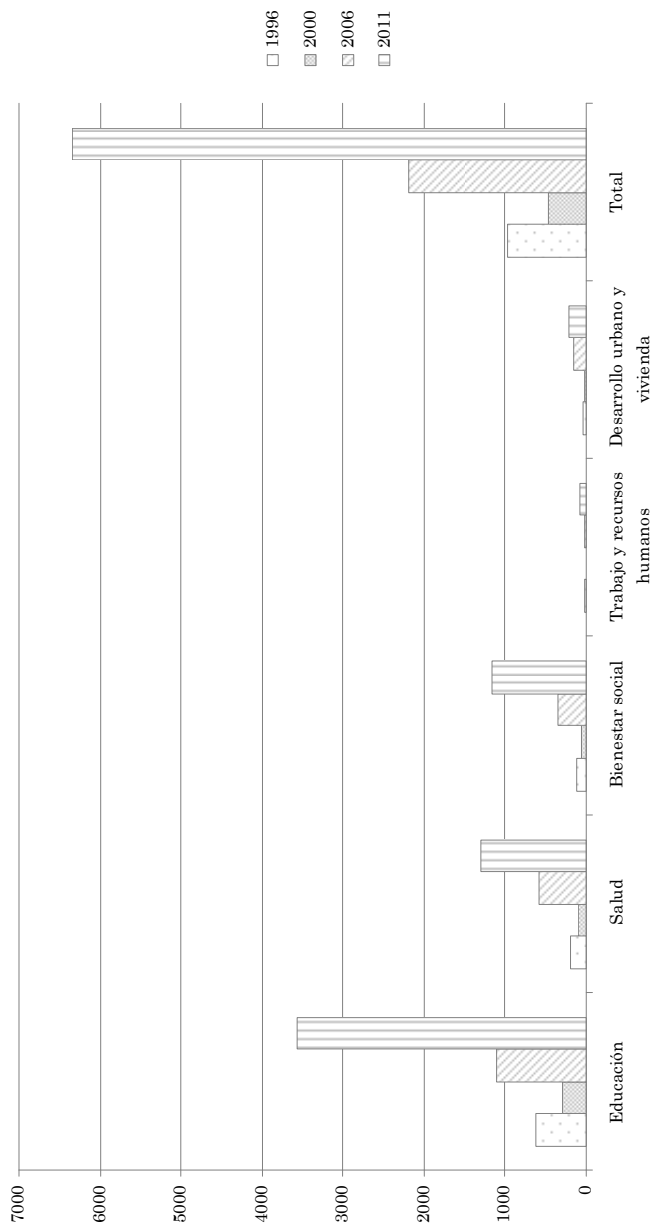
Finalmente, en la relación de inversión social como porcentaje del PIB, respecto al resto de América Latina, Ecuador, hasta los años 2004-2005 se encontraba en penúltimo lugar en cuanto a gasto social, después de El Salvador (5.6%), con un 6.3% (Ecuador). El promedio regional era de 15.9% y en países como Brasil (22%), Argentina (19.4%), o Bolivia (18.6%), era mucho más alto (Espinosa, 2008).

TABLA 2  
*Gasto social por sectores (millones de dólares)*

<i>Sector</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>2006</i>	<i>2011</i>
Educación	614.8	283.7	1096.60	3568
Salud	198.3	103.2	582.1	1307.8
Bienestar social	114.9	54.2	341.8	1167.6
Trabajo y recursos humanos	10.5	3.4	12.7	84.9
Desarrollo urbano y vivienda	37.6	22.9	148.5	217.4
<i>Total</i>	<i>976.1</i>	<i>467.4</i>	<i>2181.70</i>	<i>6340.70</i>

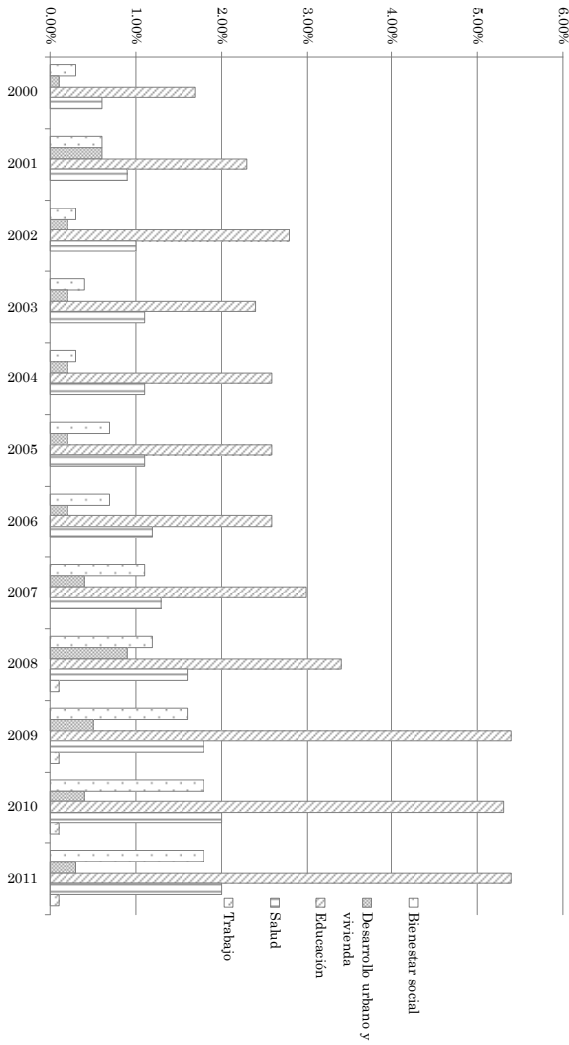
Fuente: elaboración propia con base en Espinosa, 2008 y Ministerio de Finanzas, 2012.

GRÁFICA 1  
*Gasto social por sectores (millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia con base en Espinosa, 2008 y Ministerio de Finanzas, 2012.

**GRÁFICA 2**  
*Porcentaje de la ejecución presupuestaria en el sector social  
 respecto al gasto total nacional (2000-2011)*



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Finanzas, 2012.



Ya desde inicios de siglo y a la llegada de Correa, la población ecuatoriana se encontraba en una situación de marcado deterioro de sus ingresos y de su calidad de vida. A la par, el Estado invertía muy poco en salud, educación y otros ramos sociales. Las medidas de política social a partir de 2007 han apuntado al aumento del gasto social y a los subsidios. Si bien habría que hacer un análisis más amplio y profundo sobre el contenido de los programas sociales, así como sobre la forma en la que se ha invertido el gasto social estatal, los resultados en términos de disminución de la pobreza reflejan una mejora en el bienestar de la población ecuatoriana respecto a finales de los noventa e inicios de siglo.

Sin embargo, el gobierno aún tiene el reto de pasar de políticas de emergencia o asistencialistas, como el Bono de Desarrollo Humano, a políticas de tipo estructural (a excepción del incremento de gasto en educación) mediante las cuales se mejoren las condiciones productivas que aseguren los ingresos por trabajo o empleo para la población. Si bien luego de las políticas de desmantelamiento del Estado de los años noventa era necesaria una recuperación se deben tomar en cuenta la estructura y carencias productivas del país. Así como el tejido institucional que ya existe en materia social, en donde se ve claramente que no existe un camino sustancial bien delineado.

Por otra parte, el gobierno de Rafael Correa fue objeto de críticas al promover recientemente una reforma al Código del Trabajo (aprobada en 2015). Sindicatos y colectivos se manifestaron en contra de estos cambios señalando que se afectaban las condiciones laborales y se deterioraban los derechos colectivos de los trabajadores. Entre los principales cambios introducidos destaca la supresión del contrato a plazo fijo de mínimo un año, eliminando con ello la estabilidad laboral y dificultando la adquisición de antigüedad, además, se establece un límite para la percepción de utilidades, lo cual reduce las ganancias del trabajador. Con el fin de disminuir la brecha salarial se impone un tope al sueldo del gerente general, el cual no podrá ser mayor a veinte veces el salario del empleado con menor ingreso de la empresa. Esta medida lejos de ser efectiva y generar que los salarios del trabajador aumenten, lo único que logró es que, al menos en el papel, los gerentes redujeran sus ingresos y en términos reales se desincentivara la inversión privada, lo cual se traduce en menores niveles de empleo. La reforma también introdujo la mensualización de los denominados bono navideño y bono anual, los cuales previamente eran pagados en una sola exhibición. Aunque el trabajador puede elegir

la forma de pago, esta medida ha sido criticada al considerar que atenta contra el ahorro como institución.

Como se ha visto, durante el gobierno de Rafael Correa si bien se presentan importantes avances en materia de política social, particularmente a través de gasto público y políticas asistencialistas, también surgen importantes contradicciones al mantener un modelo laboral neoliberal y promover reformas a la ley que perjudican al trabajador.

### *Política ambiental (del extractivismo)*<sup>19</sup>

En materia ambiental, la conferencia de Río de Janeiro de 1992 fue determinante para muchos países de América Latina y funcionó como detonador para que Ecuador promoviera desde el Estado políticas ambientales. Ese mismo año Ecuador suscribió el Convenio sobre Diversidad Biológica; en 1993 se creó la Comisión Asesora Ambiental; en 1994 se establecieron las Políticas Ambientales Básicas Generales; y en 1996 se creó el Ministerio del Ambiente y se elaboró el Plan Ambiental Ecuatoriano. También hubo algunas modificaciones constitucionales relativas al ambiente en 1998 (Fontaine *et al.*, 2008). Estas modificaciones y la creación de instituciones en el país estuvieron acompañadas por la introducción oficial del concepto de desarrollo sustentable.

Estos cambios implicaron un movimiento desde la planificación ambiental sectorial hacia un intento de planificación nacional integral (Verdum, 2015) teniendo como objetivo el logro del “desarrollo sustentable”. Estas políticas también sirvieron de base para la explotación intensiva de la naturaleza<sup>20</sup> que continúa hasta la fecha. Tanto el movimiento hacia una política ambiental nacional integral como el asentamiento de

<sup>19</sup> El extractivismo consiste en la explotación de recursos naturales, principalmente de minerales y petróleo con fines de exportación. Se identifica temporalmente en América con la colonización, aunque fue mantenida aun después de los procesos de independencia y por los gobiernos conservadores y neoliberales de la región que otorgaron concesiones a particulares para la explotación a gran escala de los recursos naturales.

<sup>20</sup> Las políticas centradas en el desarrollo sustentable en estos países fueron acompañadas de medidas (instituciones y leyes) que facilitaban la explotación de la naturaleza a mayor escala. El concepto de desarrollo sustentable permitía consumir la naturaleza “racionalmente”, pensando en dejarle algo a las generaciones futuras.

bases para la explotación intensiva de la naturaleza no es exclusivo de Ecuador, sino que es un común denominador en gran parte de América Latina (Argentina, México, Uruguay, Chile, son ejemplos de ello).<sup>21</sup>

Respecto a la política ambiental del país, se pudieron identificar como líneas de trabajo troncales: agua, biodiversidad, energía y cambio climático, así como instituciones y financiamiento en el sector. Actualmente, el Ministerio del Ambiente,<sup>22</sup> de acuerdo con lo que establece la nueva Constitución (2008) y la Ley de Gestión Ambiental,<sup>23</sup> es la autoridad ambiental nacional que debe velar por un ambiente sano, el respeto a los derechos de la naturaleza (pachamama), garantizar un modelo sustentable de desarrollo equilibrado ambientalmente, etcétera. La Ley de Gestión Ambiental establece que el Ministerio es la Autoridad Ambiental Nacional, rectora, coordinadora y reguladora del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental (Cap. II, Art. 8).<sup>24</sup>

No solamente se han detectado cambios a nivel institucional y en la perspectiva de la gestión ambiental, dado que en materia ambiental el actual gobierno ha roto (sólo discursivamente) con la visión hegemónica sobre la naturaleza. La nueva Constitución representa un hito en la historia constitucional latinoamericana y para la gestión ambiental. Esto por varios motivos, pero especialmente por otorgarle derechos a la naturaleza.<sup>25</sup> La Constitución no es producto solo de un proceso jurídico, sino que es resultado de un proceso histórico, lo cual se refleja en su contenido,

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Svampa y Antonelli (2009) y Machado *et al.* (2011).

<sup>22</sup> El Ministerio fue creado el 4 de octubre de 1996, a través del Decreto Ejecutivo núm. 195 R.O. núm. 40 de la misma fecha.

<sup>23</sup> Ley núm. 37, R.O. núm. 245 del 30 de julio de 1999.

<sup>24</sup> También es responsable de la conservación de la biodiversidad y la capacidad de regeneración de los ecosistemas, así como de diseñar y coordinar políticas, proyectos y programas ambientales. La Secretaría Nacional del Agua, por su parte, tiene como misión dirigir la gestión integral (e integrada) de los recursos hídricos de todo el territorio ecuatoriano; se crea el 15 de mayo de 2008, a través del decreto ejecutivo 1088.

<sup>25</sup> La nueva Constitución ecuatoriana se construye a través de la participación multisectorial, recogiendo y legitimando un imaginario social por mucho tiempo postergado y relegado: la cosmovisión indígena ahora sintetizada en el Sumak Kawsay (este aporte fundamental de los pueblos indígenas merece un análisis especial, pero en este caso cabe señalar que es parte del reconocimiento o de las acciones del gobierno para lograr mayor legitimidad). Muchas de las inquietudes y propuestas de las organizaciones sociales fueron canalizadas a través de un proceso participativo e inclusivo que fue la Asamblea Constituyente (Acosta, 2009).

incluyendo demandas y propuestas de transformación que se construyeron a lo largo de décadas de resistencia y lucha social (Acosta, 2009).

La NC introduce un cambio sustancial que rebasa una cuestión “ambiental” y que forma parte del reconocimiento oficial/estatal de “otros” imaginarios: introduce a la naturaleza como sujeto de derechos. Esto representa un llamamiento a superar la visión utilitarista de la naturaleza, esa concepción generalizada que se promueve desde la racionalidad hegemónica de considerar a la naturaleza como una fuente de recursos ilimitados al servicio de los seres humanos. La NC contiene una gran cantidad de artículos directa e indirectamente referidos a temas ambientales.<sup>26</sup>

A diferencia de otras constituciones, la ecuatoriana pone a la naturaleza<sup>27</sup> en un lugar diferente, asume que los seres humanos tenemos responsabilidades para con ésta y debemos respetar sus derechos. Otras asumen a la naturaleza y los problemas ambientales como parte de los derechos de los ciudadanos: derecho a un ambiente sano, derecho al agua, por decir algo; sin superar el antropocentrismo tradicional. Si bien la

<sup>26</sup> Como parte del régimen nacional del Buen Vivir (Título VII, Artículos 340 a 415) la Constitución reconoce como uno de los principios ambientales que el “Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras” (Art. 395, Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008); que toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad (Art. 398); la prohibición de actividades extractivas de recursos naturales no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles; entre otros. Sin embargo, el texto continúa (subrayado propio): “*Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular*” (Art. 407, Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008).

<sup>27</sup> Los Artículos de la Constitución que versan sobre los derechos de la naturaleza, se encuentran en el Capítulo séptimo, y se explicita, por ejemplo, que “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza [...] El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”; así como que la naturaleza tiene derecho a la restauración y que en los casos de impacto ambiental grave o permanente el Estado se compromete a establecer mecanismos eficaces para lograr tal restauración, así como para “eliminar o mitigar consecuencias ambientales nocivas” (Art. 72).

Constitución ecuatoriana no es necesariamente y del todo biocéntrica o ecocéntrica, incorpora conceptos que nos acercan a perspectivas de este tipo, en la medida en que se reconoce un valor propio (no asignado) a la naturaleza.

Sin embargo, entre lo escrito en la nueva Constitución y las políticas actuales existe un abismo. Dada la coyuntura actual del país, existe una fractura profunda entre el gobierno y los movimientos sociales, especialmente indígenas y ambientalistas, que se origina, entre otras cosas, en las contradicciones del gobierno respecto a lo establecido en la nueva Constitución. La persistencia de actividades extractivistas es una de las grandes contradicciones internas que ha generado el distanciamiento de diferentes sectores y actores sociales del gobierno.

Esta continuidad es manifiesta a través de las políticas extractivas en el sector minero y petrolero. La dependencia de la explotación petrolera para Ecuador no ha sido superada ni disminuida desde la nueva Constitución. Para dimensionar la importancia de las exportaciones petroleras para el país y la persistencia del extractivismo se sabe que en 2006 del total de ingresos provenientes del sector petrolero el 53% se destinó al presupuesto estatal (Fontaine *et al.*, 2008) y que las exportaciones petroleras representaron el 60% de las exportaciones totales (Albán y Martínez Alier, 2009). Entre 1994 y 2003, los ingresos derivados del petróleo, según la Cepal, representaron el 24% del ingreso total del Estado (Fontaine *et al.*, 2008). En 2010 el promedio de barriles por día exportados fue de 364 500 y la producción (privada y pública) de barriles entre 2007 y 2011 se mantuvo por encima de los 180 millones de barriles (Ministerio Coordinador de Política Económica, 2012) para el año 2014 la producción anual de petróleo alcanzó los 203 millones de barriles (Araujo, 2015).

La economía del Ecuador sigue fuertemente ligada a la extracción y exportación petrolera,<sup>28</sup> así como a la exportación de otros productos pri-

<sup>28</sup> Es en los años setenta del siglo pasado cuando Ecuador inicia la explotación petrolera a gran escala, bajo políticas de promoción de exportaciones. Las altas ganancias que resultaron de la explotación del petróleo generaron un cambio en la estructura productiva del país, orientándola a la exportación de dicho recurso. Los impactos de la explotación petrolera para exportación son diversos, y en algunos casos severos. La región amazónica, a pesar de contar con varias Áreas Naturales Protegidas oficiales, sufre los impactos ambientales producto principalmente de derrames (por fuga, por atentados); entre ellos contaminación

marios.<sup>29</sup> Ecuador es rico en áreas agrícolas y en petróleo, la zona costera y los altiplanos del centro son las regiones donde se practica principalmente la agricultura, mientras que las zonas bajas de la Amazonía contienen gran parte de los recursos petroleros del país. Para 1993, la agricultura y el petróleo, por ejemplo, representaron más del 80% de las exportaciones (Buckalew, 1998). La exportación de productos primarios<sup>30</sup> es una de las principales fuentes de ingresos del país (representa aproximadamente el 39% de la economía). La tendencia hacia la concentración y escasa diversificación de las exportaciones va acompañada de actividades extractivistas, que requieren mano de obra y recursos baratos y flexibles, lo cual se ha denominado como reprimarización<sup>31</sup> de la economía.

Muestra de la dependencia del Ecuador de la explotación petrolera son las relaciones económicas que sostiene con China, país con el que se han mantenido acuerdos de cooperación desde el año 2007. Para el año 2013 la venta de crudo de Ecuador a China ya alcanzaba hasta el 80% de su producción petrolera (Araujo, 2014). A través de China National Petroleum Corporation y sus subsidiarias, China ha sido el principal beneficiario de la explotación de petróleo en el país, a cambio de financiar importantes proyectos estratégicos en el Ecuador.

Sin embargo, la participación de China en la economía ecuatoriana no sólo se limita a la explotación petrolera, también está presente en la minería y en la construcción de hidroeléctricas y de obras de infraestructura, cuyos contratos fueron entregados a empresas chinas. Además, mantienen inversiones en las industrias siderúrgica, petroquímica y farmacéutica, lo cual coloca al Ecuador como uno de los países con mayor

---

de ríos, deforestación y cambio acelerado de la cobertura vegetal (Albán y Martínez, 2009). La explotación de petróleo no solamente trajo consecuencias negativas en términos ecológicos, sino también sociales: migración hacia las zonas de explotación, desarticulación de comunidades indígenas, introducción de prácticas occidentales nocivas (prostitución y alcoholismo, por ejemplo), introducción de enfermedades nuevas a las comunidades, entre otras.

<sup>29</sup> Para finales de los noventa, más del 40% de las exportaciones tenía como destino a los países firmantes del TLCAN, y en dicho porcentaje alrededor del 97% tenía como destino Estados Unidos. Las exportaciones se dirigen también a los países miembro de la Unión Europea (15%) y de la Comunidad Andina (14.8%), entre otros (Buckalew, 1998).

<sup>30</sup> Algunos de los productos que se exportan son flores, plátano y otras frutas tropicales, cacao, textiles, entre otros.

<sup>31</sup> Alrededor del 88% de las exportaciones están constituidas por productos primarios (Fontaine *et al.*, 2008).

inversión china en el mundo. La deuda del Ecuador con China ya representa el 8% de su producto interno bruto, alcanzando una cifra de 8395 millones de dólares (Araujo, 2014), con lo cual está comprometida la producción petrolera de los próximos años con el país asiático.

El Parque Nacional Yasuní<sup>32</sup> (Amazonía), por ejemplo, es de suma importancia para el planeta, no solamente es una de las áreas protegidas con más riqueza en biodiversidad del mundo y a la vez en petróleo, sino también es hogar de nacionalidades indígenas y pueblos en aislamiento voluntario. La propuesta de dejar el crudo en el subsuelo (propuesta Yasuní ITT) parecía congruente con la misma Constitución y con el discurso “ambientalista”, mas los términos o condiciones no tuvieron el respaldo suficiente; la propuesta no tuvo el eco internacional y apoyo financiero necesarios para detener la explotación de los campos ITT (Ishpingo, Tiputini y Tambococha) y, desde agosto de 2013, el presidente anunció su decisión de dar por finalizada la propuesta.

Por otro lado, es sabido que los gobiernos neoliberales de América Latina delinearon marcos legales e institucionales que resultaban atractivos y permisivos para la inversión extranjera en el sector extractivo, entre los que se incluyen los asociados a las actividades mineras. El gobierno actual es el primero en Ecuador que apuesta por la minería a gran escala como una actividad estratégica para el modelo económico del país. Como afirma Latorre (citado en Sacher y Acosta, 2012: 10) ha iniciado en el país una nueva era extractivista, en donde la minería reemplazaría al petróleo como pilar de la economía ecuatoriana.

El marco normativo ha acompañado este proceso y esta política de Estado. La nueva Constitución<sup>33</sup> indica que los yacimientos minerales y los recursos naturales no renovables que se encuentran en el territorio son competencia exclusiva del Estado y se define la actividad extractiva

<sup>32</sup> Existe un conflicto en torno a la explotación de reservas petroleras en el campo ITT del Parque Nacional Yasuní, en donde el gobierno del Ecuador propone a la comunidad nacional e internacional no explotar y mantener bajo tierra las reservas de petróleo, a cambio de que la comunidad mundial contribuya monetariamente con el equivalente de al menos la mitad de las utilidades que recibiría por explotar ese territorio. Esto ha generado diversos debates y posturas. Para conocer la propuesta gubernamental se puede consultar <<http://yasuni-itt.gob.ec/>> y para tener una visión más amplia del proyecto y de sus críticas se puede consultar Martínez y Acosta (2010).

<sup>33</sup> Véase Art. 408 de la nueva Constitución de Ecuador.

como “estratégica”. A diferencia de la anterior constitución, establece una participación estatal mayor en los beneficios de la explotación de yacimientos minerales, que de alguna manera garantiza mayores ingresos. En términos institucionales, tras la nueva Constitución la estructura de entidades asociadas al sector se configura de manera más amplia.<sup>34</sup>

El marco que rige en el sector minero en el país se reduce, históricamente, a las Leyes de Minería de 1991 y 2009 y a los Reglamentos Generales de 1991, 2001 y 2009. Los antecedentes inmediatos de la configuración legal actual datan del periodo denominado neoliberal: en 1991 se aprobó la Ley 126 de Minería, la cual sufrió algunas reformas. En el año 2000 se aprobó la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana (Ley Trole II) y en 2001, el Reglamento General Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería; con estas reformas se concretó el esfuerzo estatal por abrir el sector a la inversión extranjera. Se minimizaron las regalías y tributos de las empresas al Estado y se crearon las llamadas patentes de conservación y producción.<sup>35</sup> Posteriormente, entre los años 1995 y 2000 se instrumentaron los Proyectos de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PATRA) y el Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA), los cuales buscaban “modernizar” la actividad minera en el país y promover el reconocimiento de recursos disponibles (Sacher y Acosta, 2012).

El conjunto de estas modificaciones legales y programas sentaron las bases para distintas iniciativas mineras privadas en Ecuador y fueron acompañadas por otras normativas en materia ambiental (como el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras de 1997 y la Ley de Gestión Ambiental de 1999, reformada en el año 2000). Los cambios en el

<sup>34</sup> Actualmente, existen un Ministerio Sectorial, una Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), el Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero Metalúrgico (INIGEMM); la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP); y municipalidades en las competencias que les correspondan. La política minera se encuentra en manos del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR).

<sup>35</sup> Las patentes son derechos exclusivos que concede un Estado, por ejemplo, con respecto al uso de técnicas o procedimientos. En el caso de las patentes de conservación se estableció que los concesionarios mineros pagarían por cada hectárea minera una patente anual de conservación que se calculó en dólares, se pagaría por adelantado y por cada año de la concesión; y las patentes de producción son las que pagan las concesionarias al inicio de la concesión por una cantidad calculada por años de explotación y por hectárea manifestada en producción.



complejo entramado institucional también acompañaron las reformas en el sector, generando superposición y confusión en las responsabilidades y funciones, tal como sucede en otros sectores como el de abastecimiento de agua para consumo humano.

El Mandato Constituyente Minero (central para abordar el proyecto Mirador) data de 2008 y es producto de la Asamblea Nacional Constituyente. Su objetivo principal fue

frenar los procesos de otorgamiento de concesiones y extinguir las concesiones que hasta ese momento no habían realizado inversiones, que no habían presentado sus estudios de impacto ambiental, que tenían deudas por conceptos de pago de patentes y que se encontraban en áreas protegidas [...] El Mandato estableció el plazo de 180 días para la elaboración de un nuevo marco legal para la actividad minera en el país. A raíz de este Mandato<sup>36</sup> se frenaron la mayoría de concesiones mineras a lo largo del territorio nacional y se dio paso a la elaboración de la Ley de Minería y su respectivo reglamento (Herrera *et al.*, 2012: 7).

Uno de los grandes cuestionamientos que se le han hecho desde distintos sectores al gobierno de Correa en torno a la minería y, en particular, al Mandato Minero, es que no se ha cumplido lo que en él se estableció. No se extinguieron las concesiones que estaban otorgadas en una cantidad mayor a tres a una sola persona o empresa (y aquí es en donde se inscribe el conflicto en torno al proyecto Mirador, como se verá más adelante), tampoco las que estaban otorgadas a exfuncionarios del Ministerio de Energía y Minas. En enero de 2009, a pesar de los incumplimientos detectados, se aprobó una nueva Ley de Minería. La aprobación de dicha Ley también fue sujeto de críticas desde diversos sectores, dado que, a pesar de reconocerse a la minería como sector estratégico, la participa-

<sup>36</sup> Los puntos centrales del Mandato fueron, de acuerdo al análisis de Sacher y Acosta (2012): el cese de concesiones que no cumplan con las obligaciones establecidas en la ley en materia de inversiones y pago de patentes (Arts. 1 y 2); la no afectación de nacimientos y fuentes de agua (Art. 3); la restricción de la minería en áreas protegidas y en zonas de amortiguamiento (Art. 3); la prohibición de los monopolios y sus prácticas (Art. 4); la anulación de las concesiones a los exfuncionarios del Ministerio de Energía y Minas (Art. 5). Las minas que ya se encontraban en producción fueron excluidas del Mandato. Allí también se establecía la creación de una empresa minera estatal que fungiría como fuente de financiamiento para pequeños emprendimientos mineros artesanales y contribuiría a la reorganización del sector.

ción ciudadana fue excluida de la discusión y el gobierno reprimió las manifestaciones de oposición (Herrera *et al.*, 2012).

Entre las principales críticas a la Ley de Minería de 2009 se encuentran la violación a la consulta previa a las nacionalidades indígenas, ya que gran parte de las zonas concesionadas están dentro de sus territorios. Lejos de ser consultadas, las comunidades indígenas que han protestado han sido criminalizadas, lo cual ha atentado contra la participación social. Por otra parte, los derechos del buen vivir, particularmente el derecho a un medio ambiente sano reconocido por la Constitución, se ve vulnerado por la Ley (carece de lineamientos lo suficientemente amplios para la protección de la naturaleza). Además, se atenta contra las personas que habitan en las zonas explotadas al coartarles su derecho al desarrollo, saqueando sus fuentes de recursos económicos y devastando su entorno (Garbay, 2010). A pesar de que en la Ley se establecen normas que, al menos en apariencia, deberían resultar benéficas, como el reordenamiento de zonas mineras, la creación de zonas protegidas, las sanciones para la explotación ilegal y el aumento de tarifas y regalías (las cuales además se destinarían a proyectos productivos), estas normas fueron señaladas como insuficientes pues no se establecen controles ambientales adecuados ni se prohíbe expresamente la minería a cielo abierto, lo cual permite que se desarrollen proyectos a gran escala.

Las reformas en el marco legal e institucional del periodo neoliberal y las que siguieron durante la actual gestión trajeron consigo una gran cantidad de nuevas concesiones mineras.<sup>37</sup> Para el año 2008 el área del país concesionada a la minería alcanzaba el 20%. Una vez que se firmó el Mandato, alrededor de la mitad de las concesiones que había hasta el momento (4000) fueron revertidas al Estado (Sacher y Acosta, 2012) y las nuevas licencias de explotación y exploración se detuvieron durante

<sup>37</sup> Los principales recursos minerales metálicos conocidos en Ecuador son oro, plata, y cobre, entre los no metálicos se encuentran: caliza, arenas ferrosas y caolín. Ecuador posee un gran potencial de recursos mineros: 36.9 millones de onzas de oro; 72.4 millones de onzas de plata; 8.1 millones de toneladas de cobre metálico; 28 471 toneladas métricas de plomo y 209 649 toneladas métricas de zinc (Domínguez Andrade, 2013). Entre los metálicos, como el cobre y el oro, se ha estimado que “los metales presentes en los yacimientos más grandes del país representarían 270.000 millones de dólares (una cifra que conviene comparar a los 70.000 millones provenientes del petróleo, la principal fuente de ingresos del país)” (Sacher y Acosta, 2012: 73).

más de un año. Posteriormente, el gobierno inició un nuevo proceso de sustitución de antiguas licencias y títulos. Una de las diferencias que se pudo observar respecto a periodos anteriores es que las licencias en áreas naturales protegidas disminuyeron, aunque no se extinguieron.

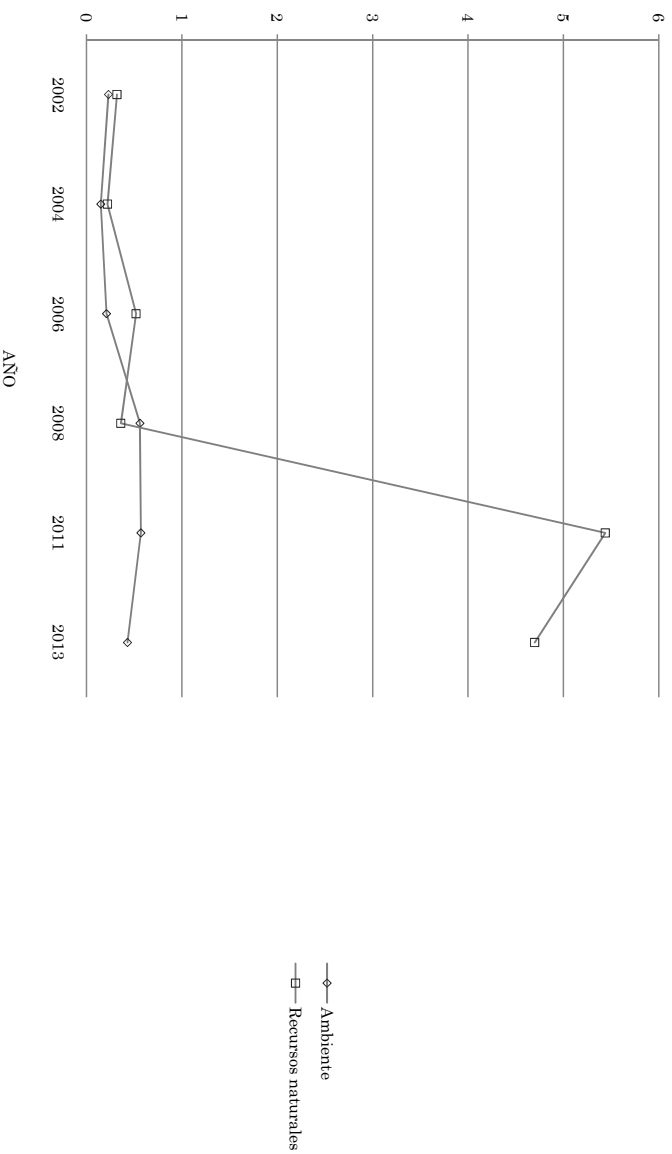
Actualmente existen 1.036 propietarios de concesiones mineras (inscritas y otorgadas) y 2.257 concesiones inscritas, otorgadas o en trámite, que abarcan el 4.5 % de la superficie total del país. A pesar de ello, la concentración de concesiones en determinadas provincias es alarmante. Las provincias con mayor número de concesiones (más del 60 % del país) son Azuay, Loja, Zamora, Guayas y El Oro. En Azuay las concesiones representan el 25 % de su territorio (193 569 hectáreas); en Zamora Chinchipe, el 26.8 % (282 998 hectáreas) (Sacher y Acosta, 2012).

El proyecto minero industrial más avanzado en este momento es Mirador. La actividad minera en el país se remonta a la época preincaica. Sin embargo, los antecedentes más inmediatos al proyecto Mirador datan de la década de los noventa. En 1996 se descubrieron yacimientos de cobre porfídico en la provincia de Zamora. En 1999 se cedieron los derechos de explotación a una empresa canadiense (Corriente Resources) y en 2005 el antiguo Ministerio de Energías y Minas aprobó el estudio de impacto ambiental y socioeconómico para su explotación. En ese entonces el proyecto se denominó "Mirador". Hacia finales del año 2010 la evaluación económica determinó que era posible explotar de 30 mil a 60 mil toneladas diarias. A principios de 2011 iniciaron las negociaciones para el contrato de explotación, estas concluyeron un año después.

El 5 de marzo de 2012, finalmente, se firmó el contrato entre el Estado ecuatoriano y la empresa Ecuacorriente S.A. (subsidiaria de Corriente Resources, ahora con mayoría de acciones de empresas estatales chinas). El plazo de ejecución de este contrato es de 25 años a partir de la fecha de su firma (marzo de 2012). La empresa Ecuacorriente (ECSA) actualmente ejecuta el proyecto minero Mirador, en la provincia de Zamora Chinchipe (en la Amazonía y cerca de la frontera con Perú). Las reservas están estimadas en 4 738 millones de libras de cobre.

A la vez que se ha resaltado la continuidad de la política extractivista del actual gobierno también se hizo el ejercicio de análisis presupuestario para las políticas sectoriales sociales, encontrando algunas discontinuidades en materia ambiental respecto al periodo anterior inmediato. Como se puede observar en la gráfica 3, en términos generales, el presupuesto sectorial respecto al general nacional anual en materia ambiental ha ido en constante aumento.

GRÁFICA 3  
*Porcentaje de la ejecución presupuestaria en el sector ambiental  
 respecto al gasto total nacional (2002-2013)*



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Finanzas, 2011, 2013 y 2014.

El presupuesto nacional devengado al sector ambiental<sup>38</sup> asciende en particular entre los años 2008 y 2011, cuando empieza a descender nuevamente. El presupuesto ejercido en el sector del presupuesto total nacional oscila entre 0.37% en 2004 y 6.01% en 2011. Si bien el porcentaje otorgado al sector ha ido ascendiendo desde 2004 a la fecha, el año 2011 marca un punto de inflexión nuevamente, cuando empieza a descender, lo cual puede implicar un cambio en las prioridades gubernamentales hacia otros sectores y, consecuentemente, un cambio de políticas.

Si se observa la diferencia entre el sectorial “Recursos Naturales” y “Ambiente”, también se puede señalar un quiebre a partir del año 2008. El aumento para el sectorial “Recursos Naturales” responde a una mayor inversión en obras públicas asociadas con megaproyectos (por ejemplo, construcción de hidroeléctricas)<sup>39</sup> orientados, en teoría, a cambiar la matriz energética.

Como se ha señalado, el gobierno ecuatoriano actual ha mantenido y propiciado una política extractivista, principalmente enfocada en la explotación de recursos minerales y la exportación del petróleo y sus derivados, práctica que se ha tratado de legitimar al señalarla oficialmente como medio para lograr la redistribución económica, fundamentalmente a través del uso de la renta petrolera para la financiación de programas sociales. Este tema ha protagonizado innumerables debates, pues las cifras no demuestran una clara relación entre el aumento de los recursos obtenidos por prácticas relacionadas con el extractivismo y el combate a la pobreza, por el contrario, lo que se puede constatar son los daños sociales producidos por esta práctica, tales como el despojo y el desplazamiento de comunidades indígenas de sus territorios.

Además de intervenir de manera directa en la exportación de petróleo a través de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, en este país existen diversas medidas fiscales para gravar las actividades relacionadas con la minería y la exportación de petróleo. Entre ellas destaca

<sup>38</sup> Aquí están presentes dos variables presupuestales, el presupuesto ejercido en “ambiente” y en “recursos naturales”. El grueso del presupuesto ambiental lo ejerce el Ministerio del Ambiente (alrededor del 80%) para programas y proyectos de protección ambiental (véase Ministerio de Finanzas, 2012); mientras que el asignado al sectorial Recursos Naturales se destina a ministerios como el de Electricidad y Energía Renovable, Recursos Naturales No Renovables y obras de infraestructura.

<sup>39</sup> Véase Ministerio de Finanzas (2011).

el impuesto a la producción bruta de petróleo crudo que va del 3% al 18.5%, dependiendo del tamaño de la empresa, el impuesto sobre la renta del 25% y un impuesto del 70% sobre las ganancias extraordinarias, el cual podrá ser aplicado siempre y cuando la empresa ya haya recuperado su inversión inicial. En el caso de la extracción de minerales se impuso un pago del 3% al 8% (nuevamente, dependerá de si se trata de una empresa pequeña, mediana o grande) para las exportaciones de oro, plata y cobre, por concepto de regalías.

Es innegable la dependencia progresiva de la economía ecuatoriana de los ingresos obtenidos a partir de la producción de hidrocarburos. De acuerdo con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), los ingresos fiscales generados por este rubro correspondían al 29.3% de los ingresos fiscales totales para el periodo 2000-2003. Para el siguiente lapso analizado, 2005-2008, esta cifra alcanzaba el 35.3%, mientras que para el periodo 2010-2013, los ingresos por hidrocarburos representaban el 40.3% de los ingresos fiscales totales del país, lo que corresponde al 13.4% del Producto Interno Bruto (Gómez Sabaíni *et al.*, 2015).

El aumento del grado de dependencia fiscal con respecto a la exportación de hidrocarburos sólo puede traducirse como la ineficacia del Estado para encontrar otras vías que permitan su financiamiento de manera estable. Se han flexibilizado los mecanismos legales de control para actividades extractivas con el fin de facilitar la expansión de empresas privadas, principalmente transnacionales en ésta área.

El uso de los recursos económicos vinculados con la extracción de recursos naturales para mantener la estructura macroeconómica del país ha contribuido al financiamiento y expansión de las clases medias en Ecuador. El incremento en el gasto fiscal, la estabilidad del dólar, la recuperación de la capacidad adquisitiva, una baja inflación y la apertura de su economía han brindado las condiciones necesarias para que los sectores medios de la población aumenten el consumo no sólo de artículos de la canasta básica, también de productos importados (Dávalos, 2015).

De igual manera, debe considerarse el uso de los recursos económicos obtenidos por la exportación de petróleo para el subsidio de combustibles, que permitió mejores condiciones para la clase media al disminuir sus gastos, lo cual se traduce en un aumento de sus ingresos. Debido a que, como se señaló anteriormente, la propia Constitución no permite que egresos permanentes como la salud y la educación se financien con

ingresos no permanentes, como los provenientes del extractivismo, estos sectores tienen que ser cubiertos con impuestos personales (por ejemplo, al consumo o al trabajo) por lo que la renta extractivista no cumple con su propósito de beneficiar a las personas de menores ingresos y se queda en una capa económica más favorecida, como lo es la clase media.

### *Conclusiones*

Uno de los elementos característicos de los gobiernos progresistas es el énfasis puesto en la política social y, particularmente, en el combate a la pobreza. El gobierno de Correa ha fortalecido programas sociales que se heredan del periodo anterior, como el Bono de Desarrollo Humano, para combatir los estragos sociales que desencadenaron las políticas neoliberales. Este gobierno propone acciones para enfrentar la pobreza y hace de ello su principal discurso, coincidiendo en uno de los principales rasgos de identidad de los gobiernos progresistas.

Sin embargo, existe una brecha muy grande entre las intenciones reales y las discursivas del gobierno ecuatoriano actual, en la medida en que si bien contiene ciertos rasgos asociados con lo que se ha denominado “progresista”, preserva elementos en sus políticas que no hacen más que darle continuidad a las políticas neoliberales anteriores (quizás este también sea otro rasgo de los gobiernos progresistas). Esta continuidad se manifiesta a través de las políticas extractivistas (ahora neoextractivistas) en el sector minero y petrolero, que han servido, a la vez, para financiar un aumento en el gasto social.

El reconocimiento oficial de otra concepción de la vida, el mundo y la naturaleza (con la inclusión de los derechos de la naturaleza en la nueva Constitución y la elaboración de un Plan Nacional para el Buen Vivir) representa un punto de partida para conducir al país por un camino que pudiese romper con la visión tradicional utilitarista de la naturaleza y obsesionada por el desarrollo (entendido en términos económicos especialmente) que nos ha llevado al punto crítico en el que se encuentra el planeta. Esto puede entenderse también como algo distintivo y especial entre algunos gobiernos progresistas de la región. Sin embargo, en términos reales las políticas que favorecen la industria petrolera y minera son un ejemplo tangible del distanciamiento con las políticas ambientales

que se expresan en la nueva Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir. En efecto, se puede visualizar una profunda contradicción entre la propuesta “progresista” y el tránsito del extractivismo al neoextractivismo. Los mejores ejemplos de esto quedan expresados claramente en el proyecto Mirador y en Yasuní ITT.

El actual empuje gubernamental que le ha dado el gobierno de Correa a la minería ha sido leído como un intento por compensar la erosión que puede sufrir la caída de ingresos que provienen del sector petrolero, en la medida en que el potencial mineral que posee el país ha sido comprobado recientemente. Sin embargo, el empuje gubernamental que se le ha dado al sector, implica una clara renovación de la política extractivista heredada del periodo neoliberal, que deja de lado las implicaciones ambientales y sociales que conlleva la megaminería (tal y como ha sucedido con la explotación petrolera).

A la vez, no solamente se está dando continuidad (aunque con un cambio de rumbo) a la política extractivista, sino que el gobierno continúa dando señales contradictorias respecto al proyecto que se planteaba al inicio de su gestión y en épocas electorales. La nueva Constitución y el proyecto del Buen Vivir corren con la mala suerte de quedar en el limbo y como letra muerta. De igual modo, se corre el riesgo de que las esperanzas depositadas en el actual gobierno de generar rupturas significativas con el proyecto civilizatorio hegemónico queden también truncadas.

Este fenómeno, sin embargo, no es aislado. Existe una relación directa entre la continuidad o tránsito al neoextractivismo y la política social del país. Como se pudo observar, el gobierno ha orientado sus esfuerzos a políticas de emergencia o asistencialistas, como el Bono de Desarrollo Humano, en vez de impulsar políticas de tipo estructural por medio de las cuales se generen las condiciones de vida y las productivas que aseguren los ingresos por trabajo o el empleo para la población.<sup>40</sup> Una economía que históricamente se ha asentado en la provisión de materias primas para los países del norte difícilmente puede romper con esta situación en un plazo breve. Por ello, la apertura a la minería y la continuidad en las

<sup>40</sup> A pesar de que no se puede ver un quiebre significativo en cuanto a las prioridades estatales en materia social, señalando continuidades más que rupturas respecto al periodo anterior, es preciso señalar que el gasto público en materia educativa ha ido en ascenso con el gobierno actual.



actividades petroleras garantizan ingresos al país que permiten financiar el gasto social asistencialista que requiere un gobierno que busca legitimarse ante una sociedad empobrecida y cansada.

Esto ha generado, entre otras cosas, que quienes apoyaron y creyeron en el proyecto “alternativo” han ido tomando distancia al tiempo que el gobierno se aleja de las propuestas que lo llevaron a la victoria. El combate a la pobreza, otra relación con la naturaleza y el tránsito hacia el buen vivir, de ninguna manera pueden asentarse en políticas que no promuevan cambios estructurales y continúen asentadas en la extracción irracional de recursos naturales; lo cual nos conduce a concluir que, lejos de romper con el periodo anterior, encontramos una continuidad en las políticas en materia ambiental y social. La nota distintiva, en todo caso, recae en la forma de legitimar estas políticas, a través de políticas sociales asistencialistas y la utilización de consignas y demandas sociales como estrategia electoral, procurando la creación de condiciones de gobernabilidad y legitimación para un gobierno que sigue promoviendo el extractivismo y la apertura al mercado..

### *Bibliografía*

- Albán, Montserrat, y Joan Martínez Alier (2009) “Una lectura desde la economía ecológica a los problemas ambientales del Ecuador: propuesta para la agenda ambiental 2022”, en Montserrat Albán *et al.* (comps.), *Aportes para una estrategia ambiental alternativa: indicadores de sustentabilidad y políticas ambientales*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) / FLACSO Ecuador / PNUD / CISMIL, Quito.
- Alegre, Pablo, *et al.* (2010), *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder*, CLACSO, Buenos Aires.
- Acosta, Alberto (2009), “El agua, un derecho humano fundamental”, en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comps.), *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Ediciones Abya-Yala, Quito.
- (2004), “Dolarización y desdolarización ¿esa no es toda la cuestión!” en *Íconos*, núm. 19, FLACSO, Quito.
- Araujo, Alberto (2014), “La ruta de China y sus empresas en suelo ecuatoriano”, en *El Comercio*, Quito, consultado el 17 de junio de 2016, en

- <<http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ruta-de-china-y-em-presas.html>>.
- \_\_\_\_ (2015), “La caída del precio del petróleo opacó el récord de producción”, en *El Comercio*, Quito, consultado el 17 de junio de 2016, en <<http://www.elcomercio.com/actualidad/caida-precio-petroleo-produccion-ecuador.html>>.
- \_\_\_\_ (2016) “La deuda con China sube a USD 8395 millones” en *El Comercio*, Quito, consultado el 17 de junio de 2016, en <<http://www.elcomercio.com/actualidad/deuda-china-ecuador-petroleo-credito.html>>.
- Asamblea Constituyente de Ecuador (2008), *Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás*, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito.
- Barrera, Augusto (2008), “Dinámicas socio-políticas en la construcción de Alianza País”, en Franklin Ramírez Gallegos (ed.), *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*, ILDIS-FES, Quito.
- Buckalew, James O., et al. (1998), *Evaluación de los Recursos de Agua del Ecuador*, Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos de América. Distrito de Mobile y Centro de Ingeniería Topográfica del Ejército de los Estados Unidos, s.l.
- Cepal (2012), *Panorama social de América Latina 2011*, Cepal, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2013), *Panorama social de América Latina 2012*, Cepal, Santiago de Chile.
- Colectivo Voces de Alerta (2011), *15 Mitos y Realidades de la minería transnacional en Argentina*, Editorial El Colectivo / Ediciones Herramienta, Buenos Aires.
- Correa, Rafael (2004), “Dolarización y desdolarización: más elementos para el debate” en *Íconos*, núm. 29, FLACSO, Quito.
- Dávalos, Pablo (2006), “‘Ganamos pero perdimos’: balance de lo logrado y problemas pendientes”, en Raquel Gutiérrez y Fabiola Escárzaga (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: Resistencia y proyecto alternativo*, vol. II, Juan Pablos / CEAM / BUAP, México.
- \_\_\_\_ (2011), “Hacia un nuevo modelo de dominación política: violencia y poder en el posneoliberalismo”, en Raquel Gutiérrez (ed.). *Palabras para tejernos, resistir y transformar en la época que estamos viviendo*, Pez en el Árbol, México.

