

issn 1676-6288

v. 15, n. 28 - (Jan/2016-Jun/2016)



**BRAZIL JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES**

CADERNO PROLAM/USP

28

USP



CARTA AOS LEITORES

Esta edição n.28 dos Cadernos do PROLAM– Brazilian Journal of Latin American Studies traz seus tradicionais nove artigos, porém seis deles foram produzidos por um grupo de pesquisadores que integram o Programa Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia, iniciativa do governo do Equador para a promoção do debate sobre os governos de distintas correntes de esquerda ocorridos desde o início deste século na América Latina. Os outros três artigos que compõem esta edição são de autores independentes que não participam do aludido Programa (são os textos de Ana Sofia García Salas, Ángel Dámaso Luis Leon e Juan José Rodríguez Guerra). Por isto, a resenha que normalmente apresentamos ao final de cada revista desta vez será substituída por um texto do Prof. Dr. Wagner Iglecias que nos apresenta o Programa Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia.

Os sete primeiros artigos desta edição compõem um conjunto específico e foram produzidos por alguns dos pesquisadores que participam do Programa Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia. O primeiro deles (que substitui a resenha, como já foi dito) é do Professor Doutor Wagner Iglecias, da Universidade de São Paulo, Brasil, em que apresenta o Programa Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia e examina aspectos relevantes da experiência brasileira sob um governo de esquerda liderado pelo Partido dos Trabalhadores, explorando contradições do modelo brasileiro.

A Professora Doutora Ximena Gonzalez Broquen, do Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas – IVIC e Centro de Estudios de Transformaciones Sociales, Ciencia y Conocimientos (CETSCC)-IVIC- Venezuela, oferece-nos reflexão sobre o processo de reformas da Constituição venezuelana a partir de 1999, com o governo de Hugo Chavez, estudando as articulações entre o poder constituinte, o poder constituído e o poder popular constituinte permanente.

O artigo do Professor Doutor (Prof. Dr.) Gerardo Caetano, da Universidad de la República, do Urugua, que faz um balanço das conquistas e dos desafios do país após uma década de governos de esquerda (2005 a 2015) e analisa as causas e efeitos da desaceleração econômica do governo de Tabaré Vázquez em 2015. Na visão do autor, a tensão entre as conquistas e os desafios compõe uma conjuntura que exige um novo impulso para as políticas transformadoras propostas por governos de esquerda.

Javier Martínez, Rony Parra e Marcos Reis, do Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Equador desenvolveram uma análise multidimensional da exploração de petróleo no Equador e de como a governança petroleira daquele país impacta as relações político-organizacionais, econômicas e ambientais.

Em seguida, temos o artigo das Professoras Doutoradas Mila Ivanovic Correio e Anne-Lise Naizot, do Instituto de Altos Estudios do Equador, em que fazem análise da reforma democrática do Equador no período de 2008 a 2015. O trabalho põe foco na institucionalidade participativa relacionada ao Estado equatoriano e examina as dinâmicas cotidianas na gestão pública estatal e seus efeitos e limitações no processo de reforma democrática.

Como se sabe, na América Latina os fluxos migracionais são intensos. O fenômeno das migrações dá origem a novas percepções culturais, identitárias e políticas. Nesse contexto, o artigo do Professor Alfonso Hinojosa Gordonava, da Universidad Mayor San Andres, da Bolívia, examina a lenta construção de sujeitos políticos transnacionais a partir do caso das migrações de bolivianos para a Argentina e Brasil como trabalhadores em nichos econômicos específicos, como o têxtil.

O artigo do Professor Doutor José Luis Coraggio, da Universidad Nacional de General Sarmiento, da Argentina, no qual são analisados aspectos relevantes das relações entre economia, democracia e revolução na América Latina no contexto dos recentes governos com projetos nacionais populares. O trabalho trata dos conceitos de economia e democracia substantiva em contraste com os conceitos de democracia formal e substantiva e explora a possibilidade para a consolidação de processos democráticos na América Latina.

Após os sete artigos oferecidos por pesquisadores que integram o Programa Democracias en Revolución, *Revoluciones en Democracia*, seguem três artigos de pesquisadores independentes não vinculados àquele programa.

O artigo da pesquisadora do PROLAM/USP, Ana Sofia García Salas, a autora faz análise sobre as mudanças da política exterior da Venezuela no período de 1999 até 2013, sob o governo de Hugo Chavez, sobretudo na América Latina, no contexto em que o aquele país usou suas rendas decorrentes do setor energético para estabelecer alianças e aumentar sua influência sobre países vizinhos alinhados.

O de Ángel Dámaso Luis Leon, da Universidad de La Laguna, Espanha, e apresenta reflexões sobre as eleições peruanas de 2006, nas quais teve destaque o militar e nacionalista Ollanta Humala. O artigo resgata aspectos dos conflitos dos discursos dos representantes da esquerda e os da resistência, bem como seus efeitos práticos, proporcionando uma visão de conjunto da dinâmica desse processo eleitoral, agora melhor compreendido com a análise retrospectiva que o autor apresenta.

Por fim, o artigo do Professor Juan José Rodríguez Guerra, da Universidad Nacional de Educación a Distancia - UNED examina aspectos das reflexões que estão em curso a respeito da supranacionalidade no constitucionalismo do MERCOSUL, resgata elementos históricos do ideal de unidade latino-americana e realiza abordagem conceitual para o fenômeno "integração" do ponto de vista das Relações Internacionais em conexão com o conceito de "supranacional" nas várias constituições dos cinco países que atualmente integram o bloco..

Boa leitura a todos!

Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali - Editora dos Cadernos do Prolam/USP
Prof. Dr. Renato Braz Oliveira de Seixas - Editor dos Cadernos do Prolam/USP
Prof. Dr. Amaury Gremaud - Editor dos Cadernos do Prolam/USP
Prof. Dr. Sedi Hirano - Editor Adjunto
Dr. Marcos Antônio Fávaro Martins - Editor Assistente
Me. Fabiana de Oliveira - Editora Assistente
Giovana Rafaela Botti Resende - Editora Assistente
Liana Milanez - Editora Assistente
Marcelle Cristine de Souza - Editora Assistente

SOBRE EL PROGRAMA REGIONAL LATINOAMERICANO DE DOCENCIA E INVESTIGACIÓN

DEMOCRACIAS EN REVOLUCIÓN Y REVOLUCIONES EN DEMOCRACIA¹

ABOUT THE LATIN AMERICAN PROGRAM OF TEACHING AND RESEARCH

DEMOCRACIES IN REVOLUTION AND REVOLUTIONS IN DEMOCRACY

1 LOGROS RETOS Y PERSPECTIVAS

Algunos de los procesos políticos que se generan en países de la región (Ecuador – Venezuela – Bolivia – Argentina- Brasil - Uruguay), pueden ser caracterizados a partir de conceptos iniciales que los designan como “democracias en revolución y revoluciones en democracia”. Su carácter complejo determina un conjunto de mutuas influencias y confrontaciones existentes entre: afirmación, negación, continuidad y/o disputa de sentidos entre políticas, instituciones, formas de participación, y organización, formas de economía, producción y trabajo; encuentro y desencuentro multicultural e intercultural, situaciones etarias y de género, y circunstancias ambientales extremas. Todos estos elementos buscan converger hacia categorías de alcance nacional, regional y global, sobre la democracia y el desarrollo.