- \_\_\_\_ (2013), “Las falacias del discurso extractivista”, consultado el 2 de julio de 2015, en <[http://www.alainet.org/images/Las%20falacias%20del%20extractivismo\\_PD.pdf](http://www.alainet.org/images/Las%20falacias%20del%20extractivismo_PD.pdf)>.
- Domínguez Andrade, Juan Manuel (2013), “La minería a gran escala en Ecuador: Una perspectiva de desarrollo”, en *E+E ESPAÉ y Empresa*, enero.
- Escárzaga, Fabiola (2010), “Los movimientos indígenas, la construcción de partidos propios y los gobiernos de izquierda en Bolivia y Ecuador, un contrapunto paradójico”, en Seminario Anual los Movimientos Sociales desde la Comunicación y la Política, 29 de septiembre, UAM-Xochimilco, México.
- Escobar, Edison, y Zambrano, Marcos (2012), “Percepción del impacto en el desarrollo humano por el incremento del Bono de Desarrollo Humano, en el periodo 2007-2009, caso Parroquias San Vicente de Huaticocha y Puerto Murialdo en la Provincia de Orellana y Parroquias Amaguaña y La Merced en la Provincia de Pichincha”, tesis de maestría, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Espinosa, Betty (2008), “Estado social en Ecuador: las políticas y sus transformaciones recientes”, en *Coyuntura. Análisis económico y social de actualidad*, año 4, núm. 18, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Fontaine, Guillaume, Narváez, Iván, y Cisneros, Paúl (coords.) (2008), *Geo Ecuador 2008. Informe sobre el estado del medio ambiente*, FLACSO / MAE / PNUMA, Quito.
- Garbay, Susy (2010), “Reflexiones sobre el proyecto de Ley Minera: Contradicciones entre los derechos mineros y los derechos humanos”, Universidad Autónoma Simón Bolívar, Quito.
- Garretón, Manuel Antonio (2012) *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, ARCIS / CLACSO, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, Juan C., Jiménez, Juan Pablo, y Morán, Dalmiro (2015), *El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile.
- Gudynas, Eduardo, et al. (coords.) (2008), *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*, CLAES, Quito.

- Gudynas, Eduardo (2009a), “La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador”, en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 32, Universidad de los Andes, Bogotá.
- (2009b), “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo”, en vv. AA., *Extractivismo, política y sociedad*, Centro Andino de Acción Popular (CAAP) / Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Quito.
- (2009c), *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*, Abya Yala, Quito.
- (2010a), “Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas”, en *Ecuador Debate*, núm. 79, CAAP, Quito.
- (2010b), “La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 36, FLACSO, Quito.
- Herrera, Juan José, *et al.* (2012), “Análisis económico y socio-ambiental del primer contrato de minería a gran escala: Una mirada desde la sociedad civil”, en *Esfera pública*, núm. 5, octubre, Grupo Faro, Extrayendo Transparencia y Revenue Watch Institute, Quito.
- Hidalgo, Francisco (2013), “Posneoliberalismo y proceso político en el Ecuador”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 18, núm. 62, Universidad de Zulia, Maracaibo.
- Martínez, Esperanza, y Acosta, Alberto (2010), *ITT-Yasuní entre el petróleo y la vida*, Abya Yala, Quito.
- Martínez, José, y Rosero, José Antonio (2012), *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil*, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Quito.
- Ministerio Coordinador de Política Económica (2012), *Indicadores macroeconómicos 2012*, MCPE, Quito.
- Ministerio de Finanzas (2011), “Boletín de ejecución presupuestaria”, núm. 11, julio-septiembre, Ministerio de Finanzas, Quito.
- Ministerio de Finanzas (2012), “Cómo va la inversión social”, núm. 33, Ejecución presupuestaria en el sector social durante el periodo enero-diciembre 2011, Ministerio de Finanzas, Quito.
- Ministerio de Finanzas (2013), “Boletín de ejecución presupuestaria”, núm. 11, julio-septiembre, Ministerio de Finanzas, Quito.
- Ministerio de Finanzas (2014), “Ejecución presupuestaria consolidada anual”, Ministerio de Finanzas, Quito. Minteguiaga, Analía (2012),

- “Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. I-II, núm. 135-136, Universidad de Costa Rica.
- Ospina, Pablo (2013), “La revolución ciudadana en Ecuador”, en Carlos Arze *et al.*, *Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*, Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) / Centro Internacional Miranda (CIM), La Paz.
- Rodríguez, César A., y Luis Carlos Arenas (2007), “Derechos indígenas, activismo transnacional y movilización legal: la lucha del pueblo U’wa en Colombia”, en Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Cuajimalpa, Barcelona.
- Sacher, William, y Alberto Acosta (2012), *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en Ecuador*, Abya Yala / Universidad Politécnica Salesiana, Quito./
- Saint-Upéry, Marc (2008), “¿Hay patria para todos? Ambivalencia de lo público y ‘emergencia plebeya’ en los nuevos gobiernos progresistas”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 32, Quito.
- Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) (2011), *Informe de gestión 2008-2010. Una gestión diferente de los recursos hídricos*, SENAGUA, Quito.
- Senplades (2009), “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, Senplades, Quito.
- Svampa, Maristella, y Mirta A. Antonelli (eds.) (2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires.
- Verdum, Ricardo (2015), “El nuevo extractivismo desarrollista en Sudamérica”, consultado el 12 de junio de 2015, en <[http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1316204279.NFLACSO\\_2010\\_Verdum.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1316204279.NFLACSO_2010_Verdum.pdf)>.



# LOS LÍMITES Y CONTRADICCIONES DEL ESTADO POST-NEOLIBERAL LATINOAMERICANO EN LA ÉPOCA GLOBAL

LA EXPERIENCIA ARGENTINA K (2003-2015)

*Juan José Carrillo Nieto\**

El presente capítulo tiene como objetivo explicar las características y limitaciones del proyecto político, económico y social que se impulsó en Argentina a partir de la llegada de Néstor Kirchner al poder, en el año 2003, y su continuidad bajo el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015). Se trata de un periodo de más de 10 años, conocido como “proyecto K”, que tuvo una época de amplio consenso entre la clase media argentina y que en 2015 se vio derrotado en las urnas.

No está de más señalar que éste periodo coincide con el ascenso de otros gobiernos progresistas en la región. Aunque algunos proyectos progresistas de la región son más radicales y otros más conservadores, el ascenso del proyecto K y su crisis forman parte de la historia reciente de la primera década del siglo XXI latinoamericana y fue uno de los gobiernos considerados “progresistas” en la región. El vínculo estrecho entre los gobernantes argentinos de ésta época con los gobiernos de Cuba y Venezuela daba a entender que sus decisiones políticas se acercarían a las de dichos gobiernos, por lo que se esperaba una radicalización kirchnerista que nunca llegó. Como veremos más adelante, se trató de un proceso de reconstrucción estatal después de la bancarrota en que quedó la economía argentina en 2001, y en la búsqueda de esa reconstrucción estatal fue necesario detener los avances del neoliberalismo y transformar la propuesta política y económica hacia el desarrollismo, recuperan-

\* Jurista y maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Doctorante en Historia en la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Profesor-Investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

do el discurso del desarrollo social peronista del siglo XX para recuperar la legitimidad que el Estado perdió durante el neoliberalismo.

La crisis de 2001 en Argentina, de donde parte el presente texto para explicar los gobiernos Kirchner, no puede entenderse sin conocer brevemente más de dos décadas de neoliberalismo bajo la dictadura militar (1976-1983) y en democracia (1983-2001), pero como se verá más adelante, el ritmo de reconfiguración estatal neoliberal fue muy diferente al ritmo de reconstrucción estatal desarrollista.

### *El neoliberalismo en Argentina y la crisis del corralito*

El proyecto neoliberal en Argentina es un proceso que se desarrolla en dos momentos; el primero, bajo la dictadura militar que se instaló en 1976, a través del golpe de estado del 24 de marzo, y el segundo, a través de la reinstauración de la democracia, a partir de 1983. Esto significa que, en Argentina, el impulso inicial al proyecto neoliberal fue realizado a través de un golpe de Estado, es decir, a través de una ruptura del orden constitucional y de la toma del poder por medio de las fuerza de un sector o clase social que tenía intereses distintos a los de los rumbos nacionales. En este sentido, también significa una falta de consenso para el impulso del neoliberalismo y una opinión política mayoritaria con un proyecto de país distinto y con fuerza significativa, como para despertar una reacción golpista en el sector minoritario. Lo anterior no implica tampoco, consenso con el rumbo nacional bajo el gobierno de María Estela Martínez de Perón, “Isabel”, quien gobernaba a partir de la muerte de Juan Domingo Perón en 1974.

Tras el golpe de estado de 1976, se instauró una dictadura militar que funcionó a través de una Junta Militar hasta 1983, la cual prometía salvaguardar el orden constitucional y señalaba la imposición de un Proceso de Reorganización Nacional. En este primer momento del modelo neoliberal la dictadura cumplió con dos objetivos centrales: iniciar una reestructuración estatal que funcionó como marco para impulsar las políticas neoliberales y eliminar su oposición. Para lograr contener un pensamiento político distinto, de tradición socialista, anarquista o peronista,<sup>1</sup> la dictadura

<sup>1</sup> El peronismo es un fenómeno social que puede ser explicado como la expresión argentina de lo que diversos autores con diversas posiciones teóricas han llamado “populismo” del



torturó, hizo desaparecer y asesinó alrededor de 30 mil personas, en su mayoría militantes, obreros y estudiantes. Se trató de un proceso del que todavía se discute su legitimidad en los sectores sociales conservadores y la clase media, pero cuya carencia de ésta en determinados momentos fue su limitante para profundizar las reformas neoliberales.

Después de creado un marco base para las reformas neoliberales y ante la imposibilidad de continuarlas en condiciones políticas bajo un gobierno de facto (para las cuales cumplieron un papel central la derrota en las Islas Malvinas, la lucha de las Madres de Plaza de Mayo y la situación económica producida con las primeras reformas) es que los dirigentes de la dictadura se vieron forzados a aceptar la transición a la democracia electoral, permitiendo el sufragio en 1982, momento en el cual se inicia la segunda fase en la aplicación del modelo neoliberal.

En esta segunda época, utilizando el discurso de la democracia y la libertad, se fueron profundizando las reformas económicas neoliberales, no sin los problemas políticos y sociales que han caracterizado la historia de este país. En el primer proceso electoral resultó triunfador Raúl Alfonsín (1983-1989) de la Unión Cívica Radical (UCR, partido político liberal fundado en 1891), quien, motivado por la profunda crisis política y económica en que terminaba su mandato, debió adelantar la entrega del gobierno al entonces presidente electo Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista (PJ).

---

siglo xx en América Latina. Se trata de la forma en que se manifestó el Estado interventor en la región: sin instituciones sólidas y a través de la personificación de líderes carismáticos, de tal manera que los beneficios sociales no eran producto de una legislación social, del ejercicio de derechos o de una forma de Estado, sino de las dádivas del líder carismático. En Argentina, quienes asumieron éste rol fueron el General Juan Domingo Perón y su esposa Eva Duarte de Perón. El General Perón gobernó en tres ocasiones y estableció alianzas políticas particularmente con los sectores obreros y populares, pero en determinados momentos también con la burguesía nacional. Su esposa Eva Perón solía dirigirse a los sectores pobres con discursos de solidaridad social. Cuando reinició el debate a propósito de los gobiernos progresistas, Marcos Roitman propuso un concepto sumamente útil para comprender el fenómeno: “El populismo en América Latina es un fenómeno característico de la transición del Estado oligárquico comprendido entre los años 20 y 40 del siglo xx. Supuso un cambio en el proceso de acumulación de capital y redefine la hegemonía de las clases dominantes. Un tipo de articulación que desplazó a la oligarquía de su centro de poder y facilitó el control del Estado a los sectores modernizadores con un discurso nacionalista, antioligárquico e inclusive antimperialista. Pero excluyeron a las clases dominadas de su articulación” (Roitman, 2005).

Carlos Menem, mediante reformas constitucionales impulsó la figura de la reelección presidencial y logró permanecer en la presidencia de Argentina por una década (1989-1999). Los periodos presidenciales de Menem, si bien ambos fueron utilizados para la profundización de las reformas neoliberales, tuvieron momentos políticos y económicos distintos, pues en un primer momento se disfrutó de las “bonanzas” que dejaron las ventas de las empresas estatales y que por lo tanto le generaron una importante legitimidad política, y en un segundo momento, se comenzó a sufrir la falta de los recursos que se obtenían de estas privatizaciones y fueron aumentando las acusaciones de corrupción en su administración.

La continuidad del programa neoliberal, así como la afinidad ideológica del gobierno de Menem con las medidas realizadas por el gobierno de facto, no fueron ocultadas por los grupos de poder de ambos periodos históricos, así lo demuestra la declaración de José Martínez de Hoz, el ex-Ministro de Economía (1976-1981) durante el gobierno militar:

El rumbo económico elegido es el correcto [...] [es necesario] profundizar las medidas porque recién estamos en el comienzo de un largo camino [...] Los lineamientos generales de esta política son los mismos que se adoptaron durante el gobierno del general Videla [...] ahora hubo un cambio de mentalidad y la gente los acepta y hace diez años eran toda una novedad en el país y por eso los ciudadanos desconfiaban [...] La actual política económica tiene ciertas similitudes con la que llevamos adelante nosotros, que se basan en la desregulación, la privatización, la apertura económica y la estabilidad monetaria (1991: 4).

Sin embargo, la crisis política que estallará como consecuencia de la gran desigualdad y retrocesos sociales que ocasionarán las medidas neoliberales en el país, ocurrirá bajo el gobierno, también neoliberal, de Fernando de la Rúa, de la Unión Cívica Radical, quien en el año 2001 se ve obligado a dejar el poder y huir del país, ante la ira de la clase media y su unión con las clases sociales más bajas del país. Se trata de uno de los momentos más dramáticos de la historia reciente de América Latina, también conocido como “efecto tango”. Son emblemáticas las escenas donde el entonces presidente Fernando de la Rúa sale huyendo de la Casa Rosada (la casa presidencial) sin destino conocido. De esa crisis también se recuerdan las escenas de saqueo de los supermercados y los bancos cerrados llevándose el dinero de los trabajadores y la clase media, en el famoso “corralito”.

La causa de esa crisis fue la aplicación de las políticas neoliberales desde la dictadura militar, continuadas durante la democracia, y que fueron minando la economía interna y el nivel de vida de la población: flexibilización laboral, autonomía del banco central, venta de gran parte de los bienes del Estado y las empresas estatales, equiparación del valor del peso argentino con el dólar por la vía jurídica,<sup>2</sup> reestructuración fiscal regresiva y apertura comercial con desindustrialización, entre otras medidas que seguían al pie de la letra los dictados de los organismos financieros internacionales y los dogmas neoliberales.

Para el año 2001 las arcas de la economía argentina se había quedado vacías, las empresas estatales se habían vendido y los recursos económicos que se obtuvieron de su venta también se habían agotado. El Estado argentino, atendiendo a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, perdió poder frente a las grandes empresas transnacionales, resultando un Estado débil y sin recursos económicos.

De esta manera, ante una fuga masiva de capital en diciembre de 2001, poco pudo hacer el gobierno argentino para contener la brutal caída económica, por lo que ordenó la congelación de los depósitos bancarios, lo que significó el desfaldo para los ahorradores y los trabajadores, pues los bancos decidieron salir del país con los ahorros y depósitos de la población que tenían bajo su resguardo. Así, sin recursos económicos, desaparecidos los ahorros de la clase media y aniquilados los salarios de los trabajadores, se desató una crisis social generalizada que provocó la huida de Fernando de la Rúa y que paralizó al país.

A pesar de las similitudes de esta crisis con la crisis mexicana de 1994 (“efecto tequila”), una gran diferencia entre ellas es que cuando se desató la crisis mexicana en menos de 48 horas el entonces presidente norteamericano Bill Clinton consiguió un financiamiento para México de 20 mil millones de dólares.<sup>3</sup> En el caso argentino, tanto el gobierno norteamericano como los organismos financieros internacionales se negaron a facilitar financiamiento alguno, exigiendo el pago de los créditos vencidos hasta esa fecha.

<sup>2</sup> Carlos Menem publicó la Ley 23.928 en el *Boletín Oficial* del 27 de marzo de 1991, la Ley de Convertibilidad (también llamada Ley Austral), igualando jurídicamente el valor del peso argentino con el dólar.

<sup>3</sup> Este hecho explica, en parte, la continuidad del neoliberalismo en México a más de 30 años de haber comenzado a aplicarse.

TABLA 1  
*Algunas cifras económicas de Argentina en el 2001*

<i>Rubro</i>	<i>Porcentaje</i>
Porcentaje del PIB que se iba a la deuda externa	53%
Porcentaje del ingreso nacional que se llevaba el 10 por ciento mas rico de la población argentina	37.2%
Porcentaje del ingreso que se lleva el 40 por ciento más pobre de la población argentina	15%

Fuente: Eggers-Brass, 2004: 688.

El desfaldo económico, un Estado débil y funcionando en la lógica neoliberal y una nación en ruinas deslegitimaron gran parte de las instituciones políticas y sociales, y fueron el origen de las asambleas populares que se organizaron a lo largo y ancho del país tras la huida de Fernando de la Rúa, y en las que incluso participó la clase media argentina. Mucho se discutió desde la academia sobre estas asambleas, incluso hubo quien vio la base de construcción de un proyecto socialista. Para otros, fueron los años dorados de la participación política ciudadana, donde los problemas públicos se discutían en la calle y donde se reflexionó en torno a un proyecto de país.

El saqueo a la economía vació los bolsillos de los argentinos sin hacer distinciones de clase. La clase media quedó en la ruina y no pocos ricos debieron rematar sus bienes. Los pobres dejaron de parecer lejanos. Una de las consecuencias más importantes de ese saqueo generalizado fue que un ciudadano al salir a la calle para exigir la devolución de sus ahorros y la paga de sus salarios pudo encontrarse frente a otros y reconocerse en ellos. Si bien el neoliberalismo abonó durante décadas a favor del individualismo y la solución individual de los problemas lo cierto es que la sociedad argentina tuvo la capacidad para comprender que se trataba de problemas colectivos, imposibles de resolver de manera individual o con instituciones endeblés.

Ante la falta de legitimidad institucional, muchos de los problemas elementales de los barrios y las comunidades debieron ser resueltos por ellos mismos. Sin los interlocutores tradicionales, la sociedad argentina se vio orillada a discutir sus problemas básicos y su proyecto de sociedad.

Es por ello que surgieron las asambleas barriales, reuniones de vecinos que se ocuparon de atender decenas de problemas colectivos, lo que conllevó un importante proceso de politización.

Por su parte, los miles de trabajadores que se quedaron sin empleo comenzaron a *recuperar* las fábricas y espacios de trabajo que los patrones habían abandonado, en muchos casos saqueando previamente las instalaciones. Es importante subrayar que los trabajadores no hablaron de comprar, expropiar, decomisar, quitar o invadir los espacios de trabajo, sino de *recuperar*, lo que tiene importantes connotaciones políticas, porque implica el reconocimiento de la relación de explotación capital-trabajo, el reconocimiento de que en esa relación se extrae plusvalor y que en esa extracción de plusvalor alguien se queda con gran parte de la riqueza producida por el trabajo de otros.<sup>4</sup>

La vieja tradición socialista y anarquista, férreamente combatida a lo largo del siglo xx por la oligarquía argentina, pudo renacer bajo este proceso de autorreconocimiento, de politización, y el planteamiento zapatista fue un importante referente. Si bien organizaciones como la de las madres y la de las abuelas de la Plaza de Mayo había luchado durante décadas en la búsqueda de los 30 mil detenidos-desaparecidos bajo la última dictadura militar, no es sino con el paso de los años en democracia, cuando en el conjunto de la sociedad argentina se genera cierto consenso de que en la historia reciente habían vivido bajo el terrorismo de Estado,<sup>5</sup> y que muchos de sus amigos, vecinos o conocidos estaban desaparecidos a causa de haber pensado que el mundo podía ser distinto y no “porque algo habían hecho”.

En este proceso de politización, que en última instancia no fue tan profundo como se pensó, no sólo el zapatismo sirvió como referente político, ya que otros movimientos sociales de la región fueron observados desde

<sup>4</sup> El libro *Sin Patrón. Fábricas y empresas recuperadas por sus trabajadores* editado por Lavaca narra diversas experiencias de recuperación de espacios de trabajo. Se trata de una obra fundamental para conocer el proceso de re-significación que implicó entender que no se trataba de una ocupación ilegal pues no sólo había deudas de los patrones sino también explotación.

<sup>5</sup> Existe un amplio debate sobre lo que significa “Terrorismo de Estado”, y a pesar de las divergencias, hay cierto consenso respecto a que se trata de una actuación del Estado y sus funcionarios públicos, quienes ejercen violencia y comenten delitos contra sus opositores políticos con la finalidad de silenciarlos.

la experiencia argentina. El chavismo venezolano, los procesos políticos bolivianos y el ascenso al poder de Evo Morales, las demandas de los pueblos indígenas de México a la Patagonia, funcionaron como importantes referentes respecto a los debates políticos en la Argentina del corralito.

### *La reconstrucción de un país y la reconstitución estatal*

Tras la huida de Fernando de la Rúa se eligieron cuatro presidentes interinos, quienes debían convocar a nuevas elecciones: Ramón Puerta gobernó dos días; Adolfo Rodríguez Saá, gobernó una semana, Eduardo Camaño gobernó dos días y Eduardo Duhalde logró mantenerse unos meses en el poder y convocar a elecciones para el año 2003, en las que Néstor Kirchner resultó triunfador. Esto significa que entre 2001 y 2003 Argentina tuvo seis presidentes.

La forma en que llegó al poder Néstor Kirchner es relevante, en virtud de que gracias a la reforma constitucional de 1994 el sistema electoral establece que se elige presidente a través del mecanismo de la segunda vuelta, el cual consiste en que los dos candidatos con mayor voto en la primera ronda electoral, deben enfrentarse en una segunda ronda electoral. En este proceso electoral, Carlos Saúl Menem obtuvo el mayor número de votos en la primer ronda y Néstor Kirchner quedó segundo. Pero ante el temor de un posible retorno de Carlos Menem y sus políticas neoliberales, las fuerzas sociales progresistas impulsaron una alianza antimemenista que lo orilló a no presentarse a la segunda vuelta de las elecciones, por lo que resultó electo Néstor Kirchner. No deja de ser paradójico que en primera vuelta haya quedado en primer lugar Carlos Menem después del desastre al que llevó a la economía argentina.

Néstor Kirchner recibió un país en ruinas, donde prácticamente la totalidad de las instituciones carecía de legitimidad social, por lo que su principal tarea fue reconstruir el Estado y volver a generar cohesión y legitimidad social en torno a un discurso nacionalista, rescatando los argumentos y elementos discursivos del peronismo. En este sentido es que podemos señalar que las decisiones políticas y económicas que Kirchner tomó durante su gobierno se realizaron con la finalidad de volver a generar legitimidad institucional y reconstruir al Estado, después del desmantelamiento neoliberal. En este esfuerzo de reconstrucción estatal, el

discurso de Néstor Kirchner puso énfasis en tres temas que generaban cierto consenso entre la población:

- a) El reconocimiento oficial de la violencia estatal ejercida en la última dictadura militar, la búsqueda de los desaparecidos y el juicio a quienes cometieron los delitos de desaparición forzada y homicidio, entre otros.
- b) El cuestionamiento al pago de la deuda externa argentina y sus intereses, así como al papel de los organismos financieros internacionales en la situación económica argentina.
- c) El señalamiento de que el mercado por sí sólo no resuelve los problemas sociales por lo que debe reforzarse la presencia del Estado, es decir, que el neoliberalismo no es el proyecto con el cual se puedan resolver los problemas de aquel país.

Para el reconocimiento oficial de la violencia estatal ocurrida durante la dictadura militar, Néstor Kirchner pidió perdón a nombre del Estado por los delitos cometidos. Incluyó el reconocimiento a la lucha de las madres y las abuelas de Plaza de Mayo, quienes llevaban décadas buscando a sus hijos, nietos y familiares desaparecidos por la dictadura. Además, reinició el juicio a los integrantes de la junta militar y a quienes participaron en los crímenes de Estado en aquel periodo. Un acto simbólico importante de Néstor Kirchner fue la firma, el 24 de marzo de 2004, del Convenio N° 8/04, un acuerdo entre el Estado nacional y la ciudad de Buenos Aires para la construcción del “Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos” en el predio de la ESMA, reconociendo la responsabilidad estatal en los actos de violencia y desaparición forzada; reconociendo:

Que es responsabilidad de las instituciones constitucionales de la República el recuerdo permanente de esta cruel etapa de la historia argentina como ejercicio colectivo de la memoria con el fin de enseñar a las actuales y futuras generaciones las consecuencias irreparables que trae aparejada la sustitución del Estado de Derecho por la aplicación de la violencia ilegal por quienes ejercen el poder del Estado, para evitar que el olvido sea caldo de cultivo de su futura repetición; // Que el apartamiento de los fines propios de la Nación y del Estado, no puede jamás buscar una simetría justificatoria en la acción de ningún grupo de particulares; // Que la enseñanza de la historia no encuentra sustento en el odio o en la división de bandos enfrentados del pueblo argen-

tino, sino que por el contrario busca unir a la sociedad tras las banderas de la justicia, la verdad y la memoria en defensa de los derechos humanos, la democracia y el orden republicano (2004).

El reconocimiento de Kirchner sobre la responsabilidad de lo ocurrido en la última dictadura fue uno de los elementos más importantes en la reconstrucción de un discurso nacional y una historia nacional reciente, pues desde diversos espacios políticos se conocían y reconocían los crímenes de Estado y la necesidad de buscar una verdad jurídica e histórica.

La decisión de cuestionar y confrontar a los organismos financieros internacionales, exigiéndoles que asumieran su responsabilidad en la crisis económica de aquel país, le generó también un amplio respaldo social. Sobre todo, porque estaba muy presente en la sociedad argentina el saqueo que hicieron los bancos y la negativa de ayuda internacional. Esta confrontación es importante porque permitió establecer alianzas con los gobiernos progresistas que brotaban en la región. El cuestionamiento al papel de los organismos financieros internacionales derivó en una política de desendeudamiento, de la cual hablaremos más adelante.

Respecto a la idea neoliberal de que el mercado sería la mano invisible que regula las relaciones sociales, Kirchner argumentó que esta idea era incorrecta y que era necesario un Estado que regulara al mercado y mitigara las desigualdades sociales:

[...] debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores (citado en Egger-Brass, 2004).

Como se observa en la cita, no se trata de una mirada socialista, sino de la recreación del Estado intervencionista en la economía capitalista, es decir, de la añoranza de aquel viejo Estado benefactor latinoamericano, que en casos como el argentino, el brasileño y el mexicano, alcanzó cierta capacidad de distribución de la riqueza nacional en los sectores



sociales más desprotegidos, y que en muchos casos, como el argentino, fue tildado de populista por su falta de institucionalidad.

En torno a estos tres elementos giró el discurso de Néstor Kirchner, lo que le generó el respaldo social necesario para impulsar el proyecto de reconstrucción estatal. El primer elemento, fuertemente vinculado a la justicia; el segundo, frente al papel que los organismos financieros internacionales otorgaron a la economía argentina dentro del mercado mundial y su responsabilidad en la crisis argentina, y el tercero, una crítica al neoliberalismo.

Néstor Kirchner gobernó Argentina hasta diciembre de 2007, lo sucedió su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, quien resultó ganadora en primera vuelta en las elecciones de octubre de ese año con el 45.29% de los votos. En 2011 la entonces presidenta se postuló a la reelección presidencial obteniendo el 54.11% de la votación también en primera vuelta.

Es posible afirmar que gran parte de las políticas económicas y sociales iniciadas con Néstor Kirchner fueron continuadas bajo el gobierno de Cristina Fernández. De esta manera, los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), cumplieron más de una década, superaron la duración del gobierno de Carlos Menem (1989-1999), uno de los grandes neoliberales de aquel país. A finales del 2015 el partido que postuló a Cristina Kirchner perdió las elecciones, cerrándose el ciclo kirchnerista, y dando paso al gobierno conservador de Mauricio Macri (2015-). A las decisiones y políticas económicas y sociales de ambas presidencias se les ha denominado proyecto K, en virtud de que ambos compartieron el apellido y un proyecto de reconstrucción estatal. A continuación presentaremos algunos de los resultados más importantes en materia de política económica del proyecto K.

### *La economía K*

Hablar de economía y de cifras de una economía siempre es un reto. Inicialmente porque los indicadores siempre son cuestionables desde su formulación, además, siempre es posible impugnar los procedimientos de quien elaboró el estudio. En el caso de la información sobre Argentina esta dificultad es aún mayor en virtud de que el Instituto Nacional de

Estadística y Censos (INDEC), que es la institución oficial encargada de producirla, se ha visto inmiscuida en una serie de problemas de índole político, siendo acusada de manipulación de datos.<sup>6</sup> Otra fuente posible son las bases de datos y la información producida por el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales, sin embargo, no se debe olvidar que estos organismos tienen problemas con aquellos países que han decidido romper total o parcialmente con las políticas neoliberales. De hecho, ocurrieron disputas importantes entre el gobierno argentino de los Kirchner y el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) respecto a la información económica argentina. A pesar de ello, siempre es importante conocer datos que permitan hacer balances sobre el desarrollo de los proyectos económicos y políticos. En ese sentido, para los objetivos de este artículo, se revisarán tres indicadores que muestran el estado general de la economía argentina. Para aumentar la confiabilidad de los datos ofrecidos cada variable señalada fue corroborada en distintas instancias y se observó que en términos generales ofrecen información similar:

### Crecimiento económico

Una de las grandes falacias del neoliberalismo es la promesa de que, al otorgarse todas las facilidades posibles al capital, éste invertirá masivamente, lo que generará un crecimiento económico que al llegar al 7% anual producirá una derrama económica en los sectores económicos más desfavorecidos. Como se observa en la tabla 2 durante el neoliberalismo argentino (1973-2001) pocas veces hubo crecimiento económico superior al 7% (1986, 1991, 1992 y 1997).

<sup>6</sup> Desde finales de la década de los 90 el INDEC fue seriamente cuestionado por organismos empresariales. Las críticas se hicieron más fuertes durante la época del corralito y durante la gestión de los gobiernos K, diversos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, señalan que sus datos no son confiables. La revista *The Economist* señaló en 2011 que no volvería a utilizar datos del INDEC por estar manipulados.

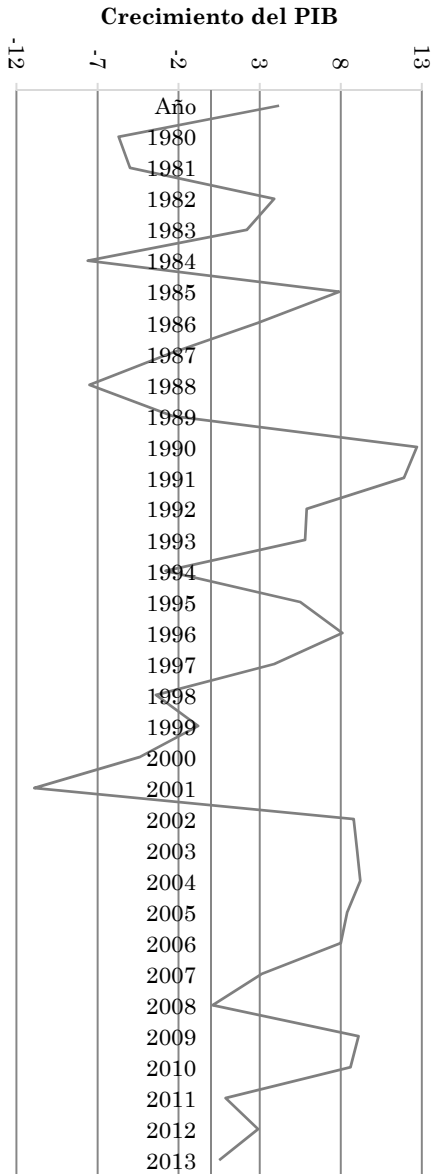
TABLA 2  
*Crecimiento del PIB argentino 1980- 2015*

<i>Año</i>	<i>Crecimiento del PIB</i>	<i>Año</i>	<i>Crecimiento del PIB</i>	<i>Año</i>	<i>Crecimiento del PIB</i>
1980	4.2	1992	11.9	2004	9.0
1981	-5.7	1993	5.9	2005	9.2
1982	-5.0	1994	5.8	2006	8.4
1983	3.9	1995	-2.8	2007	8.0
1984	2.2	1996	5.5	2008	3.1
1985	-7.6	1997	8.1	2009	0.1
1986	7.9	1998	3.9	2010	9.1
1987	2.9	1999	-3.4	2011	8.6
1988	-2.6	2000	-0.8	2012	0.9
1989	-7.5	2001	-4.4	2013	2.9
1990	-2.4	2002	-10.9	2014	N/D
1991	12.7	2003	8.8	2015	N/D

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del Banco Mundial en línea.

La siguiente gráfica es la expresión del crecimiento económico entre 1976, año en que comenzaron a aplicarse las políticas neoliberales, y el año 2012, prácticamente diez años después de que cambió el modelo.

GRÁFICA 1  
Crecimiento del PIB argentino 1980- 2015



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del Banco Mundial en línea.

Como se observa en la tabla 2 y la gráfica 1 el crecimiento económico en la época neoliberal en Argentina fue muy inestable, esto se explica porque su economía está ampliando su dependencia de las condiciones del mercado global sin proteger su mercado interno y por tanto su economía, además se puede observar que hay fuertes repuntes económicos después de fuertes caídas porque hay inversiones externas que entran y salen del país sin control jurídico y que por lo tanto sólo aprovechan cuando observan ventajas para incrementar sus ganancias. En esa época, el crecimiento mayor fue el del año 1991, cuando estaban siendo rematados los bienes nacionales y por lo tanto existía un flujo importante de recursos. Por otro lado, a partir del año 2001, es decir, a partir de la llegada de los gobiernos Kirchner, es posible observar un crecimiento económico importante los primeros años, pero con una tendencia a disminuir su ritmo. ¿Por qué ha ido disminuyendo el crecimiento económico en Argentina, después de las crisis mundiales de 2008-2009? Más adelante proponemos una respuesta a esta pregunta.

## Pobreza

El análisis sobre las mediciones de la pobreza también es un debate abierto. Conocer qué tipos de pobreza hay o conocer en qué momento una persona o familia puede ser considerada pobre son temas que se discuten constantemente y de manera amplia en la academia y por parte de los organismos financieros internacionales y organizaciones no gubernamentales, no obstante, es necesario considerar ciertos indicadores sobre el desarrollo de los proyectos económicos impulsados. Para los objetivos de este artículo se utiliza el indicador propuesto por el Banco Mundial, el cual señala que la línea de pobreza es el porcentaje de personas que viven con menos de dos dólares al día. Se trata de un indicador sumamente cuestionable, porque quien tiene un ingreso superior a esta cifra pasa a ser considerado clase media, lo que es un nivel muy bajo de recursos y, por lo tanto, una cantidad importante de la población queda fuera del índice y es considerada *no-pobre*. No obstante, se trata de un indicador universalizado que realiza un instituto que ha tenido problemas con el gobierno argentino, por lo que puede mostrar mayor independencia respecto a las mediciones oficiales que son fuertemente cuestionadas.

TABLA 3  
*Personas que viven con menos de dos dólares al día*

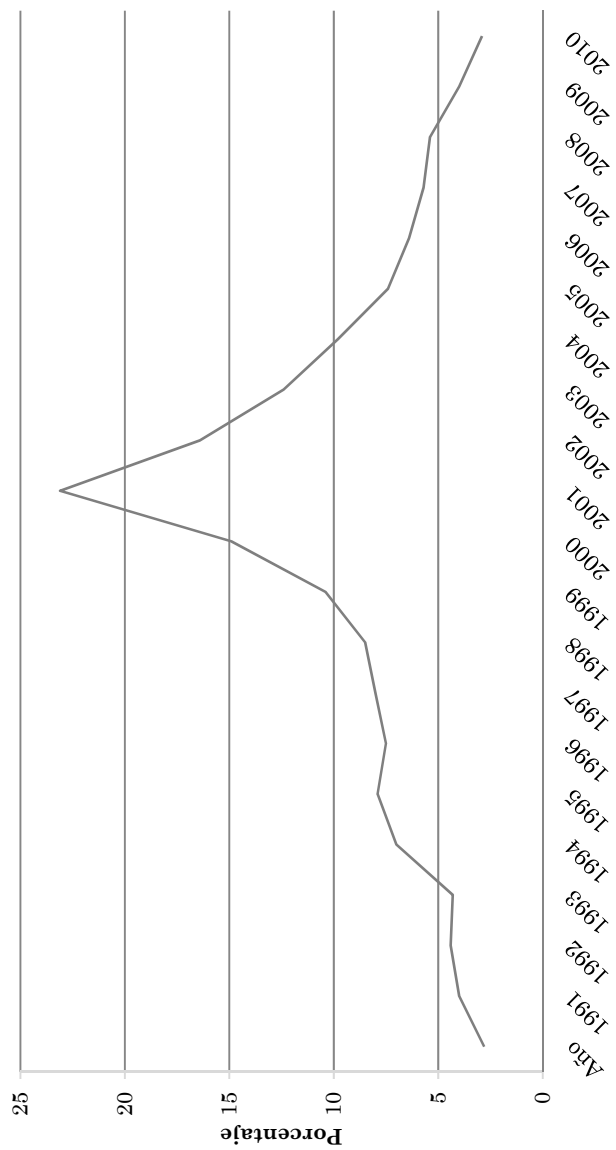
<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1991	2.8	1999	8.5	2007	6.4
1992	4.0	2000	10.4	2008	5.7
1993	4.4	2001	14.9	2009	5.4
1994	4.3	2002	23.1	2010	4.0
1995	7.0	2003	16.4	2011	2.9
1996	7.9	2004	12.4	2012	s/i
1997	7.5	2005	9.8	2013	s/i
1998	8.0	2006	7.4	2014	S/i

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. No se dispone de información a años anteriores a 1991 ni posteriores a 2012.

Como se puede observar en la tabla 3, desde los años 90 —a pesar de lo endeble que es el límite de los 2 dólares diarios— la pobreza va en aumento hasta llegar en el año 2002 al 23.1% de la población. Es decir, durante la crisis del corralito argentino, casi una cuarta parte de la población carecía de dos dólares al día para subsistir. Con la llegada de los gobiernos Kirchner la cifra comenzó a reducirse hasta el 2.9% de la población en el año 2011. A partir del año 2012, el Banco Mundial dejó de publicar esta cifra para Argentina.

La gráfica 2 muestra el aumento de la pobreza en la época neoliberal en Argentina y su reducción a partir del año 2003. Lamentablemente, en la base de datos del Banco Mundial no existe información anterior al año 1991, la cual permitiría observar el desarrollo de la pobreza desde 1976, cuando comenzó a impulsarse el neoliberalismo en Argentina, tras el golpe de Estado, y tampoco se puede observar lo que ocurrió durante la primera época del Estado interventor. No obstante, es visible el ascenso de la pobreza en la medida en que el neoliberalismo va avanzando, hasta el momento que ocasiona el colapso de 2001.

GRÁFICA 2  
 Personas que viven con menos de dos dólares al día



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

## La desigualdad en el periodo K

Conocer acerca de las condiciones de desigualdad dentro de una economía nacional es importante porque permite observar dónde y de qué manera se está distribuyendo la riqueza que se produce. No sólo se trata de saber si hay crecimiento o si ha disminuido la pobreza, sino cómo se está repartiendo lo que se produce. Existen muchos métodos para realizar la medición de la desigualdad, aunque uno de los indicadores que mayor reconocimiento tiene entre los economistas es el coeficiente de Gini pues su metodología permite observar la desigualdad de los ingresos entre otras posibles distribuciones.<sup>7</sup> A pesar de la importancia del indicador, no está disponible en la base de datos del Banco Mundial ni en la de otros organismos internacionales, por ello, recurriendo a estadísticas oficiales, es posible observar que a partir de 2003 disminuyó la desigualdad. Así, con base en el INDEC (única fuente disponible), la desigualdad pasó de 0.534 en el año 2003 a 0.430 en el año 2011, lo que significó una reducción de casi 18% (Sohr, 2010).

Tres resultados importantes podemos observar de las políticas económicas del proyecto K comparándolos con las políticas económicas del ciclo anterior: hubo crecimiento económico, la pobreza disminuyó, y disminuyó la desigualdad económica. Como consecuencia de estos procesos se amplió la clase media argentina y aumentó el nivel de ingresos salariales de los trabajadores argentinos, colocándose como uno de los más altos de la región. El Informe sobre Desarrollo Humano 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que el crecimiento económico y la disminución de la pobreza de los últimos 10 años –de 2004 a 2014– lograron que Argentina se colocara dentro del listado de países con desarrollo económico “Muy alto”, que incluye los 50 países con mayor índice de desarrollo humano. Sólo tres países de la región se encuentran en dicha categoría: Chile (en el lugar 41), Cuba (en el lugar 44) y Argentina (en el 49), por encima de países como Uruguay, Rusia, Panamá y Brasil (PNUD, 2014). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD es una medida compuesta por tres indicadores: esperanza de vida saludable, acceso a la educación y nivel de vida digno.

<sup>7</sup> El coeficiente de Gini es un resultado entre 0 y 1, en el que el 0 corresponde a la igualdad perfecta y 1 es el valor que corresponde a la perfecta desigualdad.



En términos de los resultados económicos mostrados la transformación de la economía argentina ha sido positiva, pero se observa que le ha faltado profundidad a la aplicación de las políticas desarrollistas. A continuación revisaremos las más importantes políticas económicas del periodo K confrontándolas con las que se aplicaron durante el neoliberalismo, para observar cómo se lograron estos resultados económicos y sociales.

### *Las políticas económicas y la transformación de un modelo económico*

Como hemos observado en el apartado anterior, a partir del año 2001 se generó un relativo crecimiento económico, acompañado de cierta distribución de los ingresos y disminución de la desigualdad. Para conocer la manera en que se transformó el proyecto económico revisaremos lo que ocurrió con las políticas neoliberales, resaltando las diferencias de las decisiones políticas y económicas antes y después del año 2003, con la llegada de los gobiernos Kirchner.

### *La autonomía del banco central*

Desde su creación en 1935, el Banco Central de la República Argentina fue un organismo dependiente del Ejecutivo, sin embargo, en 1992, bajo el gobierno de Carlos Menem se creó una nueva ley orgánica que le otorgó autonomía a esta entidad financiera, lo que limitó profundamente su papel en la economía nacional, ya que lo condicionó a dedicarse a mantener el ahorro nacional y cuidar el valor de la moneda. Sin embargo, una de las decisiones más importantes del gobierno provisional de Eduardo Duhalde fue la de promover en el Congreso la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central con la finalidad de permitirle la emisión de billetes sin considerar únicamente el nivel de las reservas federales, en palabras de Adrián Piva “la reforma terminaba de hecho con la independencia del Banco Central y lo subordinaba más estrechamente al ministerio de economía que recuperaba como una de sus órbitas la política cambiaria y monetaria” (2011: 17).

Terminar con la autonomía del Banco Central significó que el Estado recuperó el control sobre el ahorro nacional y los recursos económicos

disponibles, teniendo mayor margen de maniobra frente al mercado y el gran capital, lo que significa una fuerte recuperación del poder de organización estatal de la economía, primer elemento fundamental de la reconstrucción estatal.

### *La reforma laboral y de la seguridad social*

Desde que se inició el impulso de las políticas neoliberales fueron profundamente reformadas las relaciones capital-trabajo a través de la legislación laboral. Esto es así porque una de las bases fundamentales del neoliberalismo es reforzar la explotación de la fuerza de trabajo a través de la intensificación del trabajo, la prolongación de la jornada laboral y la flexibilización. Así, el primer día de la dictadura militar se publicaron decretos que atentaban contra los derechos de los trabajadores y otorgaban prerrogativas a los patrones.<sup>8</sup> Los decretos de la junta militar suspendieron las actividades gremiales, eliminaron el derecho a participar en un sindicato, crearon un régimen de prescindibilidad de los servidores públicos, modificaron la legislación referida a las jubilaciones, se suprimieron artículos de la Ley de Contrato de Trabajo que contenían derechos de los trabajadores y se reordenó todo el contenido de la legislación laboral. Con el retorno a la democracia, las reformas contra los trabajadores continuaron y se profundizaron. Así, en 1991 se publicó una ley laboral que creó nuevos tipos de contratos *flexibles*, en 1993 se descargó a los patrones de obligaciones de pagos sobre seguridad social, y en 1995 se aprobó el periodo de prueba y el contrato de aprendizaje para los jóvenes trabajadores. En 1998 se publicó una nueva reforma laboral que disminuía cargas a los patrones y en el año 2000 se reforzó el contrato a prueba para el trabajador.

Como puede observarse, a partir de 1976, el capital emprendió una fuerte ofensiva contra el trabajador argentino, que fue despojado constantemente de sus derechos, lo cual se vio reflejado en su calidad de vida.

<sup>8</sup> Véase los decretos 21.260, 21.261, 21.263 publicados el 24 de marzo de 1976 en el *Boletín Oficial*.

Una parte importante de estas reformas comenzaron a derogarse a partir de 2004, cuando se publicó una nueva reforma laboral que comenzó por eliminar el periodo de prueba, y recuperar las contribuciones patronales, derogando y reformando varias de las legislaciones aprobadas durante la década de los noventa. En el mismo sentido se dirigieron algunas de las resoluciones judiciales en materia laboral, declarando como inconstitucionales algunos de los preceptos que generaron mayor precarización del trabajo y afectaron derechos de los trabajadores.

Desde el año 2004 el gobierno comenzó un fuerte impulso a la legalización de los empleos (llamado en Argentina “blanqueamiento”), es decir, comenzar a formalizar, registrar y, por lo tanto, otorgar seguridad social y derechos laborales a aquellos trabajadores que se encontraban en condiciones de ilegalidad, la mayoría de las veces porque el patrón busca disminuir sus cargas fiscales y declara menos del trabajo contratado y las ganancias obtenidas. Además, también incluye la sanción a los patrones que no registren a sus trabajadores o que declaren pagos menores para evadir impuesto. Finalmente, la seguridad social fue reestatizada después de que durante el neoliberalismo había sido privatizada.

### *Las privatizaciones*

La socióloga Marisa Duarte contabilizó más de 50 empresas privatizadas entre 1985 y 1998, es decir, en 13 años (Duarte, 2001). Durante los gobiernos Kirchner se han nacionalizado alrededor de 12 en diez años: el Correo Argentino (2003), la administración del espectro radioeléctrico (2004), el Ferrocarril General San Martín (2004), las líneas de ferrocarril Roca y Belgrano Sur (2007), la distribución y tratamiento de agua en la ciudad de Buenos Aires (2006), los Talleres Navales Dársena Norte (2007), el sistema de administración de fondos de pensiones distribuido en 12 empresas privadas generando un sistema único estatal (2008), la empresa Aerolíneas Argentinas (2008) y el 51 % de la empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 2012. Destaca el hecho de que la petrolera YPF fue estatizada parcialmente, sólo en un 51 %, a diferencia de los procesos de privatización que se ocuparon de privatizar el 100 % de las acciones de las empresas.

En el último año del gobierno de Cristina Kirchner se nacionalizaron los ferrocarriles (2015), aunque en realidad lo que se hizo fue rescindir los contratos con empresas privadas para ser el Estado quien volviera a proporcionar el servicio en todo el país. Es decir, se trata de aproximadamente 12 procesos de re-estatización, lo que significa poco más del 20% de lo privatizado en la década de los 90.

### *Desendeudamiento y reforma fiscal*

Los gobiernos Kirchner avanzaron parcialmente en la reestructuración fiscal del Estado argentino, olvidando que es una de las vías principales mediante la cual se pueden redistribuir los ingresos en cualquier país. De tal manera que el blanqueamiento laboral y el cobro a empresas sin una reforma fiscal de mayor profundidad no permite profundizar las políticas desarrollistas de Argentina. Además, no se ha intentado disminuir la tendencia a desregular y eliminar aranceles, por lo que la reforma fiscal de los años 90 no ha sido modificada sustancialmente en este periodo. Lo que si se logró fue utilizar el ahorro del Banco Central y el derivado del crecimiento económico para disminuir la deuda externa. Se trató de una decisión polémica que se politizó extremadamente, porque la postura de la derecha era continuar pagando los intereses leoninos de la deuda y la posición de la izquierda era no pagar. Paradójicamente, el gobierno argentino decidió renegociar la deuda para disminuir los intereses, lo que significaba pagar pero negociando. A esta política el gobierno la llamó desendeudamiento, la cual no satisfizo a ninguna de las dos posiciones políticas referidas. De acuerdo con Francisco Eggers, esta política logró disminuir de manera importante la deuda pública en relación con el PIB:

La situación actual, en la cual la deuda pública en relación al PBI es del orden del 20% –inferior al ratio correspondiente a la abrumadora mayoría de los países del mundo, y en particular, de los países de desarrollo similar o mayor–, constituye una oportunidad histórica para que –evitando el endeudamiento irresponsable– no volvamos a tener crisis vinculadas con una carga excesiva de la deuda pública (Eggers, 2015).

Junto a la política de desendeudamiento existió un esfuerzo estatal por evitar la salida del capital y controlar el valor de la moneda frente al dólar,

como en las épocas interventoras, no obstante, ese esfuerzo se basó en controlar los gastos de las clases medias y altas en el extranjero y establecer un tipo de cambio fijo, y no mediante el control de la salida del capital golondrino ni el de las grandes corporaciones, lo que generó amplio descontento en los sectores sociales medios y fomentó el mercado negro de divisas, lo cual terminó golpeando exponencialmente las finanzas públicas.

Es importante observar otra faceta, de lo que significó la reconstrucción del Estado argentino: tras la crisis de 2001 no hubo instituciones legítimas, lo que generó que la población asumiera debates sobre su comunidad y ocupara espacios políticos de decisión fundamentales. En ese sentido, la crisis de 2001 significó la posibilidad de generar espacios de autonomía política frente al Estado que permitieron crear una diversidad de proyectos, organizar actividades, tomar decisiones y constituir otros espacios de participación política. Por ello, la reconstrucción del Estado argentino por la clase política que estaba en el poder bajo el proyecto K pasó por ir cubriendo dichos espacios y recuperarlos para el Estado, perdiendo la población un espacio fundamental de participación política y perdiendo, por tanto, la capacidad de articulación política que habían logrado tras el corralito.

### *La otra cara del modelo K*

Se ha realizado un breve repaso acerca de las decisiones económicas más importantes en Argentina después de la llegada de Néstor y Cristina Kirchner al poder en 2003. A partir de esas decisiones es que pueden observarse las características del proyecto económico K: en primer lugar, es posible observar que se dejaron de obedecer ciegamente las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, los cuales dirigen las políticas neoliberales en el mundo. Se observa un esfuerzo por transformar la economía argentina y orientarla hacia un nuevo proyecto keynesiano o neo-desarrollista. No obstante, las decisiones para la construcción de ese proyecto fueron lentas, lo que debe ser observado en comparación con la velocidad del proyecto privatizador, el cual arrasó las bases del Estado argentino.

Como se observó en los párrafos precedentes, en más de una década no se logró la recuperación total de los bienes del Estado perdidos durante

las privatizaciones. Para algunos analistas esto es normal, en virtud de que construir una economía es más difícil que destruirla, además de que le permite a los gobiernos progresistas jugar con el capital privado para buscar el desarrollo nacional, sin embargo, no debe olvidarse que se trata de bienes públicos de los cuales se están beneficiando algunos particulares y que serían muy útiles para los objetivos estatales.

A diferencia del proyecto neoliberal, que se basa en extraer ganancias de la explotación intensiva de la fuerza de trabajo, el proyecto kirchnerista disminuyó la presión sobre la fuerza de trabajo, lo que se ve reflejado en la disminución de la pobreza de los sectores urbanos, en la mejora salarial y en la mejoría de la calidad de vida de los trabajadores. Esto significa que el crecimiento económico y la poca distribución que hay en el periodo Kirchner provienen de otro lugar que, si bien es mayoritariamente la fuerza de trabajo en el capitalismo, ésta ya no es tan dominante como en la época neoliberal. Por otro lado, si los gobiernos K hubiesen querido impulsar con mayor contundencia un Estado de bienestar, tendrían que haber impulsado un fuerte proceso de industrialización de su economía, lo que no se observa que haya ocurrido después de una década de gobierno. Esto es así porque el gobierno progresista no discutió ni debatió el fundamento neoliberal de la reprimarización de las economías latinoamericanas, es decir, si bien se han recuperado derechos de los trabajadores no se ha impulsado la industria nacional ni se han dejado de entregar los recursos naturales al mercado mundial. De hecho se observa la intensificación de los procesos extractivistas, lo que especialistas como Eduardo Gudynas (2011) han denominado “neoextractivismo”. Dicha intensificación ha permitido al Estado argentino crecer económicamente, disminuir la pobreza urbana, impulsar una serie de reformas y políticas sociales, pero sin industrializar la economía nacional y a costa del medio ambiente, los recursos naturales y la existencia de los pueblos indígenas y rurales. Esto significa que el nuevo Estado benefactor argentino no se basa en la industrialización de la economía sino en la extracción intensiva de los recursos naturales, ya sea a través del monocultivo de la soja, o de la extracción a cielo abierto de los recursos mineros, lo que mantiene la reprimarización de la economía y continúa aumentando su dependencia respecto al mercado mundial. Estos recursos naturales se entregan al mercado mundial sin procesos que aumenten su valor y, por lo tanto, sin procesos que aumenten las ganancias a la economía nacional, lo que significa que para obtener mayores recursos económicos hay que extraer

y entregar mayores recursos naturales, en una espiral devastadora para los pueblos, el mundo rural y el medio ambiente. Por eso Carlos Solivérez señaló que “el modelo extractivista actualmente vigente en Argentina fomenta la extracción, por empresas mayoritariamente extranjeras (el 82%) sin compromiso alguno con el país, de materias primas que se exportan, sin control y con escasa o nula elaboración” (2012).

La tabla 4 muestra información publicada por Darío Aranda, quien lleva años trabajando en pueblos y comunidades que se ven afectados por los proyectos de intensificación del extractivismo en Argentina:

Como se observa en la tabla 5, el nuevo proyecto desarrollista argentino sigue basando su crecimiento económico en la entrega de los recursos naturales al mercado mundial, lo que no permite la superación de la relación de dependencia que tiene el país frente al mercado mundial. La extracción intensiva de recursos naturales no sólo tiene una consecuencia irreversible para el planeta y mantiene una relación de dependencia, también significa la expulsión y aniquilamiento de pueblos y comunidades rurales e indígenas que se ven en la necesidad de migrar o combatir el proyecto extractivista para sobrevivir.

Esto significa que detrás del crecimiento económico y el aumento al consumo de los sectores medios y pobres urbanos se asiste a un proceso de exclusión social contra los pueblos y comunidades rurales que sufren la violencia del extractivismo, ya sea por la exclusión económica o por la exclusión social.<sup>9</sup> El rechazo de pueblos y comunidades a los proyectos extractivistas les ha costado la muerte a sus dirigentes e integrantes, cuando las corporaciones deciden contratar sicarios para disminuir la resistencia a sus proyectos. Pero si los pueblos no oponen resistencia deben de subsistir en condiciones de pobreza y están condenados a la extinción, ya que no hay derrama económica de las grandes corporaciones sino enfermedades causadas por la contaminación que van generando los métodos del extractivismo contemporáneo; incluso cuando dejan derramas económicas lo hacen a costa del medio ambiente, la naturaleza, la salud y el territorio. Como señala Machado Aráoz:

<sup>9</sup> Darío Aranda, referente incuestionable, ha documentado la violencia que significa para los pueblos el extractivismo, véase Aranda (2010).

TABLA 4

*Información comparativa sobre la intensificación de la extracción de los recursos naturales en la Argentina neoliberal frente a la Argentina K*

<i>Periodo/ Época</i>	<i>Periodo neoliberal</i>	<i>Periodo neo-desarrollista K</i>
<i>Soja</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2001 ocupaba el 38% de las hectáreas cultivadas en Argentina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2012 sube hasta el 56% de las hectáreas cultivadas.</li> <li>• Se utilizan alrededor de 300 millones de litros de agrotóxicos anualmente para cultivo.</li> </ul>
<i>Arboles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1999 se aprueba la ley 25.080 que subsidia todos los pasos de la producción de árboles.</li> <li>• Esta ley exime de impuesto por la tenencia de las tierras, considera la devolución del IVA y concede “estabilidad fiscal” por 30 años (Establece que no cambiaran las condiciones fiscales en dicho periodo).</li> <li>• En 1998 hay 600 mil hectáreas dedicadas al monocultivo de árboles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2008 hay 1.2 millones de hectáreas dedicadas al monocultivo de árboles.</li> <li>• En 2009 el Congreso votó prorrogar la Ley 25.080 hasta 2018.</li> </ul>
<i>Petróleo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se privatiza la empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se estatiza parcialmente YPF.</li> <li>• A partir de 2006 todas las provincias modifican sus legislaciones para impulsar la exploración de hidrocarburos.</li> </ul>
<i>Minería</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2003 había 40 proyectos mineros en estudio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2009 hay 840 proyectos mineros en estudio.</li> <li>• En 2012 hay 600 proyectos mineros en estudio.</li> <li>• Desde 2004 se aumento la exploración en 664%.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en Aranda Darío, 2013, “Diez años de extractivismo kirchnerista en Argentina”.



Los derechos más elementales de poblaciones fumigadas, intoxicadas a gran escala, sometidas a voladuras y a la contaminación masiva de sus fuentes de agua, sus suelos y su atmósfera, poblaciones perseguidas y reprimidas, por policías provinciales, por la Gendarmería y por patotas y guardias para-policiales armadas desde una perversa articulación ‘público-privada’ por terratenientes sojeros, empresarios mineros, petroleros, y caudillos políticos provincianos (citado en Aranda, 2013).

Aquí es importante hacer un par de preguntas. ¿Cuál es la diferencia del extractivismo argentino progresista frente a los extractivismos neoliberales que se viven en países como México o Colombia? Y ¿el extractivismo de los otros proyectos progresistas es igual de dañino y tiene las mismas características que el argentino? Todo parece indicar que no hay gran diferencia en materia extractivista entre los proyectos conservadores y los progresistas, con la excepción de las cargas fiscales que los primeros exentan a las corporaciones y los segundos reciben para impulsar el desarrollo social.

### *Ciudadanía y desarrollo social*

Una de las decisiones importantes en materia de desarrollo social del gobierno K fue la de impulsar una asignación universal por cada hijo que tuviera una persona. En un primer momento dicha decisión fue importante dadas las consecuencias de empobrecimiento que arrojaron las políticas neoliberales en Argentina. No obstante, es importante observar que dicha política se mantuvo y profundizó a través de asignaciones a otros grupos sociales, lo que no significa la transformación de las condiciones que generan pobreza sino la focalización de individuos (selección de los individuos y familias más pobres), tal y como lo recomienda el neoliberalismo, dotándoles de un recurso económico para participar del mercado. En esta materia, es importante observar que impulsar la construcción de un Estado benefactor o uno distinto al neoliberal pasa por procesos importantes de conquista de derechos sociales y no de asignaciones económicas. No es lo mismo tener derecho al trabajo digno y bien remunerado que recibir un ingreso estatal para subsistir. Políticamente las distancias entre estas dos posiciones son muy amplias, ya que con la asignación la población deja de ser un ciudadano sujeto de derechos y

se convierte en un beneficiario, lo que transforma su relación con el poder político y económico que le otorga dicha subvención. Se trata de una cuestión fundamental para la construcción de un Estado democrático y es una de las causas por las cuales se critica el populismo latinoamericano. Evitar que regresara el neoliberalismo o detener el avance extractivista que está destruyendo territorios pasa necesariamente por la construcción de ciudadanos críticos, informados, con derechos humanos y sociales, y con obligaciones civiles. Como se señaló al inicio de este artículo, las reuniones públicas después del corralito obligaron a la población argentina a discutir sus problemas comunes, reconocerse y conocer su historia presente. La lógica asistencialista ha ido despojando a los argentinos de esta posibilidad de discutir el proyecto de nación y sus problemas colectivos, lo que abrió las puertas al retorno del proyecto neoliberal, porque la lógica asistencialista reduce la posibilidad de crítica y permite que el Estado se posicione, nuevamente, sobre los ciudadanos.

### *Conclusiones: Claroscuros del desarrollo económico argentino*

Una de las consecuencias más importantes de las políticas neoliberales en América Latina es, como señala Jaime Osorio, la desindustrialización de las economías locales, la cual genera aumento de dependencia, y la reprimarización de dichas economías (Osorio, 2004). Esto significó que en un mercado global como el existente desde finales del siglo xx países como Argentina terminan relegando la posibilidad de la industrialización, optando por buscar el crecimiento económico a través de la entrega de sus recursos naturales al mercado mundial a un costo muy bajo, comprando los productos procesados con dichas materias primas a precios muy altos, ampliando la dependencia frente a las grandes economías. Intentar eliminar un proyecto con estas características requiere no sólo de un proyecto alternativo y de la capacidad de impulsarlo a través del Estado, sino también de fortaleza política y radicalidad en las decisiones, sobre todo para convencer a las clases medias que creen en el discurso neoliberal y contrarrestar a quienes se beneficiaron durante el neoliberalismo.

El proyecto político y económico que se ha impulsado en Argentina desde 2003 tiene luces y sombras. Por un lado, es posible observar el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y de la desigualdad.

El problema es que esos resultados económicos se basan en medidas que buscan obtener resultados a corto plazo, por lo que no construyen un proyecto que permita al país recuperar la independencia y soberanía nacional, disminuyendo la dependencia económica, además de que se basan en la expulsión de pueblos de sus territorios y en la destrucción de la naturaleza, indispensable para la subsistencia humana. Asimismo, en muchas ocasiones pareció una mala copia del peronismo en pleno siglo XXI: sin profundizar en la institucionalización del Estado benefactor, sin impulsar políticas que disminuyeran la dependencia con el centro de la economía capitalista y, sobre todo, titubeando en la profundidad de las reformas y del supuesto Estado interventor que se estaba creando, por lo menos en discurso.

Se trata de un proyecto que no terminó de consolidarse porque titubeó en decisiones políticas importantes y, por lo tanto, sus ventajas económicas fueron cada vez menores, lo que limitó su capacidad de expansión, expresándose paulatinamente en menores resultados económicos. Este proyecto, además no convirtió a la población en sujetos políticos sino en consumidores y beneficiarios, lo que limita su capacidad para decidir sobre el país que están construyendo. Y cuando los ciudadanos no son capaces de decidir sobre el proyecto de país se vuelve posible el regreso del proyecto neoliberal, en dictadura o en democracia. No basta con la recuperación de las empresas nacionales privatizadas durante el neoliberalismo —de las cuales se han recuperado pocas— ni con mejorar la distribución del excedente. Se trata de impulsar un proyecto político de país, incluyente, solidario, con justicia, que dignifique a la población, pero que también sea sustentable, lo que no impulsó el proyecto K.

No menos importante resulta observar que la reconstrucción del Estado argentino significó también ocupar los espacios políticos que había perdido durante el neoliberalismo y que, con la crisis, había ocupado y recuperado la población que se organizaba para resolver sus problemas locales y discutía los problemas nacionales. De tal manera que la reconstrucción del Estado argentino significó eliminar la autonomía de las organizaciones sociales, colegios, sindicatos, lo que les restó poder político y los subordinó de nueva cuenta a las políticas estatales.

Finalmente, la experiencia K nos permite reflexionar sobre las posibilidades y limitaciones para impulsar un modelo de Estado interventor en una época en que el capitalismo neoliberal avanza no sólo en aquellas regiones donde el Estado interventor fue débil en el siglo XX, sino también

en aquellas donde se creía que estaba bien instaurado y era un proyecto calificado de ejemplar.

### *Bibliografía*

- Almeyra, Guillermo (2004), *La protesta social en la Argentina (1990-2004): fábricas recuperadas, piquetes, cacerolazos, asambleas populares*, Ediciones Continente, Buenos Aires.
- Aranda, Darío (2011), *Argentina originaria. Genocidios, saqueos y resistencias*, lavaca editora, Buenos Aires.
- (2013), “Diez años de extractivismo kirchnerista en Argentina”, en *Desinformémonos*, consultado el 15 de julio de 2015, en <<https://desinformemonos.org/diez-anos-de-extractivismo-kirchnerista-en-argentina/>>.
- Aruguete, Natalia (2015), “Ninguna política es neutra: Controversia sobre la desigualdad y la política”, en *Página/12*, domingo 4 de enero, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8192-2015-01-04.html>>.
- Basualdo Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, FLACSO Argentina / Siglo XXI, Buenos Aires.
- (2007), “Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía”, Documento núm. 1, material de trabajo de la Maestría en Economía Política Argentina, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, consultado el 11 de enero de 2015, en <[http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/mep\\_dt01.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/mep_dt01.pdf)>.
- Borón, Atilio A. (2012), *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- Bravo, Ana Lucía, et al. (2010), *Los señores de la soja. La agricultura transgénica en América Latina*, CLACSO / CICCUS, Buenos Aires.
- Carrasco, Morita (2014), “Encuentros y desencuentros doscientos años después: el Estado-nación argentino y los pueblos indígenas ‘argentinos’”, en Fabiola Escárzaga, et al. (coords.), *Movimiento indígena en América Latina. Resistencia y transformación social*, vol. III, UAM-X / BUAP / CIESAS / CEAM, México.

- Carrillo Nieto Juan José (2012), “Neo-extractivismo y reformas jurídicas en América Latina: los gobiernos latinoamericanos bajo el laberinto de la dependencia”, en Juan Carrillo, Alejandra Toscana y Humberto Guerra (coords.), *Globalización, causas y perspectivas*, UAM, México.
- Cepal (2001), “Panorama social de América Latina 2000-2001”, *Notas de la Cepal*, núm. 18, septiembre, Santiago de Chile, en <<http://www.cepal.org/prensa/noticias/notas/1/7931/notas18esp.pdf>>.
- Colectivo Voces de Alerta (2011), *15 mitos y realidades de la minería transnacional en Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*, Editorial El Colectivo / Ediciones Herramienta, Buenos Aires.
- Duarte, Marisa (2001), “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, *Revista Realidad Económica*, núm. 182, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), consultado el 15 de agosto de 2015, en <<http://publicacioneseconomia.flasco.org.ar/images/pdf/173.pdf>>.
- Eggers-Brass, Teresa (2004), *Historia Argentina: una mirada crítica (1806-2004)*, Editorial Maipue, Buenos Aires.
- Eggers, Francisco (2012) “Deuda pública: de la crisis al desendeudamiento”, en Voces en el Fénix, núm. 13, consultado el 19 de agosto de 2015, en <<http://www.vocesenelfenix.com/content/deuda-pública-de-la-crisis-al-desendeudamiento>>.
- Escárzaga, Fabiola, Gutiérrez, Raquel, Carrillo, Juan José, Capece, Eva, y Nehe, Börries (coords.), *Movimiento indígena en América Latina. Resistencia y transformación social*, vol. III, UAM-X / BUAP / CIESAS / CEAM, México.
- Espina Prieto, Mayra Paula (2008), *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, CLACSO, Buenos Aires.
- Gobierno de la República Argentina (1976), Decretos 21.260, 21.261 y 21.263, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 24 de marzo.
- Gobierno de la República Argentina (1976), Ley 21.274, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 2 de abril.
- Gobierno de la República Argentina (2004), “Acuerdo entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conviniendo el destino del predio donde funcionara el Centro Clandestino de Detención identificado como ‘Escuela de Mecánica de la Armada –ESMA’-”, *Boletín Oficial de la República Argentina* núm. 30.368, 25 de marzo, consulta-

- do el 10 de agosto de 2015, en <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93782/norma.htm>>.
- Gudynas, Eduardo (2011), “El nuevo extractivismo progresista en América del Sur: Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones”, consultado el 12 de agosto de 2015, en <<http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasExtractivismoTesisColonialismo11.pdf>>.
- Hintze, Susana (2007), *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Lavaca (2007), *Sin patrón. Fábricas y empresas recuperadas por sus trabajadores*, lavaca editora, Buenos Aires.
- Martínez de Hoz, José (1991), “Elogios de Martínez de Hoz al plan económico de Cavallo: las cosas no se arreglan de la noche a la mañana”, *Clarín*, 24 de noviembre, .
- Novaro, Marcos (2006), *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*, Editorial Edhasa, Buenos Aires.
- Osorio, Jaime (2004), *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*, Miguel Ángel Porrúa / UAZ, México.
- Padilla, César (2009), “Minería como sustento de las economías de América Latina”, consultado el 15 de enero de 2015, en <<http://blog-dearaya.blogspot.mx/2009/12/la-mineria-como-sustento-de-las.html>>.
- Piva, Adrián (2011), “Una aproximación a los cambios en la forma de estado en Argentina (2002-2009)”, en *Revista En* ese documento hay un punto y aparte después del punto y coma., núm. 23, pp. 1-23.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), “Argentina se posiciona 49 entre 187 países”, comunicado de prensa, 24 de julio, consultado el 5 de agosto de 2015, en <<http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/pressreleases/2014/07/24/argentina-se-posiciona-en-el-puesto-49-entre-187-pa-ses.html>>.
- Revista Realidad Económica* (2013a), núm. 274, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.
- Revista Realidad Económica* (2013b), núm. 276, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.
- Roitman, Marcos (2005), “Uso y abuso del populismo”, en *La Jornada*, sábado 8 de enero, consultado el 1 de julio de 2016, en <<http://www.jornada.unam.mx/2005/01/08/015a1pol.php>>.
- Sohr, Olivia (2012), “Entre 2003 y 2010 hubo una importante baja de la desigualdad”, en *Chequeado. La verificación del discurso público*, 19

- de enero, consultado el 10 de agosto de 2015, en <<http://chequeado.com/ultimas-noticias/entre-2003-y-2010-el-indice-de-gini-cayo-17/>>.
- Solivérez, Carlos E. (2012), “Extractivismo en Argentina: breve guía de análisis”, en Enciclopedia de Ciencias y Tecnologías en Argentina (ECYT-AR), consultado el 10 de julio de 2015, en <[http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/images/5/59/Extractivismo\\_por\\_Soliv%C3%A9rez.pdf](http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/images/5/59/Extractivismo_por_Soliv%C3%A9rez.pdf)>.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2015), “Table 2: Trends in the Human Development Index, 1990-2014”, consultado el 5 de agosto de 2015, en <<http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>>.
- UBACYT (2008), *Las cambiantes reglas del juego*, en “Revista Lavboratorio 22 on line”, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, vínculo: [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/6\\_1.html](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/6_1.html) Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015.





# EL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES EN BRASIL

## CONTINUIDADES Y RUPTURAS POLÍTICAS (1980-2015)

*Jacques de Novion\**

### *Introducción*

El presente capítulo analiza el proceso reciente de la historia brasileña, específicamente en lo relativo al triunfo del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) y su papel en el poder durante los últimos 13 años (2003-2015). Para eso se lanzan ideas sobre la realidad brasileña en las últimas décadas del siglo XX, específicamente el proceso dictatorial (1964-1985), la redemocratización (1985-1989) y la llamada Nueva República (1990 a la actualidad). De esta forma se pretende analizar el proceso de ascenso del PT al gobierno, considerándolo como una de las fuerzas progresistas que integran el llamado giro político a la izquierda en América Latina y el Caribe a principios del siglo XXI. Finalmente, se proponen lecturas sobre el momento actual en el país, las significativas movilizaciones sociales (junio de 2013) y el año del Mundial de Fútbol y la elección presidencial (2014). Para ello, se hace una revisión socio-histórica del proceso político reciente de Brasil que permitió la llegada del Partido de los Trabajadores a la Presidencia de la República. Este proceso tiene raíces en la lucha por la democracia en el país a finales de la década de 1970, en la construcción de un partido de masas en la década de 1980, en su proceso de institucionalización en la década de 1990 y en su llegada al poder a principios del siglo XXI.

La historiografía brasileña diseñó un ordenamiento de la historia del país dividiéndola en tres periodos generales: Brasil Colonial (1500-1822),

\* Profesor-investigador del Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEP-PAC), Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade de Brasília (UNB). Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Brasil Imperio (1822-1889) y Brasil República (1889 a la actualidad). En relación a la historia republicana, momento que nos interesa para el presente capítulo, encontramos las siguientes sub-periodizaciones: República Vieja (1889-1930); Era Vargas (1930-1945); República Populista (1945-1964); Dictadura Civil-Militar (1964-1985); Redemocratización (1985-1989); y la Nueva República (1990 a la actualidad). Aunque toda propuesta de periodización encuentra problemas, desafíos y cuestionamientos, da una idea de lo complejo y difícil que es determinar procesos, periodos, continuidades, cambios, entre otras dimensiones, que hacen del oficio del historiador una labor en constante proceso de construcción.

Hecha esta aclaración, el capítulo propone una lectura acerca del proceso que permite el ascenso político del *Partido dos Trabalhadores* (PT) a la presidencia de Brasil. Este estudio se localiza temporalmente entre las últimas década del siglo XX y principios del XXI, o en los cuatro últimos sub-periodos mencionados anteriormente. Para eso se observan los antecedentes políticos del país y las circunstancias que permiten la fundación, la construcción, la institucionalización, el proceso de ascenso del PT al comando del país e ideas sobre la experiencia y desafíos en el gobierno. Una lectura desde la historia reciente de Brasil, sin distanciarse de sus vínculos con la realidad global.

Tratar de entender el proceso histórico y político del PT obliga a tener en cuenta algunos importantes antecedentes que definieron cambios profundos a escala global, continental y local. Esos antecedentes se refieren al cambio del Orden Global, depositado en la disputa ideológica que deflagró la Bipolarización, la Guerra Fría, la Coexistencia Pacífica y la Guerra de los Satélites (Saraiva, 1997; Hobsbawm, 1996).

En el caso de América Latina y el Caribe, la materialización de la Guerra Fría ocurre con la radicalización de las relaciones con EUA y la Revolución Cubana, situación que impulsa la Alianza para el Progreso y la Doctrina Anticomunista. La propuesta de esta política era promover ayuda y un aporte elevado de recursos económicos, incorporados a la deuda externa, con la garantía de no alineamiento con las llamadas ideas de “cubanización”, “vietnamización” o “sovietización” (Boesner, 1996; Novion, 2011; 2014).

El recrudecimiento de los intereses anticomunistas de EUA en la región es perceptible por la cadena de golpes de Estado, mancomunados con las elites locales que temían perder sus privilegios; así como por sus vín-

culos estrechos con la integración anticomunista vía Operación Cóndor<sup>1</sup> (Calloni, 2001; McSherry, 1992). Ésta, quizás, haya implementado la única política de integración regional que tuvo éxito, con prácticas de lesa humanidad, a partir de la cooperación en acciones de secuestros, torturas, desapariciones y asesinatos en escala macrorregional. Es decir, más que una “ola comunista”, el continente estuvo bajo una “ola fascista”, delineada por los intereses estadounidenses y por los beneficios de las elites locales y las dictaduras (Novion, 2014).

Ese nuevo escenario global afecta significativamente a Brasil ya en los primeros años de la década de 1960. La relación entre los intereses de la hegemonía<sup>2</sup> y de los sectores civiles y militares de la elite brasileña culminó en el golpe de Estado, el 1 de abril de 1964.<sup>3</sup> El gobierno de João Goulart (Jango) sufrió la constante desconfianza y los ataques de los sectores conservadores y militares, estos creían estar *ad portas* de un “golpe comunista” con base en las propuestas de reformas estructurales<sup>4</sup> y en la radicalización ideológica. Derrocaron al gobierno con base en la Doctrina de Seguridad Nacional, como reacción a la amenaza de la “ola comunista” e impusieron acciones dictatoriales que limitaron los derechos civiles, censuraron los medios de información, cancelaron los derechos políticos e implementaron un proceso abierto de persecución, tortura, desaparición y exilio de personalidades y líderes políticos de las izquierdas y de la oposición, de militantes sociales y partidarios, de gremialistas y sindicalistas, de estudiantes y jóvenes.

<sup>1</sup> La Operación Condór resultó en una política de cooperación e integración entre las dictaduras de América del Sur, específicamente del Cono Sur, con apoyo de EUA, entre las décadas de 1970 y 1980. Constituye una evidencia del Terrorismo de Estado(s), que instrumentó clandestinamente la persecución, tortura y desaparición de centenares de opositores de las dictaduras.

<sup>2</sup> El embajador estadounidense en Brasil, Lincoln Gordon, fue el responsable de esa participación directa, así como de organizar la Operación “Brother Sam” que destacó la Flota del Caribe cerca de la costa brasileña con la orden de intervenir en el país y de apoyar al derrocamiento de Jango en caso de que sectores populares y grupos militares resistieran el golpe.

<sup>3</sup> Véase el documental *O Dia que durou 21 anos* (Tavares, 2013).

<sup>4</sup> Entre sus reformas se encontraban: reformas agraria, educativa, fiscal, electoral, urbana y bancaria, además de la nacionalización de empresas de sectores estratégicos, como energía, petróleo y químico-farmacéutica. Ese conjunto de reformas llamado de Plan Trienal no obtuvo la aprobación del Congreso Nacional.

Las acciones de la dictadura endurecieron la resistencia en Brasil, a lo cual se sumó el contexto latinoamericano de la Guerra Fría. Con los partidos de izquierda y las organizaciones políticas y sindicales puestas en la clandestinidad se fortaleció el enfrentamiento a la dictadura por medio de la lucha armada. Los últimos años de la década de 1960 y los primeros de la década de 1970 son el momento de más intensidad de la lucha armada en Brasil. Mayoritariamente urbanas, las organizaciones guerrilleras fueron paulatinamente desarticuladas y derrotadas por el aparato represivo y de inteligencia del Estado. La represión alcanzó mayor amplitud con la construcción del miedo, que dominó cuerpos y mentes del amplio espectro de la sociedad. Los golpes de Estado en Latinoamérica desencadenaron uno de los momentos más oscuros de nuestro continente. La doctrina anticomunista perpetró la cooptación, expulsión y eliminación física y psicológica, de los sectores progresistas. Si eso es perceptible en los diversos escenarios locales, su concretización se hace más evidente en el escenario macrorregional, con la integración de la muerte por medio de la Operación Cóndor. La acción conjunta interdictaduras evidencia un proyecto de amplia escala para eliminar otras formas de pensar, otras alternativas de mundo y otros sentidos de vida garantizando el *modus vivendi* hegemónico. La violencia perpetrada por las dictaduras y sus agentes en la región produjo un vacío generacional muy grande, esos silencios todavía se sienten y afectan los rumbos de esas sociedades en la actualidad.

### *Construcción del PT*

#### Apertura política y redemocratización

En la segunda mitad de la década de 1970 en Brasil, con la derrota de la lucha armada, se intensifica y se amplía la lucha democrática. La gravedad de la crisis económica y la supresión de los derechos impulsan movimientos sociales democráticos por los derechos civiles y políticos. Esos movimientos ponen en evidencia a la dictadura reivindicando la apertura política por medio de movilizaciones en el campo y en la ciudad de sectores campesinos, sindicales, estudiantiles y de la Iglesia.

Entre las diversas movilizaciones llama la atención la huelga del ABCD<sup>5</sup> Paulista. Los trabajadores de las fábricas de automotores se movilizaban contra la precarización laboral y el régimen autoritario, junto con los estudiantes que mantuvieron las movilizaciones y desobediencia civil a lo largo de la dictadura. La huelga del ABCD Paulista a finales de la década de 1970 representó la eclosión de un nuevo tipo de movimiento sindical, con protagonismo propio y sin vínculos estrechos con los partidos oficiales y clandestinos, que influiría en la apertura y en la historia del país en los años subsecuentes. De ese “nuevo sindicalismo” (o sindicalismo auténtico) que afloró en las luchas obreras de las huelgas de 1978, 1979 y 1980, surgieron las bases para la fundación del Partido de los Trabajadores en 1980; así como fueron creadas la Central Única de los Trabajadores (CUT) en 1983; y la Confederación General de los Trabajadores (CGT) en 1986.

El “nuevo sindicalismo” generó nuevos liderazgos políticos, de sindicalistas autodenominados auténticos en oposición al sindicalismo tradicional, que en la lucha política de ese momento trajo a la luz figuras como la de Luiz Inácio Lula da Silva, entre otros.<sup>6</sup> El movimiento de esos obreros se tornaba cada vez más multitudinario, además de empezar a hacer confluir un discurso de apertura política y democracia con la unidad de la lucha política entre diversos sectores de la sociedad contrarios a la dictadura. La crisis, la precariedad en los sueldos y el estancamiento económico, sumados a la falta de libertades y derechos civiles permiten la aproximación de la lucha sindical con la lucha por la democracia y por derechos políticos, como el voto directo. Un “nuevo sindicalismo” que rompía con el “sindicalismo tradicional”, acostumbrado a las negociaciones con el gobierno, proponía la unidad de discurso entre trabajadores y sociedad, elevando sus reivindicaciones más allá de lo salarial. El “nuevo sindicalismo” estimuló la reaglutinación de la sociedad civil organizada en la lucha por la democracia. Aunque la represión persistió, manteniendo sus prácticas criminales, con asesinatos e intervenciones a los sindicatos más activos en ese momento, el “nuevo sindicalismo” presentaba una nueva alternativa de lucha política, más allá de la colaboración, ne-

<sup>5</sup> Referente a la región industrial metropolitana de São Paulo, con las ciudades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano y Diadema.

<sup>6</sup> Véase Aarão Reis (2007)..

gociación, cooptación, delación y traición, comunes entre los sindicalistas tradicionales y gobiernistas.

La evidente derrota de la lucha armada y la desestructuración de los partidos de izquierda, puestos en la ilegalidad y clandestinidad, impusieron la necesidad de construir una nueva fuerza aglutinadora de esos sectores. La fundación y construcción del PT fue el resultado de la unión entre sindicalistas auténticos, militantes marxistas y militantes cristianos que se propusieron, a través de la lucha democrática, derrocar a la dictadura y elaborar un proyecto político colectivo para el país. Obreros, profesionales liberales, sindicatos, federaciones, estudiantes, profesores, campesinos, teólogos de la liberación, marxistas, leninistas, trotskistas, sobrevivientes de la lucha armada, periodistas, intelectuales y ciudadanos participaron de ese proceso. La fundación del PT ocurrió el 10 de febrero de 1980, en el Colegio Sion, en la ciudad de São Paulo. El Manifiesto de Fundación del PT presenta dos puntos importantes. El primero, rompe con el sindicalismo oficialista-traditionalista-gobiernista, sustituido por un sindicalismo auténtico-independiente-de base. El segundo, se refiere a la postura crítica frente al llamado socialismo real y a las prácticas totalitarias de la izquierda, reivindicándose como un partido socialista, democrático, clasista y de masas.<sup>7</sup>

Nacía como aglutinador de diversas corrientes y tendencias políticas de izquierda que, por medio de debates y discusiones, deciden democráticamente sus acciones y posiciones, en encuentros locales, regionales y nacionales. Los debates entre las diversas organizaciones internas, en distintas temáticas, sean coyunturales o sectoriales, por medio de tesis políticas defendidas en las plenarias y convenciones, son evidencias de un rico ejercicio democrático. De igual manera, con las divergencias internas, la unidad partidaria se hace presente bajo la idea de centralismo democrático, que aglutina el discurso y práctica de su militancia. Otro importante espacio en las estructuras organizacionales internas del partido, que merece destacarse, son los “Núcleos de Base”, organizados en las realidades barriales y laborales, ámbito de formación política, de discusión coyuntural o sectorial, de organización de las acciones e intervenciones políticas en los locales de actuación. Esos Núcleos ejercieron un

<sup>7</sup> Véase documento original de la fundación <<http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf>>.

papel importante en el proceso de construcción del partido y la ampliación de su radio de actuación política en la sociedad, además de ser una importante estructura aglutinadora y de formación.

El PT, junto con otros partidos y fuerzas políticas intensificó las presiones hacia la dictadura por la apertura política, desde las calles y con amplias movilizaciones sociales. Aunque iniciada en 1979 con la Ley de Amnistía, esa deseada apertura no fue ágil, por el contrario, ocurrió de forma lenta y gradual, frustrando más aún los sueños. Esta lenta y gradual redemocratización tiene más que ver con los acuerdos y negociaciones entre los grupos de poder que determinaron control y orden en la transición hacia el restablecimiento de las libertades civiles y políticas. La redemocratización negociada como mecanismo de contención de las fuerzas de izquierda al poder, y del ocultamiento, olvido y silencio sobre los hechos de la dictadura y sus agentes. Si la negociación controlada marcó ese proceso de redemocratización, los movimientos sociales y partidos políticos actuaron de forma importante en el apoyo y presión desde las calles; pero también en la manutención de un orden de lucha democrática que evitó acciones más radicales y que echasen a perder los acuerdos negociados (Ansaldi y Giordano, 2012).

Las presiones surtieron efecto lentamente en los primeros años de la década de 1980. En 1982 se llaman elecciones para gobiernos estatales y alcaldías; en 1983 el PT consigue su registro en la justicia electoral; en 1984 crea el Comité Suprapartidario que promovió el movimiento “Directas Ya” por elecciones directas para la presidencia de Brasil —movimiento que aglutinó a gran parte de la oposición a la dictadura, independiente de la filiación ideológica—. Aunque las elecciones directas no se aprobaron y estas quedaron a cargo de un Colegio Electoral, la dictadura llegó a su fin en 1985. Un proceso no solamente lento y gradual —que tiene que ver con el control del proceso, con el ocultamiento de informes y evidencias de los crímenes perpetrados—; pero también irrestricto —con indultos a los involucrados en las acciones de violencia, fueran a favor o en contra de la dictadura, pero que guardan relación con un autoindulto al Terrorismo de Estado y sus agentes ejecutores—. La redemocratización no llega completa, viene maniatada, limitada, indirecta y parcial.

La redemocratización en Brasil llega por medio indirecto. El primer presidente civil de Brasil, después de 21 años de dictadura, no fue electo por voto popular. El gobierno de la redemocratización fue elegido por un Colegio Electoral, aplazando por más de cinco años la voluntad popular

respecto a elegir a presidente por voto directo. Dos candidaturas fueron inscritas al proceso indirecto: una representando los sectores conservadores, gobiernistas, y de la dictadura; la otra apoyada por fuerzas liberales, democráticas, progresistas y opositores de la dictadura.<sup>8</sup>

El PT apoyó indirectamente la candidatura de Tancredo, aunque se manifestaba contrario al Colegio Electoral y a las elecciones indirectas. Con esa amplia alianza era perceptible el triunfo de la oposición. Ese momento, aun limitado y parcializado, marcó un paso más hacia la democracia, o mejor, un paso hacia la posibilidad de su florecimiento. Pero un hecho lo hizo más dramático: el rápido deterioro de Tancredo, quien cayó enfermo el día anterior a la ceremonia de posesión –15 de marzo de 1985–. El primer presidente civil después de la dictadura murió sin llegar a ocupar el cargo, causando gran conmoción nacional y evidenciando una prolongada y tortuosa trayectoria hacia la democracia.

Con la muerte de Tancredo, Sarney fue conducido definitivamente al cargo de presidente (1985-1989), heredando la misión de democratizar el país y hacer frente a la grave crisis económica. Entre las medidas que su gobierno tomó en torno a la concretización de la transición democrática en Brasil, se restablecieron las elecciones directas para presidente, alcaldes y gobernadores; se concedió el derecho de voto a los analfabetos por primera vez; se legalizaron los partidos políticos –incluyendo los clandestinos Partido Comunista Brasileño (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) y Partido Socialista Brasileño (PSB)–; y se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, que en noviembre de 1988 decretó la nueva Constitución de Brasil y sustituyó la de 1967, elaborada por el régimen dictatorial.

En la década de 1980 el PT pasó de la fundación a la construcción de sus bases de apoyo y de acción, con una mayor actuación e intervención en la sociedad. La militancia cotidiana y las acciones en los locales de actuación permitieron un amplio crecimiento en las filas del partido, así como el ganar una considerable simpatía en diversos sectores de la

<sup>8</sup> Respectivamente, Paulo Maluf (presidente) y Flavio Marçílio (vicepresidente) por el Partido Democrático Social (PDS); y Tancredo Neves (presidente) y José Sarney (vicepresidente) por el Movimiento Democrático Brasileño (MDB). Sarney fue uno de los liberales que rompieron con la candidatura del PDS, junto con otros importantes nombres de la política nacional, como Ulisses Guimarães, Aureliano Chaves, Jorge Bornhausen, Antonio Carlos Magalhães, representantes de las elites brasileñas.



sociedad. En esa década ganaba rápidamente terreno político<sup>9</sup> y social, fortaleciéndose en los sectores sociales, en las organizaciones de trabajadores, en las filas estudiantiles, entre profesionales liberales, amas de casa y ciudadanos en general. El PT construyó sólidas bases, con un amplio espectro de actuación y organización en la sociedad, fortaleciendo su condición de movimiento de masas.

Si en lo relativo a la transición y el regreso a la normalidad democrática se daban pasos importantes, paralelamente despuntaba otra herencia: la grave crisis económica. A pesar de haber sido negociada, la redemocratización lenta, gradual e irrestricta mantenía las aspiraciones de un futuro mejor. Pero esas aspiraciones se vieron rápidamente suprimidas y parcializadas con la grave crisis hiperinflacionaria de la década de 1980. La elevada inflación, resultado de los préstamos y de los apoyos económicos a la dictadura durante el Milagro Brasileño,<sup>10</sup> con elevadas tasas de interés, y el constante aumento de la deuda externa, así como la estagnación económica y el elevado desempleo, determinaron un periodo de empobrecimiento vertiginoso de la población del país.

Cuestión perceptible también en otros espacios de América Latina y el Caribe que evidenciaba un abismo severo entre pobres y ricos, resultado del empobrecimiento profundo de la población, con sueldos desfasados y devaluados por la creciente inflación; con un creciente ejército de desempleados y desocupados, que pasaron a incrementar el número de miserables y marginados en el campo y en la ciudad; con una economía paralizada, desestimulada, endeudada y estancada, incapaz de salir de

<sup>9</sup> En 1982, año de las primeras elecciones para gobernadores y alcaldes, Lula se candidató al gobierno de São Paulo. Obtuvo más de un millón de votos, pero no fue suficiente para su triunfo, quedando en cuarto lugar. En ese mismo año el PT ya se extendía por casi la totalidad del territorio nacional, con aproximadamente 400.000 militantes. En 1985, María Luíza Fontenele conquistó la primera alcaldía administrada por el PT y fue la primera mujer en ocupar ese cargo en una capital brasileña (Fortaleza). En 1986, Lula fue el diputado electo más votado para la Asamblea Nacional Constituyente. En 1988, Luíza Erundina del PT fue elegida alcaldesa de São Paulo –la primera mujer en gobernar esa metrópolis–; Maurício Soares fue elegido alcalde en São Bernardo do Campo; Jacó Bittar en Campinas; Olívio Dutra en Porto Alegre.

<sup>10</sup> La política del Milagro Brasileño o los “años de Plomo” se caracterizó por un periodo de elevadas inversiones extranjeras en Brasil que proporcionaron un corto periodo de crecimiento económico (1968-1973), por medio de la realización de megaproyectos arengados por propagandas nacionalistas (como *Brasil: Ame-o ou deixe-o*, entre otras) que resultaron en una elevada concentración de renta y un aumento de la pobreza.

ese círculo vicioso que agrandaba cada vez más la dependencia y la crisis con las elevadas tasas de interés. Un escenario crítico, de falta de perspectivas, de futuro, hizo que se conociera esa como una “década perdida”.

En el caso brasileño, algunas tentativas de contención de la crisis fueron implementadas durante la redemocratización. Para combatir el proceso hiperinflacionario, el gobierno Sarney creó cuatro planes económicos,<sup>11</sup> sin efectos en la contención de la crisis. Estos planes con medidas variadas, muchas impopulares, fracasaron en el intento de contención a la recesión económica, pero igual fueron contabilizados en las ya precarias condiciones de vida de la mayoría de la población.