El análisis y posible caracterización académica sobre la complejidad de estos procesos requiere de un esfuerzo mayor, de alcance regional y multidisciplinario a fin de investigar el tránsito inacabado de estos y la multicausalidad de los factores que los generan. Esta aproximación obliga a contar con un proceso de cátedra e investigación abierta que interactúe con un conjunto de actores y sectores que permitan comprender y asumir esta diversa complejidad contemporánea.

Un propósito de tal alcance y significado solo puede ser asumido desde capacidades compartidas, para ello fue diseñado el Programa Regional Latinoamericano de Docencia e Investigación Democracias en Revolución y Revoluciones en Democracia como la suma convergente de iniciativas articuladas en una red de instituciones académicas nacionales,

¹ Ramón Torres Galarza. Director del Programa DRRD.

regionales e internacionales de los distintos países, anudada regionalmente, pero con nodos que desarrollan iniciativas propias generadas desde visiones plurales.

Nos propusimos como objetivos de investigación: (i) Analizar el carácter y la naturaleza de los cambios y transformaciones de impacto en el estado, la sociedad y la economía; (ii) Identificar tendencias de los procesos; (iii) Abrir espacios de información y análisis sobre las tendencias en curso;(iv)Sistematizar información;(v)Difusión de resultados.

Y como ejes de investigación determinamos: (1) Reforma del Estado; (2) Economía, comercio e inversión; (3) Factores de producción, distribución, consumo y mecanismos de distribución; (4) Recursos Naturales Estratégicos; (5)Ciencia y Tecnología; (6) Políticas públicas; (7) Planificación, regulación y control del Estado; (8) Soberanía, Integración y Multipolaridad; (9) Identidad, cultura e interculturalidad; (10) Buen vivir y nuevos paradigmas del desarrollo; (11) Comunicación.

Forman parte del Programa DRRD las siguientes instituciones: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos CELARG; Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN (Ecuador); Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas IVIC (Venezuela); Instituto de Estudios Avanzados IDEA (Venezuela); Centro Internacional Miranda CIM (Venezuela); Centro de Estudios Políticos y Sociales de la Vicepresidencia de la República (Bolivia); Universidad General Sarmiento (Argentina). Hemos desarrollado actividades e iniciativas São Paulo - PROLAM; Universidad de Integración Latinoamericana UNILA (Brasil). Y a nivel de medios de comunicación Diario el Telégrafo (Ecuador); Televisora Pública Ecuador TV (Ecuador)

El Programa cuenta con un Consejo Consultivo integrado por Álvaro García Linera, Chantal Mouffe Emir Sader, Ernesto Laclau, Gerardo Caetano, Luis Brito, Pablo Gentili, Adrián Bonilla, Francisco Rhon, Edelberto Torres Rivas, Juan Carlos Monedero, Eduardo Rinesi y Marta Harnecker.

2 OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

El programa tiene como objetivos desarrollar iniciativas de investigación y docencia para caracterizar las tendencias, logros y dificultades de los procesos de transformación en la región, que posibiliten generar contenidos, sentidos y fundamentos para enfrentar matrices políticas, académicas, mediáticas, económicas y culturales, contrarias al avance y consolidación de nuestras revoluciones en democracia.

El Programa DRRD se estructura en una Red de Universidades y Centros que genera resultados de investigación y docencia a nivel de cada país, asumidos y financiados por cada nodo de la red y conjuntamente desarrollan eventos y publicaciones que sistematizan resultados a nivel regional.

3 ACTIVIDADES EJECUTADAS

Hasta ahora el programa ha ejecutado las actividades que siguen:

Elaboración y presentación de los documentos del Programa;
Reunión de Planificación del Programa con delegados de los nodos de los cinco países;
Elaboración de los documentos de investigación del Nodo Ecuador: Recursos Naturales; Reforma del Estado; Políticas del Buen Vivir;
Presentación del Programa en Ecuador;
Presentación del Programa en Uruguay;
Presentación del Programa en Venezuela;
Conferencia sobre Democracias en Revolución Casa de las Américas. Cuba;
Conferencia sobre Democracias en Revolución FLACSO, Chile;
Evento sobre Poder Constituyente y Democracias en Revolución Quito-Ecuador;
Evento CLACSO-IAEN La Soberanía, la hegemonía y la integración en las Democracias en Revolución en América Latina. Quito-Ecuador;
Conferencia Democracias en Revolución en la Universidad Centroamérica UCA El Salvador;
Conferencia Democracias en Revolución en la Universidad Autónoma de Nicaragua UNAN;
Actualización del Portal del Programa DRRD;
Entrevistas a medios de comunicación;
Publicación del libro: Reinventar la izquierda en el Siglo XXI. Diálogos Norte-Sur para un nuevo proyecto emancipador. Coordinadores José Luis Coraggio y Jean Louis Laville;
Presentación del Programa y conferencia en Argentina. Universidad General Sarmiento Buenos Aires, y presentación del libro Reinventar la izquierda en el Siglo XXI;
Presentación y conferencia en Montevideo. UDELAR;
Presentación del Programa y conferencia en Río de Janeiro UFRJ ;
Publicación y presentación del Libro Lula y Dilma de Emir Sader, en Ecuador;
Publicación del libro La Soberanía, la hegemonía y la integración en las Democracias en Revolución en América Latina, CLACSO-IAEN;
Presentación y conferencia en la UNILA, Foz de Iguazú Brasil;
Presentación del Programa en la Paz y conferencia con Álvaro García Linera;
Presentación del Programa en el Congreso CLACSO Medellín 2015;
Presentación del Programa en el Consejo de FLACSO Ecuador 2015.

A Octubre del 2016, el Programa DRRD forma parte de los Grupos de Trabajo de CLACSO; se han incorporado como Nodos del Programa: La Universidad Central del Ecuador; La Universidad Nacional de Colombia; La Universidad de Nariño; Se han constituido Nodos de Jóvenes y Democracias en Revolución en Ecuador y Colombia.

En el presente período nos interesa consolidar las actividades de investigación y docencia, en los países miembros del Programa; realizar el II Encuentro Regional de Nodos; Ejecutar el Programa de Trabajo como GT CLACSO; y dar continuidad a las publicaciones a nivel nacional y regional.

Para el Programa DRRD este aporte de Los Cuadernos del PROLAM, constituyen un aporte de esencial importancia para dar continuidad a la producción y difusión de contenidos sobre nuestros procesos latinoamericanos.