Sueldos congelados, crisis de desabastecimiento, aumento excesivo de los precios, déficit público —con baja recaudación en impuestos y elevados gastos públicos—, elevación de los tributos, eliminación de subsidios a la producción y paralización de las grandes obras de infraestructura, renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional y nuevos préstamos, son ejemplos de las acciones propuestas por esa políticas. El final del denominado periodo de la redemocratización en Brasil consolidó la transición democrática, permitiendo el florecimiento de nuevos rumbos y de nuevos caminos, pero ese florecimiento permaneció contenido y aprisionado por la situación económica recesiva y sin perspectivas.

En ese escenario crítico, se preparan las elecciones de 1989, la primera elección democrática, por voto popular y directo, desde la década de 1960. En 15 de noviembre de 1989 el país fue a las urnas para escoger representantes al legislativo y a los principales puestos del ejecutivo. La nueva etapa democrática y la disputa abierta entre los diferentes grupos y partidos políticos contabilizaron 22 candidaturas. El regreso a la democracia representativa incitó a las organizaciones y partidos políticos a lanzar candidaturas propias como una forma de medir fuerzas y apoyos en la sociedad. Se medía la reconfiguración de las nuevas fuerzas políticas en el país, un reacomodo de las relaciones y disputas de poder.

La fragmentación de las fuerzas políticas en la primera vuelta de las elecciones de 1989 confirmó dos candidatos que pasarían a disputar la presidencia en una segunda vuelta, el 17 de diciembre de 1989. Ninguno de los diferentes candidatos —entre viejos conocidos, nuevos liderazgos

<sup>11</sup> *Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser y Plano Verão.*

y algunos desconocidos— alcanzó el margen necesario para conseguir la conducción al cargo en la primera vuelta. Pero las dos candidaturas que pasaron a la segunda vuelta formaban parte de las únicas dos coaliciones en esas elecciones, poniendo en juego más votos. Fernando Collor de Mello (presidente) e Itamar Franco (vicepresidente) ambos del recién creado y desconocido Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), por el Movimiento Brasil Nuevo; y Luiz Inácio Lula da Silva (presidente) del PT y José Paulo Bisol (vicepresidente) del Partido Socialista Brasileño (PSB), por el Frente Brasil Popular, que incluía también al Partido Comunista do Brasil (PCDoB).

La polarización en las elecciones de 1989 ocurrió con mayor evidencia durante el mes previo a la segunda vuelta. Los candidatos derrotados en la primera vuelta pasaron a definir sus posiciones en la segunda vuelta de la disputa presidencial. Pasaron a coaligarse y a redefinir las relaciones y disputas de poder, por lo que los sectores conservadores, la Red Globo de Televisión y las elites urbanas y rurales del país apoyaron la candidatura de Collor/Itamar; y las fuerzas críticas, progresistas y de izquierda apoyaron la candidatura de Lula/Bisol. Algunos grupos de centro no optaron por una de las candidaturas, convocando a sus electores a votar libremente.

La grave crisis económica, la redemocratización y las herencias de la dictadura marcaron el debate presidencial, pero lo más significativo en esa disputa se refiere al debate entre dos concepciones y dos proyectos distintos para el país. Uno, fuertemente influenciado por los nuevos dictámenes económicos para la región, tomados del experimento neoliberal en Chile, sumado a la elaboración de la cartilla del Consenso de Washington, que proponía readecuaciones económicas capaces de frenar la recesión económica en Latinoamérica y reacomodar las economías para el crecimiento. El otro, influenciado por el pensamiento y las ideas progresistas y de la izquierda, aunque críticas ante el dogmatismo y el totalitarismo, un socialismo democrático, construido desde abajo por los movimientos sociales y populares.

Pese a las acusaciones —de fraude electoral, de manipulación mediática o de compra de votos, entre otros— en esa segunda vuelta de las elecciones de 1989 triunfó la candidatura Collor/Itamar, por un pequeño margen de diferencia sobre la candidatura Lula/Bisol. Pero el PT, con apenas 10 años, llegó a la década de 1990 como un partido de amplia base social, organizado, actuante, presente en todo el territorio nacional y con círcu-

los internacionales, con importantes victorias electorales y las primeras experiencias de administración pública. Es decir, la elección de 1989 confirmaba el importante papel del Partido de los Trabajadores en el nuevo momento político. La elección de 1989 marcó un momento especial de regreso a la democracia, de polarización de ideas y de distintas concepciones de futuro para el país. Brasil pasaba de la redemocratización a la Nueva República, aunque los problemas heredados de la dictadura y agravados en la redemocratización seguían sin solución.

### *Institucionalización del PT*

#### Neoliberalismo y el fin del siglo xx

La década de 1980 dejaba como herencia un mundo lleno de desigualdades. En ese contexto, dos hechos van a definir el cambio a la etapa neoliberal. El primero de ellos se refiere a la crisis de la URSS, resultado de un proceso de burocratización y centralismo acentuados, plasmado en la caída del muro de Berlín (1989). El segundo tiene que ver con la experiencia del modelo neoliberal en Chile y su posterior diseminación con el Consenso de Washington y los Chicago Boys. La desintegración de la URSS cambió el escenario geopolítico global. Con la desaparición de la bipolaridad y la Guerra Fría, EUA pasaba a ocupar el papel de hegemonía unilateral global. Siendo así, el nuevo modelo de desarrollo impulsado será el neoliberalismo a partir de la experiencia en Chile. Una peligrosa visualización de la relación continuista entre la lucha anticomunista (eliminar la propuesta democrática y socialista de Salvador Allende) y la experimentación del neoliberalismo. “Es sintomático que la primera experiencia neoliberal se haga contra una experiencia socialista y democrática” (Porto-Gonçalves, 2006: 159). Así como es evidente que la dictadura pinochetista quedó a cargo de esa garantía.

Si el “corto” (Hobsbawm, 1996) y “sombrio” (Teixera da Silva, 2006) siglo xx marcó el salto tecnológico-industrial más grande de la historia de la humanidad y la consolidación, por primera vez, de una hegemonía con pretensiones globales, por otro lado y no menos importante, marcará con más claridad “la era de los extremos” (Hobsbawm, 1996), en la que la agudización de la violencia, pobreza, miseria, desempleo, devastación

agrícola, destrucción ambiental, concentración de renta entre otros, alcanzaron niveles insustentables (en lo que se refiere a la capacidad de la naturaleza para generar, regenerar y suplir el modelo capitalista neoliberal) e insostenibles (que tiene que ver con las contradicciones creadas por ese modelo y la producción de nuevos conflictos).

El mundo pasaba a tener una nueva hegemonía y con ella América Latina y el Caribe entrarían a una nueva etapa. La propuesta de rescate económico del Consenso de Washington establecía una nueva “ayuda para el desarrollo” a partir de la dolarización y liberalización de las economías y del creciente proceso de reducción del papel del Estado. Las consecuencias de esta receta agudizaron los problemas heredados de los años 1980.

El “milagro” del neoliberalismo –con la nueva inundación de desechos industriales, el aumento del proceso de financiarización de las economías de la periferia, la reducción del papel del Estado en la garantía de derechos básicos como salud y educación y el aumento de su control social y de regulador de las nuevas formas de interactuar con el capital externo y las empresas transnacionales– proporcionará un breve instante de vigor económico, como en el caso mexicano con Salinas de Gortari que, quizás, se demuestra como el ejemplo más evidente, aunque no es el único. No obstante, ese breve vigor fue arrebatado, acentuando la crisis interna de los países y agudizando las contradicciones. Muchos países de América Latina y el Caribe adhieren a la cartilla del Consenso de Washington, conforme las particularidades y distinciones internas, pero las consecuencias del neoliberalismo en esa región son comparativamente desastrosas y agudizaron los problemas nacionales, convirtiéndolos en problemas macrorregionales.

Brasil no queda fuera de esa lógica. Como he observado antes, las herencias esperaban solución. El gobierno de Collor/Itamar (1990-1992) comienza en ese momento de crisis económica. En los primeros dos años de gobierno fueron elaborados tres planes de estabilización de la inflación.<sup>12</sup> Entre las medidas aplicadas figuran: sustitución de la moneda, privatizaciones de empresas como la Compañía Siderúrgica Nacional, congelamiento de precios y sueldos, reducción de la maquinaria estatal y gastos administrativos, extinción de órganos gubernamentales, dimisión de 360

<sup>12</sup> *Plano Collor I, Plano Collor II y Plano Marcílio.*

mil funcionarios públicos, fin de los incentivos fiscales, aumento de los precios de los servicios básicos, liberación del tipo de cambio y apertura económica a los capitales extranjeros, elevación de las tasas de interés, nuevos préstamos del Fondo Monetario Internacional y la confiscación de los ahorros.

Las medidas tomadas por el gobierno no tuvieron efectos positivos, por el contrario, en los dos primeros años la economía se mantuvo en las cifras hiperinflacionarias. Pero además de la crisis económica, una nueva crisis política se instaló en el país. Collor había defendido en el pleito de 1989 el combate total a la corrupción, una cuestión que en Brasil se configuró como problema crónico y constante, presente en los distintos momentos de nuestra historia, y que sigue demostrando el poder de sus artimañas. La corrupción y el nepotismo se mantuvieron como prácticas constantes y toleradas en los círculos de poder y afectaron la realidad interna y acentuaron los abismos sociales. La corrupción y el nepotismo no son características únicamente brasileñas, impactando también los países de las Américas y de otros continentes (Faoro, 2000).

Elegido gracias a la consigna del fin de la corrupción, Collor fue vinculado por la prensa nacional, a mediados de 1991, a denuncias de irregularidades involucrando personas de su círculo próximo, incluyendo a la primera dama Rosane Collor. Pero fue en mayo de 1992 que a Collor se lo involucró en el esquema de corrupción, lo cual llevó al Congreso Nacional a crear una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI). Las evidencias de los vínculos del mandatario, la extensa cobertura mediática, las presiones políticas y la voz de las calles, incidieron para que la CPI abriera el proceso de *impeachment*<sup>13</sup> del presidente el 2 de octubre de 1992. Collor quedó aislado políticamente, presionado por la oposición y la sociedad, y sin apoyo de las fuerzas conservadoras y de las elites del país. El 29 de septiembre la Cámara de Diputados aprobó el impedimento del presidente, que renunció antes de su condena frente al Senado. La deposición de Collor marcó el primer *impeachment* de un gobernante en la región, así

<sup>13</sup> *Impeachment*, impedimento, impugnación, figura como mecanismo constitucional en Brasil. A partir de la apertura e instauración de proceso, bajo denuncia de crimen de responsabilidad del presidente y que atenten contra la Constitución Federal. El proceso es analizado por el Legislativo y puede resultar en la casación del mandato.

como la primera deposición de un mandatario en el país sin recurrir a golpes de Estado o medios ilegales.

Aunque las presiones y aislamientos políticos, paso a paso, resultaron efectivos, la oposición, fortalecida por los resultados de las elecciones de 1989, ganó espacio en la sociedad y tuvo un papel importante en las presiones por el *impeachment*. Si las huelgas de trabajadores y las protestas sociales marcaban la impopularidad de las medidas y ajustes económicos, esas protestas se ampliaron durante el proceso de casación del presidente. Entre esos movimientos llaman especial atención los estudiantes, que desde el primer momento ocuparon las calles. Las primeras manifestaciones estudiantiles ocurrieron a partir de las primeras denuncias de irregularidad, con pequeñas y medianas marchas que impulsaron a una nueva generación de jóvenes decididos a apropiarse de la lucha política. Estas primeras marchas promovieron el surgimiento de nuevos liderazgos creados al calor de las movilizaciones, pero también fueron blanco de la manipulación de los medios de información, de grupos conservadores y oportunistas, y de la represión por parte de las fuerzas de seguridad, que mantenían y mantienen hasta hoy estructuras militarizadas desde la dictadura. Incluso ante esa intensa disputa por manipular y controlar el descontento popular, estudiantes, sindicatos, movimientos sociales y partidos políticos de oposición, mantuvieron la postura crítica y las movilizaciones. El PT mantuvo su oposición al gobierno de Collor, incentivado por el resultado de las elecciones de 1989, participó activamente de las movilizaciones por el *impeachment*, dio paso a la ampliación de sus bases políticas y de una cada vez más grande inserción popular, aglutinando distintos sectores de la sociedad y con una fuerte adhesión de la juventud.

Con la derrota de Collor, el gobierno quedó a cargo de Itamar Franco (1992-1994), que manifestaba contrariedad y desacuerdo con las medidas económico-financieras, con las privatizaciones y la aplicación de los recursos provenientes de las ventas de las empresas estatales, la sospecha de colaboradores de la dictadura en puestos ministeriales y que alcanzó su punto máximo con los escándalos de corrupción. Si por un lado el país cambió legalmente de mandatario, por el otro, la continuidad de la crisis económica seguía agravándose, llegando al índice más elevado de inflación durante ese gobierno. Varios ministros ocuparon la silla de hacienda, pero la economía empezó a dar señales positivas con el Ministro Fernando Henrique Cardoso y la elaboración de un nuevo plan económico

neoliberal, denominado *Plano Real*, que estancó la hiperinflación e influyó las elecciones subsecuentes.

El mandato de Itamar Franco terminó con la primera transición democrática entre dos representantes elegidos de forma directa en años. Itamar fue sucedido por los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y Marco Maciel, su vicepresidente, por el Partido del Frente Liberal (PFL), miembro tradicional de las elites brasileñas y excolaborador de la dictadura. Triunfaron en las elecciones de 1994 y de 1998, en primera vuelta, contabilizando más votos que todos los candidatos oponentes juntos, incluyendo a sus principales adversarios, entre ellos el PT. En la primera elección de FHC/Maciel lo más determinante para su triunfo fue la paternidad del Plan Real y sus rápidos cambios favorables en el escenario económico. Ya el segundo mandato tuvo que ver con una continuidad de ese paternalismo, aunque más en lo referente a los nuevos vientos de crisis neoliberal. Esta política materializaba el neoliberalismo en Brasil, siguiendo el movimiento similar de experiencias vecinas, como las de Menem, Fujimori, Salinas de Gortari, entre otros.

Entre las medidas neoliberales de los gobiernos FHC/Maciel figuran: la dolarización de la economía, una nueva moneda —el real—, apertura para los capitales extranjeros, reducción de las tarifas de importación, elevación de las tasas de interés, reducción de la maquinaria y función del Estado, privatizaciones de empresas estatales, liquidación o venta de la mayoría de los bancos estatales, renegociación de la deuda pública, ajustes de precios anuales y con base en planillas de producción, aumento de impuestos federales, tercerizaciones y desregulación laboral, entre otras.

En el primer mandato (1995-1998) el gobierno alcanzó niveles elevados de popularidad frente al crecimiento y las mejorías condicionadas por el Plan Real y el neoliberalismo. Pero igual que otros ejemplos —México (1995), Asia (1998), Rusia (1998), Argentina (2001)—, las crisis neoliberales globales afectaron sobremanera a las economías globalizadas, incluyendo a Brasil. El proyecto neoliberal se agudizó frente a la devaluación del real, el aumento vertiginoso de la deuda externa, el aumento de los precios y servicios, los colapsos energéticos y de la salud, los bajos sueldos, el aumento del desempleo y de la informalidad, el crecimiento de la violencia urbana y rural, la concentración de la tierra y el aumento del conflicto agrario, la concentración de la renta, el colapso urbano, la decadencia y crisis privatizadora del sistema educativo, la falta de pers-



pectivas de futuro, el crecimiento del hambre y de los contingentes de miserables son algunos ejemplos del impacto del neoliberalismo en Brasil. Impactos comparables a los de otros países de la región y del mundo en ese momento.

El impacto del neoliberalismo también viene acoplado a la nueva doctrina de seguridad. El fin del campo socialista y el triunfalismo capitalista determinaron un nuevo escenario, con un Nuevo Orden Global. La bipolaridad daba lugar a la unilateralidad estadounidense, con la extensión del capitalismo en todo el globo y promoviendo la Globalización Neoliberal como nuevo rumbo. Concomitantemente, la doctrina cambia del anticomunismo hacia la Nueva Agenda de Seguridad, que fragmenta –o pulveriza– el concepto de seguridad. El anticomunismo da paso a un conjunto de temas que incluyen: Narcotráfico, Medio Ambiente, Migración, Terrorismo, entre otros (Boesner, 1996; Messari, 2004; Novion, 2011).

Este cambio hacia un mundo globalizado, neoliberal y anti-narcoterrorismo afectará el escenario internacional y nacional. Esta política no solamente redujo el papel del Estado y de sus funciones sociales, también desarticuló leyes laborales, afectando conquistas históricas de los trabajadores. Los sindicatos, que se mantuvieron movilizados y enfrentaron largas huelgas, fueron significativamente afectados por las políticas neoliberales. Huelgas, negociaciones y luchas salariales, contrarias a las reformas neoliberales, fracasaron y no alcanzaron lo reivindicado. Las estrategias y la máquina del gobierno, destinadas a la implementación neoliberal, fragilizaron a los sindicatos en los procesos de negociación. Situación que determinó una crisis del sindicalismo, reduciendo su importancia y funcionalidad. Es decir, el neoliberalismo buscó amordazar al sindicalismo combativo, con apoyo del sindicalismo oportunista. El nuevo sindicalismo sufrió el fuerte impacto del neoliberalismo, en una tentativa evidente por desarticularlo.

También el PT sufrirá los impactos de esa crisis sindical, base importante de sustentación del partido. Pero esa crisis alcanzó el escenario interno en un momento particular, la derrota electoral en 1989, la crisis del campo socialista, el impacto del neoliberalismo, marcarán cambios importantes en sus pretensiones futuras. Si el PT en la década de 1980 se caracterizó por su construcción desde abajo y por ampliar su base social, en la década de 1990 pasará por un proceso de institucionalización que permita su ascenso al poder. Los Congresos del PT –ya fueran locales-regionales-nacionales, revelando una práctica democrática particular–, a lo

largo de la década de 1990, determinaron ese proceso de transformación interna, preparándolo para el ascenso al poder.

Las disputas internas –entre las diferentes fuerzas, tendencias y corrientes políticas– marcaron un profundo debate ideológico, conformando dos campos políticos internos: uno hegemónico –llamado campo mayoritario– que aglutinaba el discurso de la institucionalización; y otro contrahegemónico –llamado de izquierda del PT– crítico del proceso de institucionalización y defensor del proyecto fundacional. Ambos campos también eran conocidos como *Lulismo* y *Petismo*, respectivamente, situación que evidencia dos proyectos distintos en el partido. Frente a la correlación de fuerzas, el discurso socialista empezaba a perder espacio frente a un discurso socialdemócrata, ampliando sus acuerdos y alianzas hacia grupos de centro y de derecha. Es decir, un cambio de la idea de Frente Único por la idea de Frente Amplio, que con el pasar de los años se hizo cada vez más amplio.

Ese cambio institucionalizador en el PT ocasionó fracturas profundas, pero también proporcionó experiencias importantes para su proyecto político. Frente a las fracturas, en lo ideológico es perceptible la radicalización de las disputas internas, que incluso ocasionó la expulsión de tendencias y corrientes políticas radicales. En lo organizacional la fractura se revela de mayor gravedad, reduciendo gradualmente el papel de los Núcleos de Base, y poco a poco reordenando los mecanismos decisorios (Harnecker, 1994). Sobre las experiencias de base, el partido en la década de 1990 ocupó de forma creciente el espacio político. La institucionalización adoptó un discurso de desradicalización que tornó sus ideas más accesibles a amplios sectores de la sociedad. El resultado de ese cambio de discurso fue una desmitificación de sus ideas y propuestas y el gradual proceso de triunfos electorales en puestos de gobiernos locales y regionales, además de un número creciente de diputados y senadores.

En ese escenario de crisis sindical, de crisis del campo socialista y de efervescencia neoliberal, también se observó el reflujo de las izquierdas, de sus organizaciones y de sus intelectuales, que disminuidos por el impacto del cambio global no reaccionaron frente a esos acontecimientos (Ceceña, 2004). Esa situación cambiará de forma innovadora con el surgimiento de nuevos movimientos sociales, producto de una “subversión epistemológica” (Ceceña, 2006). Son los denominados movimientos de un tipo nuevo que pasaron a conformar la crítica al proceso neoliberal, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, la lucha

del pueblo mapuche en Chile, de quechuas y aimaras en Bolivia y Perú, entre otros.

En el caso brasileño figura la rápida consolidación del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) que alcanzó visibilidad nacional e internacional frente a la lucha por la tierra y el fin del conflicto en el campo, y a partir de su innovación aproximando las cuestiones del campo con las demandas urbanas, locales, nacionales y globales. Para eso, presentaron una nueva agenda política, de resignificación de la lucha social, de combate al neoliberalismo y a la globalización del capital, y de construcción de un proyecto alternativo para el país. Además del MST, otros movimientos de un tipo nuevo afloraron en Brasil, como los indígenas, los ribereños, los afrodescendientes, los sin techo, entre otros, cada uno con sus particularidades. Si por un lado el neoliberalismo ha actuado en la desarticulación de los movimientos sociales, con mayor impacto en el sindical; por otro lado, la nueva doctrina de seguridad tratará de clasificar a los nuevos movimientos sociales con base en el narcoterrorismo, de forma desideologizada y criminalizadora. Una cuestión en evidencia y que es comparable entre los distintos países de la región.

### *Los trabajadores en el poder*

#### Siglo XXI y el triunfo electoral del PT

El fin del periodo FHC/Maciél (1994-1998/1999-2002) dejaba a Brasil en la más grave crisis financiera de su historia, con fuertes evidencias de corrupción,<sup>14</sup> con aumentos de los intereses reales y de la deuda interna. Fue en ese escenario de crisis neoliberal, de devaluación del real y la elevación del dólar en el país, de reducción de las inversiones extranjeras, de sueldos desfasados, de amplio desempleo, de crecimiento de la informalidad, de aproximadamente 35 millones de brasileños en condición de miseria, entre otros, que se realizaron las elecciones del 2002.

<sup>14</sup> La venta de la empresa Telebrás, los gastos para las festividades de los 500 años de Brasil, la compra de votos para la aprobación de la reelección, escuchas telefónicas, son algunos de los varios escándalos en ese periodo.

La sucesión presidencial se polarizó entre las candidaturas de José Serra, del PSDB, y Rita Camata, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en la alianza de la situación; y Lula del PT y José de Alencar del Partido Liberal (PL) en la coligación de la oposición. El resultado de las elecciones, hasta el último momento, fue asombroso por los antiguos temores frente a un ascenso de las izquierdas brasileñas. Las amenazas externas de fuga de capitales no frenaron el éxito de la candidatura de Lula, que con la “Carta al pueblo brasileño”<sup>15</sup> se comprometió con la manutención de los acuerdos y negocios existentes y heredados. Esa carta representó un compromiso definitivo de institucionalización del partido, de gobernabilidad y estabilidad del país dentro de la lógica del capital. La llegada del PT al gobierno de Brasil estuvo íntimamente vinculada a su proceso gradual de institucionalización y de elaboración de un discurso más accesible al amplio espectro de la sociedad. Un cambio que resultó victorioso para el proyecto de ascenso, pero que tendría consecuencias en las definiciones futuras y en su capacidad de innovación.

Después de tres tentativas electorales frustradas (1989, 1994, 1998), la izquierda brasileña llegó al gobierno de manera democrática abriendo un nuevo momento histórico. El triunfo electoral de Luiz Inácio Lula da Silva y José de Alencar, por dos mandatos consecutivos (2003-2006; 2007-2010) marcaron de forma definitiva la llegada del Partido de los Trabajadores al poder. Además de alcanzar también la sucesión y continuidad del proyecto con el gobierno de Dilma Rousseff (PT) y Michel Temer (PMDB), por los dos periodos siguientes (2011-2014; 2015-2018).

El gobierno Lula/Alencar no solamente tuvo que proceder ante la crisis interna en la que había quedado el país después del segundo gobierno FHC/Maciél (1998-2002), también tuvo que lidiar con los resultados de las políticas neoliberales hegemónicas y sus repercusiones internas. Su elección había ocasionado la más grande participación ciudadana en toda la historia brasileña (61% de los votos) y colocaba la esperanza de la población en una salida a la nueva crisis financiera. Lula/Alencar recibieron el mandato de la sociedad, con la creencia en una economía estable, con baja inflación y bajo índice de desempleo aunados a un crecimiento económico y todo eso sin excluir las políticas sociales y la postura crítica al modelo neoliberal. Se implementaron una serie de medidas negándo-

<sup>15</sup> Véase <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u33908.shtml>>.

se a mantener la misma política económica de su antecesor. La prensa mundial caracterizó su gobierno como un importante laboratorio y horizonte de consolidación de una “nueva izquierda” ya que revelaba cambios significativos en cuanto a la postura y las políticas tanto del candidato como del Partido de los Trabajadores, en comparación con sus intentos anteriores. Lula proponía mantener la aplicación económica de la política neoliberal de forma crítica, adherida a acciones políticas sociales concretas y de amplia actuación.

La ausencia (u olvido) de un modelo o proyecto alternativo al neoliberalismo empujó a las “nuevas izquierdas” en Latinoamérica a una política neoliberal crítica, con fuertes medidas sociales, como los actuales casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, entre otros. La primera década del siglo XXI acompañó un proceso de cambio hacia gobiernos de izquierda en la mayoría de los países del centro-sur del continente. Unos más que otros, con posturas críticas al modelo neoliberal seguidas del aumento de políticas sociales, de formas diversas, estos gobiernos empezaron un proceso lento y paulatino de transformaciones concretas en las realidades internas. Aparentemente el carácter diferencial de la “nueva izquierda” estaría afincado en el énfasis en las políticas sociales y en la mejoría de la renta y vida de la población, contrarrestado por la “inevitable implementación neoliberal”. En relación al gobierno de Lula/Alencar, se buscó un fuerte grupo para la actuación económica sin olvidarse de dar voz a los representantes legítimos de la sociedad. Se combinaba un fuerte grupo económico con un fuerte grupo de acción social, evidencia de la existencia de diferentes voces en la estructura interministerial del gobierno, característico de un gobierno democrático, y evidencia de una política neoliberal crítica, que combina aumento de inversiones internacionales y tasas de interés elevadas con crecimiento del Estado y manutención y ampliación de políticas sociales.

El resultado de su política económica, de una situación económica estable y de crecimiento económico del país, garantizó la reelección de Lula (con el 60% de los votos). Una política de estabilidad económica combinada con baja inflación y crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la reducción del desempleo, distribución de ingresos, la creación de microcréditos, el aumento de las exportaciones unido al aumento de la balanza comercial; además de la paralización de las privatizaciones. El momento de estabilidad y crecimiento permitió, inclusive, pagar la deuda externa

de Brasil (2007), así como pasar también a la condición de país acreedor del FMI (2009), logros ampliamente difundidos en los medios.

En otros ámbitos también se observaron importantes cambios, como en la política internacional, estrechando relaciones con el Mercosur, así como con otros mercados regionales, diversificando sus relaciones con otros países y/o bloques regionales, más allá del hegemónico, como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China e África del Sur) y el IBAS (India, Brasil y África del Sur). En la educación, con el fin del descuido en relación a la enseñanza superior y las universidades federales, con el aumento de las inversiones que ampliaron la matrícula, la realización de concursos públicos para contratación de docentes, la adopción de cuotas raciales y sociales como mecanismo de reducción de la desigualdad en el acceso a la enseñanza superior, inversión y construcción de infraestructura ampliando los espacios, la creación de once nuevas universidades públicas –como el proyecto innovador de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA)–,<sup>16</sup> la creación de nuevos fondos y programas específicos, como el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB)<sup>17</sup> y el Programa Universidad para Todos (PROUNI),<sup>18</sup> la creación de incentivos y políticas de becas para estudiantes de baja renta, posibilitando a la juventud trabajadora acceder a los cursos nocturnos y a las universidades privadas.

Por otro lado, el gobierno de Lula también encontró graves problemas. Si la política económica ha propiciado un crecimiento real del país, el aumento de sus relaciones comerciales con una política de exportación cada vez mayor y con un saldo positivo en la balanza comercial, ese método se ha caracterizado por altas tasas de interés siendo, quizás, las más elevadas del mundo. Esas altas tasas promovieron una inundación de capitales financieros, disparando el valor del real en el mercado internacional, además de controlar el regreso de la inflación del final del gobierno Cardoso, que repercutieron en los precios de los bienes de consumo y en la política de sueldos. Las centrales sindicales, como la CUT, han denunciado que la manutención de las elevadas tasas de interés refleja la

<sup>16</sup> Véase <http://www.unila.edu.br>.

<sup>17</sup> Véase <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>.

<sup>18</sup> Véase <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php>.

“obsesión por los intereses económicos reales más altos del mundo, siendo injusta para la clases trabajadora”.<sup>19</sup>

El gobierno también sufrió fuertes críticas con el escándalo de corrupción denominado de *mensalão*, denunciado por las instituciones investigadoras del gobierno, involucrando a altos miembros del PT y de otros partidos, incluyendo la oposición, en el financiamiento de campañas electorales, conocido como “caja 2”. El Tribunal Superior Electoral juzgó, condenó y encarceló a los involucrados en el esquema (2013), un juicio que evidentemente sobrepasó el ámbito jurídico y judicial, y alcanzó el ámbito mediático, ideológico y político. Aunque esa práctica no sea nueva, creyéndola natural para la gobernabilidad, las adaptaciones de institucionalización del partido y de su programa abrieron espacio para el surgimiento de prácticas inaceptables para los principios éticos y políticos históricos del PT y para gran parte de la población.

La institucionalización permitió la aproximación de sectores históricamente involucrados con los esquemas de poder, que entendieron el cambio de discurso y práctica como posibilidad de mantener sus esquemas de ganancias. Pero también son perceptibles posturas sesgadas en el discurso y papel de los medios de comunicación en los resultados de los juicios frente a las evidencias reales. Lo que sí es importante mencionar es que estos esquemas de corrupción pasan al conocimiento público con el fortalecimiento de los órganos federales de investigación, que ganan mayor poder de actuación durante el gobierno de Lula/Alencar. Diferente de los encubrimientos característicos de los esquemas de corrupción del periodo anterior, los órganos responsables por el combate a la corrupción adquieren mayor autonomía de actuación, independientemente del partido en el poder.

Si, por un lado, el problema histórico de la corrupción es una evidencia de la continuidad de prácticas y relaciones de poder características de nuestra colonialidad (Lander, 2000), por otro lado, los órganos responsables de dismantelar estos esquemas ganan, por primera vez, mayor libertad de actuación y poder de investigación. La posibilidad de investigar libremente, institucionalmente, denuncias y esquemas de corrupción hacen explícitos escándalos que afectan a distintos sectores de la clase política y empresarial. Es decir, las investigaciones eran parciales, di-

<sup>19</sup> Véase Adoue (2008).

reccionadas y estaban bajo tutela política, como el ejemplo del continuo encajonamiento al olvido de las denuncias de corrupción durante el gobierno Cardoso/Maciel. En la actualidad, ese fortalecimiento de los órganos permitió una mayor efectividad de las investigaciones, perceptibles incluso en las denuncias que involucran a miembros del gobierno.

En relación a la reforma agraria, aunque haya posibilitado un aumento vertiginoso del número de sin tierras asentados en tierras improductivas expropiadas con indemnizaciones, ese número todavía es pequeño frente a la necesidad efectiva. Si el aumento de los asentamientos es notable, por otro lado el agronegocio también ha avanzado sobre las tierras, aumentando el cinturón de la soya en el centro-oeste y la envestida de este sector en algunos puntos de la Amazonía. La continuidad de la política desarrollista<sup>20</sup> es la que ha permitido el crecimiento del país insertando nuevos espacios y grupos sociales a la lógica del capital. La disputa entre capitales externos e intereses distintos a las comunidades locales y originarias son evidencias de una frontera agrícola todavía abierta, productora de nuevos conflictos. En ese sentido, las políticas desarrollista contenidas en la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) han demostrado la centralidad de esas acciones en áreas específicas (Novion, 2011).

Pese a los problemas y críticas enfrentados, el segundo gobierno Lula/Alencar finalizó con los más elevados índices de aprobación de un gobierno en la historia política brasileña. Más de 80% de aprobación es reflejo del control de la economía y de la inflación, de la elevación del Producto Interno Bruto, de reducidas tasas de desempleo, del cambio en la condición de deudor a acreedor junto a los organismos de financiación internacional y de un fuerte crecimiento de las reservas económicas internacionales. Así como es resultado de la implementación de programas sociales de reducción de la pobreza y de aumento de la distribución de renta (Bolsa Familia), de reducción de la mortalidad infantil, de combate a la esclavitud, entre otros. Aunque quedaban problemas importantes, los avances alcanzados por el proyecto del PT fueron significativos y apun-

<sup>20</sup> Aunque se entienda por política desarrollista la búsqueda de industrialización y desarrollo con apoyo de inversiones extranjeras, con elevadas tasas de interés y que elevan el endeudamiento externo, en este artículo se entiende esa noción como mecanismo de involucramiento desigual de un país, su población y su territorio, en el sistema de producción y reproducción del sistema capitalista.



taloron su continuidad. El escenario favorable permite la construcción de la sucesión del gobierno Lula/Alencar con un candidato vinculado al proyecto del PT y de sus aliados.

### *Siguen los trabajadores*

#### Continuidad, crisis y nuevos desafíos

A diferencia de lo habitual, que el candidato del PT fuera escogido por elecciones internas, el nombre del sucesor de Lula fue definido sin seguir los procedimientos históricos y reglamentarios. Lula lanzó como candidata a la sucesión presidencial por el PT a su Ministra Jefa de la Casa Civil, Dilma Vana Rousseff<sup>21</sup> que, junto con Michel Temer (PMDB), conformaron la candidatura de situación. Se propusieron continuar, concretizar y avanzar en los cambios y políticas iniciadas por el gobierno Lula/Alencar, rasgos evidentes en la propuesta *Brasil, solidez macroeconômica e inclusão social* y en el *Programa para a Aceleração do Crescimento* (PAC). Políticas sociales y de infraestructura que combinaban estabilidad económica, gran inversión de capitales, aceleración de la producción y del comercio con mayor integración entre las regiones, políticas de inclusión social, reducción de la pobreza y aumento de la distribución de renta.

Las elecciones de 2010 estuvieron marcadas por una intensa disputa política. Dos candidaturas de oposición ganaron mayor fuerza, ambas críticas al gobierno Lula/Alencar. La candidatura de José Serra (PSDB) y de Antônio Indio da Costa (DEM),<sup>22</sup> y la candidatura de Marina Silva y de Guilherme Leal, ambos del Partido Verde (PV). La primera candidatura defendía una mayor ortodoxia neoliberal en el país, incluyendo privatizaciones y reducción de las políticas sociales, una suerte de regreso readaptado al modelo neoliberal del periodo anterior. La segunda

<sup>21</sup> Dilma actuó en la lucha armada contra la dictadura, fue presa y torturada. Véase *Relatório Final da Comissão da Verdade* (< [http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=571](http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571)>).

<sup>22</sup> El Partido Demócratas (DEM) en realidad es el extinto Partido del Frente Liberal (PFL), de Marcos Maciel, vicepresidente de FHC. El cambio de nombre tiene que ver con una posible reforma política, además de silenciar anteriores vínculos con la dictadura.

era la postulación de Marina Silva, quien ocupó el cargo de Ministra del Medio Ambiente (2003-2008) durante el gobierno Lula/Alencar, militante histórica del PT que decidió en 2009 abandonar sus filas por estar en desacuerdo, principalmente, con las políticas ambientales del gobierno y con las amplias alianzas, que aproximaron al partido a figuras como José Sarney, Fernando Collor y Paulo Maluf.

La campaña estuvo marcada por cuestiones polémicas que polarizaron el debate. El punto central de este fue la comparación entre los gobiernos del PSDB y los del PT, ampliamente difundidos en la internet y en las redes sociales, y que ocuparon un lugar destacado en esas elecciones. La salud pública y el Sistema Único de Salud (SUS); el futuro de la educación pública; la inversión y el combate al analfabetismo; la continuidad, cambio, adaptación o extinción de las políticas y programas sociales; la escalada de la violencia, de la criminalidad, de las drogas y las alternativas para la seguridad pública; la construcción de megaobras de infraestructura, la devastación natural y el futuro de la Amazonía; el avance del agrogocio, las *desterritorializaciones* (Haesbaert, 2004), la ocupación de la tierra, y los variados conflictos rurales; la despenalización del aborto; la actuación de los candidatos durante la dictadura; la religión y el estado laico; el matrimonio y la unión civil entre personas del mismo género; la reforma política y de la previsión social; política externa y actuación internacional; movilidad y reforma urbana; la administración de Petrobras y el futuro de las reservas petrolíferas en la camada del Pré-Sal, entre otros, marcaron las principales temáticas debatidas.

La polarización entre PT y PSDB confirmó la necesidad de una segunda vuelta, en la que se configuraron, respectivamente, dos coaliciones: *Para o Brasil Continuar Mudando* y *Brasil Pode Mais*, que polemizaron todavía más las cuestiones arriba mencionadas. El resultado de las urnas confirmó la continuidad de los avances emprendidos en el país por el proyecto del PT en los últimos años, pero también apuntaron una continuidad crítica, frente a la necesidad de soluciones y atenciones a problemáticas concretas, conforme los puntos mencionados arriba.

El gobierno Dilma/Temer (2011-2014) se inició con elevados índices de aprobación, igualándose a los números históricos de Lula/Alencar. Dieron continuidad a la aplicación de las políticas emprendidas por su predecesor, manteniendo la política económica. Con el impacto de la crisis del 2008, que afectó de forma distinta a los países del mundo —a unos más que otros—, la economía brasileña enfrentó la elevación de las tasas

de inflación, a índices del principio del gobierno Lula/Alencar. Cuestión que determinó el aumento de las tasas de interés —las más elevadas del mundo—. El Producto Interno Bruto (PIB) presentó crecimiento en los últimos cuatro años, a pesar de estar por debajo de lo esperado por el propio gobierno. En 2013, momento de preocupación internacional por la crisis, Brasil presentó crecimiento de 2.3%, según el Instituto Brasileño Geográfico y Estadístico (IBGE),<sup>23</sup> quedando atrás apenas de China (7.7%) y Corea del Sur (2.8%).<sup>24</sup> Se mantuvo la continuidad de las políticas desarrollistas, de aceleración del crecimiento (PAC),<sup>25</sup> que establece un conjunto de políticas económicas, de construcción de infraestructura en áreas de saneamiento, habitación, transporte, energía y recursos hídricos, entre otras.

En lo relativo a las políticas sociales, la política de Bolsa Familia completó una década de resultados positivos, una exitosa experiencia reconocida por las Naciones Unidas y otros organismos y gobiernos internacionales como la más grande experiencia de transferencia de renta del mundo. Se configuró como una política pública de Estado que proporcionó un cambio de vida atendiendo a aproximadamente 14 millones de familias —alrededor de 50 millones de personas—, a partir de una red de conquistas de protección mínima, que en 2011 pasó a integrar una política más amplia y consistente, denominada Plan Brasil Sin Miseria.<sup>26</sup>

Fueron significativos las conquistas, cambios y avances alcanzados por esta política. Con base en los datos oficiales, en la educación 15.4 millones de niños y adolescentes cumplen el compromiso de permanencia escolar, con bajos índices de deserción escolar (por debajo de los índices nacionales) y con elevadas tasas de aprobación (por arriba de los índices nacionales). En la salud, entre 2004 y 2009, un fuerte impacto de 19.4% en la reducción de la mortalidad infantil, además de asistir a 8.7 millones de familias y con 5.1 millones de niños vacunados al día. En la economía se establece el efecto multiplicador, reduciendo la desigualdad de la ren-

<sup>23</sup> Véase <<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/02/27/economia-brasileira-cresce-23-em-2013-segundo-ibge.htm>>.

<sup>24</sup> Véase <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pib-cresce-2-3-em-2013-puxado-por-agropecuaria-e-investimentos,178695e>>.

<sup>25</sup> Véase <<http://www.pac.gov.br>>.

<sup>26</sup> Véase Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/124>>.

ta domiciliar, donde las inversiones en esta política incrementan positivamente a la economía nacional.<sup>27</sup> En relación a trabajo y renta 75.4% de los beneficiarios adultos trabajan, así como 10% de los 3.5 millones de microemprendedores individuales en Brasil son atendidos por el programa. Una cuestión que rebate las críticas persistentes de los sectores conservadores que denunciaron la aplicación de una política asistencialista, en el sentido tradicional, que sostiene la pobreza con finalidad político-electoral, sin incorporarla al mercado interno ni al consumo.

Más allá de las críticas que pueden ser formuladas, sin el programa Bolsa Familia alrededor de 36 millones de brasileños estarían en la pobreza extrema. En 2011, esa política pública de Estado permitió que 14 millones de personas superaran la extrema pobreza, y otros 3.1 millones con el Plan Brasil Sin Miseria. En 2012 se implementó la Acción Brasil Cariñoso,<sup>28</sup> que permitió a 16.45 millones de personas superar la extrema pobreza. Según el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), desde el lanzamiento del Plan Brasil Sin Miseria alrededor de 22 millones de personas superaron la extrema pobreza en Brasil.

Aunque la aprobación al gobierno había sido alta desde el inicio del mandato y se evidenciaban los importantes resultados de las políticas sociales perpetradas en la última década, en junio de 2013 explotaron históricas protestas por todo el país, movilizando a miles de personas, en diferentes lugares, tanto en grandes centros urbanos como en pequeñas ciudades del interior brasileño, manifestando un conjunto de críticas frente a la realidad actual. Esas movilizaciones no tenían un discurso común, se dividían entre diferentes consignas políticas –internacionales, nacionales, regionales, o locales–, con distintas coloraciones ideológicas, que variaban entre discursos más conservadores y más progresistas. Una multiplicidad de consignas, manifestadas en las marchas, que criticaban las políticas, decisiones y corrupción de los poderes Ejecutivo

<sup>27</sup> Según datos del *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), por cada R\$ 1 invertido en el programa se genera un regreso de R\$ 1.78 para el PIB y se amplía el consumo de las familias en R\$ 2.40.

<sup>28</sup> Acción Brasil Cariñoso tiene como meta actuar en perspectiva integrada con las áreas de educación y salud, frente a una de las caras más brutales de la miseria, su alta incidencia entre niños y adolescentes de hasta quince años, principalmente en los grupos más vulnerables, entre niños de cero a seis años. Véase <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso>>.

y Legislativo –nacional, estatales o municipales–; las condiciones de la seguridad, salud y transporte públicos; los impactos causados por las megaobras de infraestructura, como Belo Monte; la falta de respuesta a las demandas de minorías sociales, como la demarcación de tierras indígenas y de afrodescendientes, o el reconocimiento de los derechos LGBT; la propuesta evangélica de la “*Cura Gay*”; la continua violencia y represión policial y la consigna de la desmilitarización de la policía; los elevados gastos por el Mundial de Fútbol y las imposiciones de la FIFA; el retroceso en el Código Forestal Brasileño y la inserción desarrollista de la Amazonía en la realidad interna y externa, entre otras.

Las protestas de junio de 2013 presentaban también una nueva generación de jóvenes, que han vivido sólo la experiencia del gobierno del PT. Despuntaba una nueva generación que ha decidido apropiarse de la lucha política, cuestión importante para cualquier sociedad, la participación de las distintas generaciones y la renovación en la construcción política y social. Aunque la multiplicidad de discursos es notable, el amplio abanico de reivindicaciones permite observar algunas consignas más conservadoras y otras más progresistas. La disputa entre un discurso capitalista-neoliberal y otro social-transformador permiten observar el agotamiento de la fórmula socialdemócrata de compactación de clases, aplicado por el proyecto institucionalizado del PT.

La política desarrollista implementada por el gobierno, contrarrestada con políticas sociales y de distribución de renta, lo que he denominado como “neoliberalismo crítico” y fórmula socialdemócrata, indudablemente alcanzó cambios significativos en la realidad de vida de millones de brasileños, como ya fue señalado, principalmente en las capas pobres de la sociedad, pero también promovió un elevado enriquecimiento de las elites del país. Ese fenómeno de creciente elevación de vida de todas las parcelas de la sociedad no se podrá mantener *ad infinitum*. Cuestión que exigiría una nueva definición del PT, de continuidad en la lógica del capital y consecuentemente de retroceso de las conquistas alcanzadas; o de un cambio transformador, que avance en conquistas reales para la mayoría de la población.

Aunque el Mundial haya trascurrido sin mayores inconvenientes, en octubre-noviembre de 2014 se realizaron nuevas elecciones presidenciales. El PT y el PMDB postularon la reelección de Dilma/Temer. Entre los demás postulantes, se destacaron dos candidaturas de oposición: la del PSDB, con el senador y exgobernador de Minas Gerais, Aécio Neves (pre-

sidente) y el exguerrillero y senador, Aloysio Nunes (vicepresidente); la otra, del PSB con el exministro de ciencia y tecnología del gobierno Lula y exgobernador de Pernambuco, Eduardo Campos (presidente) y Marina Silva (vicepresidente), invitada por Campos a ingresar a último momento al PSB, una vez que no obtuvo firmas suficientes para la creación de un nuevo partido, denominado *Rede Sustentabilidade*.

La campaña presidencial transcurría dentro de lo previsto, manteniéndose una significativa diferencia en las intenciones de voto, apuntando a la reelección de Dilma/Temer, cuando un accidente cambió los rumbos electorales y creó una turbulencia política en el país. El accidente de avión en el que murió el candidato Eduardo Campos, junto con otros asesores, el 13 de agosto de 2014, modificó el panorama electoral. Marina ocupó el lugar de Campos catapultando su candidatura en medio de un sentimiento de conmoción nacional, que contó con un fuerte apoyo mediático. Las candidaturas del PT y del PSDB perdieron porcentajes significativos, cambiando el escenario político-electoral. Pero ese cambio de escenario no se mantuvo, el descenso de la candidatura de Marina fue ocasionado por dudas y retrocesos frente a posiciones y propuestas presentadas. Se confirmó lo previsto anteriormente, con la necesidad de una segunda vuelta entre el PT y el PSDB. La comparación entre los distintos gobiernos fue nuevamente objeto de los debates y gran parte de los temas mencionados anteriormente regresaron a la pauta política, junto a las críticas frente a la estagnación de la economía, la elevación de la inflación, los escándalos de corrupción en Petrobras, entre otros. La segunda vuelta de las elecciones marcó una importante división de la sociedad frente al futuro. La propuesta del PSDB, que mantenía una lógica neoliberal ortodoxa, recibió el apoyo de Marina y del PSB. Esto rompió su histórica alianza con el PT y constituyó una defensa de la ortodoxia neoliberal, lo cual implicaba el retroceso de las conquistas sociales por medio de políticas de ajuste y austeridad.

El resultado de las urnas, el 15 de noviembre de 2014, confirmó la reelección de Dilma/Temer por una pequeña diferencia. También evidenció la existencia de una fractura de la sociedad brasileña, expresada en la importante votación que consiguió la fórmula Aécio/Aloysio. El avance y reacomodo del discurso neoliberal, junto a posturas conservadoras, se hicieron evidentes en la renovación del Congreso Nacional, con el perfil más conservador desde 1964. Los parlamentarios más votados confirmaron la existencia de dos grupos con fuerte expresión. El *grupo de la bala*,

contrario a los derechos humanos, favorable a la reducción de la edad penal, con algunos nostálgicos de la dictadura militar; y el *grupo de la religión*, mayoritariamente compuesto por evangélicos que están en contra de los derechos LGBT y el reconocimiento de las religiones de matriz africana y las cosmologías indígenas. Estos grupos están conformados por parlamentarios de diferentes partidos, que actúan de forma transversal a las estructuras partidarias en discusiones nacionales.

### *¿Continuidad o cambio?*

#### Las no-certezas de la actualidad

El primer año del segundo mandato de Dilma/Temer (2015) ha transcurrido bajo turbulencia política. Multitudinarias manifestaciones, financiadas económica y políticamente por la oposición –del PSDB a los nostálgicos de la dictadura– y por empresas internacionales,<sup>29</sup> ocuparon las calles en diferentes meses del año. Influenciadas por la desilusión en la derrota electoral, pero también por las evidencias de corrupción en Petrobras, las denuncias de operaciones presupuestarias denominadas *pedaladas fiscales*<sup>30</sup> que habría ejecutado el gobierno, los escándalos de corrupción del presidente de la Cámara de Diputados, la inoperancia y crisis del Legislativo, el aumento de la inflación y del desempleo, la devaluación del real y la reducción de las inversiones extranjeras, entre otras causas. Constituyendo un movimiento que ha presionado al Legislativo y al Judicial por la apertura del proceso de *impeachment*, o que apeló a las Fuerzas Armadas por un “Intervencionismo Militar”, como forma de derrocar al gobierno Dilma/Temer.

En sentido contrario al anterior, las organizaciones sociales y movimientos populares reagruparon fuerzas en defensa del gobierno elegido democráticamente. Inicialmente de forma más contenida, la militancia de base del gobierno pasó a la movilización. A los escándalos anterior-

<sup>29</sup> Véase <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/outras-palavras/quem-esta-por-tras-do-protesto-no-dia-15-3213.html>>.

<sup>30</sup> *Pedaladas fiscales* serían aquellas operaciones realizadas por el Tesoro Nacional que no están previstas en la legislación y que se hacen para maquillarlas cuentas públicas.

mente mencionados se sumó el hecho de que políticos de ambos espectros se encontraron involucrados en esos escándalos de corrupción, una cuestión ignorada deliberadamente por la prensa para la manipulación de la opinión pública. Las movilizaciones de la base de sustentación del gobierno pasaron a ganar cuerpo y apoyo frente a las tentativas antidemocráticas de la oposición que intentaban derrocar al gobierno. La consigna *Não Vai Ter Golpe* pasó a aglutinar sectores sociales, populares y partidarios, contrarios a las artimañas que burlan los procedimientos jurídicos y constitucionales, así como el orden democrático. Esta reaglutinación y movilización de los sectores progresistas y de izquierda también hicieron críticas importantes al gobierno —como la paralización de la reforma agraria, de la demarcación de tierras indígenas, el retroceso en las políticas ambientales, el avance de la agroindustria, entre otros—, además de promover la unidad en defensa de la democracia y, principalmente, proponer una salida a la izquierda.

Aunque el *impeachment* es un dispositivo constitucional la forma en la que ese proceso ha sido llevado a cabo por el Congreso Nacional no respeta los dispositivos legales y constitucionales, además de poner en duda las reales intenciones y los probables beneficiarios. Es curioso percibir la aglutinación de fuerzas que en el pasado tuvieron un papel preponderante en la parcela civil involucrada en el golpe de 1964: la elite política conservadora, dominante en el Congreso Nacional y protagonista de las maniobras que paralizaron al país y adelantaron la solicitud de impedimento de la presidenta;<sup>31</sup> la elite informacional, como la Red Globo de Televisión, que ha hecho una campaña masiva y de movilización en contra del gobierno, además de ocultarle a la prensa internacional los acontecimientos reales;<sup>32</sup> la elite económica, con los empresarios de la

<sup>31</sup> En este caso, el presidente del Congreso Nacional, Eduardo Cunha, del partido del vicepresidente de la República (PMDB), ha maniobrado las pautas y el proceso de *impeachment*, mientras que la Comisión de Ética lo investiga por escándalos de corrupción que van de cuentas en Suiza a los *Panamá Papers*. Véase <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/as-principais-acusacoes-contru-eduardo-cunha/>>. El propio vicepresidente también está involucrado en las maniobras golpistas y ha sido denunciado por corrupción. Véase <<http://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-pesa-contru-temer-na-lava-jato>>.

<sup>32</sup> Véase <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2016/03/jornalista-glenn-greenwald-denuncia-tentativa-de-golpe-em-curso-no-brasil.html>>. Sobre la deuda de Globo, véase <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/por-que-a-divida-da-globo-nao-e-manchete-de-jornal-670.html>>.



Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), que han financiado a los sectores opositores;<sup>33</sup> se suma también la elite jurídica, que ha dado tratamiento distinto a los problemas de corrupción centrando todo su atención en el PT, en Dilma y en Lula, por lo que políticos influyentes ya mencionados e involucrados en varios casos de corrupción y con montos mucho más expresivos, nos reciben la misma atención, como es el caso de Aécio Neves, Eduardo Cunha, Michel Temer, entre otros.

Además de esas evidencias, la percepción de que el *impeachment* configura un Golpe Institucional es más plausible. Desde el triunfo de Dilma en las últimas elecciones, con casi 54 millones de votos, la oposición no ha aceptado ese resultado e intenta por inúmeros caminos impedir la viabilidad del gobierno. Aunque el gobierno argumente no haber incurrido en las *pedaladas fiscales*, estos apenas son considerados crímenes en el país. Se suma a eso un hecho impar, ya que no figura ninguna acusación de corrupción o crimen contra la presidenta. Las investigaciones referentes a la Petrobrás involucran a importantes políticos con mayor envergadura en la oposición, la avalancha de delaciones premiadas reveló que ese esquema se extiende desde la década de 1980 y con fuerte impacto durante el gobierno de Cardoso.

Las movilizaciones del 2013, que presentaban una multiplicidad de consignas políticas, apuntaban enfáticamente sus críticas a la corrupción y ganaron fuerza en los últimos años como producto de las acciones coordinadas de las elites brasileñas, que insuflaron cada vez más el descontento de las calles. Igualmente las maniobras y artimañas para sectorizar ese discurso vinculándolo únicamente a Dilma, su gobierno y el Partido de los Trabajadores, no afectan de igual manera a quienes apoyan estas maniobras desde los sectores de la oposición cuando se revelan sus propios vínculos. Por otro lado, la estrategia golpista movilizó una fuerte reacción de los sectores democráticos contra la parcialidad de la Justicia y la conducción del Golpe por congresistas y políticos corruptos.

Entre críticas, ortodoxia y fundamentalismo neoliberal, las disputas presentes en el momento son resultado del agotamiento del modelo

<sup>33</sup> El renombrado historiador brasileño Moniz Bandeira ha denunciado la participación directa de los intereses hegemónicos internacionales en la desestabilización de Brasil; véase <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Moniz-Bandeira-EUA-promovem-desestabilizacao-na-America-Latina-4/33088>.

socialdemócrata, aplicado por el PT. La fórmula de compactación entre neoliberalismo-distribución de renta, fórmula que tuvo importantes consecuencias en la historia reciente y en el tiempo presente, que guarda similitudes con otras experiencias en América Latina, se presenta como un modelo finito, de corta duración, incapaz de mantenerse por largo plazo. Ese modelo avanza conforme los espacios –y sus usos– son redefinidos y las poblaciones reubicadas en esa lógica. Cuestión que, poco a poco, configura una *ocupación territorial*<sup>34</sup> (Veraza, 1998) de los espacios con la producción de nuevas territorialidades, donde los avances dan lugar a la producción de nuevos embates, configurando nuevos conflictos.

El modelo crítico del PT ocasionó cambios sociales importantes y substanciales que, como he mencionado anteriormente, modificó el grave panorama de desigualdad social del país. Aunque la desigualdad todavía se haga presente, hoy el panorama social de Brasil no es el mismo de una década atrás. Aunque hay mucho por hacer, la conquista de la ciudadanía por amplias parcelas de la sociedad, en la última década, cambió definitivamente el escenario interno. Las perspectivas individuales y colectivas no son las mismas, y su impacto en la realidad es multidimensional. En este sentido ganamos todos/as.

Pero, en lo multidimensional, el consumo presenta acentuada importancia. Como he observado, millones de brasileños al margen de la sociedad dejan la extrema pobreza, son reinsertados como mano de obra en el mercado de trabajo, y pasan a consumir y a retroalimentar la economía. Ese reacomodo interno encuentra eco en las políticas de integración y en las nuevas centralidades pretendidas por el Sistema-Mundo en la región. Las políticas y megaproyectos de infraestructura, así como las iniciativas de integración, en muchos casos, son evidencias de ese reacomodo del capitalismo global –en búsqueda de recursos, riquezas, conocimientos tradicionales y mano de obra (Wallerstein, 1998; Harvey, 2003; Ceceña, 2004; Porto-Gonçalves, 2006; Novion, 2011).

<sup>34</sup> El concepto de *ocupación territorial* expone el proceso de incorporación de los espacios territoriales que se encuentran al margen del desarrollo nacional y que pasan a ser blanco de intereses internos y externos. La idea de tupimiento tiene que ver con la incorporación de la totalidad territorial de un país en beneficio de los intereses nacionales, reacomodando las prácticas, costumbres, producciones y pueblos en esas localidades conforme los intereses del proceso de producción y reproducción capitalista y del desarrollismo. El territorio amazónico figura, quizás, como el ejemplo más evidente en el caso brasileño.

Ese neoliberalismo crítico, con transferencia de renta y políticas sociales, produjo un ciclo de crecimiento significativo, permitiendo conquistas en todas las clases sociales. Pero esas conquistas empiezan a chocar, una vez que los espacios abiertos se empiezan a reducir. Con esto los nuevos conflictos, rurales o urbanos, pasan a tensionar el modelo socialdemócrata y el pacto de clases, evidenciando la incapacidad de seguir produciendo conquistas en todos los sectores. Esa encrucijada, distinta a la de las décadas anteriores, restablece y reconfigura cismas entre los diversos intereses.

Los avances alcanzados son importantes y configuran una nueva (e inédita) realidad nacional, pero lo que está en juego en la encrucijada es avanzar, profundizar las transformaciones o retroceder en las conquistas alcanzadas. La continuidad del PT en el gobierno dependerá mucho más de la radicalización de las conquistas y del empoderamiento de sectores históricamente marginados, de una revisión de su institucionalidad, de una recuperación de su proyecto histórico, de una reaproximación con los sectores progresistas y de izquierda, de la defensa y avance de las transformaciones sociales, principalmente de una reconstrucción de su proyecto para el país en diálogo con las demás fuerzas políticas y sociales comprometidas con una salida a la izquierda. Una definitiva opción por lo social, que rompa con el neoliberalismo y que permita consolidar un rumbo alternativo. Caso contrario, las mismas conquistas y avances alcanzados en los últimos trece años se echarán rápidamente a perder en un corto periodo de tiempo —como ya empieza a percibirse en este escenario del Golpe Institucional y a partir de las pautas conservadoras mencionadas anteriormente—,<sup>35</sup> reconfigurando las conocidas prácticas neoliberales y a los grupos tradicionales de poder —con las elites históricamente comprometidas con sus privilegios—, descontentos con el empoderamiento de significativos sectores de la base de la sociedad o, más rotundamente, con el control político del país en manos de una fuerza política que se ubica fuera de su espectro.

<sup>35</sup> Véase <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2016/03/30/conheca-55-ameacas-aos-seus-direitos-em-tramitacao-no-congresso-nacional/>>.

*Bibliografía*

- Aarão Reis, Daniel (2007), “O Partido dos Trabalhadores-Trajectoria, Metamorfoses e Perspectivas”. Disponible en <<http://www.historia.uff.br/culturaspoliticas/files/daniel4.pdf>>, consultado el 10 de noviembre de 2015.
- Ansaldi, Waldo, y Giordano, Verónica (2012), *América Latina. La Construcción del Orden. Tomo II. De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración*, Editorial Ariel. Buenos Aires..
- Boesner, Demetrio (1996), *Relaciones Internacionales de América Latina: Breve historia*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Calloni, Stella (2001), *Operación Cóndor: Pacto Criminal*, Ediciones La Jornada, México.
- Ceceña, Ana Esther (comp.) (2004), *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires.
- (2006), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*, CLACSO, Buenos Aires.
- Faoro, Raymundo (2000), *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*, Globo, São Paulo.,
- Haesbaert, Rogerio (2004), *O Mito da Desterritorialização. Do “fim dos territórios” a multiterritorialidade*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- Harnecker, Marta (1994), *O Sonho era Possível: a história do Partido dos Trabalhadores narrada por seus protagonistas*, Casa América Livre, São Paulo.
- Harvey, David (2003), *Espacios de esperanza*, Akal, Madrid.
- Hobsbawm, Eric (1995), *Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991*, Companhia das Letras, São Paulo..
- Lander, Edgardo (comp.) (2000), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires.
- McSherry, J. Patrice (1992), *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America*, Rowman & Littlefield Publishers, Nueva York.
- Messari, Nizar (2004), “Existe um novo cenário de segurança internacional?”, en José María Gómez (comp.), *América Latina y el (Des)Orden Global Neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, CLACSO, Buenos Aires.

- Novion, Jacques (2011), “Las últimas fronteras del sistema capitalista: Hegemonía, integración económica y seguridad en las Américas. La Amazonía y el futuro en cuestión”, tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, UNAM.
- (2014), “Integración Económica y Seguridad Continental: La lucha armada en América Latina y Caribe en perspectiva histórica, comparada y macro-regional”, *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina (Segunda Época)*, vol. 3, núm. 3, Buenos Aires.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter (2006), “A Reinvenção dos Territórios. A Experiência Latino-americana e Caribenha”, en Ana Esther Ceceña (comp.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 151 a 197.
- Sader, Emir (org.) (2013), *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, FLACSO Brasil / Boitempo, Rio de Janeiro.
- Saraiva, José Flavio Sombra (org.) (1997), *Relações Internacionais Contemporâneas. Da Construção do Mundo Liberal à Globalização (De 1815 a nossos dias)*, Paralelo 15, Brasilia.
- Teixera da Silva, Francisco Carlos (org.) (2004), *O Século Sombrio: Uma História do Século XX*, Editora Campus, Rio de Janeiro..
- Veraza, Jorge (1998), “Las ambiguas raíces del movimiento proletario de los siglos XIX y XX”, en *Leer nuestro tiempo. Leer el Manifiesto*, Itaca, México..



¿PUEDE SER FÉRTIL LA NOCIÓN DE “(RE)FORMISMO  
DESDE ABAJO” PARA PENSAR  
LOS CAMINOS COTIDIANOS  
–Y FUNDAMENTALES–  
DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL?

REFLEXIONES DESDE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE LUCHA *MÁS ALLÁ*,  
*CONTRA Y MÁS ALLÁ* DEL CAPITAL Y DEL ESTADO EN VENEZUELA

*Raquel Gutiérrez Aguilar\**  
*Blanca Laura Cordero Díaz\*\**  
*Lucia Linsalata\*\*\**

En el presente trabajo nos proponemos reflexionar sobre algunas de las dificultades que el chavismo ha encarado en su ya larga experiencia en el gobierno de Venezuela para empujar transformaciones sociales, políticas y económicas *de fondo*. Valga mencionar que por “chavismo” entendemos el complejo, variopinto y por momentos contradictorio proceso de subjetivación y activación de posibilidades políticas que se abrieron en el país caribeño en el amanecer del siglo XXI, y cuyo contenido antagónico a los afanes del capital transnacional y de lucha social generalizada tuvo un momento de extrema intensidad durante 2003, en ocasión de las movilizaciones y levantamientos contra el golpe de Estado. Por lo demás, en relación a las transformaciones sociales, políticas y económicas “de fondo” nos referimos a aquellas modificaciones de las relaciones sociales,

\* Profesora-investigadora del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (ICSYH-BUAP). La información para la realización de este trabajo es producto de una estancia de investigación realizada en Venezuela en marzo de 2013 por invitación del Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (CELARG), con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado de la BUAP.

\*\* Profesora-investigadora del Posgrado en Sociología del ICSYH-BUAP.

\*\*\* Profesora-investigadora del Posgrado en Sociología del ICSYH-BUAP.

económicas y políticas que tiendan, más allá de la retórica, en primer lugar, a erosionar-diluir o disolver la concentración de la producción de la decisión política que ocurre en los estados-nación, en tanto organizadores de la reproducción general del capital en sus propios países y en tanto mediadores de las relaciones de sus “poblaciones nacionales” y de los capitales nacionales con el capital transnacionalizado. Esto es, medidas que no sólo amplíen y democratizen el ámbito de producción de las decisiones políticas sobre cuestiones generales que a todos incumben porque a todos afectan, sino que disputen los términos generales que organizan las relaciones económicas –y por tanto las relaciones políticas– en territorios específicos (Gutiérrez, 2009; Salazar y Gutiérrez, 2015).

En segundo lugar, indagamos en las modificaciones posibles tanto de las instituciones como de las leyes que garantizan la permanencia del orden heredado; alteraciones que, para ser capaces de subvertir dicho orden del capital, necesitan limitar-erosionar-diluir o disolver la concentración tanto de la riqueza material socialmente disponible como de las condiciones de producción de nueva riqueza material susceptible de ser creada.

Estos dos grandes ejes de transformación social que aspiran a poner bajo control de la población “sencilla y trabajadora” –o de heterogéneas y polimorfas tramas comunitarias cuya actividad se concentra en garantizar la reproducción material de la vida social *más allá, en contra y más allá*<sup>1</sup> del capital (Gutiérrez, 2015)– tanto la producción de decisiones políticas a gran escala como la reapropiación social de la riqueza material disponible para detonar nuevos y distintos procesos de producción de riqueza material concreta, son las dos principales ideas-fuerza que han alumbrado, desde nuestra perspectiva, los contenidos de la transformación social posible durante los momentos más álgidos de las luchas recientes ocurridas en diversos territorios de América Latina.

<sup>1</sup> La discusión sobre la pertinencia de pensar un inmediato “más allá” del estado y del capital en el cual, en ocasiones, se despliegan formas regeneradas de reproducción material de la vida social –ámbito reproductivo e inmediato de la vida que es, simultáneamente antagónico al capital y al estado y que tiene posibilidades de ir *más allá* de ambos– es parte de una fértil discusión entablada hace años con John Holloway quien acuñó y exploró la formulación “contra y más allá” del capital en su conocido libro *Cambiar el mundo sin tomar el poder* (2008). Una discusión más detallada sobre esta cuestión –que, por lo demás, tiene un alto carácter de especialización dentro de una vertiente de la tradición crítica que cultivamos en Puebla– puede encontrarse en Gutiérrez (2014).



Desde la perspectiva que proponemos consideramos que las luchas más enérgicas, tumultuosas y radicales que se han desplegado durante la última década y media justamente han buscado transformar las relaciones sociales –y por tanto, las relaciones políticas y económicas– a partir de establecer potentes *vetos colectivos* a los planes de acumulación de capital (Gutiérrez, 2009; 2015) –casi siempre transnacionalizado– mediante levantamientos y movilizaciones y, al hacerlo, han abierto posibilidades de reapropiación colectiva de la riqueza material disponible a través de la regeneración de renovadas capacidades políticas para intervenir colectivamente en la vida pública, disputando las prerrogativas de mando y producción de decisión política tradicionalmente concentradas en expertos y “políticos profesionales”. Estos dos ejes son los contenidos más íntimos de lo que Raquel Gutiérrez ha propuesto llamar “horizonte comunitario-popular” de transformación social, económica y política.

Desde tales claves teóricas la reflexión que presentamos busca sortear una aparente paradoja expresada de la siguiente manera por algunos compañeros ecuatorianos: “nunca fuimos más débiles –como organizaciones sociales e indígenas– que cuando participamos en el gobierno” (Gutiérrez y Escárzaga, 2006). La paradoja es sencilla de entender: quien ocupa el gobierno con afanes de transformación política tiene que gobernar y habrá de hacerlo a partir de las reglas e instituciones heredadas, por lo cual los límites a la acción política son inmediatos y rígidos, más allá de los procesos constituyentes que han ocurrido en diversos países. La tragedia –y ya no paradoja– consiste en que las sociedades movilizadas y las asociaciones múltiples y polifónicas de hombres y mujeres en lucha pierdan fuerza y capacidad de intervenir en cuestiones públicas cuando son algunos de sus propios cuadros más formados o personas cercanas a ellos quienes “se ocupan del gobierno”. En relación a esta inmensa dificultad la experiencia del Ecuador es paradigmática; la de Bolivia es más bien dramática, y la de Venezuela muy esclarecedora, pues en este último país los plurales y heterogéneos entramados comunitarios en lucha, insubordinados, movilizados o levantados no han atravesado un proceso de expropiación de sus esfuerzos y de los resultados de sus luchas<sup>2</sup> (Salazar, 2015).

<sup>2</sup> Emiliano Terán, investigador del CELARG-Caracas, señala que en la Venezuela chavista se cuentan numerosos casos en los que la “expectativa popular” –y, sobre todo, la manera

En Venezuela las transformaciones económicas y políticas se han ido produciendo en la mayoría de los casos desde arriba hacia abajo. Sin dejar de considerar, por supuesto, que en momentos álgidos de la confrontación social y política en ese país, la movilización “aluvional”<sup>3</sup> de miles y miles de hombres y mujeres de las ciudades venezolanas ha sido decisiva (como en la lucha contra el golpe de Estado de 2002 que restituyó a Hugo Chávez a la presidencia). De ahí que uno de los principales problemas consiste en que no ha sido posible alterar ni subvertir de fondo la columna vertebral de las relaciones sociales capitalistas: la separación entre los que trabajan, producen y obedecen y los que deciden y mandan con base en su calidad de “profesionales expertos” o de “miembros del partido gobernante”. Si, parafraseando a Hannah Arendt (2013), el problema de la alteración de la “textura social” ha sido encarado de forma más o menos exitosa en Venezuela, lo que no ha sido posible es modificar las condiciones más rígidas del mando político concentrado en la oligarquía venezolana y en determinadas instituciones estatales y coaliciones de gobierno; y mucho menos ha sido exitosa —en nuestra opinión— la tarea de auspiciar la construcción de autogobierno. Más allá de reiteradas afirmaciones gubernamentales sobre la disposición central a alentar y promover el “protagonismo social”<sup>4</sup> en los ámbitos políticos y económicos, en Venezuela el protagonismo del proceso de transformación política y económica ha estado concentrado en la figura de Hugo Chávez y su entorno

---

en la que el chavismo gubernamental suele responder a tales deseos— se centra en la reappropriación —redistribución— de la renta (es decir, de montos de riqueza abstracta). Esto claramente complica —y quizá a la larga obtura— la regeneración de otros y nuevos “horizontes emancipatorios”. Tomamos esto en cuenta como una limitación aunque, de todos modos, mantenemos el argumento: en Venezuela no ha ocurrido un proceso de “expropiación” de las luchas mismas ni de sus objetivos y anhelos preñados al calor del antagonismo desplegado.

<sup>3</sup> Agradecemos a Emiliano Terán, por el calificativo “aluvional” para nombrar una importante tradición de lucha en Venezuela que se caracteriza por su carácter intempestuoso, abrupto, masivo y radical; lo cual, leyendo desde otras claves podría ser entendido como puro “espontaneísmo” opacando las amplias capas de experiencias sociales colectivas para garantizar la reproducción material de la vida que se sedimentan como potencia y condición de tales desbordes “aluvionales”.

<sup>4</sup> Aludimos a la noción “protagonismo social” pues es una expresión corriente en el debate oficial en Venezuela. Sin embargo, en este trabajo, por “protagonismo social” entendemos, junto al Colectivo Situaciones (2002), el despliegue práctico de capacidades autónomas de autogobierno y autogestión que las sociedades son capaces de generalizar en momentos extraordinarios en la vida de las naciones.

más inmediato. Lo que han logrado en todos estos años de esfuerzos por recuperar y redistribuir partes sustanciales de la llamada “renta petrolera” es significativo, pero claramente insuficiente si lo que se proponen es alentar la generación y expansión de otras formas de relaciones sociales que “superen” las relaciones capitalistas, o que al menos limiten, erosionen o disuelvan la centralidad de la acumulación del capital como eje organizador de la vida pública y, con mayor generalidad, de la reproducción material de la vida.<sup>5</sup>

De ahí el contenido del presente ensayo como ejercicio de reflexión política sobre las posibilidades de transformación social anidadas en la sociedad venezolana y sobre los límites que a ella impone la acción estatal de reorganización política. No es de nuestro interés —ni estaríamos en capacidad de— hacer un análisis exhaustivo sobre lo que el gobierno venezolano de Chávez y post-Chávez ha o no ha hecho, para después intentar algún tipo de “caracterización” del régimen político; nos concentramos, más bien, en indagar en algunas de las posibilidades políticas que se han abierto desde la sociedad, que podrían contribuir a hilar una agenda a mediano plazo para una política no estado-céntrica fundada en la producción y reproducción de lo común. Nos interesa pensar tales posibilidades y, simultáneamente, dotarnos de argumentos teóricos —y políticos— para abonar en tal reflexión.

### *Brevemente algunos hilos de la historia venezolana reciente*

Lo que se mira de inmediato en Venezuela —y lo que más se conoce— son las diversas iniciativas gubernamentales para intentar disputar poder político a ciertos grupos oligárquicos locales fuertemente enlazados con intereses capitalistas-corporativos transnacionales; poder político, por lo

<sup>5</sup> Coincidimos completamente con Víctor Álvarez cuando señala que el asunto de la “recuperación de la renta petrolera” no es una cuestión marginal, ni trivial, sino que es lo esencial del proceso venezolano que tiene como consigna “la inversión social de la renta petrolera” (comunicación personal). Los logros sociales han girado en torno al control gubernamental de PDVSA para administrar el ingreso petrolero: es la base del neorrentismo socialista como proceso que pudo mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables sin alterar las relaciones capitalistas de producción, sin emancipar el trabajo de la explotación del capital ni de la opresión burocrática que se da a través de la funcionarización de la fuerza de trabajo.

demás, que estos grupos detentan tanto a partir de su importancia y fuerza económica local como por sus vínculos con intereses capitalistas todavía de mayor escala. Tales iniciativas se han plasmado, sobre todo, a través de los esfuerzos gubernamentales por consolidar un estado centralizado –presidencialista– muy sólido, atento a auspiciar y cultivar el “apoyo” de la población a sus políticas, para lo cual realiza transferencia de cierta parte de la renta petrolera a la sociedad para propósitos múltiples. Sin embargo, no es esto únicamente lo que desde el Estado el chavismo gobernante se ha propuesto impulsar, pues también ha realizado diversos esfuerzos por construir una institucionalidad paralela que, teóricamente al menos, le permitiría “trasladar” ciertas capacidades de decisión política a la población organizada de diversas maneras.

De modo sinóptico, en la tabla 1 enumeramos esquemáticamente algunas de las medidas políticas más relevantes de la confrontación social y política en Venezuela durante la última década y media, a fin de contextualizar los argumentos posteriores.

TABLA 1

*Relación sinóptica de momentos de aguda confrontación social y relación de algunas de las principales disposiciones gubernamentales para garantizar cambios políticos y económicos (1998-2010)*

<i>Fecha/año</i>	<i>Sucesos principales</i>
Diciembre de 1998	Chavez gana las elecciones
1999	Periodo constituyente. Contenidos relevantes del debate constituyente: a. Prohibición de venta de las acciones de PDVSA. Es decir, freno a la privatización paulatina de la principal empresa pública del país. b. Legislación sobre cooperativas como sujetos centrales de la producción económica. c. Reforma de la Seguridad Social.
Diciembre de 1999	Aprobación de la nueva Constitución

2001	Se dictan las 49 “Leyes especiales” entre las que se encuentran la Ley Orgánica de Hidrocarburos –conocida como “reforma petrolera”– que comienza la reversión de la apropiación privada de los hidrocarburos y la Ley de Expropiación de Tierras Ociosas, que se orienta hacia la reforma agraria.
Abril de 2002	Golpe de estado fallido. La lucha callejera protagonizada por los habitantes de los barrios de Caracas es decisiva en la derrota al golpe de estado.
Diciembre de 2002- febrero de 2003	Paro petrolero –y lock-out empresarial– de dos meses en rechazo a ciertas disposiciones de la Constitución del 99. De acuerdo a Edgardo Lander el paro petrolero fue impulsado, muy masivamente, por parte de la amplia capa gerencial y los ingenieros y técnicos de la propia petrolera estatal. Por su parte, la medida de lock-out empresarial, tenía como protagonistas a diversos partidos políticos de la derecha venezolana, a los medios de comunicación corporativos, la jerarquía de la iglesia y, por supuesto, contaba con el apoyo del Departamento de Estado de Estados Unidos. Quienes más hablaban públicamente sobre todo esto, durante aquellos tensos meses, a modo de voceros de todas estas fuerzas, eran la Federación de Cámaras Empresariales de Venezuela y la cúpula de la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV).*
	Este fue quizá el momento más intenso de la confrontación social; durante el cual se exhibieron, incluso, profundas fisuras al interior del ejército.
Agosto de 2004	Referéndum revocatorio en el cual Chavez es ratificado en la presidencia con el 59% de los votos de la población.
2005	Creación de las milicias populares
2006	Creación de los Consejos comunales
2007-2010	Expropiación de algunas empresas productivas y fundación del PSUV.

Fuente: elaboración propia con base en información de Ellner, 2014 y Terán, 2014, enriquecida con comentarios personales de Edgardo Lander, Víctor Álvarez y Emiliano Terán.

\* Agradecemos a Edgardo Lander las observaciones que hizo a una versión previa de este trabajo, precisando algunos hilos de la virulenta disputa política y económica de finales de 2002.

En resumen, es claro que el *chavismo estatal*<sup>6</sup> ha delineado una estrategia paulatina de recuperación y concentración de capacidades políticas y económicas para regular e intervenir en la vida colectiva, limitando la influencia del capital privado tanto local como transnacional.<sup>7</sup> El protagonista de este proceso ha sido, sin lugar a dudas, el poder ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela. Y todo ello ha sido posible dada la gran riqueza petrolera disponible en el país caribeño. Es decir, desde 2001-2002 a la fecha el gobierno central ha contado con una fuente enorme de recursos monetarios —que además continúa siendo muy grande y, por tanto, vuelve ahora a ser disputada por el poder transnacional apoyado por Estados Unidos— para echar a andar sus planes y proyectos de “alteración de la textura social”. Sin embargo, la relación establecida con el conjunto de la población trabajadora o, con más precisión, con las diversas organizaciones y asociaciones de hombres y mujeres en lucha bajo distintos formatos y fines ha tenido, a mi juicio, alguna de las siguientes formas: “seducción”, tutelaje o cooptación; y con frecuencia, combinaciones de estas. Por relación de “seducción” nos referimos a la insistente búsqueda de apoyo social a través de la entrega intermitente o regular de apoyos y regalos, concesiones y recursos; la relación de tutelaje se exhibe claramente, por otra parte, en la manera en la que se concibieron y se echaron a andar tanto los llamados Consejos Comunales como ciertas “empresas sociales” y, finalmente, la relación de cooptación se evidencia

<sup>6</sup> Nos interesa mantener a la vista la distinción entre el Estado y la población trabajadora. Por tal razón, introducimos el término *chavismo estatal* para referirnos a la trama de acuerdos y relaciones políticas que organiza sus actividades y desarrolla sus planes desde el estado. Aludir al chavismo estatal es útil para contrastarlo con un *chavismo popular* que se refiere a la simpatía política que amplios sectores y contingentes populares tienen con las políticas estatales sin ser ellos mismos, bajo ningún concepto, parte directa del gobierno. Habría incluso otro segmento que podríamos llamar “chavismo híbrido” donde ocurren múltiples procesos de ambigüedad y promiscuidad entre lo popular y lo gubernamental.

<sup>7</sup> Víctor Álvarez sugiere que tal influencia del capital transnacional va en aumento, sobre todo “si se revisa el mapa de empresas mixtas y participación del capital transnacional en todos y cada uno de los proyectos de la Faja Petrolífera del Orinoco, donde están las reservas probadas de petróleo más grandes del mundo” (comunicación personal). En tal sentido, la limitación de la influencia del capital transnacional en los asuntos petroleros venezolanos —y por tanto en sus políticas más generales— no sería tan amplia como suele pensarse. Este es uno de los debates especializados más importantes para continuar pues está en el corazón de la posibilidad de caracterizar los contenidos de las más actuales y agrias disputas y confrontaciones que sacuden a Venezuela.

en la conformación del PSUV y en los vínculos que se establecen desde los distintos ministerios que conforman el poder ejecutivo con los segmentos de la población “a su cargo”.

Lo que acá nos interesa enfatizar es que si de lo que se trata es de pensar la transformación social, uno de los pilares centrales de la posibilidad misma de emprender un camino de subversión de las relaciones heredadas es la alteración radical de las formas asimétricas y jerárquicas de la relación entre sociedad y estado<sup>8</sup> a fin de abrir paso a la construcción de formas renovadas y no liberales de gobierno. Esto no ha sido el fuerte de la Revolución Bolivariana y de ningún otro gobierno progresista en América Latina. Sobre este punto volveré más adelante.

Por otra parte, pese a todos sus esfuerzos –y esto es algo sobre lo cual se discute constantemente en Venezuela– el gobierno chavista no ha logrado consolidar un auténtico “capitalismo de estado”, como en alguna época existió en ciertos países de América Latina, produciendo bajo pautas capitalistas –de Estado– lo necesario para abastecer en gran medida el consumo interno y ensayando incursiones acotadas en las actividades de la industria pesada. Una dificultad muy grande que existe en aquel país es su conocida dependencia de los productos importados<sup>9</sup> (tal como

<sup>8</sup> El sociólogo boliviano René Zavaleta en su clásico trabajo sobre *Lo nacional-popular en Bolivia*, propuso el estudio sistemático de las variaciones en la relación gobierno-sociedad para esclarecer lo que él llamó la “forma primordial” de la estructura política –entendida como forma estatal– de un país. Por su parte, Luis Tapia ha desarrollado un argumento donde, distinguiendo entre estado y gobierno, sugiere que la *forma estado* es la forma de gobierno por excelencia del régimen de acumulación de capital. De esta manera, es capaz de abrir las preguntas acerca de la posibilidad de otras formas de gobierno de lo económico –o incluso de auto-gobierno de lo social, o de variantes de cogobierno– que rebasen la forma estado. Este trabajo dialoga justamente con tales ideas y estas pueden rastrearse de manera más sistemática en Gutiérrez (2009 y 2015) y Tapia (2012).

<sup>9</sup> Víctor Álvarez señala que “en la sobrevaluación de la tasa de cambio –consustancial a los modelos extractivistas– tiene el Estado uno de los mecanismos clave para distribuir la renta petrolera en favor de los factores internos, lo cual genera enormes distorsiones y finalmente provoca el desplazamiento y ruina de la producción nacional, que no puede competir con semejante cantidad de importaciones baratas que se realizan con un dólar subsidiado” (comunicación personal). Una discusión más profunda puede revisarse en Álvarez (2010). Este tema, de gran complejidad, está en el corazón de la política financiera y monetaria de los estados pues, entre otras cosas, a través de ella se intermedia y regula la relación con el capital global. Este, según la visión que sostenemos, es un tema político de gran envergadura dentro de un horizonte de transformación nacional-popular (lo cual de ninguna manera es *necesariamente contradictorio* con la perspectiva comunitario-popular que acá se

se está mostrando durante los últimos meses); la cual, además, alienta la relación cada vez más estrecha del país caribeño con el gobierno chino.

Las preguntas que nos hacemos —una vez descritas muy esquemáticamente ciertas trayectorias de la disputa entre el gobierno y diversas fracciones del capital local y transnacional— giran en torno a lo que sería posible transformar o, incluso, de lo que habría sido posible subvertir en determinados momentos de esta historia reciente. Esta forma de pensar las cosas no pretende una indagación especulativa sobre contrafácticos, sino que es un esfuerzo por pensar cómo se detiene-disuelve-supera al capital y sus bucles incesantes de acumulación a partir de las propias luchas protagonizadas desde abajo, y cómo, simultáneamente, se puede pensar la tendencial desconcentración de la producción de decisión política desde el poder ejecutivo del estado central. Este conjunto de cuestiones es pertinente ya que se sitúa en el nudo problemático más duro que ha atrapado a casi todas las revoluciones llevadas a cabo durante el siglo xx y que nos persigue en el siglo xxi: la imposibilidad de consolidar formas de autogobierno social estables en el tiempo, cuyas decisiones y acciones guíen la subversión y tendencial “desacumulación” del capital y su proceso incesante de valorización que trastoca la riqueza concreta, heredada y recreada, una y otra vez, en abstracciones mercantilizadas.

Para esclarecer la reflexión planteada, en primer lugar, rastreadremos una notable inconsistencia de la política gubernamental venezolana, no tanto con el afán de juzgar actitudes o exhibir “desviaciones” —¡a título de qué me correspondería hacer tal cosa!— sino para encontrar —y quizá entender— los límites que ese gobierno confronta y que inhibe el despliegue de una política de lo común impulsada desde abajo que, al tiempo que transforma paulatinamente las relaciones sociales cotidianas, pueda tener alcances económicos y políticos de mayor envergadura si no se ve sabotada, una y otra vez, desde arriba. A este conjunto múltiple de iniciativas y esfuerzos desde abajo es a lo que me refiero cuando aludo a un posible “reformismo desde abajo” que bien podría ser entendido, cuidado y reforzado no únicamente por quienes protagonizan tales acciones sino,

---

sostiene también aunque, lamentablemente, puede serlo). Es decir, es esta una temática del proyecto político centrado —e impulsado— desde el Estado que tiene consecuencias en la vida cotidiana de las tramas comunitarias. Consideramos muy pertinente esta discusión aunque de momento nos resulta imposible entrar en ella de manera más profunda.



también, por quienes eventualmente ocupan cargos públicos. Aunque esto, claramente, exigiría un esfuerzo sistemático de los gobernantes para, paradójicamente, “gobernar” lo menos posible.

*El Artículo 471 inciso a) del Código Penal  
y la lucha popular por la vivienda*

Venezuela es un país donde la mayor parte de la población –casi el 90 % (Censo Nacional, 2011)– se concentra en las ciudades. Existen siete ciudades que cuentan con más de un millón de habitantes, las cuales han crecido abrumadoramente en los últimos 50 o 60 años. Esto lleva a que la vivienda sea uno de los bienes más escasos y codiciados; por lo cual, en torno a la vivienda, a su construcción, obtención y usufructo existe una aguda, antagónica y profunda disputa, que se lleva adelante desde varios flancos.

En primer lugar, están aquellos hombres y mujeres organizados en familias<sup>10</sup> de diversas clases y formas que carecen de una vivienda, o bien que, teniéndola, ésta no cuenta con una construcción adecuada o requiere modificaciones y refacciones importantes para albergar satisfactoriamente la reproducción cotidiana de la vida. Muchos de estos hombres y mujeres en lucha por vivienda se han organizado en el Movimiento de Pobladores y Pobladoras (MPYP). El MPYP, a principios de 2015, está conformado por las siguientes agrupaciones:

- a) Campamento de Pioneros-Nuevas Comunidades,
- b) Frente Organizado por el Buen Vivir,
- c) Ocupantes de Edificios Organizados,
- d) Red Metropolitana de Inquilinos,
- e) Comités de Tierra Urbana y
- f) Organización de empleadas –y empleados– del hogar.

<sup>10</sup> Resulta relevante el señalamiento que hacen algunos miembros del MPYP sobre la necesidad de “ampliar” la noción de familia reconocida en el Código Civil, a fin de incluir la gran variedad de relaciones recompuestas y recreadas entre los sectores populares para encarar las necesidades y realizar las múltiples actividades que garantizan la reproducción cotidiana de la vida social.

El origen de las distintas agrupaciones que conforman el MPYP es diverso:<sup>11</sup> algunas, como el Campamento de Pioneros cuentan con más de una década de experiencia de lucha que comenzó con “ocupaciones o tomas” de terrenos para “producir vivienda de manera autogestionaria”. Otros, como los Ocupantes de Edificios Organizados, antes de 2010 comenzaron a ocupar edificios abandonados, principalmente en Caracas, reacondicionándolos colectivamente y gestionando, no sin contradicciones, la vida colectiva interna en el interior de tales inmuebles. Por otro lado, los Comités de Tierra Urbana –que pertenecen a ciertos Consejos Comunales– han impulsado la llamada Ley de Tierra Urbana y se coordinan de manera cercana con el Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat. Finalmente, el Frente Organizado por el Buen Vivir, de formación más reciente, congrega a personas desplazadas por el desastre ocasionado por la vaguada ocurrida en 2010, quienes también se lanzaron a ocupar inmuebles abandonados en la ciudad de Caracas, contando con el aliento del gobierno central.

El discurso político de los participantes del MPYP es altamente estructurado: señalan que mediante la ocupación (o recuperación de tierra, inmuebles y viviendas disponibles) se debilita el negocio inmobiliario que es la base de un segmento relevante de la oligarquía local (familias Mendoza, Machado y Capriles, entre otras). Además, argumentan que si bien casi todas las agrupaciones que conforman el Movimiento nacieron como organizaciones reivindicativas para exigir el “derecho a la vivienda”, entablando complicadas y, en ocasiones, difíciles negociaciones con dependencias estatales, ahora se proponen impulsar la “Revolución Urbana” disputando palmo a palmo el usufructo de riqueza material –en su forma de viviendas y terrenos– al capital inmobiliario; enfatizan que la generación y cuidado de nuevos vínculos o formas de relacionamiento entre las familias que habitan los inmuebles recuperados es crucial para su proyecto de transformación social; y dan una gran importancia a las formas asamblearias de gestión de los asuntos colectivos.

Esta ejemplar lucha desde abajo, promovida por hombres y mujeres asociados para resolver un problema común: la carencia de lugares ade-

<sup>11</sup> La información presentada en este acápite proviene de una entrevista colectiva a participantes del MPYP realizada en Caracas el 9 de marzo de 2013 y del Manifiesto por la Revolución Urbana.

cuados para las tareas cotidianas de reproducción material de la vida, mantiene hilos de comunicación con diversas dependencias gubernamentales; las cuales, a veces alientan sus propósitos y propuestas, aunque a veces estorban sus acciones.

Uno de los mayores impedimentos o problemas con los que han chocado quienes participan en el MPYP es, justamente, el Art. 471 inciso a) del Código Penal que penaliza la “ocupación ilegal de inmueble”, considerándolo un “delito grave” y castigándolo con penas de entre 5 y 15 años de prisión. El Art. 471 inciso a) del Código Penal quedó diseñado de esa manera en 2005, es decir, en medio de lo que diversos estudiosos consideran la “etapa radical del chavismo”. Esta es una auténtica inconsistencia, si de lo que se trata es de alentar transformaciones sociales desde abajo, esto es, desde una posición no estado-céntrica. El Art. 471, limita las posibilidades de lucha de las familias organizadas en el MPYP, colocándolas ante el peligro de ser encarcelados si continúan con sus actividades de recuperación de riqueza material, en la forma de viviendas, edificios y tierra, para convertirla en bienes concretos –viviendas– a ser usufructuados por familias específicas.

Existe, por supuesto, la así llamada “Misión Vivienda”, una de las principales políticas públicas gubernamentalmente ejecutada por los Ministerios del ramo. Sin embargo, las relaciones que se entablan desde la “Misión Vivienda” con los posibles habitantes de las casas y departamentos construidos o por construir, no tiene absolutamente nada que ver con la autogestión para la solución de un problema común. Son viviendas cuyos planos son diseñados –en dos modelos– por un equipo central, que también se ocupa de gestionar los materiales e, incluso, en ocasiones, supervisa o desarrolla el trabajo de construcción.

Organizar y administrar centralmente la satisfacción de una necesidad material muy sentida y urgente, no produce, desde ningún punto de vista, experiencias de autogestión ni consolida tendencialmente formas de autogobierno. A lo más, generaliza maneras “amables” o “generosas” de administración de la población.

Señalado lo anterior, volvemos al argumento que estamos desarrollando: nuestro interés al exhibir las inconsistencias entre lo que el gobierno chavista dice y lo que hace, en algo tan relevante como la vivienda, busca mostrar la posibilidad –no plenamente desplegada por los argumentos expuestos– de caminos y formas colectivas, tendencialmente autogestivas de solución de problemas comunes que son una fuente inmejorable

de politización de quienes participan en tales experiencias. Es decir, tales posibilidades existen y no se despliegan plenamente porque de distintas formas —en una conducta de apariencia neurótica— el propio gobierno las boicotea. Nos vienen a la mente los versos de Sor Juana Inés de la Cruz cuando para criticar las relaciones jerarquizadas entre las mujeres y los varones en el siglo XVII decía: “Hombres necios que acusáis a la mujer sin razón, sin ver que sois la ocasión de lo mismo que culpáis”.

Con estas ideas en mente abordaremos algunos de los intentos promovidos desde el estado por construir “instituciones paralelas”, a modo de palancas para impulsar ciertas transformaciones políticas; en particular, discutiremos la construcción de los Consejos Comunales.

### *La construcción de los Consejos Comunales*

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC), publicada en la *Gaceta Oficial* el 28 de diciembre de 2009 señala, en su Art. 1:

La presente Ley tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario.

El Art. 2 de la misma Ley aclara que

Los consejos comunales [...] son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades.

Esto es, los consejos comunales son una institución de gobierno local, llamados a realizar actividades de gestión de determinadas “políticas públicas” y, a través de ellos, se propone “articular” a los distintos elementos que habitan un territorio determinado: ciudadanos, movimientos sociales, organizaciones comunitarias, etcétera.

En los capítulos II a VI de la LOCC se establecen detallados términos de funcionamiento de los Consejos en tanto que, al ser “instancias de participación” para la ejecución, control y evaluación de las “políticas públicas”, deben ceñirse a un conjunto muy puntilloso de procedimientos y registros. Así, tanto por el ámbito territorial de su competencia –lo estrictamente local– como por las funciones asignadas y los procedimientos a los cuales deben ceñirse, los Consejos son auténticos órganos capilares del gobierno central insertos en el cuerpo social. Hay una broma popular en Venezuela que exhibe con precisión el principal problema de esta estrategia para avalar lo que suele llamarse “construcción de poder popular”: se dice, sobre los consejos comunales, que “primero se construye un calzado y luego se busca un pie”.<sup>12</sup> Es decir, se construye dificultosamente todo un andamiaje de “participación” para ejecutar políticas no decididas localmente y se establecen rígidamente los procedimientos a través de los cuales hacerlo. Resulta, pues, muy contradictorio e inconsistente que justamente tal cosa se conceptualice como “ejercicio directo de la soberanía popular”.