APRESENTAÇÃO: PROGRAMA DEMOCRACIAS EN REVOLUCIÓN, REVOLUCIONES EN DEMOCRACIA

INTRODUCTION TO THE PROGRAM DEMOCRACIES IN REVOLUTION, REVOLUTIONS ON DEMOCRACY

*Wagner Iglecias*¹

Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Resumo: Este texto apresenta o Programa Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia, iniciativa do governo do Equador para a promoção do debate sobre os governos de distintas correntes de esquerda ocorridos desde o início deste século na América Latina. Focando-se mais especificamente no caso brasileiro, este texto chama a atenção para os êxitos alcançados pelos governos do Partido dos Trabalhadores, mas aponta também para as várias contradições inerentes a eles.

Palavras-chave: Democracia; Revolução; Brasil; Esquerdas.

Abstract: This text presents the Democracies in Revolution, Revolutions in Democracy Program, which is an initiative of Equador government to promote the debate regarding the governments of different left streams that existed since the beginning of this century in Latin America. Focusing more specifically on the Brazilian case, this text highlight the successes obtained by the governments led by the Labour Party, but also point to the various contradictions inherent to them.

Key-words: Democracy; Revolution; Brasil; Lefts.

¹ Doutor, Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo; Professor do Programa Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. E-mail: <wi6@usp.br>
Recebido em: 14.02.2016; aceito em: 11.06.2016.

1 INTRODUÇÃO

O presente texto refere-se ao *Programa Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia*, iniciativa criada em 2013 pelo Ministério das Relações Exteriores da República do Equador para impulsionar nos meios acadêmicos, políticos, sociais e midiáticos latino-americanos o debate relativo à dinâmica que resultou na chegada ao poder de forças políticas progressistas em diversos países da região a partir da virada para o século XXI e ao longo de sua primeira década. Em que pesem as distintas colorações dos governos que foram construídos no período na Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Nicarágua e El Salvador, é inegável que a onda vermelha que ocorreu nos últimos anos na América Latina constituiu-se em algo absolutamente inédito na História Política da nossa região. Daí a importância desta e de todas as demais iniciativas de reflexão sobre este processo.

Tradicionalmente governada por forças políticas conservadoras, ligadas às oligarquias rurais e às elites urbanas, as quais via de regra pouco se esforçaram ao longo do tempo para construir uma institucionalidade social e política que incluísse os setores populares e que buscasse uma inserção autônoma no sistema internacional, a América Latina viu na ascensão destes recentes governos de esquerda uma exceção em sua trajetória de dois séculos de independência. Como aponta Bolívar Echeverría sobre as nações latino-americanas: “*El aparato institucional republicano fue diseñado en el siglo XIX para organizar la vida de los relativamente pocos propietarios de patrimonio, los únicos ciudadanos verdaderos o admitidos realmente en las repúblicas*”. (ECHEVERRÍA, 2010).

Isso não quer dizer que no passado não tenha havido tentativas de construção de distintos caminhos, em alguns dos nossos países, que tinham como objetivo superar a condição de meras colônias econômicas de nações mais desenvolvidas e criar sistemas sociais e políticos não tão excludentes como os que temos. Os casos dos governos de viés nacional-desenvolvimentista de meados do século XX, com todas as críticas que possam ser feitas a eles, não nos deixam mentir a respeito. É inegável, contudo, que a chegada praticamente concomitante ao poder, num intervalo de menos de uma década, de diversos governos progressistas e extração popular constituiu-se num acontecimento novo nesta parte do mundo.

É importante lembrar que o fato não aconteceu em toda a região, mas somente em alguns países. Obviamente cada contexto nacional proporcionou a superação, ou não, da saída (em maior ou menor grau) do modelo de reformas pró-mercado implantado nos anos 1980 e 1990, quando a América Latina foi varrida pela onda neoliberal e seu receituário de redefinição do papel do Estado no desenvolvimento: privatizações de empresas públicas, desregulamentações de toda ordem e abertura comercial, todas com vistas a diminuir os custos de produção, criar oportunidades de negócios para o setor privado e atrair investimentos internacionais.

Os resultados colhidos após a implantação daquelas medidas são amplamente conhecidos: em muitos casos debelou-se o processo inflacionário, em outros ajustou-se as contas públicas, mas à custa do aumento da pobreza, da desigualdade econômica e da exclusão social e do desmantelamento de cadeias produtivas nacionais. Como desdobramento político da nova conjuntura econômica e social, as elites tradicionais de várias nações latino-americanas não tiveram mais êxito eleitoral, e o que se seguiu foi uma sucessão de vitórias eleitorais das esquerdas: Hugo Chávez (1998) na Venezuela foi a primeira delas, depois acompanhada nos anos seguintes pelas vitórias de Lula (2002) no Brasil, Néstor Kirchner (2003) na Argentina, Tabaré Vázquez (2005) no Uruguai, Evo Morales (2006) na Bolívia,

Daniel Ortega (2006) na Nicarágua, Rafael Correa (2007) no Equador e Maurício Funes (2009) em El Salvador. E talvez como última e tardia manifestação desta tendência esteja a vitória eleitoral de Luis Guillermo Solís, na Costa Rica, em 2014.

Ainda que existam profundas diferenças entre nossos países e entre os processos que levaram tais setores progressistas ao poder, é importante pensar que para além da causa comum a toda a América Latina, qual seja, o desejo de construção de sociedades mais justas, mais prósperas e mais independentes, o qual tem embalado tantos movimentos políticos há séculos no nosso continente, há também entre nossos povos, nossos países e em todos esses processos a noção de uma casa comum. Qual seja, a América Latina, suas tantas particularidades e seu lugar tão peculiar no mundo. Tanto o lugar historicamente construído, ou atualmente existente, como aquele imaginado e desejado. Neste sentido o *Programa Democracias em Revolución, Revoluciones em Democracia* se propõe, também, a ser uma iniciativa de pensar o nosso continente a partir de uma perspectiva nossa, latino-americana. Para além de refletir sobre os processos políticos transformadores ocorridos em parte da América Latina nos últimos anos, trata-se também de uma iniciativa de pensar a nossa região a partir de outros paradigmas e outras perspectivas, diferentes daqueles elaborados desde os principais centros do poder econômico, político e ideológico do mundo.