El problema es muy complicado pues la “soberanía popular” al ser ejercida por los consejos es absolutamente limitada y local. ¿Sobre qué van a decidir los consejos? Sobre cuestiones inmediatas, claramente relevantes, por supuesto; aunque, entonces, desde la propia ley se fija una escisión acerca de aquello sobre lo cual los consejos no están llamados a decidir: los asuntos más generales del interés público.

Resulta pues que, más allá de la buena voluntad o de los empeños de algunos militantes locales del chavismo de base, los consejos comunales no logran convertirse en espacios de politización colectiva para ensayar nuevas y prolíficas formas de intervención sobre asuntos generales que a todos incumben porque a todos afectan. Más bien, su misma existencia empuja hacia la reducción de los significados posibles que pudiera tener la reunión colectiva de ciudadanos y ciudadanas para fines políticos. Desde este punto de vista, los consejos comunales constituirían una reducción de las posibilidades políticas de la población y no su ampliación.

<sup>12</sup> Intervención de un asistente al Seminario “Horizonte comunitario-popular. Antagonismo y construcción de lo común en América Latina”, impartido por Raquel Gutiérrez en el CELARG-Caracas, los días 10 y 11 de marzo de 2013.

Así, en tanto son organismos para gestionar localmente lo que centralmente se les vaya asignando, en forma de recursos o de tareas, es imposible que los consejos comunales encaminen la construcción colectiva de autogobierno local y supralocal. En la Comuna Socialista en Construcción Indio Ataroa, departamento de Lara, tuvimos oportunidad de presenciar ciertas discusiones entre consejeros comunales que asistían a un Diplomado en Planificación (en la sesión del 15 de marzo de 2015), cuyas preocupaciones versaban específicamente sobre la relación entre la Comuna y los consejos comunales –como órganos políticos locales– y los habitantes de la localidad. La discusión versaba sobre la “apatía” de la población local para participar en las actividades a los que ellos, como consejeros, convocaban. Se lamentaban, además, de no haber logrado rebasar el carácter clientelar de los vínculos efectivamente producidos con los habitantes de la Comuna y que estos últimos se relacionaban con los consejeros únicamente para presentarles “demandas” variadas que, encima, no estaba en sus manos satisfacer.

Más allá de que la construcción de consejos comunales y de comunas, como organismos de gobierno territorializados, se superpone y confunde, en sus funciones y prerrogativas, con la institución municipal o la alcaldía; los consejos no convocan a la población a resolver por sí mismos problemas compartidos decididos por ellos mismos –como, por ejemplo, el caso de la limpieza de los barrios y de la basura acumulada en muchas de las esquinas–, pues esto es un asunto que compete a la alcaldía. Más bien, convocan a la población, con grandes dificultades, a “participar” en las ofertas y proyectos elaborados desde el gobierno central que, posteriormente, son “bajados” al nivel local. Es muy claro que el diseño “participativo” de esta forma política no tiene relación con la autonomía política de las organizaciones de base ni con la tendencial construcción de autogobierno.

De ahí que, a nuestro juicio, la superación del “paternalismo”, es decir, del tutelaje gubernamental sobre la población y/o del “clientelismo”, como relación asimétrica de intercambio de apoyo político por beneficios materiales, sea imposible de lograr a través de las nuevas “herramientas de planificación”, tal como era la aspiración de los participantes en el diplomado. El problema del autogobierno local y el de la autonomía material y política de asociaciones diversas de habitantes de los barrios no puede ser encaminado ni resuelto por la vía de la inclusión de algunos miembros del barrio –consejeros– en la gestión local de decisiones y

proyectos de cuyo diseño y producción no han formado parte. El autogobierno como ejercicio directo de “soberanía social” para resolver en común ámbitos específicos de problemas y asuntos de incumbencia colectiva se contraponen a la “participación” como ejercicio de inclusión para ejecutar decisiones heterónomas. La confusión de estos dos bloques de problemas, el del autogobierno y el de la “participación”, es decir, la no distinción clara del status diferenciado en contenidos y formas de ambas propuestas, conduce a una discusión que empantana y dificulta, a nuestro juicio, las posibilidades colectivas de transformación social anidadas en los diversos barrios y asentamientos.

### *La experiencia de la Cecosesola*

En contraste con las dificultades –apenas delineadas– que enfrentan los consejos comunales, existe una rica experiencia cooperativa en Venezuela sobre la cual valen algunas reflexiones.<sup>13</sup>

El movimiento cooperativo en Venezuela tiene una larga tradición de construcción de capacidades sociales productivas y de gestión para garantizar la disposición colectiva, tanto de algunos recursos monetarios –riqueza en su forma abstracta– como de ciertos “medios de existencia” –riqueza en su forma concreta–, a los asociados o asociadas que conforman tales unidades cooperativas. En particular, en el Estado Lara, el movimiento cooperativo comenzó a desarrollarse a partir de 1965 auspiciado, en aquel entonces, por sacerdotes de diversos centros religiosos. La experiencia más amplia y lograda de este movimiento ha sido la Central Cooperativa de Servicios Sociales Lara (Cecosesola) que, de acuerdo con su propia autodefinition, es una muy amplia “organización en movimiento” que ha

<sup>13</sup> Existe un tercer espacio-tiempo organizativo, el de las comunas, que no lograremos abordar en este trabajo. Sin embargo, presentamos aquí una observación de Emiliano Terán al respecto: “La capacidad de resignificación de las comunas por parte de movimientos populares y comunerxs en general, ha sido vital. Los vínculos entre el territorio, la organización y gestión de la vida cotidiana, con la producción y los bienes comunes en las comunas, tienen diferentes niveles de fortaleza y autonomía, dependiendo de la comuna a la que se evalúe. Las potencialidades para lo común en las comunas, supera por mucho a la de los Consejos Comunales. Insisto, tanto en el plano formal, como en las dinámicas políticas que están en desarrollo actualmente en el campo popular” (comunicación personal).

rebasado los 40 años de existencia continua, siendo una y otra vez capaz de transformarse, adaptándose a los cambios económicos y políticos en el país (Cecosesola, 2003).

Resulta un tanto difícil describir exteriormente en qué consiste la Cecosesola, dada la amplia variedad de sus actividades y la flexible plasticidad de sus iniciativas. En tal sentido, su autodefinición como “organización en movimiento” es precisa: son un movimiento muy amplio que de manera diversa y variada propicia enlaces entre productores y consumidores a través de sostener, con esfuerzos cooperativos, un amplio mercado de abasto en la ciudad de Barquisimeto; mercado que se ha expandido y replicado generando al menos otros dos centros de intercambio de menor tamaño en otras zonas de la misma ciudad. También es un movimiento de enlace entre población y profesionales de la salud a través de exitosos y actualizados servicios cooperativos de salud.

Lo más interesante de la Cecosesola es su funcionamiento interno y el sistemático esfuerzo realizado por no ser únicamente una “organización” en el sentido rígido que suele asignarse a tal noción: propósitos explícitos –y por lo tanto acotados–, estatutos definidos rigurosamente, modos de funcionamiento instituidos como procedimientos generales, etcétera. Son “organización en movimiento” en tanto una de las actividades internas que con más cuidado cultivan y cuidan es la reunión colectiva y la conversación.<sup>14</sup>

A lo largo de todos los años de existencia de la Cecosesola, el conjunto de sus asociados han producido de forma cooperativa un conjunto amplio de riqueza material concreta –el predio donde está el mercado, las construcciones que hay en él, una gran cantidad de vehículos para realizar las actividades, un hospital, etcétera– y, más importante aún, han sedimentado una vasta experiencia al gestionar todos esos recursos producidos colectivamente a través de reuniones cotidianas periódicas de distintas escalas para decidir, entre todos, las modificaciones y ajustes en

<sup>14</sup> “Conversación” quiere decir, de acuerdo a la etimología de la palabra, “dar vueltas juntos”, es decir, alude a actividades colectivas que, entre otras cosas, generan sentido. Por otra parte, este mismo término es utilizado por Humberto Maturana en sus estudios sobre la relación entre vida y conocimiento para aludir a las sucesiones de acoplamientos estructurales mutuos que se generan a través del lenguaje y ocurren en fenómenos vivos que involucran a más de un individuo. Es interesante que los documentos de la Cecosesola, suelen incluir referencias a los trabajos de este conocido neurofisiólogo.



la gestión inmediata y estratégica de lo que es poseído cooperativamente, para establecer los términos de usufructo de aquello que se posee y se genera colectivamente, así como para decidir el destino de los excedentes generados a través de la actividad compartida y el rumbo general de su asociación. En tal sentido, la Cecosesola es un caso emblemático de esfuerzo cooperativo y autogestivo de mediano alcance, estable en el tiempo, que no ha necesitado instituirse —en el sentido liberal-estatal del término— aunque, eso sí, requiere de cotidianos y persistentes esfuerzos para seguir produciendo su existencia con base en refrendar acuerdos colectivos una y otra vez, en establecer límites internos y externos de las prácticas admisibles, en la mejora y el perfeccionamiento de prácticas de colaboración y “resolución” de conflictos internos, etcétera.

La Cecosesola, retomando lo que sus integrantes dicen de sí mismos, puede ser pensada como un organismo vivo. De ahí la pertinencia de su autodefinición de “organización en movimiento” que sería el rasgo general compartido de cualquier proceso vivo: su capacidad de (auto)organización y (auto)re-organización dúctil, flexible, plástica y, por lo mismo, en constante movimiento.

La experiencia acumulada, la capacidad material disponible en su forma de riqueza concreta, la amplitud y densidad de los vínculos con otras cooperativas de producción locales así como el tamaño mismo de la Cecosesola, constituyen un raro ejemplo de un grupo grande de hombres y mujeres que consiguen construir, cooperativamente, condiciones de cierta autonomía material estable en el tiempo para allegarse los medios de existencia necesarios en contextos de gran adversidad; y que, por lo tanto, aseguran para sí mismos mejores condiciones de autonomía política.

Con el conjunto de elementos brindados sobre la Cecosesola resulta pertinente la pregunta: ¿es posible entender —y aprender de— esta experiencia con las categorías analíticas y los pares clasificatorios de lo político y lo económico canónicos tradicionales? Una y otra vez, los asociados expresan que su *capacidad de solucionar problemas* —que es una manera muy distinta de pensar la noción más tradicional de “éxito”— está fundada en la autonomía de su hacer y en las capacidades de autogestión desarrolladas a lo largo de años. De ahí que sea una reducción de la comprensión de esta experiencia el querer identificar a la Cecosesola únicamente como un esfuerzo cooperativo tradicional o, incluso, como un ejemplo de creación colectiva de orden meramente privado.

Sin embargo, la Cecosesola no es una entidad pública. ¿Cómo realizar una comprensión fértil de esta inmensa red de vínculos móviles y estables entre cientos o miles de personas, que al realizar intercambios mercantiles generan excedentes que se convierten en nueva riqueza concreta para ampliar los términos colectivos del usufructo de lo producido entre todos? ¿Se trata únicamente de auspiciar procesos de intercambio mercantil simple, o están dando a luz a otra cosa? ¿Estamos ante un ejercicio de distorsión-deformación, hasta ahora exitosa, de ciertas relaciones capitalistas sujetas al control colectivo? ¿La Cecosesola tiene en sí misma la amenaza cierta de convertirse en una empresa capitalista? ¿Lo es en la actualidad? ¿Es la Cecosesola, más bien, una experiencia de creación colectiva de condiciones para la autonomía material que garantiza la autonomía política de sus asociados? ¿Por qué la insistencia en no “tomar partido” en términos políticos bajo las rígidas pautas de distinción política instituidas?

Todas las preguntas anteriores son irresolubles si se conserva el marco de intelección moderno que establece los pares estado/mercado, público/privado, como fundamentos de la organización del pensamiento político. A decir de quienes han compartido la experiencia de la Cecosesola y de lo que puede observarse al visitar y conocer su red de vínculos, ellos estarían produciendo riqueza común ensayando una y otra vez formas renovadas de generación de vínculos de cusufructo y autogestión de la riqueza material de la que disponen. De ahí su enorme capacidad creativa de formas cotidianas renovadas de lo social que desbordan las clasificaciones canónicas. De ahí también su amplia capacidad para sortear problemas y relanzar fines decididos por ellos mismos en infinitas y recurrentes acciones deliberativas.

Al igual que en el acápite anterior, es posible documentar una serie de inconsistencias y contradicciones en las relaciones inmediatas entre la experiencia de autoproducción y autogestión relatada y las acciones emprendidas por diferentes oficinas gubernamentales justamente en la dirección de “construir y consolidar” un estado. Uno de tales ejemplos es la decisión pública de “reglamentar” en mayor detalle las actividades de las cooperativas, instituyendo un conjunto de reglas generales a las que todas las asociaciones de esta clase deben adecuarse. En palabras de ellos mismos:

De ceñirnos estrictamente por los parámetros legales vigentes en nuestros estatutos [...] Se sometería a la organización a una especie de camisa de fuerza.

Al imponer una estructura jerárquica que particulariza por un lado a los de “arriba” que asumen responsabilidades y los de ‘abajo’, que acatan sus lineamientos y decisiones (Cecosesola, 2003: 86).

En la experiencia cotidiana de la Cecosesola claramente no todos son iguales. No parten de un principio de horizontalidad rígida; aunque claramente el eje de la gestión de la diferencia entre socios no es ninguna jerarquía establecida de antemano sino la experiencia acumulada en la participación en las actividades colectivas. De ahí que ellos mismos puedan organizar procedimientos siempre variados, siempre dúctiles y renovados para “horizontalizar”, a partir de hacer circular la experiencia singular depositada en cada asociado antiguo hacia los nuevos que, de entrada, son considerados y tratados como iguales en tanto comparten cargas de trabajo y de remuneración similares.

La “creación de Estado”, entonces, expresada en este caso en la voluntad normativa, o en la búsqueda compulsiva de procedimientos generales impulsados desde arriba, no sólo estorba lo que desde abajo se hace y se continúa haciendo, sino que puede convertirse en un mecanismo que obligue a experiencias exitosas como ésta a “quedar fuera de la ley”, o bien a gastar parte de su energía en realizar —o al menos en aparentar— ajustes no decididos internamente.

Un caso muy parecido al anterior, que hace de la ley un “estorbo” que fácilmente se convierte en una amenaza para experiencias cooperativas igual de antiguas y sólidas aunque no tan extensas como la de la Cecosesola, es el de la Cooperativa 8 de Marzo.<sup>15</sup> Esta cooperativa establecida en la localidad de Sanare en el estado Lara, tiene más de 30 años de funcionamiento y se ha especializado en la producción de pasta de alto valor nutricional, organizada y gestionada por un grupo amplio de mujeres donde se entretienen relaciones familiares con lazos cooperativos; en la actualidad, esta cooperativa está amenazada por cierta norma sanitaria que establece que el local que ellas han construido con incontables esfuerzos y donde realizan su trabajo cotidiano no “cumple” con el conjunto de características requeridas para obtener una “certificación como local adecuado para la producción de alimentos”. No importa la pulcritud del espacio, el cuidado en el almacenamiento de las materias primas y de

<sup>15</sup> La información que se proporciona fue obtenida por Raquel Gutiérrez en su visita a la Cooperativa 8 de marzo en Sanare, Lara, realizada los días 13 y 14 de marzo de 2015.

los productos ya envasados ni la meticulosidad con que utilizan aquello de lo que disponen, que ha significado el esfuerzo de todas ellas o de sus madres y parientes; para la mirada pública es relevante que ellas no se ciñen a un “diseño” de construcción de locales apto para producir alimentos, decidido de forma ajena. Las mujeres de la 8 de Marzo ignoran quién estableció tal norma que en la actualidad resulta una amenaza para los recursos disponibles.

### *A manera de conclusión*

Regresamos, para cerrar este trabajo, a la discusión sobre dos puntos que fueron planteados al inicio. En primer lugar, mencionaremos qué elementos nuevos nos aportan ciertas experiencias de lucha cotidiana y desde abajo en la Venezuela contemporánea, más allá de los “cambios” en ciertas dinámicas estatales. En segundo lugar, abordaremos la cuestión de si poner el acento en las “nuevas instituciones”, comunitarias o comunitario-populares, realmente alimenta la reflexión sobre los caminos de las luchas anticapitalistas y antiestatales más fértiles del continente.

En relación al primer asunto, en este ensayo nos hemos concentrado en analizar lo que, a nuestro juicio, constituye la médula y el corazón de la expresión “transformación social”. Es mucho más convencional discutir sobre los “cambios” económicos y políticos ocurridos en los diversos países del continente durante los últimos años, además de que existen abundantes y útiles materiales sobre dicha temática. La mirada que sostenemos, sin embargo, propone enfatizar la transformación social desplegada desde abajo, sus posibilidades y límites, como medida para conducir la reflexión sobre el conjunto de modificaciones y alteraciones de antiguas relaciones de fuerza en países donde están ocurriendo cambios a nivel político y económico. La intención es problematizar y dotar de contenido a la expresión “protagonismo social” en países donde el mando político nacional no es ocupado inmediata ni directamente por representantes de las élites dominantes tradicionales. ¿Para qué hacer esta inversión del punto de partida de la reflexión? ¿Para qué tratar de encontrar *otra medida* que nos permita comprender y evaluar lo que acontece?

En primer lugar, consideramos que si se piensa como prioritaria la “transformación social” es posible descentrar la mirada del estado-cen-

trismo que impregna la comprensión contemporánea de los asuntos políticos y económicos. Es decir, si la cuestión políticamente más relevante consiste en visibilizar y entender las posibilidades y capacidades sociales *i)* para la consolidación y expansión de procesos colectivos de producción de decisiones políticas de largo alcance y *ii)* de (re)apropiación social de ámbitos crecientes de riqueza material, entonces el punto de partida tiene que ser la transformación-regeneración de relaciones sociales que den cauce a tales esfuerzos, al modo como se desbroza un camino intrincado y difícil de transitar.

Sin desconocer la importancia que los cambios a nivel del Estado central tienen en la estructuración política de los países ni la relevancia e influencia que determinadas orientaciones en política económica adquieren en la organización general de la vida cotidiana de las distintas sociedades, consideramos que lo que las luchas más profundas de los últimos años han puesto en el tapete de la discusión política es la superación del capital y del capitalismo, como forma central de producción ampliada y reiterada de riqueza abstracta y, por tanto, la erosión-disolución tendencial de la forma estatal de concentración y monopolización de las decisiones políticas que le es funcional.

La transformación social, por tanto, abarca prácticamente todas las dimensiones de la vida cotidiana, política y económica de las sociedades en tanto se refiere, en primer lugar, a las luchas por (auto)garantizar y (auto)expandir satisfactoria y colectivamente las *condiciones de existencia* (De Angelis, 2012) de la mayoría de la población; ya sean luchas contra los agresivos cercamientos y despojos de tales condiciones de existencia que ocurren en algunos países, o luchas y esfuerzos más bien destinados a reapropiarse colectivamente de riqueza material disponible para relanzar procesos renovados de regeneración y creación de riqueza concreta.

En segundo lugar, las luchas contemporáneas también se enfocan en la recuperación del tiempo, a fin de desarmar su condición escindida entre tiempos de trabajo cada vez más largos, exigentes y agotadores y tiempos de ocio que, en realidad, son tiempos de y para el consumo de más y más mercancías. Se trata pues de la transformación general de las relaciones sociales cotidianas y más inmediatas como único modo de subversión y trastocamiento de las relaciones sociales más abarcadoras y generales. De ahí que sea tan relevante no sólo la realización de procesos constituyentes que definan los marcos generales que han de orientar el curso de

los hechos sociales, por ejemplo; sino el trastocamiento de los formatos legales y procedimentales a distintas escalas espacio-temporales. Y esto último es justamente lo que no es posible hacer desde los gobiernos hacia y sobre las sociedades, si no es a riesgo de reproducir tecnocracias o burocracias que conduzcan, reglamenten, administren y disciplinen a las diversas tramas colectivas que conforman un cuerpo social; suprimiendo sus iniciativas, acotando sus posibilidades y estrechando los términos de su potencial “protagonismo”.

En relación al segundo asunto, consideramos que en lugar de poner nuestra atención en el diseño general de “instituciones comunitarias”, deberíamos centrar nuestra mirada en las diversas experiencias de lucha cotidiana en marcha, autoproducidas dificultosamente en condiciones de gran adversidad para construir y consolidar vínculos diversos entre hombres y mujeres que buscan satisfacer en común —al menos parte de— las variadas necesidades de la reproducción colectiva de la vida: necesidades como vivienda, alimento, espacios para intercambiar; o para echar a andar otros proyectos y dar cuerpo a otros deseos imaginados en común. Estos vínculos y ensayos son los que permiten ir, en lapsos largos de tiempo, más allá-*contra* y más allá del capital y del estado: esto es, construir otro tipo de relaciones sociales que, al tiempo que nos permitan enfrentarnos al estado y al capital, nos den también la posibilidad de generar otras formas de socialidad que rebasan a las formas sociales impuestas desde el estado y el capital.

Mientras no tengamos un arsenal teórico, una plataforma epistémica, un marco de intelección crítico para entender este conjunto de esfuerzos en su auténtica dimensión subversiva y por tanto transformadora, no podremos superar un conjunto de límites que lo instituido, el estado moderno y su hibridación con el relanzamiento de nuevos ciclos de acumulación de capital imponen a nuestros pensamientos. En tal dirección, ensayar categorías como la noción de re-formismo desde abajo para aludir a la multidimensional y compleja manera en que diversas tramas de hombres y mujeres asociados solucionan problemas cotidianos y se dotan de fines *más allá y en contra* del estado y el capital; para referirnos a las iniciativas y actividades, sistemáticas, perseverantes y reiteradas, protagonizadas por muy diversos y heterogéneos colectivos humanos, por tramas comunitarias, por familias extendidas y redes de afinidad, por grupos de paisanaje y otras figuras agregativas que somos todavía incapaces de nombrar, nos parece un camino fértil aunque dificultoso y a veces an-

gosto y peligroso para pensar las posibilidades de transformación social anidadas en cada uno de nosotros y nosotras.

La experiencia de las luchas profundas en Venezuela y su tensión con “los estorbos” que representan las lógicas estatales de organización de lo social, aun cuando los discursos y programas políticos se proclamen en dirección contraria –paradoja central con la que comenzamos esta reflexión–, se explica en gran medida porque el *locus* privilegiado de lo político y la resolución de lo colectivo sigue residiendo en la escala y la forma de un estado nación, conectado a formas de mando, dominio y producción de riqueza afines a los ciclos incesantes de acumulación de capital que, de origen, se oponen al despliegue y producción de autonomía política real, esa que busca afirmar y producir existencias sociales más allá del capital.

Este choque de lógicas y escalas: lo estatal nacional, universal y abstracto, por un lado, y lo social, particular, autoorganizado, concreto, por el otro, plantea una serie de desafíos:

- a) lo comunitario-popular coexistiendo trágicamente con las lógicas de reproducción de riqueza abstracta concentrada, acumulada y reappropriada por élites económicas que trascienden lo nacional, y que no necesitan gobernar, en el sentido de tomar el poder de mando de la estructura estatal, para reproducirse como clases propietarias, y
- b) lo comunitario-popular desbordando sus capacidades de construir formas de existencia más allá del capital en lucha contra la forma estado, no sólo dentro de sí, produciendo nuevas lógicas de lo social –horizontalizando, dialogando, cooperando, comunizando–, sino también disputando el sentido totalizante y universalizante de las lógicas centralizadas de la organización política de lo social.

No hay en tal sentido algo como luchas contra el capital por un lado y contra el estado por otro, puesto que no existe la separación de estos dominios de relaciones sociales. Esto plantea preguntas desafiantes para la construcción de un *reformismo desde abajo*: ¿es posible ir más allá del capital desde la lógica de organización y la escala de lo estatal nacional?, o lo que es lo mismo, ¿cómo sortear la paradoja de lo estatal impidiendo la organización autónoma? ¿De qué manera las iniciativas prácticas de organizaciones con horizontes comunitario-populares pueden hacerse cargo de tal paradoja? ¿Sería útil incluir en la agenda política y de reflexión colectiva de los amplios y heterogéneos entramados políticos que buscan erosionar y diluir las relaciones capitalistas la exigente tarea de minar

la lógica de organización estatal de lo social, como escala y fundamento de la vida social?

Si no amplificamos la abdicación de puntos de vista estado-céntricos no podremos dar paso a la comprensión de otras formas de autogobierno, de autoproducción de lazos y vínculos y obturaremos una vez más los torrentes de rupturas más hondas con el capital y su forma estatal moderna de reducir, gobernar y administrar el mundo social. La noción de “organización en movimiento”, que brota de los esfuerzos de los miembros de la Cecosesola por explicar su saber acumulado, resulta, bajo esta clave, mucho más útil para otras luchas que los esfuerzos por reglamentar los consejos comunales.

Si la ley fue la mediación para articular históricamente violencia y propiedad, un gobierno que no amenaza de muerte a su población y que no aplasta la lucha contra las rígidas prerrogativas que la propiedad privada impone sobre la riqueza social cuando éstas son impugnadas y subvertidas por el uso colectivo, ¿podría pensar leyes y formas de gobierno que deshagan ese nudo?

Desatar el nudo histórico entre violencia y propiedad podría ser una tarea para quienes ocupen gobiernos que enuncien su ánimo de contribuir a transformar el mundo social. Las tareas principales, sin embargo, para asegurar la transformación social, están únicamente en nosotros, fuera del estado, ensayando maneras de destotalizar (Tischler, 2013) las relaciones del capital. Las instituciones que acá se generen serán siempre dúctiles –que no frágiles–, siempre móviles –que no inciertas–. Serán, casi seguramente, esfuerzo por la autoorganización reiterada y en movimiento.

### *Bibliografía*

- Álvarez, Víctor (2010), *Del Estado burocrático al Estado comunal. La transición al socialismo de la revolución bolivariana*, Centro Internacional Miranda, Caracas.
- Arendt, Hannah (2013), *Sobre la Revolución*, Alianza, Madrid.
- Central Cooperativa de Servicios Sociales Lara (Cecosesola) (2002), “Estatuto del Organismo de Integración Cooperativa”, Barquisimeto, Venezuela.
- (2003), *Buscando una convivencia armónica*, Barquisimeto, Venezuela.



- \_\_\_\_ (2007), *Construyendo aquí y ahora el mundo que queremos*, Barquisimeto, Venezuela.
- Colectivo Situaciones (2002), *19 y 20. Apuntes para el nuevo protagonismo social*, Ediciones de mano en mano, Buenos Aires.
- De Angelis, Massimo (2012), “Marx y la acumulación primitiva: el carácter continuo de los ‘cercamientos’ capitalistas”, *Revista Theomai*, núm. 26, noviembre.
- Ellner, Steve (2014), *El fenómeno Chávez, sus orígenes y su impacto (hasta 2013)*, Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (CELARG) / Centro Nacional de Historia (CNH), Caracas.
- Gutiérrez Aguilar, Raquel (2009), *Los ritmos del Pachakuti. Movilización y levantamiento indígena-popular en Bolivia (2000-2005)*, Sísifo Ediciones / ICSYH-BUAP / Bajo Tierra Ediciones, México.
- Gutiérrez Aguilar Raquel 2015, *Horizonte comunitario-popular. Antagonismo y producción de lo común en América Latina*, ICSYH-BUAP, Puebla, México,.
- Gutiérrez, Raquel, y Escárzaga, Fabiola (2006), *Movimiento indígena en América Latina: Resistencia y proyecto alternativo*, vol. II, Juan Pablos / CEAM / BUAP, México.
- Ministerio del Poder Popular de Planificación (2015), *Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo*, Caracas.
- Movimiento de Pobladoras y Pobladores (2010), “Manifiesto por la Revolución Urbana”, Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela (2009), “Ley Orgánica de los Consejos Comunales”, en *Gaceta Oficial* núm. 39335, 28 de diciembre, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Salazar Lohman, Huascar (2015), “‘Se han adueñado del proceso de lucha’. Horizontes comunitario-populares en tensión y la reconstitución de la dominación en la Bolivia del MAS”, tesis de doctorado, Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES), BUAP.
- Salazar Lohman, Huascar, y Gutiérrez, Raquel (2015), “Reproducción comunitaria de la vida. Pensando la trans-formación en el presente”, en *El Apantle. Revista de estudios comunitarios*, núm. 1, octubre.
- Terán Mantovani, Emiliano (2014), *El fantasma de la Gran Venezuela. Un estudio del mito del desarrollo y los dilemas del petro-Estado en la Revolución Bolivariana*, CELARG, Caracas.
- Tischler Visquerra, Sergio (2013), *Revolución y destotalización*, Grietas Editores, Guadalajara, Jalisco.



# ¿HACIA DÓNDE VA EL MODELO SOCIALISTA CUBANO HOY?

*Mylai Burgos Matamoros\**

## *Introducción*

Hasta hace poco más de un año siempre se escuchaba en los debates académicos, políticos y coloquiales una pregunta sobre Cuba, ¿y cuándo va a cambiar la isla? Por lo general, la interpelación de un sistema que ha permanecido por ya casi sesenta años surgía entre liberales, conservadores, positivistas. El cuestionamiento hoy es diferente, pues el país se encuentra en un proceso de transformaciones, al parecer, irreversible. Lo peculiar es que ahora se suman otros grupos, socialistas, anarquistas, feministas, pluralistas, decoloniales y las preguntas son: ¿qué está pasando y hacia dónde va Cuba hoy? La isla del sueño diurno,<sup>1</sup> que devela pasiones opuestas en la política y la ideología, anunció gubernamentalmente el 17 de diciembre de 2014 (17D) que se restablecían las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, hecho histórico para ambos países y para el hemisferio desde su rompimiento en 1961. Estos hechos han provocado que nuevamente la isla esté en el centro de disímiles debates, pero ya centrados hacia dónde va Cuba hoy, pues el camino del cambio se da por iniciado.

El suceso sin dudas es relevante, la isla siempre se ha movido en sus relaciones políticas externas condicionando las internas. Pero hay que destacar que las relaciones exteriores marcadas por el conflicto con

\* Profesora-investigadora de la Academia de Derecho de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Candidata a doctora en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y letras, UNAM, miembro del Colectivo de Estudios Jurídicos Críticos-Radar. Contacto <mylaiburgos.org>.

<sup>1</sup> El sueño diurno es una frase utilizada por el dr. Horacio Cerutti en sus obras sobre filosofía latinoamericana, haciendo referencia a un sueño utópico real y posible.

Estados Unidos durante 54 años tienen su núcleo central en el bloqueo económico y comercial de ese país hacia Cuba desde 1962. El bloqueo, que ha tenido permanencia entre las múltiples acciones de hostilidad gubernamentales del norte hacia la mayor de las Antillas, ha sido una de las espadas de Damocles para llevar a cabo políticas sociales y económicas dentro del sistema socialista cubano.

En los años 60 el sistema transcurrió entre la efervescencia revolucionaria, donde lo político y lo jurídico se amalgamaron como protagonistas para llevar a cabo acciones en aras de la justicia social prometida, mientras en lo ideológico se movieron contradicciones ortodoxas y heterodoxas de republicanistas a marxistas frente al pensamiento liberal dominante. En lo económico se fue generando el cambio de la subordinación a la economía de Estados Unidos frente a lo que vendría, el giro de finales de década hacia el campo socialista que incidió en los ámbitos políticos, jurídicos, y llevó a rehacer una economía finiquitada por el propio bloqueo estadounidense y su previa relación de dependencia hacia el norte. Cuba creció económica y socialmente, la bonanza del socialismo real se expresó en las dos décadas siguientes bajo principios de reciprocidad y solidaridad dentro del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), su clímax estuvo en los 80. Pero también hubo derroches e ineficiencias, y sobre todo, una economía sustentada sobre la base de una colaboración dependiente, que culminó en los 90 con la caída del campo socialista.

En este sentido, los cambios de la isla no comenzaron el pasado 17D sino desde 1990 con la desaparición del socialismo realmente existente y, con éste, el soporte económico más importante que tenía el país para su desarrollo social. Afirmamos así que lo que sucede hoy, para muchos, producto del restablecimiento de relaciones diplomáticas con el estado antagonista por excelencia del estado cubano, viene moviéndose desde aquellos 90 cuando se cayeron los paradigmas y se determinó el fin de los metarrelatos.

En la última década del siglo xx, Cuba tuvo la necesidad de reacomodar toda su economía al perder la mayoría de sus soportes en materias primas y tecnologías, incidiendo esto en todo el proyecto social. Las principales transformaciones se reflejaron en el sistema de propiedad estatal, cooperativo y privado, la inversión extranjera, el sistema fiscal y tributario, el comercio exterior, junto con procesos de reorganización administrativa, laboral y agraria, fundamentalmente. También se realizaron reformas políticas relevantes relacionadas a temas electorales y de control

popular respecto a los representantes populares, la reorganización de las estructuras estatales a nivel local y cambios en la noción de la composición identitaria social y religiosa del estado cubano. Todo lo anterior se vio reflejado en el ordenamiento jurídico estatal, sobre todo con la reforma de la Constitución en 1992.<sup>2</sup> Los 90 de la isla estuvieron marcados por la crisis económica y su rearticulación sobre la base de la sobrevivencia, la manutención de los logros sociales del proyecto político, además de la redefinición de la identidad política del sistema basado en nuevos imaginarios nacionalistas y latinoamericanistas, que junto con los valores antiimperialistas, se movieron entre procesos de profundización democrática participativa que propiciaron nuevos consensos sociales y nuevos disensos marcados por las desigualdades socioeconómicas en ciernes y una falta de oportunidades para el desarrollo de los profesionales que se vio reflejada en una nueva ola migratoria que tuvo sus orígenes en 1994.

Lo que es un hecho es que estos procesos fueron los primeros pasos para los cambios que se han venido produciendo y acelerando a partir de la última década, los cuales son el objeto de este estudio. De modo que en este trabajo pretendo realizar un análisis crítico de las principales transformaciones sociojurídicas que se llevaron a cabo en Cuba a partir del año 2006 hasta la actualidad. El periodo está motivado por el cambio en la dirección estatal, gubernamental y política del país a partir del retiro – primero temporal y posteriormente definitivo– del líder de la Revolución, Fidel Castro Ruz.<sup>3</sup> Esto no quiere decir que las medidas son tomadas únicamente por un dirigente,<sup>4</sup> pero es un hecho que a partir de estas fechas

<sup>2</sup> Todas estas transformaciones están analizadas con mayor detalle en Burgos Matamoros (2011).

<sup>3</sup> A partir del 31 de julio de 2006, Fidel Castro Ruz por razones de salud, realizó una salida provisional y después definitiva (elecciones 2008) de los cargos de Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de la República de Cuba. Véase la “Proclama del Comandante en Jefe al pueblo de Cuba” del 31 de julio de 2006, en la que comunica la salida provisional de sus funciones, <[http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/siempre\\_con\\_fidel/art-021.html](http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/siempre_con_fidel/art-021.html)>, y el “Mensaje del Comandante en Jefe”, del 18 de febrero de 2008, en donde refiere que no asumirá ningún cargo en la dirección del país después del proceso electoral que se llevó a cabo y en el que fue electo diputado nacional <<http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art11.html>>.

<sup>4</sup> Los liderazgos en el proceso revolucionario cubano han sido muy importantes, darle peso a este hecho no es menor y negarlo sería un error en el análisis de la realidad cubana. La llegada de Raúl Castro como máximo dirigente político y estatal significó un giro hacia una visión de orden mucho más institucional, de disciplina social, eficiencia económica

se han acelerado las reformas socioeconómicas que ya habían comenzado en la década anterior, ya no con espíritu de sobrevivencia, sino de “elevar la calidad de vida de la población a partir de una economía eficiente, productiva, disciplina social y reorganización institucional”, como se plantea en el discurso oficial del país.

¿Por qué el derecho? El derecho lo concibo como un fenómeno social, político y normativo, definición con génesis en las doctrinas jurídicas marxistas. La creación de leyes o reformas de normativas jurídicas fundamentales como la Constitución, leyes o decretos, reflejan las principales líneas en las cuales se están llevando a cabo transformaciones socioeconómicas en el país. Pretendo así realizar un análisis crítico de los principales contenidos regulativos y de los procesos mediante los cuales se realizaron tales modificaciones y, hasta cierto punto, cómo se desenvuelven los fenómenos reglados.<sup>5</sup> Al percibir el derecho como un fenómeno social y no sólo como norma jurídica establecida es muy relevante su expresión práctica, desde su creación hasta su cumplimiento o no. En este sentido, intentaré realizar no sólo el análisis de contenidos fundamentales sino que también consideraré si los procesos regulados pasaron por la mera concepción de instrumentalización de políticas sociales y económicas de manera burocratizada por el sistema, a lo que le llamo el uso instrumental del derecho, o si tuvo algún proceso de legitimación consensuada y participativa, desde el propio sistema o por reclamos de grupos con incidencia en el mismo. Otro elemento jurídico al que acudiré transversalmente en el proceso de análisis es la relación con los dere-

---

y productividad como principios básicos para el desarrollo del país y la calidad de vida de la población, plasmado así en las acciones y los discursos oficiales. Tampoco se podría afirmar que Fidel Castro no querría estos principios como dirigente, pero, en esencia, las maneras de hacer política se modificaron en formas y contenidos con un giro completamente economicista, estructural y funcional a los objetivos del sistema, dejando aparcado a un lado el contenido siempre político e ideológico que le impregnaba el líder de la Revolución a los ajustes realizados desde los 90 hasta 2006.

<sup>5</sup> Se expondrán datos acerca de fenómenos regulados mediante información aportada por instituciones y prensa oficial o alternativa pero de corte académico donde se aprecian las fuentes más certeras para el análisis. Afirmo que no se pueden analizar todos los fenómenos sociales que se han venido cambiando jurídicamente porque no es posible la obtención de datos o nociones de comportamiento. Es relevante destacar que el acceso a datos empíricos tiene dos complejidades para este trabajo: primero, el hecho de no haberse realizado dentro de Cuba; segundo, el acceso a la información y transparencia de datos públicos en la isla es escaso.

chos humanos, no vistos desde la perspectiva liberal, es decir, caracterizados por un individualismo posesivo, fragmentario y patrimonialista, sino desde el pensamiento jurídico crítico, dónde son relevantes todos los derechos, de manera interdependiente, desde una universalidad pluralizable en tanto diversa, integrales e indivisibles, no patrimonializados, donde los sujetos de derechos tienen dimensiones personales y colectivas. Teniendo en cuenta sobre todo, a los sujetos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, esos grupos oprimidos históricamente por los sistemas, donde la discriminación por condición social, etnia, sexo, edad, orientación sexual o cualquier otro elemento que implique minusvaloración ha sido motivo para no tener satisfechas sus necesidades o vivir en condiciones de desventaja respecto a otros grupos.<sup>6</sup>

Estas perspectivas abren las rutas en el estudio para ir trazando la respuesta acerca de hacia dónde se dirige políticamente el país, lo cual tiene una relación compleja con lo económico y lo social, expresado en el fenómeno jurídico no sólo como reflejo, sino como parte de la madeja del comportamiento de la sociedad. El análisis será crítico dialéctico, indagando tensiones esenciales desde el conjunto y no la parcialidad de problemáticas, examinando si existen elementos emancipatorios o no desde el estudio de los fenómenos en cuestión. Es decir, pensar la emancipación como el desplazamiento de procesos de opresión, al ser su antagónico, que para Cuba hoy se debate en el mejoramiento de la calidad de vida<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Sobre estos temas he abundado en otros textos, véase Burgos Matamoros (2014a, 2014b).

<sup>7</sup> Recordemos que tiene sus peculiaridades hablar de mejorar condiciones de vida en Cuba. El acceso a bienes que implican la satisfacción de derechos como la salud, la educación, el agua, el trabajo como pleno empleo, la seguridad y asistencia social, cultura, seguridad, medio ambiente adecuado, están garantizados universalmente, aunque han mermado la calidad en los últimos años. Pero otros bienes como vivienda, transporte, alimentación, o derivados del trabajo como salario digno, presentan problemas de satisfacción en cuanto a su calidad y su plena realización. Por ejemplo, el cubano medio en la actualidad con un salario en un puesto laboral estatal gasta en transporte y alimentación cerca del 90 % de este ingreso mensual. Por otro lado, el coeficiente de desigualdad (coeficiente de Gini) de la isla se encuentra en un 0.2 %, a la vez que el país tiene un índice de desarrollo humano (IDH) con niveles de 0.815, considerado desarrollo humano muy elevado, en el lugar 44 global (PNUD, 2014). Estas cifras se entienden por la satisfacción universal de los bienes regulados en los derechos ya mencionados pero esto no quiere decir que las personas tienen plenamente satisfechas todas sus necesidades. Además, otros derechos políticos como la información, asociación, libertad de expresión y de participación política tienen mediaciones que son

de personas y grupos, pasando por mejorar la situación económica de todos, sobre todo, de los que se encuentran en posiciones desaventajadas respecto a otros. Pero lo económico implica lo social, cultural y en esencia es político, por tanto pasa desde la satisfacción de las necesidades básicas hasta vivir bajo el mayor halo de bienestar material y espiritual posible, sobre la base de principios de solidaridad y reciprocidad colectiva en correspondencia con el mayor desarrollo personal. Al menos así, es como aspiro que se desarrolle una sociedad socialista, “con todos y para el bien de todos”, donde los derechos humanos como los describí previamente tengan cabida en su plena realización, satisfacción y exigibilidad en caso de incumplimiento.

Finalmente, el estudio intenta, entre las transformaciones socioeconómicas previstas jurídicamente, perfilar algunos senderos de hacia dónde va Cuba hoy, sin conclusiones permanentes ni mucho menos proyección de futuro. La isla se mueve, eso sí, entre tensiones, nuevas relaciones geopolíticas y el reto de mantener un modelo socialista que para unos continúa, para otros se desvirtúa, pero que para todos necesita reformas en muchos aspectos, no por terquedad ilusoria, sino por los que todavía perseguimos el sueño diurno de la utopía.

### *Transformaciones sociojurídicas en la última década (2006-2015)*

El modelo socialista cubano hoy se debate entre la crisis económica que data de hace 25 años, con un acercamiento cada vez más creciente al mercado internacional del capital, y la manutención de los logros sociales alcanzados durante más de cincuenta años. Estos resultados de justicia social han implicado satisfacción universal y con calidad de derechos como la salud, educación, cultura, trabajo visto como acceso al empleo, seguridad y asistencia social, agua, cultura, medio ambiente adecuado y seguridad. Mientras, otros derechos también sociales no han estado satisfechos plenamente o su calidad nunca ha sido óptima por sus condi-

---

discutidas en la actualidad, y otros derechos relacionados con la no discriminación y la diversidad sexual se encuentran en la palestra pública del debate de determinados grupos sociales.



ciones de realización, así el caso de la alimentación, vivienda, transporte, salario digno, tierra, sobre todo, durante la crisis económica. Por otro lado, hay derechos como la información, asociación, libre tránsito, libertad de expresión y de participación política que se realizan con mediaciones cuestionadas en la actualidad, aunque así estén regulados constitucionalmente. También la no discriminación y derechos relacionados a la diversidad sexual se encuentran en la palestra pública de discusión, sobre todo, por grupos específicos que invocan mayores alcances, diversas formas de realización y protección jurídica.

Dentro de los cambios que se han realizado en la última década, los relacionados a derechos sociales, vinculados a temas económicos, tienen fundamento en demandas por la calidad de las condiciones de vida, como ya mencionamos, donde la exigencia de la población es que el confort sea lo cotidiano y no la sobrevivencia. Ese confort vs. sobrevivencia dependen, a criterio de la dirección del país, de la eficiencia, productividad y desarrollo de la economía, que a su vez, lo relacionan directamente con los ingresos devengados por los trabajadores que en su mayoría laboran en el sistema empresarial o administrativo estatal.<sup>8</sup> Según el discurso oficial, salir de la crisis económica significa producir más para tener más, de manera organizada, disciplinada y con un sentido del ahorro tal donde podremos ganar todos y mantener las conquistas de la Revolución, pues de ello depende el proyecto socialista.<sup>9</sup> Esto ha implicado que los derechos sociales antes enunciados, los satisfechos y los que no lo han

<sup>8</sup> Según la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), la población económicamente activa ocupada en Cuba es de 4, 918 800 de personas al censo de 2012, de los cuales trabajan en el sector privado y cooperativo 1, 291 200 personas. Es decir, para el sector estatal laboran 3, 627 600 de personas, 74 % del total de la población económicamente activa ocupada. El salario medio mensual de los trabajadores en entidades estatales es de 584 pesos cubanos (CUP) (ONEI, 2014). El salario antes expuesto es muy bajo pues un trabajador/a tiene que invertir en productos básicos, como higiene personal, transporte y alimentación, hasta el 90% de su mensualidad.

<sup>9</sup> Este es el discurso reiterado por los dirigentes del país a todos los niveles, además de encontrarse en los documentos políticos y jurídicos que se han debatido en esta década y en la propaganda oficial. Funge como el sustento, sentido y fin de todos los cambios que se están realizando en la última década. Para analizar esto se pueden consultar los discursos de Raúl Castro Ruz en las diferentes sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular o en las conmemoraciones de fechas relevantes desde 2008 a la fecha (<<http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/index2.html>>).

sido, están siendo medidos dentro del proyecto social bajo una perspectiva economicista.

Demandas relacionadas con derechos civiles y políticos se han traducido en transformaciones sobre temas de libertad de tránsito (vinculados a la migración), de información y comunicación (como el acceso y uso de telefonía móvil e internet, o el uso de determinados servicios), pero también muchas de estas modificaciones se realizaron con raseros económicos.

Como ya comentamos, esto se refleja en los principios expresados en el discurso oficial, a partir de los cuales se están llevando a cabo las transformaciones sociojurídicas en la actualidad, al plantear que tienen base en el “crecimiento del PIB, usar con eficiencia los recursos, reorganizar administrativamente la institucionalidad, ir contra la corrupción, el despilfarro y el igualitarismo, para ser más justos y sustentables”.