Como afirma Pablo Gentili, é necessário que sejamos nós mesmos os intérpretes de nossa própria realidade (GENTILI, 2014, p. 13). E é necessário também que colaboremos na tarefa de construir esse outro lugar de entendimento do lugar da América Latina no mundo, para a qual nos chama a atenção Boaventura de Sousa Santos naquilo que ele denomina *Epistemologias do Sul*. Ou seja, a diversidade de conhecimentos, práticas e saberes existentes no conjunto de países e regiões que foram submetidos pelo colonialismo europeu e que nos ajudam a apreender e compreender a realidade por lentes diversas daquelas do modelo capitalista e de sua relação até o presente momento colonial com o mundo. Como ressalta também o sociólogo português, trata-se de pensar que o colonialismo foi, também (e continua a sê-lo), “[...] um processo de dominação epistemológica, uma relação extremamente desigual de saber-poder que conduziu à supressão de muitas formas de saber próprias dos povos e/ou nações colonizados”. (SANTOS, 2009, p. 13)

O Programa debruça-se, também, sobre a complexa questão da relação entre democracia e revolução. A pergunta fundamental aqui é: a democracia ocidental, crescentemente reduzida a seu aspecto formal e procedimental, pode conduzir a transformações radicais numa dada sociedade? A mesma questão, vista por outro ângulo: já os processos revolucionários são redutíveis à questão do voto e da representação indireta em gabinetes e parlamentos? Esta tem sido uma questão que atravessa séculos, opondo liberais de um lado e socialistas de outro. Se para os primeiros a democracia só pode fundar-se na liberdade individual, e esta estaria permanentemente ameaçada pela forte intervenção do Estado na vida social e econômica sob um regime socialista, para os últimos não há condições para a existência da democracia em sociedades pautadas pela mais profunda desigualdade, como ocorreu e continua a ocorrer em inúmeros países capitalistas.

Na perspectiva desta nova epistemologia que se vai construindo desde as experiências de governos de esquerda na América Latina, porém, democracia e revolução começam a surgir como conceitos complementares, muito mais que opostos e inconciliáveis. A experiência prática de processos políticos como os recentemente observados na Bolívia, no Equador e na Venezuela, por exemplo, demonstram que, diferentemente da perspectiva de certas correntes de esquerda manifestada em décadas recentes, não é possível mudar a

realidade dos povos sem conquistar o Estado. E essa conquista, hoje, em meio a ambientes institucionais onde prevalecem a democracia liberal e a economia de mercado e a construção do socialismo ainda é uma tarefa a ser realizada, só pode se dar por meio do voto e da transformação da realidade através do Estado e da construção de uma outra relação dele com a sociedade. Como ressalta Álvaro García Linera:

La gran enseñanza de América Latina en los últimos diez años es el haber respondido a este debate de manera práctica y haber dicho que es posible cambiar al mundo transformando el Estado, aunque no únicamente haciéndolo se cambia el mundo ¡cuidado con tener una mirada excesivamente estatista de las cosas!-. No obstante, marginarnos de la lucha al interior del Estado, de la transformación de su estructura, es simplemente renunciar a la lucha social y tener una actitud contemplativa hacia las relaciones de dominación en y de la sociedad. En otras palabras, es una invocación a la impotencia política. Lo que ha hecho América Latina es responder de otra manera; há comenzado a transformar el aparato del Estado. Pero ¡ojo!, no solamente há modificado el ámbito del gobierno, porque eso sería simplemente un cambio de gobierno manteniendo intacta la estructura estatal. También ha habido una modificación de las estructuras decisionales del Ejecutivo, una transformación de la participación y presencia social de los sectores populares en los parlamentos, municipios, gobernaciones; una modificación sustancial del Organo Judicial, de la estructura organizativa de la Policía, de las Fuerzas Armadas, la cultura, las tradiciones, los sistemas simbólicos de la sociedad, las legitimidades colectivas. Y cuando sucede eso estamos ante una revolución. Una revolución no es solamente la imagen clásica de unos bolcheviques revolucionarios entrando al Palacio de Invierno con sus armas. Es la visión tradicional de la película, pero es apenas la punta del iceberg. Cuando essa estructura compleja de la máquina relacional llamada Estado es removida y transformada, estamos ante revoluciones políticas. (GARCIA LINERA; RIVADENEIRA; SADER; TORRES, 2015, p. 21)

Pois exatamente é esta a perspectiva pela qual o *Programa Democracias en Revolucion, Revoluciones en Democracia* entende os processos de transformação política ocorridos em alguns dos nossos países nesta última década e meia. Ainda que incrementais, ainda que pautados em nações que vivem sob e integradas a um sistema econômico capitalista, não parece pouca coisa reformular de cima a baixo as instâncias governativas de nações como Equador e Bolívia, ou retirar da extrema pobreza cerca de 40 milhões de pessoas, como se fez nestes anos no Brasil, ou redefinir de maneira incisiva a distribuição da renda petroleira de um país como a Venezuela, enfrentando a duríssima resistência das elites econômicas e locais e destinando parte significativa destes recursos para combater a histórica dívida social daquele país para com a grande maioria de sua população. Neste sentido lideranças políticas surgidas das urnas, como Hugo Chávez, Néstor e Cristina Kirchner, Lula, Pepe Mujica, Evo Morales e Rafael Correa teriam produzido transformações profundas em seus países a partir da institucionalidade democrática tradicional, a qual estaria em permanente processo de modificação para melhor atender às demandas dos setores populares. Diferentemente dos anos 1960 e 1970, a América Latina já não estaria mais diante da possibilidade única da luta armada como via para a conquista do Estado, mas sim da via eleitoral como instrumento para a sua transformação em direção à construção de sociedades

mais justas.

Não resta dúvida, porém, de que estes processos são extremamente complexos e plenos de contradições. E nem que houve, entre as várias experiências de governos progressistas da região, uma clara distinção. De um lado há aqueles movimentos em que a radicalização da participação popular foi maior, como na Bolívia, no Equador e na Venezuela. E de outro aqueles onde os acenos de pactuação com outros setores sociais, inclusive os conservadores, foram mais pronunciados, como na Argentina, no Brasil e no Uruguai. Uma das distinções primordiais e fundamentais entre os dois grupos de países diz respeito à criação de condições políticas que levaram à convocação de Assembleias Nacionais Constituintes e a criação de um novo pacto social, mais condizente com a nova correlação de forças presente em cada um dos contextos nacionais. Como ressalta Ramón Torres:

Las revoluciones en democracia pueden ser caracterizadas a partir de algunos aspectos relevantes. Su sentido y alcance se determinan mediante reformas constitucionales que reconocen por primera vez el poder constituyente de los pueblos, conjugan -en plural- la existencia de un sujeto histórico múltiple y protagónico: el poder de la ciudadanía, la soberanía popular basada en el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Logran legitimarse y relegitimarse socialmente y generan capacidades de control social sobre el Estado y el mercado. (GARCIA LINERA; RIVADENEIRA; SADER; TORRES, 2015, p. 67)

De fato os processos ocorridos na Venezuela, no Equador e na Bolívia foram fortemente marcados pela promulgação de uma nova Carta Magna, na qual se inscreveram importantes artigos voltados a uma nova concepção de participação popular e da relação entre Estado, sociedade e mercado. Tal fato não aconteceu no Brasil, na Argentina e no Uruguai, nos quais partidos de esquerda venceram eleições e passaram a governar a partir de um ordenamento jurídico e político pré-existente e em grande medida referente a outra configuração de forças sociais muito mais favorável aos setores de elite. Esta é uma questão que demandará, por muito tempo ainda, grande esforço de reflexão por parte dos intelectuais. Teriam sido os governos de esquerda da Argentina, Brasil e Uruguai mais radicais em suas prioridades caso tivessem fundado um novo ordenamento jurídico e político através de processos constituintes? Teriam implantado todas as medidas que implantaram os governos de Bolívia, Equador e Venezuela caso não estivessem alicerçados na legitimidade de novas Constituições?

Em ambos os casos, vale lembrar, nada foi transformado sem enfrentar profundas dificuldades e arraigadíssimas resistências por parte das elites políticas tradicionais. E isso, inclusive, para não mencionar o outro grande fosso a separar as nações latino-americanas no período, entre aquelas que tentaram trilhar um caminho mais à esquerda e as demais, há anos governadas por forças conservadoras, como Chile, Colômbia, Peru e México. E lembre-se, ainda, dos casos de experiências de esquerda moderada que, abatidas por seus adversários, tiveram pouco tempo de vida, como Honduras e Paraguai.

Embora o Brasil possa ser colocado neste grupo de países latino-americanos governados por setores de esquerda, há que se matizar um pouco a experiência do nosso país. O processo de mudanças ocorridas desde 2003, com o governo Lula, pode ter sido o mais grandioso da região se considerado em números absolutos, por exemplo, relativos às políticas

sociais. Mas provavelmente esteve longe da intensidade política observada em outros países da região. Ao contrário, o governo do PT talvez tenha sido o mais bem-sucedido que o capitalismo brasileiro já conheceu. Retirou cerca de 40 milhões de pessoas da pobreza e integrou-as ao mercado de consumo. Multiplicou os fluxos de comércio do país com outras nações, possibilitou lucros recordes a milhares de empresas, atraiu investimentos estrangeiros como nunca antes havia ocorrido, obteve graus de investimento dos principais bancos e agências de risco mundiais, alcançou o pleno emprego da mão de obra economicamente ativa. Colecionou, enfim, sucessos e elogios mundo afora sem confrontar os grandes interesses de classe no país: as velhas oligarquias regionais, o sistema financeiro, as multinacionais, os sistemas privados de saúde e educação, a grande indústria nacional, a mídia corporativa (em mãos de umas poucas famílias) e o agronegócio de exportação. Ampliou o capitalismo brasileiro sem tensionar questões políticas e sociais não resolvidas há décadas ou mesmo séculos num dos países com os piores índices de desigualdade social do mundo.

A experiência petista também não aprofundou os mecanismos democráticos de participação e não politizou a sociedade. Se os pobres foram elevados alguns degraus acima na pirâmide socioeconômica, isso se fez muito mais na condição de consumidores do que de cidadãos. Embora a sociedade civil brasileira tenha setores fortemente organizados, a maior parte dos indivíduos não vive a democracia cotidianamente, exceção feita aos períodos eleitorais. E isso de fato pouco mudou sob os governos petistas. Pouco se avançou na criação ou no aprofundamento de mecanismos de democracia direta nos últimos anos no Brasil.

A *pax lulista*, assentada num grande acordo de classes entre os mais ricos e os mais pobres, e beneficiada pelos anos de expansão do saldo da Balança Comercial por conta da demanda chinesa por *commodities* agrícolas, viabilizou a reeleição de Lula e depois a eleição de Dilma Rousseff, sua sucessora. Acabou consagrado entre muitos analistas o termo “reformismo fraco”, para referir-se a um modelo de desenvolvimento levado a cabo por um governo de esquerda que jamais ousou confrontar os interesses do grande capital. Envolvido em denúncias de corrupção, o petismo viu seu eleitorado tradicional, forjado na luta contra a ditadura nos anos 1970, afastar-se, e em seu lugar aproximar-se a enorme massa de despossuídos que tradicionalmente sempre foram cooptados politicamente por práticas clientelistas das oligarquias tradicionais. Tal movimento, o *lulismo*, resultou numa troca parcial do eleitorado petista, uma espécie de nova configuração ideológica a unir elementos discursivos de direita e de esquerda, como a manutenção da estabilidade econômica e a ação distributiva do Estado (SINGER, 2009, p. 4).

Como um dos inúmeros resultados daquela estratégia política se deu a ascensão despolitizada dos mais pobres, a enaltecer valores individualistas semelhantes aos das classes médias tradicionais. Ali estaria, inclusive, um dos principais combustíveis para as manifestações que eclodiram em várias partes do país a partir de 2013, cobrando num primeiro momento melhores serviços públicos a partir de paradigmas de eficiência do setor privado e, na sequência, criando um crescente caldo de cultura no qual se elegeu, a partir da piora da conjuntura macroeconômica e com o inestimável apoio dos meios de comunicação tradicionais e de setores da oposição de direita, o petismo e os seus valores como um inimigo a ser combatido sem trégua.

As urnas de 2014 deram uma vitória muito apertada ao petismo, através da reeleição da presidente Dilma Rousseff. Mas mostraram também ao país a ascensão política de setores de direita há muito considerados pouco competitivos eleitoralmente. Com Dilma foi eleita uma nova legislatura na Câmara dos Deputados e em parte do Senado, em sua maioria liberal

em termos de economia, minimalista em relação ao papel do Estado como provedor de políticas de bem-estar, conservadora em termos de costumes e questões morais, com destaque para a grande presença de representantes do agronegócio, de igrejas evangélicas e da indústria das armas.

Algo, nesse sentido, parece ter dado errado à estratégia petista de buscar a conciliação permanente com setores conservadores, diferentemente do que se viu em outros países latino-americanos que têm sido ou foram governados pela esquerda nos últimos anos. Apesar disso e do crescimento recente do peso político da direita brasileira, o país vive atualmente o florescimento de forças progressistas diversas, não-alinhadas ao petismo e situadas inclusive à esquerda deste. Há toda uma nova geração de movimentos sociais, muitos dos quais de base identitária, como gênero, juventude, orientação sexual, etnia etc., ou ligados a temáticas da reforma urbana, da reforma agrária e do meio ambiente, que têm ganhado maior projeção no debate público e podem vir a constituir-se como alternativas de poder no médio e longo prazos.

O caso brasileiro não foge à regra, que de resto se observa em todos os demais países latino-americanos que passaram a ser governados pela esquerda na última década e meia, de ser repleto de contradições, conforme já mencionamos. É interessante observar que ao mesmo tempo em que tais governos são acossados pelas forças conservadoras, são também pressionados por setores progressistas que demandam o aprofundamento da democracia, o combate às desigualdades e a quaisquer tentativas de pacto com a direita. Não à toa Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador encontram em segmentos do movimento indígena duras críticas a alguns pilares de seus governos. Não à toa Cristina Kirchner deixou a presidência da Argentina após um difícil processo eleitoral contra a direita e Nicolás Maduro se vê às voltas com seriíssimas dificuldades políticas e econômicas. Refletir sobre as contradições destas experiências de setores progressistas que se tornaram governo na América Latina, e suas tensões com seus inimigos à direita e seus adversários à esquerda, é uma importante tarefa do *Programa Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia*. Mais que isso, inclusive, é sua tarefa pensar a respeito do novo cenário que se desenha no continente, com a possibilidade de uma nova guinada política e ideológica em vários países, desta vez à direita, que já se observa após a eleição de Mauricio Macri na Argentina, a derrubada de Dilma Rousseff no Brasil, a difícil situação do governo Maduro na Venezuela e o fortalecimento da oposição conservadora no Equador e em El Salvador.