Dichas transformaciones, en mi criterio, han tenido tres momentos relevantes: sus inicios, desde 2006 con mayor consolidación a partir de 2008, con la continuación de políticas previas pero dando un giro hacia la reorganización institucional<sup>10</sup> del estado cubano; posteriormente, marca otro momento el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba

<sup>10</sup>La creación de una doble institucionalidad en Cuba, desde el año 2000 aproximadamente, para llevar a cabo medidas rápidas y contingentes que mejoren la vida de la población cubana, ha motivado la reorganización estatal cubana mencionada. La dirección política del país creó una doble estructura que se encargó de programas denominados “Batalla de Ideas”, dedicados a la reparación de escuelas y de instalaciones de salud pública, programas políticos culturales relacionados con la lectura, la informática, la revolución energética con incidencia en la economía familiar y de ayuda solidaria a países latinoamericanos para la formación de recursos humanos en áreas como la salud, la educación y el deporte. Durante casi siete años se realizaron todo tipo de actividades, al margen del derecho y las estructuras institucionales, de manera experimental, improvisada y anárquica, con funcionalidad centralizada y programática, provocando un caos y la continuación de inercias burocráticas en la institucionalidad del país. Por otro lado, sus resultados concretos fueron positivos por su propia dinámica desburocratizadora y emergente, por ejemplo, se eliminaron los cortes de energías eléctricas (apagones), se arreglaron las escuelas y las instalaciones de salud pública de base, mejoraron las condiciones de vida de la población pero con un costo institucional innecesario. Podrían haberse modificado prácticas institucionales para que fueran más dinámicas, pensar realmente una reorganización estatal y de la manifestación de lo público como no estatal, lo cual siempre lleva tiempos institucionales y de conciencia colectiva.

(PCC),<sup>11</sup> celebrado en abril de 2011, que tuvo un proceso previo de discusión participativa masiva sobre las políticas económicas y sociales a adoptar, además de mantener el seguimiento de la implementación administrativa de dichas políticas hasta la actualidad; y, por último, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, a partir de 2015, y aunque aún no puede medirse su influencia será sin duda un parteaguas a analizarse en el futuro. Desde el punto de vista sociojurídico los cambios han estado dirigidos a cuestiones administrativas relacionadas con la reorganización del estado, regulaciones económicas referentes a la inversión extranjera y al uso de servicios y normativas de incidencia social con influencia en la economía en materia agraria, laboral, vivienda, seguridad social, migración y acceso a la comunicación y la información.

En relación a los procesos participativos o de instrumentalización del derecho en los cambios realizados podemos decir que se han llevado a cabo cuatro grandes procesos de discusiones participativas, dos relacionados a procesos políticos pero que han tenido consecuencias jurídicas y dos vinculados a la discusión para la modificación de proyectos de leyes generales. Los procesos políticos fueron: el llamado que hizo la dirección estatal, a mediados de 2007, para discutir los problemas que tenía el país, exponerlos y abordarlos críticamente a nivel de centros laborales y en las comunidades barriales. El segundo tuvo que ver con el proceso de discusión del “Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución” y su aprobación posterior dentro del marco del VI Congreso del PCC que comenzó en noviembre de 2010 y culminó formalmente en abril de 2011. Los dos procesos jurídicos fueron la discusión del proyecto de Ley de Seguridad Social en 2008 y el Código del Trabajo en 2013. El resto de las modificaciones sociojurídicas responden a políticas burocráticas desde el sistema, un uso instrumental del derecho con

<sup>11</sup> Recordemos que según el sistema político jurídico establecido en Cuba, previsto en la Constitución, el Partido Comunista de Cuba es la única y máxima fuerza política existente pero sólo organiza, orienta, dirige políticas, no legisla ni debe ejecutar materialmente nada, pues esto es función del estado y el gobierno. Véase el Art. 5 de la Constitución: “El Partido Comunista de Cuba, martiano y marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista”.

el fin de llevar a cabo los objetivos económicos trazados por la dirección del país ya descritos anteriormente, aunque no se puede negar que la intencionalidad final tendría que ver con mejorar la calidad de vida de la población. Algunas de estas modificaciones coinciden con demandas mayoritarias realizadas en las discusiones masivas participativas<sup>12</sup> y sólo una tendría que ver con demandas de grupos, específicamente de la comunidad por los derechos a la diversidad sexual, LGTBIH.

*Reorganización institucional  
y racionalidad economicista (2006-2010)*<sup>13</sup>

A mediados de 2007, el titular del estado cubano en funciones, Raúl Castro, hace un llamado a la realización de cambios, incluso conceptuales y estructurales, debido a todos los problemas internos de ineficiencia económica y burocrática del país, haciendo de esta situación una de las causas para la insatisfacción de necesidades en la población cubana. Se convocó a un debate participativo con toda la población para que se discutieran y salieran a la luz todas “las dificultades más acuciantes de los cubanos de manera pública, abierta y crítica con el aporte de soluciones” (Castro Ruz, 2007). Se realizaron 215 687 reuniones entre los meses de septiembre y octubre de 2007, donde más de 5 millones de ciudadanos efectuaron 1 301 203 planteamientos recogidos a partir de 3 255 344 intervenciones, de las cuales el 48.8% fueron críticas. Según informaciones oficiales, las principales dificultades que habían expresado los cubanos en las reuniones versaban sobre la alimentación, el transporte, la vivienda, los salarios, la doble moneda, el uso de la tierra vinculado a la producción

<sup>12</sup> Hay que mencionar que algunas de estas demandas mayoritarias eran obvias para todos, por el estado de opinión del ciudadano común acerca de determinados problemas, pero sólo existen los datos generales expuestos en los discursos oficiales acerca del tema.

<sup>13</sup> Aunque en este acápite se señalan cambios hasta el 2010 hay análisis que abarcan más años porque los cambios han sido subsecuentes y no tenía sentido ni lógica analizar el mismo fenómeno por separado por una cuestión de periodos, ya que hasta cierto punto ha habido un *continuum* en las medidas.

alimentaria y algunos problemas en la educación y la salud.<sup>14</sup> Uno de los pedidos de la población fue eliminar las medidas legales prohibitivas de corte administrativo por resultar excesivas e incoherentes, más que control social generaban insatisfacciones en la reproducción y adquisición de bienes y servicios, además de provocar la articulación continua y consensuada de ilegalidades. La dirección del país respondió positivamente a estas cuestiones y comenzó a realizar cambios, no sin antes remarcar la idea de que la resolución de los problemas debía hacerse racionalmente, según los recursos disponibles del país, con ahorro, mayor productividad, eficiencia, y articulando el consenso entre todos.<sup>15</sup>

Las primeras acciones se hicieron en función de fortalecer la institucionalidad cubana, rearticularla y organizarla de acuerdo con las necesidades del país.<sup>16</sup> El objetivo era, como ya hemos comentado, elevar la producción de la economía nacional con mayor eficiencia, organicidad; el autoabastecimiento de las necesidades nacionales posibles; el fortalecimiento de los controles económicos y financieros para evitar despilfarros y corrupciones, así como revitalizar la noción del trabajo como un valor fundamental de la sociedad, donde las personas vean el fruto de su trabajo en la cotidianeidad de su vida.

<sup>14</sup> De acuerdo con lo expresado por Raúl Castro Ruz en su intervención ante la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) el 28 de diciembre de 2007 (<<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=61172>>).

<sup>15</sup> En todas las intervenciones públicas de Raúl Castro referentes a los temas internos del país durante los años 2008, 2009 y 2010 este discurso de racionalidad económica fue constante.

<sup>16</sup> Principalmente a partir del 2007 se fue rearticulando toda la institucionalidad cubana a sus cauces anteriores. Esto se reflejó no sólo en el ámbito discursivo oficial sino en acciones concretas, eliminándose todas las oficinas administrativas de los diferentes programas de la Batalla de Ideas, pasándolos a los ministerios correspondientes según la rama. Este proceso culminó durante el año 2009. Desde el punto de vista del discurso el tema del fortalecimiento de la institucionalidad estuvo latente durante los tres años siguientes en casi todas las intervenciones oficiales, como lo demuestran los discursos pronunciados por Raúl Castro Ruz en la sesión constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular (24 de febrero 2008), en el VI Pleno del Comité Central del PCC (28 de abril 2008), en ocasión del Tercer Periodo Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular (1 de agosto 2009), en el IV Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular (20 de diciembre 2009) (<<http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/index2.html>>).

TABLA 1

<i>Años</i>	<i>Turísticas físicos nacionales</i>	<i>Ingresos totales MCUC x TFN</i>	<i>Visitantes internacionales</i>	<i>Ingresos totales MCUC x VI</i>
2010	1 160 034	117 579 500	2 531 745	2 218 400 000
2011	1 320 564	124 049 800	2 716 317	s/d
2012	1 477 422	94 842 700	2 838 607	s/d
2013	976 192	134 026 000	2 852 572	s/d
2014	1 208 123	147 306 600	3 003 345	s/d

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba.

Las medidas tomadas en esta etapa implicaron modificaciones jurídicas de carácter administrativo, laboral y agrario; el derecho se expresaba como instrumento de cambios socioeconómicos, algunos discutidos por la población y un par de procesos participativos que serán explicados más adelante.

Las modificaciones legales de carácter administrativo versaron sobre la venta de servicios y artículos de consumo que estaban prohibidos para el mercado nacional, como celulares y la compraventa de servicios de comunicación básica digital, equipos de reproducción de video, servicios turísticos en hoteles, renta de autos, etcétera. Estas medidas tuvieron en su momento gran incidencia en el imaginario social popular por considerarse prohibiciones innecesarias y arbitrarias en función de la vida social. En la actualidad, la normalización del uso de estos servicios ha tenido una incidencia económica relevante. Por ejemplo, el turismo nacional accedió a servicios turísticos con un total de 1 millón a 1 millón y medio de turistas físicos en las instalaciones estatales por cada año, desde 2010 a 2014, con un ingreso total anual ascendente de 95 millones a 140 millones de pesos convertibles (CUC)<sup>17</sup> en el mismo periodo. Mientras,

<sup>17</sup> CUC es el peso convertible cubano, fijado por el sistema financiero nacional a 1 CUC = 1 USD.

los visitantes internacionales a la isla oscilaron entre 2 millones y medio a casi 3 millones durante esos años, con un ingreso anual en el 2010 de 2 mil 200 millones de pesos convertibles (véase tabla 1).<sup>18</sup>

Si bien el tema económico aquí es relevante y se satisfacen necesidades de ocio y recreación para un porcentaje de la población que oscila entre el 9 y el 12%,<sup>19</sup> según los datos expuestos, estos servicios son pagados en pesos convertibles (CUC) por los turistas nacionales cubanos, pero la mayoría de los cubanos trabajan para el estado y sus ingresos son en pesos cubanos (CUP). Si el 74% del total de la población cubana económicamente activa ocupada trabaja en el sector estatal, como se ha comentado con anterioridad, y el salario medio mensual de los trabajadores en entidades estatales es de 584 CUP, medido al año 2014, por lo tanto, la conversión del salario mensual en pesos convertibles arroja un resultado de aproximadamente 25 CUC.<sup>20</sup> Si tomamos el año 2014 como referencia según la Tabla 1, podemos calcular que cada turista nacional, haciendo un promedio general, gastó en cada servicio obtenido un total de 122 CUC, lo cual implica cinco meses de salario al año. En este sentido, podemos asegurar que si el uso de estos servicios no es subvencionado por el Estado,<sup>21</sup> no puede ser usado por la mayoría de la población trabajadora del sector estatal, a no ser que reciban remesas desde el exterior o cometan ilegalidades de apropiación de recursos. Si bien las medidas tomadas por el estado cubano son un reclamo de la población en general y benefician a la economía cubana, también es un hecho que el acceso está limitado a la tenencia de recursos monetarios para disfrutarlos, lo cual

<sup>18</sup> Son turistas físicos nacionales el total de huéspedes recibidos en las instalaciones de alojamiento del turismo estatal cubano. Se define como huésped a la persona registrada a su llegada a la instalación de alojamiento y que tiene derecho a recibir los servicios que se ofertan en dicha instalación. Los visitantes internacionales son los turistas que residen en otro país. Se exponen los ingresos anuales en millones de CUC (MCUC) que son los ingresos totales por la venta de bienes y servicios por los conceptos de alojamiento, comercio minorista, gastronomía, transporte y recreación, entre otros, cuyo pago proviene directamente del turista cubano con residencia permanente en Cuba o del visitante internacional (ONEI, 2014).

<sup>19</sup> La población cubana actual es de 11, 210, 064 millones de habitantes según datos de 2013 (ONEI, 2014).

<sup>20</sup> 1 CUC equivale a 24 CUP.

<sup>21</sup> Según estadísticas de la ONEI (2014) el Estado subvenciona un 10% de estos servicios como estímulos laborales, de modo que el trabajador paga en CUP el servicio turístico y el Estado compensa a la entidad turística en CUC.

hace evidente en este caso la generación de una desigualdad por ingresos al acceso a bienes de disfrute colectivo.

Por otro lado, también se tomaron medidas en materia administrativa que fueron de gran relevancia política respecto a la no discriminación y por los derechos a la diversidad sexual, como la autorización de operaciones para cambio de sexo para personas transexuales en el sistema de salud pública nacional, que como es sabido es de acceso universal y gratuito. Por resolución del Ministerio de Salud Pública en el 2008 se autorizaron las operaciones de cambio de sexo para las personas transexuales. Esto ha sido producto de un arduo trabajo que comenzó la Federación de Mujeres Cubanas desde 1972 con la creación del Grupo Nacional de Trabajo de Educación Sexual (GNTES), que entre otras acciones y desarrollos propios ha llevado a cabo atención especializada a personas transexuales desde 1977. En este sentido, el Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX), fundado en 1989, es heredero de este trabajo inicial dándole continuidad hasta que en 2005 institucionalizó esta atención mediante la Comisión Nacional de Atención Integral a Personas Transexuales. El Centro, su Comisión y las personas transexuales, han ido generando un movimiento social que realiza campañas sociales con incidencia mediática, familiar y estatal en aras de los derechos por la diversidad sexual (véase <<http://www.cenesex.org/quienes-somos/>>).

Lo que es un hecho que hoy existen en la isla varias redes<sup>22</sup> en materia de diversidad sexual relacionadas con CENESEX o de manera independiente, que realizan trabajo de educación sexual, por los derechos de diversidad sexual y contra la discriminación. Con su labor han ido logrando espacios de discusión dentro y fuera de la isla mediante la blogosfera, incidiendo en la *mass media* cubana televisiva y de prensa escrita, y realizando Jornadas Cubanas contra la Homofobia y la Transfobia<sup>23</sup> que comprenden muchas actividades, entre ellas, la única marcha pública en las calles de La Habana, promocionada por la sociedad civil, aunque reco-

<sup>22</sup> Oficialmente, se pueden encontrar redes de la comunidad LGTBIIH en Cuba en <<http://www.cenesex.org/wp-content/themes/cenesex/redes-sociales-comunitarias/>>, pero existen otros proyectos independientes, no oficiales, por ejemplo, <<https://proyectoarcoiris.wordpress.com/>>.

<sup>23</sup> En el 2015 se celebró la VIII Jornada contra la Homofobia y la Transfobia en Cuba (<<http://www.cenesex.org/wp-content/themes/cenesex/2015/04/programa-de-actividades-de-la-viii-jornada-cubana-contra-la-homofobia-y-la-transfobia-la-habana-las-tunas-2015/>>).



nocida y aceptada por el estado: la marcha por el día del orgullo gay que se celebra cada primero de julio desde hace varios años. Estas acciones son demostraciones de una reconstrucción de la realidad desde el accionar popular colectivo, exigiendo derechos y usando el fenómeno jurídico como un elemento de cambio social, lo mismo como discurso político que como opción de cambio en la legalidad para la satisfacción de derechos.

No obstante, apenas son pequeños avances dentro de los muchos reclamos que tienen estos grupos por sus derechos. El movimiento social por la diversidad sexual, sobre todo LGBTIH, junto al CENESEX, han propuesto reformas legales al Código de Familia respecto al matrimonio igualitario, temas hereditarios, laborales y de seguridad social, entre otros, los cuales siguen sin ser discutidos por el parlamento nacional. Acciones similares se realizaron, como la propuesta de inclusión de la no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el nuevo Código del Trabajo que fue aprobado en diciembre de 2013 —y que comentaremos más adelante—, en el cual no se incluyó la discriminación por identidad de género. Este hecho desató una polémica y sobre todo el reclamo de miembros de la comunidad LGBTIH cubana,<sup>24</sup> y generó votos en contra en el parlamento durante el proceso de aprobación de esta normativa jurídica.

En materia agraria considero que se ha llevado a cabo una de las medidas más relevantes en este periodo y que en la actualidad mantiene movilidad legal según su funcionamiento. Por el Decreto-Ley núm. 259/2008 emitido por el Consejo de Estado,<sup>25</sup> se autorizó la entrega en usufructo de

<sup>24</sup> Véase al respecto el pronunciamiento realizado por activistas contra la decisión del parlamento cubano y las repercusiones que tuvo este hecho en diferentes artículos de la blogosfera cubana (<<https://proyectoarcoiris.wordpress.com/2014/06/25/carta-de-proyecto-arcoiris-a-esteban-lazo-hernandez/>>, <<http://observatoriocriticocuba.org/2014/06/18escamotean-voluntad-del-parlamento-en-nueva-ley-laboral/>>, <<https://verbiclar.wordpress.com/2014/06/25/no-inclusion-del-principio-de-no-discriminacion-por-identidad-de-genero-en-la-ley-116-del-codigo-de-trabajo/>>, <<http://www.ipscuba.net/sociedad/exclusiones-en-nuevo-codigo-de-trabajo-generan-descontento/>>, <<http://paquitoeldecuba.com/2014/06/22/respalda-mariela-castro-criticas-a-nuevo-codigo-de-trabajo/>>, <<http://paquitoeldecuba.com/2014/07/18/blogavances-para-la-proxima-semana-y-otra-energica-declaracion-de-activistas-sobre-ley-laboral/>>, <<http://paquitoeldecuba.com/2014/07/21/presidencia-del-parlamento-responde-pero-no-satisface-o-mariela-castro-estaba-clara-al-votar-en-contra/>>).

<sup>25</sup> Decreto-Ley (DL) núm. 259 de 2008, sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo (<<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2008-07-18/decreto-ley-no-259-sobre-la-entrega-de-tierras-ociosas-en-usufructo/>>).

las tierras estatales ociosas a personas naturales o jurídicas con fines de producción agropecuaria. Para las primeras, el uso y disfrute de la tierra era otorgado por un término de diez años prorrogable sucesivamente a diez años en una cantidad de 13.42 hectáreas,<sup>26</sup> una vez que se comprobaba su capacidad legal para poder obtener el usufructo y que fueran aptas físicamente para el trabajo en cuestión. Respecto a las personas jurídicas se les otorgaría la tierra por un término de veinticinco años prorrogable a un periodo igual, siendo las entidades autorizadas para realizar tal actividad las granjas estatales, unidades básicas de producción cooperativa, cooperativas de producción agropecuaria, cooperativas de créditos y servicios, entidades estatales no agropecuarias y otras instituciones que quisieran destinar las tierras para el autoabastecimiento de sus trabajadores, además de otras que se autoricen excepcionalmente. Dentro de las tierras otorgadas se podría construir una vivienda e instalaciones de trabajo para el aprovechamiento de las labores allí realizadas. Las causas de extinción del usufructo podrían darse, entre otras, por abandono de las actividades productivas agrícolas en las tierras, por la no utilización racional y sostenible de estas, por incumplimiento de la producción contratada, por actos que contravinieran los fines por los que se otorgó el usufructo.<sup>27</sup> En el año 2008 comenzaron las solicitudes de tierra y al año siguiente se había entregado un 39% del área ociosa o subexplotada.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Si las personas naturales ya tenían tierras en producción podrían pedir mayor cantidad de tierra, hasta un límite de 40.26 hectáreas. Art. 6. DL 259/2008.

<sup>27</sup> Véase Art. 14 y 15 del DL 259/2008 donde se establecen las causas de extinción del usufructo para personas jurídicas y naturales respectivamente.

<sup>28</sup> En el mes de julio de 2009 se realizaron 110 mil solicitudes de entrega de tierras ociosas en usufructo a campesinos y se aprobaron cerca de 82 mil, abarcando unas 690 mil hectáreas que implicaban el 39% del área ociosa que tenía el país. De la tierra ya entregada se declaró libre de marabú y otras plantas de este tipo cerca de la mitad y se sembraron casi 225 mil hectáreas, es decir, la tercera parte hasta esas fechas (véase el discurso pronunciado por Raúl Castro Ruz el 26 de julio 2009 en el acto central en conmemoración del 56 aniversario del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, en la plaza Mayor General “Calixto García”, Holguín, <<http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2009/esp/r260709e.html>>; también, , “Entrevista a Orlando Lugo Fonte, Presidente de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)”, de Ana Margarita González para el periódico *Trabajadores*, 22 de junio 2009).

Es interesante que durante los años 2011,<sup>29</sup> 2012<sup>30</sup> y 2014<sup>31</sup> las políticas y regulaciones sobre estos temas han sido modificadas de manera continua. En el año 2010 ya se avizoraba en los discursos de la dirección del país que se realizarían cambios a las regulaciones jurídicas en cuestión.<sup>32</sup> La intencionalidad ha sido otorgar mayor cantidad de tierras en usufructo a campesinos que tuvieran buenos resultados productivos, hacer más ágil todo tipo de procedimientos en cuanto al propio usufructo y al otorgamiento de créditos para sus actividades productivas, brindar algunas certidumbres jurídicas que no existían en las regulaciones previas, como la propiedad de las viviendas e instalaciones de trabajo construidas en la tierra usufructuada. Es relevante que el cambio de eje en todas las modificaciones legales versa sobre la cantidad de tierras otorgadas, en la actualidad pueden autorizarse hasta 67.10 hectáreas, equivalentes a 5 caballerías, siempre y cuando los campesinos las mantengan en plenitud productiva, incluso, uno de los requisitos para obtener esta cantidad es que deben asociarse a personas jurídicas cooperativas como son las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) o las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA).<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Los “Lineamientos” del VI Congreso del Partido aprobados en abril de 2011 previeron: “187. Continuar reduciendo las tierras improductivas y aumentar los rendimientos mediante la diversificación, la rotación y el policultivo. Desarrollar una agricultura sostenible en armonía con el medio ambiente, que propicie el uso eficiente de los recursos fito y zoogenéticos, incluyendo las semillas, las variedades, la disciplina tecnológica, la protección fitosanitaria, y potenciando la producción y el uso de los abonos orgánicos, biofertilizantes y biopesticidas. [...] 189. Lograr que la entrega de tierras en usufructo propicie que los resultados productivos se asemejen a los actuales del sector cooperativo y campesino, donde el productor no será un asalariado y dependerá de sus ingresos. Realizar las modificaciones que correspondan al Decreto-Ley 259, para asegurar la continuidad y sostenibilidad en la explotación de las tierras entregadas en usufructo”.

<sup>30</sup> El Decreto-Ley núm. 300 del Consejo de Estado, Decreto núm. 304 del Consejo de Ministros y los tres reglamentos correspondientes publicados en la *Gaceta Oficial* (GO, 2012).

<sup>31</sup> Decreto-Ley núm. 311 del Consejo de Estado y Decreto núm. 309 del Consejo de Ministros (GO, 2014).

<sup>32</sup> Como puede desprenderse del discurso de Raúl Castro pronunciado el 18 diciembre 2010 en la clausura del Sexto Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

<sup>33</sup> Según los datos de la ONEI, en 2014 la distribución de las tierras y su utilización según formas de tenencia en Cuba era la siguiente (contando en miles de hectáreas): de un total de 6278.9 hectáreas de superficie agrícola, 1942.6 eran del Estado; 4336.3 se repartían entre los sectores cooperativos y los pequeños agricultores; de los cuales 1598.8 eran de UBPC;

Esta medida socioeconómica tiene varias aristas relevantes para su análisis. Primero, incide en la renovación del sector agrario y los derechos a los campesinos a producir en mejores condiciones desde el punto de vista laboral y de sustento básico, no patrimonialista, pues la tierra se entrega en usufructo oneroso, previo pago de impuesto por el uso y disfrute, con el objetivo de que se trabaje para obtener los frutos del mismo, entre estos, los ingresos por la venta de la producción obtenida, no priorizando la entrega de la propiedad, que queda resguardada en el Estado, priorizando cierto uso público —no estatal porque es cedida— y no completamente privado por el fomento de la asociación colectiva. Esto demuestra que mientras más tierras quieren adquirir los campesinos en esta modalidad, el estado compulsa a que no se fomenten procesos individualistas de producción, con relaciones laborales de explotación respecto a las personas contratadas por los titulares del usufructo, pues los obliga a asociarse a personas jurídicas con formas de producción cooperativa, la cual es una forma de socializar la producción y distribución de la ganancia, limitando procesos de acumulación individualista por los usufructuarios que obtendrían mayor cantidad de tierras para producir y, si son efectivos, mayores ganancias por la producción realizada.

Lo anterior podría responder a dos concepciones sobre el derecho de propiedad. La primera, que el estado cubano se basa en concepciones marxistas del derecho y sus perspectivas parten de concebir la propiedad en una lógica social, colectiva, pero que en la práctica cubana ha devenido más bien propiedad estatal, así establecido no sólo teóricamente sino en la legislación cubana constitucional<sup>34</sup> y en la práctica sociojurídica. En este caso, el usufructo implica que la propiedad de la tierra sigue siendo del estado, pero el uso y disfrute es para los que la trabajan, aunque tiene

---

509.6 de CPA y 2227.9 en Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) y privados (<<http://www.one.cu/aec2014/09%20Agricultura%20Ganaderia.pdf>>). Se plantea que a mediados de 2014 de los 6 millones de hectáreas que conforman la superficie cultivable de la isla poco más de 1 millón se encontraban ociosas. De estas cifras, el 55 por ciento de las tierras ociosas, que significan 574 mil hectáreas, están en manos de empresas agrícolas estatales, el otro 24 por ciento, es decir 278000 hectáreas, pertenecen a las cooperativas usufructuarias denominadas Unidades Básicas de Producción Agropecuaria. Desde que se adoptaron estas medidas, a fines de 2008, se han entregado en usufructo más de 1538 millones de hectáreas (<<http://www.cubadebate.cu/noticias/2014/06/22/mas-de-un-millon-de-hectareas-estanciosas-en-cuba#.VmXa9bjhCt8>>).

<sup>34</sup> Véase artículos 14 al 23 de la Constitución de la República de Cuba.

límites temporales y de uso de la tierra en función de los fines para los que se otorga, es decir, la producción agropecuaria, forestal y no otra.

La segunda concepción, aunque no ha sido un análisis realizado desde Cuba en su doctrina jurídica ni en sus procesos institucionales, queremos abordarla por lo relevante que es para el pensamiento jurídico crítico en la actualidad frente al embate siempre acumulativo del capitalismo. Un aspecto que se ha desarrollado desde la doctrina crítica de los derechos humanos es establecer que los derechos patrimoniales no son derechos humanos (dd. hh.) porque no tienen la misma naturaleza jurídica,<sup>35</sup> y por tanto no pueden tener el mismo nivel de protección desde el estado que los dd. hh., en cuanto a obligaciones de realización y garantías en caso de vulneración. Entonces, dentro del derecho, lo mismo en las normas jurídicas, en el ámbito jurisdiccional que en la expresión de las políticas públicas se resuelven los conflictos dando prioridad a las personas naturales y sus necesidades, no a los bienes acumulados por ellas, sea en forma individual y menos empresarial. Es decir, velar por los dd. hh. es una obligación en todo proceso de gestión estatal, a nivel ejecutivo, legislativo y jurisdiccional, mientras los derechos patrimoniales deben ser protegidos como conflictos de intereses particulares en los que los grupos vulnerables y sus necesidades básicas serían prioritarios, estando los dd. hh. jerárquicamente en un nivel superior a los derechos patrimoniales. Esto implicaría que ante un conflicto entre derechos humanos, como es el derecho a la tierra para el trabajo, la alimentación, la subsistencia y la identidad de los campesinos, y los derechos de propiedad de un sujeto, en este caso, terrateniente, debe ser defendidos los dd. hh. ante el derecho patrimonial. Los derechos patrimoniales no quedarían desprotegidos, se protegerían en el ámbito legal y funcionarían como mediaciones jurídicas procesales para la protección en el ámbito del mercado y el comercio, pero no como la garantía de seguridad liberal de apropiación acumulativa y excluyente de los pocos respecto a los muchos. Las formas de producción, apropiación y distribución colectiva, cooperativa, usufructuaria de la ri-

<sup>35</sup> En cuanto a la naturaleza jurídica los derechos patrimoniales no son iguales que los dd. hh. porque los primeros son de carácter excluyente, mientras los dd. hh. son de carácter universal, para todos y todas sin distinción; lo patrimoniales son disponibles, transferibles, embargables, en tanto los segundos son indisponibles por ser inherentes a la personalidad humana, entre otras características formales que no ameritan exponerse ahora para este trabajo, véase Ferrajoli (2004).

queza es una forma de limitar los poderes acumulativos excluyentes en las relaciones sociales desiguales.

Hay otros temas relevantes respecto a esta medida agraria. Los dos retos jurídicos más importantes de tales medidas en mi criterio son: en lo laboral, en cuanto a la contratación de personal —es ilusorio pensar que estas tierras serán trabajadas sólo en el ámbito familiar—, por lo que hay que pensar en temas de seguridad social y relación salarial. Es muy importante cuidar, regular y fortalecer las relaciones salariales entre los campesinos, debido a que si éstas son producidas por la relación oferta-demanda del mercado nacional, sin una regulación y control coherente desde el estado, podrían generarse situaciones de explotación entre el campesino usufructuario y el campesino obrero que trabaja la tierra directamente. El otro reto se relaciona con el derecho de propiedad y el derecho sucesorio, ya que se están autorizando las construcciones de inmuebles dentro de la tierra usufructuada y se les da categoría de propiedad para los herederos, por tanto se generan contradicciones en cuanto a dos instituciones diferentes, el usufructo de la tierra y la propiedad de los bienes construidos sobre ella, aunque es loable fortalecer esta mediación procesal como forma de acceso a la vivienda adecuada, un derecho social que tampoco se satisface universalmente en la isla.

Es de destacar que junto con estas disposiciones se han adoptado otras de carácter administrativo relevantes para la dinamización del sector agrario. La primera es la descentralización del sector agropecuario estatal en cuanto a su administración. Se crearon direcciones municipales con facultad para tomar decisiones y asumir responsabilidades, poner en explotación la tierra y perfeccionar la comercialización de los productos agropecuarios. Con esto, se concretan ideas de localización mediante la búsqueda de soluciones en municipios y no de manera centralizada. La segunda medida es el aumento de precio a la compra que hace el estado de la producción agraria campesina relacionada con la papa, hortalizas, café, coco, carne de cerdo y leche, productos básicos para la alimentación de la población, y al aumentar sus precios a la compra, incentivando la producción y en consecuencia el abastecimiento suficiente para la población.<sup>36</sup> Parecida a la anterior medida se anunció la venta de productos

<sup>36</sup> Hay que tener en cuenta que si el estado compra los productos de los campesinos posteriormente los usa en diversos sectores, pero si llega a la población mediante la canasta

agrícolas de manera directa por los campesinos al sector turístico estatal del país que es el mayoritario, medida novedosa que rompe con la burocracia estatal de distribución de la producción y favorece una mayor ganancia de los productores.<sup>37</sup> Además, se autorizaron e implementaron las vías para otorgar créditos agropecuarios en 2011,<sup>38</sup> medida interesante dentro del marco socioeconómico de Cuba, pues se introdujeron procesos de lógicas de mercado no utilizados durante más de cincuenta años.

Desde el punto de vista práctico estas medidas deberían tener gran incidencia en la satisfacción de necesidades para la población en general por el aumento de la producción alimentaria, lo que implicaría la disminución de precios en el mercado donde se ofrecen los productos mediante mecanismos de oferta y demanda, además de mayor variedad y calidad de los mismos, lo cual es muy necesario en aras del derecho a la alimentación, uno de los mayores cuestionamientos de la población cubana en cuanto a la insatisfacción de sus necesidades básicas en el último cuarto de siglo. Recordemos que fue uno de los reclamos fundamentales de la población en ese proceso de consulta informal que se realizó en el 2007 sobre los problemas del país y sus posibles soluciones, descrito previamente en este acápite. Respecto a los ciudadanos cubanos, un estudio de 2014 revela que las familias estado-dependientes del hogar medio cubano gastan entre el 59 y el 74% de sus ingresos mensuales en alimentos, según un análisis estadístico realizado a partir de los precios de los alimentos normados por el Estado en la canasta básica, de los particulares y del Estado mismo en los mercados liberados, respecto a los ingresos salariales de la población que trabaja en el sector estatal, que sigue siendo la mayoría de la población.<sup>39</sup> Otro aspecto práctico favorable a nivel macro-

---

básica tienen aplicado un subsidio muy beneficioso para la población. Esta canasta básica, si bien ha ido mermando en la cantidad de productos desde su surgimiento en los años 60, todavía existe y compensa la problemática de los bajos salarios en el empleo estatal respecto a la adquisición de productos básicos como alimentos o de higiene personal, por poner dos ejemplos.

<sup>37</sup> Las resoluciones del Banco Central de Cuba y de los Ministerios de Finanzas y Precios, la Agricultura y el Turismo se publicaron en la *Gaceta Oficial*, Extraordinaria, en noviembre del 2011 (<<http://www.granma.cubaweb.cu/2011/11/21/nacional/artic06.html>>).

<sup>38</sup> Al respecto pueden consultarse los discursos de los dirigentes durante el 2011 en la ANPP y lo expresado en el Decreto-Ley núm. 289.

<sup>39</sup> Para un análisis comparativo entre salarios y precios, véase un estudio realizado por especialistas en <<http://www.ipscuba.net/multimedia/cuba-salarios-v-s-precios/>>.

económico sería que estas medidas implicaran la sustitución de importaciones a favor de la economía nacional y que estos recursos tuvieran fines de reinversión social en sectores estatales como la educación, la salud, la propia producción y distribución alimentaria, y así habría un aumento de calidad en la satisfacción de estos derechos. En el 2008, Cuba importaba 2 mil millones de dólares en alimentos, al término del año 2013 la importación de alimentos y animales vivos fue de 1 848 millones de dólares para el consumo nacional, representando el 12.5% del total de importaciones que fue de 14 706 millones dólares (ONEI, 2014). Es decir, es probable que el sector campesino sea el más favorecido en sus ingresos y nivel de vida, pero en lo que respecta a otros grupos o a la economía nacional los datos no demuestran que llegara a pasar lo mismo.

La otra regulación de importancia tomada en este periodo es la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Social (2008) y su Reglamento (Lee, 2009). Esta ley modificó en esencia temas muy sensibles para la población como fue la prolongación de la vida laboral activa debido a la baja natalidad poblacional y el envejecimiento de la población económicamente activa, además, amplió derechos y los actualizó en función de las nuevas realidades laborales, teniendo en cuenta nuevas medidas salariales, de empleo y a actores laborales que no tenían protección alguna de seguridad social como eran los trabajadores por cuenta propia.<sup>40</sup> Lo relevan-

<sup>40</sup> La vida laboralmente activa se modificó a 30 años de edad laboral, necesitando tener 65 años los hombres y 60 años las mujeres para poder retirarse. La anterior regulación preveía la edad de retiro en 60 y 55 años respectivamente. Con respecto a los derechos, *Granma* indicó: “Se modifica el cálculo de las pensiones para que su cuantía tenga mayor correspondencia con el aporte y la permanencia del trabajador. Se puede percibir más de una pensión de seguridad social a la que se tenga derecho, eliminándose la prohibición actual, lo cual beneficia a los menores huérfanos de ambos padres y a las viudas que se jubilaran como trabajadoras. En el caso del viudo se otorga un nuevo derecho, optar por la pensión que le sea más favorable. Se elimina el tiempo mínimo de servicios prestados, para que el trabajador tenga derecho a la pensión por invalidez total y parcial, con lo que aumenta la protección a este riesgo al sólo tener que acreditar el vínculo laboral. Se incorpora un régimen especial de la seguridad social para todos los trabajadores por cuenta propia, con lo cual la cobertura abarca a todos los trabajadores del país. Los pensionados por vejez que cumplan los nuevos requisitos de edad y tiempo de servicios pueden reincorporarse al trabajo y devengar la pensión y el salario íntegro del cargo que ocupen, si se incorporan a un cargo diferente al que desempeñaban al momento de obtener la pensión. Los pensionados por vejez reincorporados al trabajo cuando se enfermen o accidenten tienen derecho al cambio del subsidio, además de la pensión que reciben” (2014).



te de esta modificación legal, además de su contenido, fue su carácter participativo. Se llevaron a cabo 85 301 asambleas de trabajadores para discutir el Anteproyecto de Ley, en ellas participaron más de tres millones de personas con aproximadamente 900 mil intervenciones, el 93.8% de los convocados aprobó el documento, según cifras oficiales. A pesar del proceso participativo, hubo respuestas desde la población trabajadora manifestando su desacuerdo con la medida de aumentar la vida laboralmente activa, pero sobre todo reclamando que no se tenían en cuenta sus opiniones a la hora del debate, asumiendo desde su propia reflexión que participar no es opinar, sino también decidir. Este es uno de los grandes retos en la democracia socialista, con intereses emancipatorios, de libertad. Tener en cuenta minorías existentes en la comunidad política —o mayorías dependiendo del proceso de consensos—, que quieren profundizar el sistema socialista democráticamente, participativamente, solidariamente, es algo que el sistema cubano debe revisar a fondo. Dentro del proyecto socialista pueden existir y existen opiniones diversas que deberían implicar diálogo, debate, disensos, rearticulación de consensos y no silencio, menos invisibilidad. Si se tienen en cuenta todas estas opiniones se estará fortaleciendo, incluso experimentando una verdadera articulación política democrática, republicana y socialista como la que desean muchas personas en la isla.

Por último, en el año 2009, se tomaron medidas administrativas de importancia para la organización del Estado, como la fusión de Ministerios y la reubicación de funciones. Por otro lado, aunque no en la medida de lo que se desea para la vida cotidiana de la población, se subieron los salarios a sectores como la educación y la administración de justicia (Fiscalía y Tribunales), ámbitos sociales que han venido teniendo desde la década de los 90 disminuciones paulatinas en su personal profesional, producto de la poca retribución monetaria, las condiciones laborales sin recursos, entre otros aspectos. Además, se hicieron modificaciones para aumentar el monto de las pensiones por retiro en varias ocasiones y, finalmente, la que es considerada más importante, la aceptación del pluriempleo y, por consiguiente, la eliminación de topes salariales (Decreto-Ley, núm. 268 “Modificativo del Régimen Laboral”, 2009). Este paso, además de las implicaciones jurídicas que tiene en el ámbito fiscal (impuestos por ingresos que los impliquen) y laboral (con respecto a la implementación de horarios laborales flexibles, formas de contratación parciales, aportes y beneficios para la seguridad social según ganancias, etcétera), podrían incidir

con mayor fuerza en el ingreso salarial de la población en los sectores autorizados,<sup>41</sup> pero nuevamente esto no ha solucionado los problemas de la relación ingresos vs. gastos para cubrir necesidades básicas, puesto que no se ha visto reflejado en el aumento de la calidad de vida de la población, además de que las flexibilidades laborales comentadas arriba en el sector estatal autorizado, al menos, no han sido implementadas de manera constante ni universal. Por último, comentar que las restricciones del pluriempleo también es una limitante para su extensión.

Hay que destacar que Cuba hasta ese momento había tenido una colaboración económica favorable con países de América Latina, específicamente Venezuela, mediante la cual se obtiene petróleo como pago por servicios profesionales de salud, educación, etcétera. Esto hizo que este rubro fuera uno de los primeros ingresos en la economía nacional, por el uso del combustible, pero también por su reexportación. Esto había comenzado desde los años 2000 lo que propició crecimientos económicos y su inversión se llevó a cabo en los ámbitos sociales durante el primer quinquenio del siglo, pero sin una respuesta equilibrada en la producción local. Posteriormente, con la reorganización institucional y la dirección eficientista, de productividad y economicista que tomó el país en la segunda parte de la primera década, estos recursos mantuvieron la economía a flote. En 2009 tuvieron una recaída, producto de la crisis internacional del capital, primero inmobiliaria y posteriormente de la caída de precios del propio petróleo.

Las consecuencias de esta crisis económica se expresó en el discurso oficial con las referencias acerca del eficientismo, la eliminación de paternalismos, igualitarismos innecesarios, etcétera, pero sobre todo en el anuncio de una de las medidas más impopulares y nada propias del sistema político cubano en su existencia, anunciada por el gobierno a mediados de 2010: iniciar un proceso de reducción de plantillas laborales en el sistema empresarial y administrativo estatal de medio millón de trabajadores y, en consecuencia, aumentar los rubros y las facilidades para ejercer el trabajo por cuenta propia, expresión conocida para el tra-

<sup>41</sup> El pluriempleo no sería aplicable a los cuadros y funcionarios, técnicos y profesionales de la salud, investigadores, profesores, maestros y auditores, excepto para el ejercicio de cargos docentes, de investigación científica u otros que le sean aprobados por decisión expresa de la autoridad u órgano que los designó o eligió.

bajo privado en Cuba. Se realizaron varios cambios legales al respecto, se habilitaron los procesos para declarar trabajadores disponibles,<sup>42</sup> incluso circularon orientaciones desde el gobierno para todo el sistema estatal de cómo debían ejecutarse las medidas en un plazo no mayor a seis meses entre finales de 2010 y el primer trimestre de 2011, priorizando que los trabajadores pasaran al sector no estatal laboral, propiciando y flexibilizando los otorgamientos de licencias para trabajadores por cuenta propia. El análisis de la disponibilidad del trabajador para mantenerse o no en el puesto laboral pasaba por demostrar su idoneidad de acuerdo a perfiles de trabajo, rendimientos, resultados, etcétera. Estos procesos de medición de idoneidad tendrían que realizarse de manera conjunta con las organizaciones sindicales, con transparencia, información oportuna y clara a los trabajadores, a través de decisiones colegiadas. No obstante, dichas medidas legales y políticas no han podido ser ejecutadas en los tiempos previstos, ha sido paulatino y sin ejecución perentoria, lo cual demuestra que no siempre las acciones de voluntad política pueden ejecutarse contra la realidad económica de una sociedad.

Por ejemplo, esa realidad económica aflora cuando se quiere “trasladar” o despedir en seis meses a medio millón de trabajadores a un mercado laboral como el privado, que en la isla es incipiente y no tiene políticas de desarrollo reales por varios factores:

- a) falta de infraestructura, recursos y materias primas (por ejemplo, no existen redes de mercado mayorista);
- b) los tipos de trabajo autorizados para ser ejercidos como trabajo privado son en su mayoría oficios, por lo cual quedaría fuera la mayoría del sector profesional o labores no autorizadas, todas necesarias para llevar a cabo nuevas iniciativas empresariales-laborales, y, por último,
- c) el aspecto simbólico, la ciudadanía cubana no está acostumbrada a realizar trabajos fuera del ámbito estatal que es propio de una cultura sistémica estado-céntrica que durante casi sesenta años ha incidido en todos los ámbitos de la vida, incluido el laboral y esto se expresa como un rechazo al cambio: por incertidumbre, por asociarlo a la co-

<sup>42</sup> Todas las regulaciones para la disponibilidad de trabajadores estatales se encuentran en la *Gaceta Oficial* (números 11 y 12, 2010).

misión de ilegalidades para poderlo ejercer con eficacia, por la falta de acceso a recursos, etcétera.

Pensar y habilitar esta medida nos lleva de la mano al carácter economicista de los cambios en cuestión, basados en la eficiencia y la productividad, intentando dar los primeros pasos hacia un adelgazamiento de la fuerza laboral estatal, aunque siempre se planteó que era por motivos de plantillas “infladas”, es decir, no necesarias. Por último, la inejecución de tales medidas puede expresar varias situaciones: la comprensión de la realidad socioeconómica del país por parte del propio gobierno, donde puede realizarse una lectura política de querer evitar conflictos ante una sociedad bastante estable a pesar del proceso de crisis económica que existe desde los años 90, y/o una perspectiva ética de no desamparo hacia los grupos más vulnerables que serían los más afectados —adultos mayores, personas sin estudios profesionales, por ejemplo—. No obstante, el tema está previsto en los “Lineamientos” del VI Congreso del Partido, aprobados en abril de 2011, como uno de los objetivos a llevar a cabo dentro de la denominada “reestructuración económica”.<sup>43</sup>

### *Reformas estructurales y el inicio del camino de la desigualdad social (2011-2015)*

Como expusimos en la primera parte de este texto, el segundo momento de análisis está marcado por la realización del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Como es conocido, la Constitución Cubana en su Art. 5 prevé que el partido “es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista”, por tanto, rige la política y la economía del país bajo principios y construye los lineamientos para el desenvolvimiento de la sociedad,

<sup>43</sup> Uno de los lineamientos que define la política social del partido, en relación al empleo y los salarios, señala: “169. Desarrollar un proceso de reordenamiento laboral en el país que, bajo el principio de la idoneidad demostrada, contribuya a eliminar las plantillas infladas y los tratamientos paternalistas, para estimular la necesidad de trabajar y reducir los gastos de la economía y el Presupuesto del Estado” (2011).

siendo el Congreso el máximo órgano de discusión y aprobación de los mismos. En noviembre de 2010 comenzó el proceso político participativo de discusión del “Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”, que implicó la participación de 8 millones 913 mil 838 personas en más de 163 mil reuniones efectuadas en el seno de las diferentes organizaciones, registrándose una cifra superior a tres millones de intervenciones (Castro Ruz, 2011). Esta cantidad de participaciones no es por persona, cada persona, fuera militante o no, participó en su centro laboral o barrial en las discusiones, por lo que no se tiene una cifra exacta de participantes en el país. Lo que es un hecho es que fue un proceso masivo y participativo de consulta pública. Si bien lo realizado en este contexto no implicó por sí mismo una serie de cambios jurídicos, todo lo allí discutido y aprobado se está llevando a la práctica socioeconómica y, en muchos casos, desembocó en la realización de reformas legales.

Los procesos más relevantes para este trabajo, desde el punto de vista jurídico, tienen que ver con la reorganización estatal y administrativa del estado cubano en cuanto al experimento que se realiza en las provincias de Artemisa y Mayabeque, las referentes a derechos sociales como son las dedicadas al ámbito laboral en cuanto al trabajo por cuenta propia, las reformas a la autorización y fomento de nuevas formas de trabajo cooperativo no agropecuario, la discusión y aprobación del nuevo Código del Trabajo de 2013 y las del derecho a la vivienda referentes a las modificaciones a la Ley General de la Vivienda en 2012 y 2014. Además, la reforma política más importante que se ha dado en la isla en los últimos tiempos, relacionada al cambio de la legislación migratoria. Por último, medidas que complementan todas las anteriores, desde el punto de vista económico, la nueva Ley Tributaria de 2012 adaptada a todas las nuevas formas laborales y de cambios económicos en el país y la nueva Ley de inversión extranjera de 2014 que propicia este tipo de operaciones aunque con antecedentes en la Ley de 1995.