Metodologicamente o Programa é dividido em eixos temáticos e eixos nacionais, a partir das prioridades escolhidas por cada um dos pontos da rede, formado por pesquisadores de distintas universidades de um mesmo país. As temáticas da Política, da Economia, da Cultura e do Meio Ambiente, porém, formam os pilares nos quais se assentam todos os vários eixos de pesquisa. Na temática da Política encontra-se, obviamente, a discussão sobre democracia e participação, indo da questão da organização autônoma dos movimentos sociais à maior abertura das instâncias governamentais à interlocução com a sociedade, priorizando-se também a reflexão sobre antigas e novas gerações de Direitos, mais ou menos consagradas e garantidas a maiores ou menores contingentes da população de país a país. Na temática da Economia discute-se o papel do Estado na indução do desenvolvimento econômico e do Bem Estar Social, bem como de suas relações com as instituições do mercado, como as corporações empresariais e os fluxos globais do capital.

A temática da Cultura pesquisa as formas, práticas e saberes dos distintos povos da região, tanto como forma de resistência à dominação epistemológica emanada desde os

centros mais ricos do capitalismo, quanto como maneiras de construir-se, a partir da experiência de grupos urbanos e rurais estigmatizados e marginalizados, um outro viver social. Na temática do Meio Ambiente ressaltam-se o enorme potencial de biodiversidade e de energia existente na América Latina, e as formas de conciliar sua preservação com o desenvolvimento social, o combate à pobreza e a preservação das práticas e saberes dos povos originários. Nos distintos países participantes do Programa foram escolhidos eixos de investigação diferentes, e em alguns casos mais específicos, tais como: Reforma do Estado (num sentido democratizante); Políticas de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Economia Social; Buen Vivir; Segurança e Forças Armadas; Integração Regional; Democratização dos Meios de Comunicação.

Os resultados alcançados pelo Programa até aqui remetem à formação de uma ampla rede de pesquisadores, trabalhando em universidades na América Latina e também fora dela, interessados no aprofundamento da compreensão sobre os processos políticos ocorridos em nossa região desde a virada do século. A perspectiva interdisciplinar para a análise destes fenômenos, resultando num esforço intelectual compartilhado e convergente, é o principal logro obtido pelo Programa. Encontros acadêmicos, debates em universidades e nos meios de comunicação, publicação de artigos e livros, fortalecimento da temática de América Latina nas universidades participantes da rede e a permanente abertura para a participação de novos pesquisadores, inclusive em início da trajetória acadêmica, são os principais resultados até o momento alcançados.

2 BIBLIOGRAFIA

ECHEVERRÍA, Bolívar. *América Latina: 200 años de fatalidad*. Disponível em <http://www.sinpermiso.info/textos/amrica-latina-200-aos-de-fatalidad>, 12 abril 2010. Acessado em 01/07/2016.

GARCIA LINERA, Alvaro; RIVADENEIRA, Gabriela; SADER, Emir; TORRES, Ramon (Orgs.). *Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales – Vice Presidencia, 2015.

GENTILI, Pablo. *Pensar el mundo desde América Latina. Crítica y Emancipación* - Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, n. 12, v. 1, p. 11-16, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENEZES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: CES; Alamedina Editorial, 2009.

SINGER, André. *Raízes sociais e ideológicas do Lulismo*. Novos Estudos Cebrap, n. 85, novembro 2009.

PODER CONSTITUYENTE EN VENEZUELA COMO EMPODERAMIENTO DEL PODER POPULAR¹

CONSTITUENT POWER IN VENEZUELA AS AN EMPOWERMENT OF PEOPLE'S POWER

Ximena Gonzalez Broquen²

Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, Caracas (CCS), Venezuela

Resumen: En Venezuela, una verdadera voluntad de transformación, y en particular de transformación del Estado burgués heredado de la IV República, ha sellado el proyecto de Hugo Chávez desde su primer gesto político como presidente, cuando estableció como hito de su campaña la realización de la constituyente en 1999, apuntando a una rearticulación entre el poder constituyente y el poder constituido. En este texto se analizan los cambios normativos fundamentales que se han desarrollado a partir de esa fecha en Venezuela, los cuales han conllevado a una rearticulación del poder constituyente como poder popular constituyente permanente.

Palabras Clave: Poder constituyente; Poder Popular; Venezuela.

Abstract: In Venezuela, a good will to change, and in particular to transform the inherited bourgeois state of the IV Republic, has sealed the project of Hugo Chavez since his first political act as president, when he established a milestone in its campaign conducting the constituent process in 1999. This process aimed to re-articulate the relation between the constituent power and constituted power. The fundamental regulatory changes from that date in Venezuela, which have led to a re-articulation of constituent power as a permanent constituent people's power, are analyzed in this text.

Key-Words: Constituent Power; People's Power; Venezuela.

¹ Este texto es el capítulo final del libro Autores Varios, *Semillas del pueblo; Luchas y resistencias para el resguardo y reproducción de la vida*, Editorial la Estrella Roja/ Fundación Editorial El perro y la rana, Caracas, 2016.

² Doctora; investigadora del Centro de Estudio de transformaciones Sociales, Ciencia y Conocimientos del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas; militante de la “*Campana Venezuela Libre de Transgénico*”. Mail: <xigonz@gmail.com>. Recibido en: 20.01.2016; aceito en: 15.06.2016.

1 INTRODUCCIÓN

*“No se olviden que el proceso constituyente continúa,
nunca termina,
el poder constituyente es el poder originario del pueblo,
es el Poder Popular”
Hugo Chávez Frías
Discurso de la Unidad (15 de diciembre de 2006)*

En Venezuela, una verdadera voluntad de transformación, y en particular de transformación del Estado burgués heredado de la IV República, ha sellado el proyecto de Hugo Chávez desde su primer gesto político como presidente, cuando estableció como hito de su campaña la realización de la constituyente en 1999, apuntando a una rearticulación entre el poder constituyente y el poder constituido.

Uno de los puntos estructurantes de la campaña de Hugo Chávez para su primera candidatura de 1998 fue justamente su propuesta de reforma de la Constitución Nacional, Constitución señalada y estigmatizada como el cuadro normativo sobre el cual reposaba, se apoyaba y se legitimaba el sistema político, social y económico profundamente desigualitario, contra el cual Chávez propuso el modelo bolivariano.

Este primer gesto, que marcó y definió la identidad propia del proceso bolivariano, manifestando la voluntad de refundación de la República y, por consiguiente, de transformación del Estado, conllevó a la definición esencial de la democracia venezolana como democracia participativa, es decir, como democracia basada en la integración e incorporación del poder constituyente del pueblo como sujeto central de la política.

Este gesto fundador para la construcción de una nueva República se constituyó, así, como el punto de partida de un modelo de democracia participativa fundado sobre la elaboración participativa de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999) la cual fue aprobada por referéndum popular en diciembre de 1999.

Entre los muchos cambios estructurantes que esta nueva constitución plantea, uno de los más significativos, para el tema que nos ocupa aquí, el del desarrollo del Poder Popular como poder constituyente permanente, es sin duda el cambio en cuanto a la definición del tipo de democracia.

En efecto, la Constitución de 1961 define la democracia como “*política, formal y representativa*” cuando la constitución del 99 la define en su preámbulo como “*social, participativa y protagónica*” y como “*buscando concentrar el poder en el pueblo*”.

La construcción de la democracia participativa a través de la integración e incorporación del pueblo como sujeto central de la reconstrucción de la sociedad encontró en ese punto su sello

particular. El Proceso Bolivariano se apoyó, así, desde el inicio sobre el llamado, la invocación y puesta en práctica de ese poder originario, base normativa de toda democracia: el poder constituyente.

Lo particular de este proceso liderado por Hugo Chávez fue la manera particular, planteada desde la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999), de entender ese poder constituyente, no solo como poder originario y base de la institucionalización política, sino como practica permanente. Así como lo preconiza Chávez en el llamado discurso de la Unidad del 15 de diciembre de 2006, el poder constituyente fue planteado desde el inicio como poder que siempre esta en marcha y que debe buscar como activarse y reactivarse continuamente:

[...] el poder constituyente siempre debe estar activado, aclaro, hay distintas tesis al respecto, hay quienes dicen que después que se hace la Constitución el poder constituyente que es el pueblo, se repliega y que hay que conducir al país es a través del poder constituido que son los órganos del Estado, esa tesis más bien cercena el poder constituyente. No, el poder constituyente nunca se repliega. El pueblo soberano (como lo dice nuestra Constitución) debe protagonizar el Poder Popular, el Poder Popular de manera permanente... no se olviden que el proceso constituyente continúa, nunca termina, el poder constituyente es el poder originario del pueblo, es el Poder Popular... Así que el poder constituyente ni es trascendente al poder constituido, como dicen algunos teóricos; el poder constituyente tampoco es inmanente al poder constituido, ni tampoco se integra al poder constituido. No, el poder constituyente es la soberanía, el poder originario permanente, expansivo y radical revolucionario del pueblo construyendo su destino, construyendo su camino, construyéndose [...] (CHAVEZ, 2008, p. 35).

Ahora bien, si el Poder Popular es Poder constituyente, y este es Soberanía... ¿Cómo este ejercicio de la soberanía del Poder Popular está definido en la Constitución? ¿Cómo puede el poder constituyente estar siempre ejerciéndose, una vez la República refundada? ¿Cómo la participación puede ejercerse como poder constituyente, sin ser absorbida y reducida a mero poder constituido? Cómo se articula el poder constituyente y el poder constituido en el ejercicio de la participación popular?

Lo que vamos a analizar en este capítulo es justamente cómo se da poco a poco, a través de la elaboración progresiva de los marcos legales, desde la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999) hasta el despliegue de las diferentes leyes del Poder Popular, la idea de que la soberanía solo puede ejercerse a través de la articulación y tensión que se da entre el poder constituyente y el poder constituido, es decir como despliegue del Poder Popular entendido como empoderamiento y praxis permanente.

2 LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: MARCO LEGAL ESTRUCTURANTE DEL PODER CONSTITUYENTE

Veamos primero el artículo 5 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela el cual define claramente el ejercicio de la soberanía: *“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien ejerce directamente en la forma prevista en esta constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”* (VENEZUELA, 1999).

Lo primero que podemos ver aquí es el reconocimiento patente de la necesaria imbricación del ejercicio directo e indirecto de la soberanía del pueblo, la cual no pretende —y es un punto importante cuando se habla de democracia participativa y protagónica— abolir toda representación y constituirse en democracia directa, sino rearticular los modos de relación del poder constituyente con el poder constituido. Relación entre un poder constituido y un poder constituyente soberano cuya dinámica puede encontrarse en la idea, central en el proceso bolivariano, de participación, definida de tal manera en el artículo 62 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999): *“La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”*.

Ahora bien, ¿cómo puede la participación del pueblo en la gestión pública desplegarse como poder soberano? Es decir, cómo puede ser articulada la participación del Poder Popular como praxis permanente constituyente?

El artículo 70 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999) nos ofrece la lista de los *“medios de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía”* definiendo, en materia política, tres niveles y estableciendo, en materia social y económica, las formas de organización que el Poder Popular puede darse, en la articulación que se establece entre poder constituido y poder constituyente, dejándonos ver la participación del Poder Popular en los asuntos públicos como un proceso complejo, articulado en varios niveles y tomando varias formas organizativas, que si bien no se solapan, no dejan de interactuar las unas con las otras.

Como lo vamos a ver a continuación, lo original de esta acepción de la participación como medio de ejercicio del poder constituyente, es que no se reduce únicamente a pensarse como momento originario de fundación del poder constituido, sino al contrario como rearticulación permanente de este, como dinámica proactiva motorizada por el despliegue y activación del Poder Popular, articulado en varios niveles.

El artículo 70 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999) establece en efecto los modos de ejercicio indirecto del Poder Popular en todo lo relacionado con los procesos electorales, las elecciones de los mandatarios públicos, definiendo de tal manera los cuadros de la representación.

En este primer nivel nos encontramos en el momento en el cual el poder constituyente delega o mandata parte de su poder, fundando y estableciendo de tal forma el poder constituido como medio para ejercer, indirectamente, su soberanía. Como lo vemos aquí, la participación

pasa en este nivel por un proceso de delegación o de mandato que establece la legitimidad del poder constituido, tal como es definida la relación originaria que funda el ejercicio del poder en la concepción moderna occidental. Estos mecanismos de delegación o mandato son, en efecto, concebidos como la base de todo el sistema político moderno y de las teorías del Estado, así como, en particular, del modelo de democracia representativa. Las teorías clásicas del contrato social son la ficción política moderna que relata, así, esa relación o gesto originario, en el cual el pueblo nace como pueblo soberano (es decir, siguiendo estas teorías, ya no como suma disgregada de individuos en guerra los unos contra los otros, sino como unidad pacificada) en el gesto mismo en el cual aliena su poder originario (o libertad natural) delegando en otro o “mandatando” a su doble simbólico, el Soberano, para que ejerza el poder en su nombre. Proceso del cual nace, según estas teorías, otro tipo de poder (o libertad): el poder (o libertad) político.