A mediados del año 2011, la Asamblea Nacional del Poder Popular autorizó un experimento de descentralización y desconcentración estatal en dos provincias del país, Artemisa y Mayabeque. En la actualidad sigue siendo un proceso de prueba y lo más relevante que allí ocurre es que el funcionamiento estatal y gubernamental se realiza con la separación de los cargos centrales –presidente de la Asamblea y presidente del Consejo de Administración–, a nivel local –provincial y municipal– que se en-

cuentra establecido legalmente en una misma persona dentro de todos los niveles del sistema estatal cubano.<sup>44</sup> La intención, según el estado cubano, es optimizar la fuerza laboral mediante la reducción de cargos y el fortalecimiento de las funciones de ambos ámbitos, administrativos y representativos –gubernamental y estatal– sobre todo el primero, con el fin de ser más efectivos en la ejecución de políticas económicas y sociales, en el sector empresarial y de servicios y responder así con eficacia a la atención de la población. Se han manifestado dificultades en el experimento, a saber, las actividades de planificación, la dispersión normativa, la lentitud en los análisis y la toma de decisiones entre ambos ámbitos, falta de vínculos con la base funcional del estado y el gobierno y falta de cultura del servicio público.

Este experimento, parecido al proceso de institucionalización del país en el primer quinquenio de los años 70, debe tener pretensiones de extenderse a todo el país, como ocurrió en aquella época con los órganos locales del Poder Popular en la provincia de Matanzas. Si su extensión se expresa a nivel local, pero también nacional, implicaría un cambio relevante en la relación del funcionamiento del estado, sobre todo en sus dimensiones legislativas y ejecutivas. Podría ser el comienzo de una reestructuración del orden estatal que no se han expresado claramente mediante los cambios socioeconómicos que se están llevando a cabo ahora, aunque es conocido que los ámbitos de la sociedad son una totalidad de interacciones, por tanto, lo que ocurre hoy en la isla socioeconómicamente tiene repercusiones políticas desde lo personal hasta lo colectivo, pasando por el ente estatal. Lo más crítico del asunto es que no se percibe alguna repercusión al nivel participativo de la población cubana, en cuanto a toma de decisiones, mediciones y valoraciones respecto a estas medidas, por tanto, sigue siendo una política vertical, desde la cual se deberían

<sup>44</sup> El sistema político cubano tiene como principio la unidad de poder, no la división de poderes. En este sentido, los poderes ejercen funciones y hay control pero desde el máximo órgano estatal que es el Parlamento unicameral cubano, el legislativo, denominado Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP). Siguiendo esta lógica, los que dirigen el Estado (Presidente del Consejo de Estado a nivel nacional, Presidente de la Asamblea Provincial del Poder Popular y Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular son a la vez los encargados del ámbito gubernamental correspondiente. En este caso, Jefe de Gobierno que es el nominativo del máximo cargo en el Consejo de Ministros y Presidentes del Consejo de Administración Provincial y Municipal. Véase Artículos 93 y 117 de la Constitución de la República de Cuba.

tomar más en cuenta las opiniones populares, al menos de los residentes en las provincias del experimento, como tampoco se hace con expertos sobre temas de organización política estatal, al menos públicamente. Si se realiza este tipo de reestructuración a nivel nacional, llevaría consigo una reforma constitucional mediante el proceso de referendo convocado por la propia Asamblea Nacional y ejercido por la ciudadanía con derecho electoral (Artículo 137, Constitución de la República de Cuba) pues podría estar modificando la estructura y funciones del Consejo de Estado (órgano suplente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, órgano supremo del poder estatal)<sup>45</sup>. Modificaciones a la carta magna cubana en este orden ameritan procesos participativos de creación, discusión y vinculación final de los consensos y disensos dialogados. Esto no se avizora hoy, aunque ha sido anunciado, en los “Lineamientos” del PCC y en el discurso oficial, que la Constitución requiere cambios, lo que no se sabe es cómo ni cuándo y, claro está, no realizarlo demostraría el uso instrumental del derecho por el estado, su verticalidad en la toma de decisiones tan relevantes y repercutiría una vez más en la legitimidad y hegemonía del sistema político.

El trabajo por cuenta propia en Cuba, como se conoce el trabajo privado en la isla, fue autorizado desde los años 90 pero su desarrollo nunca fue prioritario desde los niveles centrales del estado, constituía un paliativo dentro de la crisis. A partir de 2010 y en los años subsecuentes ha sido una de las políticas más expandidas, regulando la ampliación de oficios autorizados a realizar, la autorización de la contratación laboral individual por los que tienen licencias para ejercer este tipo de trabajos, eliminando trabas para el otorgamiento de licencias y la realización de trámites requeridos, autorizando la seguridad social para este tipo de trabajadores, estableciendo nuevos impuestos y la autorización de créditos bancarios para personas naturales, en aras de incentivar este tipo de proceso laboral.<sup>46</sup> Todo esto ha provocado un crecimiento paulatino del

<sup>45</sup> Ver Artículo 69 y 89 de la Constitución de la República de Cuba.

<sup>46</sup> En el 2012 se estableció una nueva Ley Tributaria con nuevas políticas fiscales adaptada a estas nuevas condiciones laborales del sector privado denominado por cuenta propia y del sector extranjero que invierte en la isla. A esto se le suman nuevas políticas bancarias, sobre todo, crediticias, de precios mayoristas y minoristas y de disciplina financiera, que se adaptan al proceso de reformas económicas llevadas a cabo en el país. Véase Ley 113 del Sistema Tributario (2012).

sector laboral privado en el país. Previamente, al cuestionar la medida de la reducción de plantillas realizamos algunos análisis acerca de cómo vemos este sector en el país, sobre todo sus dificultades.

Creo fehacientemente que el fomento del trabajo por cuenta propia no es la solución para el desarrollo de una economía local propia no estatal. Esto no quiere decir que niegue su establecimiento, pero no en cuanto prioridad laboral y económica. Una economía local propia socialista debería fomentarse con toda la voluntad política en procesos colectivos de producción y distribución de la riqueza, autogestivos, comunitarios, con un *telos* de construcción de lo público en sentido socializador, pensando en cómo podemos tener satisfechas las necesidades básicas de los cubanos y cubanas sin tener que entrar en el rol del mercado capitalista que explota y aliena naturalmente para poder obtener ganancias, donde el estado debe tener un papel regulador y controlador pero subordinado a una ciudadanía que es la que debe tener el control final de las decisiones fundamentales, contra la centralización y verticalización estatal que fetichizan los procesos de construcción socializada. La idea no es mantener un sistema político económico por mera terquedad, sino construirlo verdaderamente sobre estos principios y no sobre la base del estado-centrismo que en muchos aspectos no ha funcionado. Ya la historia nos ha dado la respuesta de que el estado no puede dedicarse a todas las actividades empresariales necesarias en una sociedad, pero optar por los oficios de carácter individual y su desarrollo mediante contratación laboral también individual es un camino seguro hacia el individualismo posesivo que es la base del sistema moderno capitalista contra el cual se ha luchado e intentado construir otro tipo de sociedad. El trabajo “privado” o la constitución de lo público-económico desde las personas y grupos sociales en una economía socialista es factible e imprescindible para el proceso de realización de los derechos todos, es condición material para la realización espiritual y política, porque sin economía no hay libertad. Por esto, creo que debería encaminarse hacia pequeñas empresas de carácter colectivo, pues entre varios, muchos, es mucho más efectivo y real el control del uso de los recursos por sus costos, de las legalidades compartidas por sus implicaciones, de las formas de ejercer los derechos laborales desde el salario, la jornada laboral, el descanso obligatorio, la seguridad y asistencia social, la remuneración por accidente laboral, por incapacidad, embarazo, lactancia, etcétera. En un grupo que toma decisiones y controla sus procesos de planeación, producción y distribución de sus actividades



con transparencia es más difícil que alguno gaste de más lo que implica también su ganancia, que se apropie de lo que debe ser distribuido entre todos o que violente derechos ante la mirada colectiva, llevaría siempre la reprimenda –también colectiva– porque la afectación de uno es la afectación inmediata, mediata y futura de otros. En este sentido, creo que este es el reto de esa economía cubana local de producción de servicios básicos del sector no estatal, que bajo estas pautas puede generar satisfacciones a la población local pero de acuerdo con valores de solidaridad y justicia, de respeto a los derechos de trabajadores y consumidores. Para esto necesitamos otras formas de organización económica y otras regulaciones jurídicas respectivas.

Justo desde estas reflexiones es que aplaudo todo tipo de desarrollo de gestiones colectivas como son las cooperativas. También en el año 2011 comenzó el proceso de autorización e implementación experimental de cooperativas en actividades no agropecuarias, previéndose a futuro la elaboración de una ley general de cooperativas de acuerdo con los resultados del proceso social en ejecución. Hoy se han implementado cooperativas no agropecuarias de transporte, de construcción, comercio, gastronomía, industria y otros sectores. En 2013 había 195 cooperativas en total, 124 constituidas y 71 en proceso, aumentadas a casi 300 en 2015.<sup>47</sup>

La forma de producción cooperativa está establecida en el Artículo 20 de la Constitución, prevista como una “forma avanzada y eficiente de producción socialista”, y constituye una forma secundaria de propiedad socialista, debido a que se configura como apropiación privada de recursos de manera socializada entre el grupo de cooperativistas.

También está establecido que los bienes cooperativos pueden ser objeto de administración, posesión, uso y disponibilidad, como lo son la tierra, los instrumentos y todo tipo de recursos derivados para sus labores, además de sus producciones. Hay que destacar que la disponibilidad de la tierra tiene límites, estas no pueden ser embargadas ni gravadas, sólo transferidas a otras cooperativas o al Estado mediante el procedimiento establecido en la ley.<sup>48</sup> Los principios establecidos en las cooperativas

<sup>47</sup> Datos personales obtenidos en las conferencias de los Congresos de LASA desde el año 2013 al 2015, donde participan especialistas en el tema y aportaron cifras al respecto.

<sup>48</sup> Existe en Cuba la Ley de Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Créditos y Servicios, aprobada en el año 2002.

para su organización son: personalidad jurídica y patrimonio independiente; haberse constituido voluntariamente sobre la base del aporte de bienes y derechos de los socios que la integran; tener como objetivo general la producción y la prestación de servicios mediante la gestión colectiva para la satisfacción del interés social y el de los socios; tener fines económicos y sociales, sustentados en el trabajo de sus socios, que colaboren entre sí, se presten ayuda, usen, disfruten y dispongan de los bienes de su propiedad, cubriendo sus gastos con sus ingresos y respondiendo de sus obligaciones con su patrimonio, pagando los tributos establecidos para crear fondos y distribuir utilidades entre los socios en proporción al trabajo aportado por cada uno.

Todo lo establecido legalmente a nivel cooperativo está dirigido a entidades de tipo agropecuario y de servicios, hoy se están dando otros tipos de gestiones cooperativas vinculadas a procesos de producción como la industria y la construcción. Esto no está regulado, funciona desde directivas, debería ser establecido en una nueva Ley de Cooperativas que implicaría también una modificación constitucional que, por ser parte de los principios económicos constitucionales, debe ser implementada por un proceso cualitativo en el máximo órgano legislativo, según el Art. 137 constitucional. Con este funcionamiento de lo jurídico se expresa una vez más la instrumentalización del derecho desde el estado. Mediante la implementación de medidas, en este caso, sin regulaciones legales ni constitucionales, el derecho funciona mediante comunicaciones, sin que se puedan prever ni conocer formas, atribuciones, derechos, obligaciones, garantías para la constitución y funcionamiento de algunas cooperativas, que son una de las formas más relevantes de la economía local hoy, por su sentido autogestivo y colectivo.

Además, si bien defendemos el proceso de producción, gestión y apropiación colectiva/cooperativa como uno de los ejes de la socialización de la propiedad en un sistema socialista, como ya explicamos previamente, creemos que hay cuestiones que deben ser modificadas y tomadas en cuenta, como son la descentralización o liberalización del proceso de decisiones acerca de quién conforma y en qué servicios se establecen las cooperativas, o que queden al menos bien regulados para que haya garantías en su proceso de constitución. Por ejemplo, hoy las cooperativas culturales supuestamente no están permitidas o no se fomentan, aunque podrían autorizarse dentro del marco de prestación de servicios, por lo que se autorizan de manera discrecional, es decir, no tiene prohibición

legal pero si existe la intención de realizar alguna no hay garantías para obtener dicho permiso. Las autorizaciones al respecto dependen de la discrecionalidad del estado, sin que se pueda ejercer una verdadera autonomía en las decisiones si un grupo de personas decide unirse para ofertar servicios de este tipo, teniendo los requisitos formales cubiertos. La toma de decisiones estatales sobre qué y cuáles cooperativas se definen hacen que el estado, más que funcionar de regulador de procesos económicos, ejerza un control personalizado y discriminatorio sobre quiénes, cómo y en qué puede ser autorizado un grupo para llevar a cabo este tipo de gestión económica, cuando la economía cubana requiere mayor participación social en estos procesos y que no se coarte la creación colectiva y autogestiva. El control estatal debería estar en los fines sociales, en garantizar la redistribución social de la riqueza interna y externa, en establecer e implementar procedimientos impositivos y de control de legalidades.

Paradójicamente, aunque de manera inconstitucional, el sector cooperativo cubano se diversifica y su extensión generalizada puede generar formas reales de socialización y control de la riqueza mediante la gestión colectiva —como comentamos previamente—, donde se piense en lo común desde el grupo cooperativo y no sólo en el eficientismo productivo, generando nuevos servicios o formas de producción que son escasas o ineficientes porque el estado no las puede proveer. Es decir, el aumento de los procesos de cooperativización es un avance para la economía local porque permite la descentralización estatal de producciones y servicios con carácter secundario respecto a los denominados bienes fundamentales de producción, los cuales se mantienen bajo la égida administrativa y productiva de la empresa estatal socialista como forma principal de la economía nacional. De hecho, la idea del desarrollo actual de las empresas socialistas pasa por cambiar sus facultades en función de

dotarlas de autonomía suficiente y amplias facultades en su gestión económica y financiera, estableciéndose un nuevo sistema de relaciones entre las empresas y el Estado [que] facilitará la supresión de frenos existentes para el desarrollo de las fuerzas productivas en el sector estatal y el diseño y posterior aprobación de una nueva Ley de la empresa estatal socialista (Castro Ruz, 2012).

Lo mencionado anteriormente está expresado en los discursos de los dirigentes políticos desde hace un quinquenio, pero aún no es algo que se

esté realizando, predomina el control y la centralización de decisiones y, por ende, la distribución verticalizada de recursos.

Después de discutir sobre estos derechos sociales, específicamente económicos, vinculados al tema laboral y todos sus derechos afines muy necesarios para el desarrollo personal y colectivo de la población en Cuba, podemos pasar directamente a las reformas laborales realizadas en este periodo y de gran trascendencia, según lo explicado previamente, para reconstruir una economía y una sociedad socialista. Nos referimos a la aprobación y puesta en vigor del Código del Trabajo (Ley núm. 116, aprobada el 20 de diciembre de 2013).

La aprobación de esta nueva Ley estuvo precedida de una consulta pública oficial con los trabajadores en la que se analizó la propuesta establecida, pero también produjo mucho debate dentro de sectores críticos socialistas del país. El nuevo Código del Trabajo sigue pensando en el fondo las relaciones entre trabajadores y funcionarios estatales, obviando en muchos aspectos toda la nueva realidad económica de la isla. En este sentido, la regulación de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones respecto al ámbito laboral es de carácter subordinado. El trabajador se rige por las políticas implementadas por el empleador en cuanto a contrataciones, nombramientos, reglas internas, evaluación de su actividad laboral, sus competencias, sistemas de pagos, procesos de planificación presupuestal que inciden efectivamente en la relación entre la producción, las retribuciones y, sobre todo, en una relación laboral de subordinación que puede propiciar marcos de explotación. Continúan las políticas de tomas de decisiones desde arriba, de los órganos superiores con control y distribución centralizada, de carácter paternalista pero ahora basado en el eficientismo y la disciplina. A esto se suma que las organizaciones sindicales se encuentran también subordinadas a la administración en la práctica, cuando podrían ejercer una suerte de poder negativo, es decir, de veto ante las decisiones del estado mediante el ejercicio del poder de los trabajadores.

Realmente constituye el eje de una de las reformas de carácter economicista más preocupante, dentro del marco de las relaciones laborales que rompen el carácter socialista universal por la apertura del trabajo privado y la posibilidad de contratación mediante relaciones laborales privadas que no son sólo las de cuentapropismo, sino las relacionadas a la inversión extranjera y al propio sector cooperativo o asociativo. Si bien aceptamos como necesarias y relevantes estas aperturas en el área

económica y consecuentemente laboral, sería justamente desde la legislación donde se puede comenzar a poner el límite necesario para que no se registren procesos de explotación de la fuerza laboral. Es precisamente el derecho lo que nos puede ofrecer los mecanismos de garantías por incumplimiento de derechos laborales para que no se den relaciones de explotación en cuanto al tiempo de trabajo, salarios dignos, vacaciones pagadas, seguridad y asistencia social, etcétera. Habría mucho que analizar en este rubro y ameritaría un escrito que se dedicara solamente a este tema, lo que es un hecho es que no se puede regular como universal lo que hoy no lo es, y las referencias específicas a otras formas de trabajo no estatales y sus regulaciones son mínimas y no sustanciales en la nueva Ley, menos aún pensando en la protección de los trabajadores sobre ese fenómeno que es hoy una realidad en Cuba, la explotación de unas personas por otras en aras de la ganancia.

Siguiendo la línea de los derechos sociales, comentaremos una de las medidas que se tomaron en este periodo, de carácter administrativo, pero en mi criterio de gran trascendencia en el ámbito de estos derechos. Nos referimos a las regulaciones para la compraventa liberada de viviendas y automóviles desde 2011. Una de los baluartes de los sistemas socialistas fue garantizar de manera universal los derechos sociales, pero además con la calidad requerida, que es parte del contenido de los derechos humanos, entre ellos, los sociales. Estos incluyen el trabajo y todos sus derivados de salario digno, seguridad social, vacaciones, condiciones laborales, pasando por salud, educación, deporte, cultura, alimentación, agua, transporte, hasta el ambiente adecuado, entre otros.

Desde el punto de vista jurídico se regularon constitucionalmente estos derechos dentro de capítulos dedicados a la igualdad, aunque eran su expresión formal, sus contenidos teóricos y prácticos siempre se mantuvieron con perspectivas de igualdad sustancial, material, es decir, relacionada con políticas sociales universales. Desde el punto de vista práctico, esto no quiere decir que siempre estuvieron satisfechos la totalidad de estos derechos ni con la misma calidad para todos y todas, sobre todo, por motivos económicos en cuanto a la disponibilidad de recursos. En el caso cubano, es un hecho que derechos como la educación, la salud, el trabajo, la cultura, han tenido procesos de universalización muy altos, mientras la vivienda, alimentación, transporte han sido sujetos mayormente a procesos socioeconómicos de disponibilidad en los que se han cumplido de manera diferenciada según los estratos sociales existentes. A esto se le

suma la crisis económica ya mencionada en la que se sumergió el país a partir de los años 90, a partir de la cual todos los derechos han sido afectados en su realización, sobre todo, los que han sido históricamente más ineficaces.

Respecto a la vivienda en el país, tendríamos que plantear que es uno de los derechos que tienen un comportamiento paradójico en la práctica, pues más del 95% de las viviendas en Cuba son propiedad de sus habitantes, pero a la vez no ha habido suficiencia constructiva para que en la medida que se conforman nuevas familias o una persona querría tener cierta independencia se pudiera tener la posibilidad de rentar o adquirir un inmueble.<sup>49</sup> Esto hasta hace unos años se hacía imposible por dos motivos: regulaciones prohibitivas y sanciones respectivas acerca de la compraventa y arrendamiento de viviendas, a lo que se sumaba una cultura política recriminatoria en función de lo prescrito legalmente, además de la falta de posibilidades reales de concretarlo en términos de la existencia de inmuebles o por su valor monetario, lo mismo en el ámbito de compraventa que en el del alquiler. No obstante, se realizaban las dos acciones provocando un trasiego de ilegalidades dentro del ámbito administrativo que hacía crecer el mercado negro inmobiliario de casas-habitación donde imperaba la inseguridad: podías adquirir una vivienda de manera ilegal o construir un predio sin adquirir el mismo y estabas en riesgo de ser sometido a algún proceso legal con la consecuente pérdida del inmueble; o la más cotidiana, rentar y tener que salir de manera inmediata por pedido del arrendador sin ninguna posibilidad de reclamo ante la inexistencia de términos legales de estancia, etcétera. En fin, ante este panorama sociojurídico o la inexistencia de recursos, muchas personas no podían satisfacer sus necesidades de vivienda adecuada.

<sup>49</sup> Antes de la crisis de los años 90, el estado se encargaba de distribuir las viviendas existentes mediante un proceso de compraventa factible económicamente para todo tipo de trabajadores, aunque la escasez de inmuebles para residencia siempre ha sido una constante en todo el periodo revolucionario. Después de la crisis, se volvió impensable poder adquirir una nueva vivienda, sino era por motivos de herencia, es decir, fallecimiento de familiares o porque fuera permutada por varios inmuebles una casa habitación original. Para esto último se requería espacio –la permuta de dos viviendas por una mucho más grande respetando el principio de proporcionalidad y realizándolo de manera legal– o recursos económicos –se otorgaba una vivienda por otra mucho menor aparentando proporcionalidad pero realmente se daba también dinero en contraprestación, realizándose así una compraventa encubierta e ilegal dentro de una supuesta permuta–.

Las regulaciones legales al respecto tuvieron sus primeros pasos, desde los años 90, en lo relacionado al arrendamiento de habitaciones para turismo nacional e internacional por trabajadores por cuenta propia, aunque los altos impuestos y las barreras para poder obtener la licencia no posibilitaron que creciera mucho este rubro. A partir de la segunda década de este siglo, con las flexibilizaciones del trabajo por cuenta propia —impositivas, en trámites, etcétera—, además de los reclamos realizados por la población para facilitar este tipo de servicios por la propia insatisfacción de sus necesidades, pero además, por el mar de ilegalidades e inseguridades que provocaban estas restricciones, se autorizó a partir de 2011 la compraventa de vivienda mediante la modificación de la Ley General de Vivienda núm. 65 de 1988 aprobada por el Consejo de Estado.<sup>50</sup>

Todo este proceso sigue siendo muy paradójico, por un lado implica la satisfacción de las necesidades de la población al derecho a la vivienda adecuada, propiciado por sus mismas demandas, pero por otro lado, la medida se inserta en mecanismos de mercado —oferta y demanda— por medio de los cuales aquellos que menos recursos monetarios poseen son los que menos acceso tienen a estas posibilidades. Por otro lado, abre el mercado inmobiliario, que si bien está restringido nacionalmente —sólo pueden ser sujetos de estas acciones legales, ciudadanos cubanos residentes en la isla con un límite máximo de propiedad de dos viviendas—, está siendo utilizado por cubanos no residentes en Cuba y por extranjeros mediante prestanombres para adquirir propiedades en la isla por los bajos costos que aún presentan ante el mercado inmobiliario global. Otro fenómeno es la conversión de casa habitación en establecimientos de servicios, es decir para ejercer actividades comerciales. Lo mencionado propiciará en breve un desorden en marcos de ordenamiento territorial y de convivencia para las personas que residen en estos lugares, desde el trasiego de personas, el ruido, el uso de servicios de agua, gas, electricidad, generación de desechos, cuestiones socioambientales, en fin, de operaciones normales para entidades comerciales que están modificando la vida de la localidad residencial requiriendo otro tipo de regulaciones jurídicas como pagos por servicios diferenciados, medidas de seguridad,

<sup>50</sup> Primero se realizó una modificación mediante el Decreto-Ley núm. 288 de 2011 y después el Decreto-Ley núm. 322 de 2014.

etcétera. Estos son los fenómenos básicos detectados en algo que apenas comienza a funcionar. Por otro lado, las modificaciones legales han traído como consecuencia la ordenación de este tipo de transacciones, que subsana considerablemente las ilegalidades antes descritas y les otorga seguridad a las personas que con cierta solvencia pueden arribar al camino de la satisfacción de este derecho fundamental, como es la vivienda adecuada mediante su compraventa o arriendo temporal o permanente.

Otro reto desde el punto de vista jurídico en este tema tiene que ver con las regulaciones de la propiedad personal, una de las formas de propiedad establecidas constitucionalmente en los sistemas socialistas y que tienen como objetivo principal proteger los bienes relacionados a derechos fundamentales, específicamente, los sociales. De hecho la propiedad personal en la teoría jurídica marxista es un derecho fundamental. Los bienes de propiedad personal se obtienen producto de ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio, se establecen como medios e instrumentos de trabajo personal o familiar, y no deben ser utilizados para obtener ingresos de la explotación del trabajo ajeno. Es decir, todos los ingresos generados por tu trabajo que no impliquen la explotación de trabajo ajeno y que se inviertan en cuestiones de uso personal como son la vivienda, el vestido, la alimentación, el transporte, el ocio, y todo tipo de bienes que sirven para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de las personas. Estos bienes tienen límites en su proceso de disponibilidad, por ejemplo, son embargables hasta en determinada cuantía legal y algunos no pueden ser enajenados, como era el caso de la vivienda. La protección es fundamental, no puedes disponer de tus derechos fundamentales porque son inherentes a la personalidad e imprescindibles para el desarrollo de la misma y la satisfacción de las necesidades básicas.<sup>51</sup>

La paradoja de estas acciones es triple: teórica, normativa y material. La teórica es que, en medio de la discusión del socialismo cubano y su perfeccionamiento, la modificación legal a la compraventa de viviendas en Cuba rompe con la concepción jurídica marxista que tuvo expresión teórica y dogmática en los sistemas socialistas, incluido el de la isla en materia constitucional y legal. La regulativa es que una vez más el derecho es instrumentalizado política y económicamente siendo uno de los fenómenos consecuentes que la regulación legal ordinaria es inconstitu-

<sup>51</sup> Véase el Artículo 21 y el 24 de la Constitución cubana vigente.



cional, pues vulnera el Art. 21 constitucional actual, práctica bastante usual en el sistema político jurídico cubano y de consecuencias nefastas en la cultura jurídica de todos los cubanos, pues mientras se exige el combate a la corrupción y el respeto a la legalidad se realizan este tipo de acciones inconstitucionales implicado en ello desde el máximo dirigente hasta el último ciudadano. La última paradoja es la material, estas regulaciones intentan satisfacer necesidades, pero a la vez desregulan en aras del mercado inmobiliario propiciando más desigualdades y exclusión. En este aspecto habría que esperar la medición de los resultados de tales medidas y si se contiene o no la paradoja, es decir, si hubo mayor satisfacción de derecho a la vivienda adecuada o si realmente fue el inicio de un proceso de especulación inmobiliaria por el que se están beneficiando los que tienen mayores recursos monetarios para adquirir inmuebles, afectándose los sectores más vulnerables, los que menos ingresos tienen, abriendo marcos de desigualdad y exclusión social, a la vez que marcando el inicio de los caminos de liberalización propietaria inmobiliaria, base del desarrollo de todo sistema capitalista.

Una de las reformas políticas más relevantes realizadas en los últimos años ha sido la reforma migratoria, demandada por la población desde hace muchos años y que fue analizada centralmente durante otros tantos por la dirección del país hasta establecer la nueva legislación en 2012.<sup>52</sup>

Un punto esencial fue eliminar el permiso de salida al exterior, establecido por el estado para cualquier tipo de viaje que realizara el ciudadano cubano residente en la isla o que estuviera de manera temporal fuera del país. Además, se homologaron los procesos de entrada y salida de los ciudadanos cubanos sin tener en cuenta el carácter de su estancia fuera de la isla, dígame como residente temporal, definitivo o migrante. Es un hecho de gran relevancia para el ciudadano cubano que no tenga dobles restricciones para moverse libremente de un lugar a otro, pues aún tiene que solicitar visas a casi todos los países del mundo pero ya no tiene que gestionar y pagar por este permiso estatal.<sup>53</sup> Este proceso no sólo tiene

<sup>52</sup> Las modificaciones fueron recogidas en el Decreto-Ley núm. 302 de 2012, que modificó la Ley núm. 1312, “Ley de migración” del 20 de septiembre de 1976.

<sup>53</sup> El motivo inicial de este permiso tendría que ver con la Ley de Ajuste Cubano (*Cuban Adjustment Act*) de Estados Unidos aprobada desde los años 60, que establece preferencias a los cubanos que se declaren asilados políticos para establecerse en ese país y así obtener residencia en menos de dos años, permiso de trabajo en medio año, ayudas económicas y

relevancia política para el ejercicio de la libertad de tránsito para todos y todas como derecho humano, sino también económica. La migración cubana, como todo país con estándares periféricos, es alta y se potencia aún más hacia Estados Unidos con la Ley de Ajuste Cubano que privilegia la entrada de cubanos a este país de manera legal o ilegal, otorgando una serie de beneficios como obtener la residencia, seguros médicos, alimenticios, permisos de trabajo, etcétera.<sup>54</sup> Producto de la migración las remesas en la isla se han potenciado como un renglón económico fundamental, por lo que facilitar este tipo de relaciones, no sólo es beneficioso en lo personal, sino en lo familiar, en lo colectivo y para el estado, en sus relaciones socioeconómicas.

La última regulación establecida en este ciclo ha sido la Ley de la Inversión Extranjera núm. 118 de 2014. Esta no es la primera ley de inversión extranjera establecida en Cuba, primero estuvo la Ley núm. 77 de 1995; los cambios fundamentales tienen que ver con regulaciones fiscales mucho más favorables para la inversión y condiciones de seguridad patrimonial y financiera. Respecto a la propiedad está establecido que los extranjeros que residan en Cuba pueden realizar inversiones sobre bienes inmuebles, en viviendas para domicilios particulares, para turismo, para oficinas de las personas jurídicas establecidas y para desarrollos inmobiliarios con fines de explotación turística. Por otro lado, las inversiones se pactan entre las partes, el estado y el sujeto inversor, igual que antes, y los bienes en inversión son en usufructo o contratos de tiempo determinado, concentrándose las decisiones a nivel central del estado, incluso con un nuevo órgano rector para la toma de decisiones. Estos aspectos no son nuevos, así fueron establecidos desde 1995.

Los cambios fundamentales están en que se abrió la inversión en todos los sectores menos salud, educación y militar, aunque sí en los ámbi-

---

seguros de salud desde su arribo, etcétera. Es conocido que cualquier migrante de otro país —sobre todo del sur global— es sometido a regulaciones migratorias estrictas en Estados Unidos y no cuenta con tales privilegios, más aún cuando los migrantes cubanos tienen la misma condición de ser migrantes económicos y no realmente políticos.

<sup>54</sup> Estas medidas son aplicadas por el gobierno de Estados Unidos únicamente respecto a los ciudadanos cubanos en aras de fomentar la estigmatización del sistema político de la isla, y aunque son aprovechadas cada vez más por los migrantes de la isla hacia ese país, constituyen un acto de privilegio para ellos y de discriminación a todo tipo de migrante que quiera hacer residencia en la potencia mundial.

tos empresariales de cada uno de ellos. Se establecieron nuevas formas impositivas para la inversión y su crecimiento a favor de los inversores.

La contratación laboral es uno de los temas más relevantes. En el caso del personal cubano que laboraría para el inversor extranjero, en su mayoría, es el estado quien realiza toda el proceso de mediación-contratación laboral, por tanto, una de sus funciones es llevar a cabo los pagos de sus salarios pero en moneda nacional, mientras el inversionista le paga al estado el salario del mismo trabajador en divisas convertibles. Esto genera una cadena de ilegalidades, entre ellas que los inversores declaren la contratación de personal cubano en funciones que impliquen menos salarios (por ejemplo, choferes) pero realmente, el trabajador tiene funciones profesionales que implicaría pagar un salario mayor al mediador estado. A la vez, el inversionista le paga al propio trabajador un salario en divisas para garantizar así su permanencia y rentabilidad, pero siempre menor que las propias funciones y experiencias que tiene, sobre todo si son profesionales. Al final, ambas partes –inversor y estado- lucran con la necesidad de mayores salarios del trabajador cubano que no tiene mayor defensa que su labor eficiente, pues debería ser el estado su protector, pero es el primero que lo pone en condiciones de indefensión con sus regulaciones centralizadas de contratación laboral. Es de aclarar que estas modalidades estaban así reguladas desde la anterior legislación de inversión extranjera. Lo que si se autorizó en esta nueva disposición es la contratación de fuerza laboral no nacional por necesidad de los procesos productivos y que no puedan ser cubiertas por la fuerza laboral nacional. Ya esto está ocurriendo en la isla, se contrata personal extranjero, en este caso obrero, con salarios mediados por la oferta demanda internacional, sin las mismas regulaciones laborales ya expuestas, vulnerando así los derechos laborales de los ciudadanos cubanos residentes en la isla.

Por último, hay que destacar que no se prohíbe explícitamente la inversión de cubanos migrantes, pero no la fomenta. Existe la figura de inversión de cubanos, constituidos mediante la figura de inversor nacional como persona jurídica cubana, es decir, mediante empresa estatal o cooperativa pero no como particulares, personas naturales. De estos dos puntos lo esencial sería el filtro de aprobación mediante el Consejo de Estado y las instancias de Gobierno posteriormente, lo cual implica que al final, las autorizaciones para la inversión se toman no sólo por lo establecido legalmente sino desde políticas internas discrecionales.

### *A modo de conclusiones*

En estos últimos diez años es evidente el movimiento socioeconómico al que se ha sometido a la isla. Si bien, los cambios comenzaron desde los años 90, a partir de la crisis económica propiciada por la caída del campo socialista, es a partir de la última década que estas transformaciones han tomado un giro diferente a las relaciones socioeconómicas socialistas precedentes, desde las cuales se desarrolló la economía cubana durante 45 años. Se han realizado cambios estructurales en renglones fundamentales, como el sector laboral, agrario, productivo, bancario, de inversión extranjera y migratorio. Todo bajo un mismo eje básico, llevar a cabo procesos de desarrollo económico en el país a partir de relaciones jurídicas privadas, profundizando este tipo de economía desde diferentes sectores: individual, cooperativo y de inversión extranjera. Se podría afirmar que la isla se está sometiendo a procesos de reformas estructurales, tal vez necesarios, pero posiblemente costosos en lo social, desde los cuáles aún no se puede medir el nivel de incidencia negativa o positiva que pueden tener, pensando como medidor a la satisfacción de las necesidades de la población. Es decir, se supone que las medidas tomadas y los cambios jurídicos efectuados se hacen en aras de otorgarle cierta seguridad a la población y deben propiciar el bien común de la totalidad de los cubanos y cubanas que residen en la isla, bienestar que ha estado mermado por un cuarto de siglo de crisis económica.

Los cambios jurídicos realizados han sido sometidos lo mismo a procesos de consulta pública, donde se han tomado en cuenta los intereses de la población cubana, como decididos de manera burocrática, verticalmente. El discurso oficial expresa constantemente su interés en la participación de todos en estos procesos, pero en la práctica y al final las decisiones se toman desde arriba, verticalmente, de manera burocrática, incluso aunque predominen opiniones contrarias sobre las reformas a efectuar en la vida de la población cubana. Sigue imperando, contrario al propio discurso oficial pero ejercido por ellos mismos, una cultura paternalista de la toma de decisiones, donde prepondera el control y no la regulación, la participación de voz pero no de voto, es decir, sin efectos vinculantes y democráticos reales donde las contradicciones afloren y las decisiones finales sean sometidas a un real escrutinio público mediante el acceso previo a la información y exista la posibilidad del veto ante la toma de decisiones respecto a las propuestas de la dirección del país.

En materia de derechos, podríamos afirmar que hay un avance en cuanto a posibilidades del disfrute de derechos en materia económica, lo cual se evidencia en el propio aumento de personas que realizan trabajo privado –por cuenta propia y en el usufructo de tierras–, de libertades económicas en materia de compraventas de bienes y servicios, además de la libertad de tránsito ya mencionada con la reforma migratoria. No obstante, en mi criterio, hay un funcionamiento paradójico en los derechos de carácter socioeconómico, pues dentro del análisis demostramos cómo pueden tener el objetivo de satisfacer necesidades de la población mediante la reactivación de la economía nacional, pero a la vez pueden propiciar marcos de explotación laboral, relaciones de oferta-demanda que establezcan rangos de desigualdad hasta ahora no vistos en la isla, procesos propios de la inserción económica en el mercado capitalista, donde el eje para su ejercicio no es la satisfacción universal de las necesidades, sino la ganancia mediante la apropiación excluyente y por tanto desigual del plusvalor por trabajo ajeno.

La valoración final también es contradictoria. Primero, los cambios son evidentemente necesarios, incluso, responden en cierta medida a demandas invocadas por la propia población cubana, se hayan realizado de maneras más o menos democráticas por sus niveles de aprobación y control burocráticos. Segundo, sus resultados están por medirse, pero en las regulaciones jurídicas se detecta una permisividad sin contención que propicia el desarrollo de la voluntad individual que requiere riqueza y no el bienestar personal ni colectivo, sin miradas en lo común, una difícil ecuación en nuestro mundo actual. Quizás la isla del sueño diurno de la utopía ha puesto contención también a sus sueños mediante la practicidad economicista y no podremos saber si sabrá a nocturnidad, o si, saldrán nuevas luces bajo estos nuevos y necesarios horizontes. La discusión es más global que local, radica en la dificultad de redimensionarse, de seguir pensando que se puede construir sociedades diferentes donde prime la igualdad con la diversidad, pero dentro del mundo global capitalista desigual y excluyente, lo cual se hace cada vez más engorroso. Para esto se necesita pensar la economía pero también la política y entre estas lo jurídico de una manera diferente, y al menos en estos diez años de cambios socioeconómicos en Cuba no vemos vestigios de originalidad, sino caminos ya recorridos, aún mínimos, aún en ciernes, pero siguiendo el decurso del marco global del capital.

### *Bibliografía*

- Burgos Matamoros, Mylai (1998), “La participación popular en los órganos estatales del municipio cubano”, tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.
- (2011), “El derecho en Cuba socialista. Reflexiones desde perspectivas crítico-dialécticas”, en Beatriz Bernal Gómez (coord.), *Cuba hoy: ¿perspectivas de cambios?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-UNAM, México. en , <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2960/5.pdf>>.
- (2014a), “La exclusión del discurso liberal dominante de los derechos”, en VV. AA., *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)- UNAM, México.
- (2014b), “Apuntes críticos a la razón liberal dominante de los derechos humanos”, en Yohanka León del Río (comp.), *La Paloma: Utopía y Liberación*, Instituto Goethe / Editorial Caminos / Editorial filosofi@.cu, México / La Habana.
- Carranza, Julio, Luis Gutiérrez Urdaneta, y Pedro M. Monreal González (1995), *Cuba: La reestructuración de la economía (una propuesta para el debate)*, Instituto de Estudios para America Latina y Africa (IEPALA), La Habana.
- Castro Ruz, Fidel (2006), “Proclama al Pueblo de Cuba”, 31 de julio, en <[http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/siempre\\_con\\_fidel/art-021.html](http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/siempre_con_fidel/art-021.html)>.
- (2008), “Mensaje del Comandante en Jefe”, 18 de febrero, en <<http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art11.html>>.
- Castro Ruz, Raúl (2007), “Discurso pronunciado en el acto central con motivo del aniversario 54 del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, en la Plaza de la Revolución Mayor General Ignacio Agramonte Loynaz de la ciudad de Camagüey”, 26 de julio, en <<http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/raul26/index.html>>.
- (2011), “Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba”, abril, en <<http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2011/esp/r160411e.html>>.
- (2012), “Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del IX Periodo Ordinario de Sesiones de la

- Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones”, en *Cubadebate*, 23 de julio, en <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2012/07/23/raul-es-preciso-superar-viejos-habitos-e-imponer-la-exigencia-y-el-rigor-como-norma-de-nuestra-conducta-cotidiana/#.V9luRzUmmzc>>.
- Espina Prieto, Mayra Paula (2010), *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. Acercamientos desde una perspectiva compleja*, Publicaciones Acuario-Centro Félix Varela, La Habana.
- Espina Prieto, Mayra, Domínguez, Jorge L., Pérez Villanueva, Omar Everleny, y Barbería, Lorena (coords.) (2012), *Desarrollo económico y social en Cuba. Reformas emprendidas y desafíos en el siglo XXI*, FCE, México.
- Fernández Bulté, Julio (1999), “Tras las pistas de la Revolución en 40 años de Derecho”, *Revista Temas. Cultura, Ideología y Sociedad*, núm. 16-17, La Habana.
- (2001), *Teoría del Estado y del derecho*, Félix Varela, La Habana.
- (2005), *Filosofía del Derecho*, Editorial Félix Varela, La Habana.
- Ferrajoli, Luigi (2004), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid.
- Granma* (2014), “80 preguntas y respuestas sobre el anteproyecto de nueva ley de seguridad social”, 18, núm. 70, 11 de marzo, consultado en julio de 2015, en <<http://www.granma.cu/granmad/secciones/seguridad-social/art-004.html>>.
- Lee, Susana (2009), “En vigor Reglamento de la Ley de Seguridad Social”, *Granma*, 9 de mayo.
- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (2011), VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, 18 de abril, en <<http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>>.
- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (2014), *Anuario Estadístico de Cuba 2013*, en <[http://www.onei.cu/aec2013/esp/08\\_tabla\\_cuadro.htm](http://www.onei.cu/aec2013/esp/08_tabla_cuadro.htm)>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), *Informe sobre desarrollo humano, 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, en <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>>.

Zabala Argüelles, María del Carmen (2010), *Familia y pobreza en Cuba. Estudio de casos*, Centro Félix Varela, La Habana.

### *Legislación*

Constitución de la República de Cuba.

Decreto-Ley núm. 141 del Consejo de Estado. “Sobre el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia (1993).

Decreto-Ley núm. 259 del Consejo de Estado. “Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo” (2008).

Decreto-Ley núm. 268 del Consejo de Estado. “Modificativo del Régimen Laboral”, en *Gaceta Oficial*, núm. 022, Extraordinaria (2009).

Decreto-Ley núm. 288 del Consejo de Estado. “Modificativo de la Ley No. 65, de 23 de diciembre de 1988, ‘Ley General de la Vivienda’”, en *Gaceta Oficial*, núm. 035, Extraordinaria (2011).

Decreto-Ley núm. 289 del Consejo de Estado. “De los créditos a las personas naturales y otros servicios bancarios”, en *Gaceta Oficial*, núm. 40, Extraordinaria (2011).

Decreto-Ley núm. 322 del Consejo de Estado. “Modificativo de la Ley No. 65, de 23 de diciembre de 1988, ‘Ley General de la Vivienda’”, en *Gaceta Oficial*, núm. 40, Extraordinaria (2014).

Decreto-Ley núm. 300 del Consejo de Estado. “Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo”, en *Gaceta Oficial*, núm. 45 (2012).

Decreto-Ley núm. 302 del Consejo de Estado. “Modificativo de la Ley no. 1312, ‘Ley de Migración’ de 20 de septiembre de 1976”, en *Gaceta Oficial*, núm. 44 (2012).

Ley núm. 1312 del Consejo de Ministros, “Ley de migración” (1976).

Ley núm. 95 de la Asamblea Nacional del Poder Popular. “Ley de Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Créditos y Servicios” (2002).

Ley núm. 105 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, “De Seguridad Social”, en *Gaceta Oficial*, núm. 004, Extraordinaria (2009).

Ley núm. 113 de la Asamblea Nacional del Poder Popular. “Del Sistema Tributario”, en *Gaceta Oficial*, núm. 53 (2012).

Resolución núm. 92 del Banco Central de Cuba. Sobre la “Cuenta única de ingresos en divisas al Estado” (2004).



Resoluciones del Banco Central de Cuba (Resolución 90) y de los Ministerios de la Agricultura (Resolución 122), de Finanzas y Precios (Resolución 369), y de Turismo (Resolución 121) en materia de precios y compraventa directa de productos agrícolas sin procesar industrialmente al sector turístico, en *Gaceta Oficial*, núm. 38, Extraordinaria (2011).

Resoluciones de los Ministerios de la Construcción, de Trabajo y Seguridad Social y del Instituto de Planificación Física con respecto al “Modificativo de la Ley No. 65, de 23 de diciembre de 1988, ‘Ley General de la Vivienda’”, en la *Gaceta Oficial*, núm. 40, Extraordinaria (2014).



*Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos*, de Juan José Carrillo Nieto, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther (*coordinadores*), se terminó de imprimir en los talleres de Impresiones y Acabados Finos Amátl, S. A. de C. V. Ciudad de México, en diciembre de 2016. Se tiraron 1 000 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de David Moreno Soto. Formación de originales: Maribel Rodríguez Olivares.





El impacto de las políticas neoliberales permitió el ascenso en América Latina de gobiernos con un claro discurso de ruptura respecto a sus antecesores neoliberales. Es oportuno hacer el balance de estos procesos políticos cuando han desaparecido las condiciones favorables del mercado mundial y la demanda de materias primas y sus precios están a la baja, cuando se hace visible el desgaste político de estos gobiernos que se mantuvieron en el poder a través de reelecciones sucesivas y su continuidad ha sido puesta en cuestión por los resultados electorales de diciembre de 2015 en Venezuela, el triunfo de Macri en Argentina y los resultados adversos del referéndum para la reelección de Evo Morales en Bolivia en febrero de 2016.

¿Qué se propusieron y qué lograron estos gobiernos? ¿Cuáles han sido los obstáculos que han enfrentado? ¿Quiénes son los hombres y las mujeres que los encabezan desde el aparato estatal? ¿Quiénes son los sujetos colectivos que con sus movilizaciones desencadenaron tales procesos? ¿Cuál es el alcance de su participación en tales gobiernos y qué beneficios han obtenido de ellos? ¿Cuál es el juicio que la población hace de ellos?

En los trabajos incluidos en el presente volumen abordan estas interrogantes mediante el análisis de algunos de estos procesos desde distintas perspectivas. Unos autores ponen énfasis en la explicación de las condiciones estructurales que permitieron el surgimiento de esos regímenes y propiciaron su declive; otros hacen un balance de las políticas resaltando las continuidades y/o rupturas respecto a los gobiernos anteriores de corte neoliberal y analizan las condiciones, factores y actores que permitieron la llegada al poder de figuras como Lula, Correa y Morales, y otros más examinan las perspectivas y posibles escenarios futuros de los gobiernos de Cuba y Venezuela, caracterizados como socialistas.

De esta manera, el conjunto de trabajos reunidos en este libro ofrece un panorama del ciclo progresista que se vivió en la región en la primera década del siglo xxi, así como su crisis y agotamiento.

Colaboran en este volumen Aleida Azamar Alonso, Amílcar Azamar Alonso, Mylai Burgos Matamoros, Juan José Carrillo Nieto, Blanca Laura Cordero Díaz, Fabiola Escárzaga, Ma. Griselda Günther, Raquel Gutiérrez Aguilar, Roberto Huerta Peruyero, Lucía Linsalata, Jacques de Novion y Jaime Osorio.



Casa abierta al tiempo



ITACA

ISBN: 978-607-28-0991-6



9 786072 809916