Ahora bien, si analizamos este primer nivel a la luz de cómo se desplegó en el proceso bolivariano, es decir, si nos fijamos en el número de elecciones populares llevadas a cabo durante los diferentes mandatos de Hugo Chávez (13 elecciones y 4 referéndums), en el cual el Poder Popular estuvo, de alguna manera en elecciones casi continuas o continuadas con alto grado de participación, podemos ver entonces este primer nivel de ejercicio de la soberanía no solamente como el momento de establecimiento del poder constituido, es decir, como alienación o repliegue del poder originario constituyente, sino como reafirmación necesaria del mismo, el cual, según la expresión de Chávez, se concibe como un proceso que nunca termina. La repetición del acto de delegación o mandato puede ser entonces vista como la puesta en práctica necesaria para la reactualización de un poder constituido que debe ser permanentemente relegitimado, para que dicho poder no se reifique en manos de los representantes o mandatarios.

Si el ejercicio de la soberanía indirecta se concibe como un proceso nunca realmente acabado, y si la legitimidad del poder constituido es una práctica y no un momento, el proceso de delegación o de mandato del poder puede verse como un proceso de legitimación subvertido: la democracia participativa bolivariana, si bien reconoce y se fundamenta en parte en la idea de representación, concibe esa misma como un proceso que debe activarse y reactivarse continuamente.

Como lo vamos a ver, este proceso de reactivación continuo no solo está amarrado a este primer nivel de ejercicio de la soberanía necesario a la fundación del Estado, sino que despliega otros dos niveles que vienen a profundizar esta subversión del modelo clásico de Estado para trazar la ruta hacia la construcción de otro tipo de Estado, el Estado Comunal.

El segundo nivel de ejercicio de la participación soberana, semi-directo esta vez, que plantea este mismo artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999), puede ser identificado en los diferentes mecanismos consultivos y deliberativos que este define, tales como los cabildos abiertos y las diferentes iniciativas legislativas populares, dentro de las cuales destaca, para el tema que nos ocupa, las diferentes formas de consultas públicas. Entre estas, nos interesa aquí destacar la iniciativa impulsada por la Asamblea Nacional en enero 2005 llamada “parlamentarismo de calle”.

El parlamentarismo de calle, como mecanismo de debate consultivo y deliberativo, basado en los artículos 5, 70, 204, y 211 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999), en el cual se somete a la consideración del pueblo una serie de

leyes y reformas de leyes a través de la organización de debates populares “de calle”, los cuales son luego sistematizados e integrados como aportes para la redefinición o definición de esas leyes, se presenta como mecanismo deliberativo innovador de participación popular, permitiendo al Poder Popular participar de la formulación, evaluación y modificación de las leyes que rigen la Nación, estableciendo aquí una forma particular de articulación retroactiva entre poder constituido y poder constituyente.

En efecto, el parlamentarismo de calle, proceso deliberativo y consultivo por excelencia, puede verse como un segundo nivel de activación del poder constituyente, en el cual la soberanía es aquí articulada como proceso de elaboración y reflexión, y no únicamente como proceso de delegación. De tal forma, podemos analizar este segundo nivel como un nivel esencialmente reflexivo, en el cual el poder constituyente interactúa con el poder constituido y en el cual el equilibrio logrado cada vez marca el sentido que tomará la relación entre ambas partes, especificando en cada caso el grado de interrelación que se logrará o no instaurar.

Lo interesante de este segundo nivel es la caracterización del ejercicio de la soberanía como proceso reflexivo (el cual se despliega a través del debate público y popular), es decir como praxis que integra el debate de ideas como forma de ejercicio del poder. Debate que, si bien no es vinculante, no está confinado en los espacios cerrados de un parlamento donde solo deliberan los representantes elegidos, es decir, el poder constituido, sino donde el Poder Popular tiene la oportunidad de desplegarse y de activarse como poder reflexivo, es decir, como praxis pensante. Este segundo nivel es entonces esencial para el empoderamiento del Poder Popular como poder constituyente, porque recupera la potestad de la deliberación, clásicamente atribuida a los representantes electos, subvirtiéndola en la idea de debate popular de calle. En efecto, se trata aquí de poner en común ideas y pensamientos, es decir, de producir un común que no tiene como finalidad el poner todo en común o está basado en el vivir en común, sino de producir reglas y normas aplicables a todos los que accionan, juntos, ese poder de poner en común. En este nivel vemos, así, en obra otra subversión del modelo clásico de soberanía, evidenciando el poder no solo como poder “sobre” algo, es decir, como coerción, sino como poder “de”, aquí en particular como proceso o praxis reflexiva que fundamenta la construcción de un común.

Finalmente, el artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999) define un tercer nivel, el nivel de participación directa, el nivel de ejercicio directo del poder constituyente del pueblo, el cual puede verse en la reivindicación política del mecanismo de referéndum vinculante, y en particular en la del referéndum revocatorio, pero sobre todo en esa idea central de asamblea ciudadana, cuyas decisiones son aquí vinculantes, y no, como en el nivel anterior, consultivas.

Cómo se articula la participación del Poder Popular en este tercer nivel? El artículo 70 precisa dos principales mecanismos que van a regir la articulación entre poder constituido y poder constituyente en este tercer nivel: la autogestión y la cogestión, los cuales serán legalmente especificados en la llamadas leyes del Poder Popular. Detengámonos en el análisis de estos dos mecanismos esenciales para la comprensión de este tercer nivel, tal como son especificados en estas leyes del Poder Popular.

3 LAS LEYES DEL PODER POPULAR COMO MARCO NORMATIVO PARA LA PRAXIS CONSTITUYENTE

Si bien en el marco de este estudio no podemos realizar un análisis específico de cada una de estas leyes, lo cual sería muy extenso, no podemos dejar de lado la descripción de las dos primeras leyes que fueron desarrolladas, las cuales establecen los cuadros específicos para la cogestión (VENEZUELA, 2002) y la autogestión (VENEZUELA, 2006), así como analizar algunas de las definiciones estructurantes establecidas en la Ley Orgánica del Poder Popular (VENEZUELA, 2010, “d”), como las bases normativas esenciales para el ejercicio y empoderamiento del Poder Popular en el ejercicio directo de su soberanía.

La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (VENEZUELA, 2002), promulgada en 2002, reformulada en 2006 y en 2010, establece las bases normativas para la regulación e integración de las instancias de participación del Poder Popular en el funcionamiento de las entidades municipales encargadas de la planificación local, definiendo, así, los primeros cuadros normativos para el desarrollo de la cogestión local como empoderamiento del Poder Popular.

Esta ley establece como instancia central de planificación local el “Consejo de Planificación Pública”, organismo encargado de la planificación integral de las municipalidades y en particular de formular el “Plan Municipal”, hoja de ruta programática que integra formalmente tanto al alcalde y a toda una serie de funcionarios municipales, así como a diferentes instancias del Poder Popular, y que tiene como misión central la de garantizar la participación del Poder Popular en las diferentes etapas de elaboración del plan municipal, es decir, tanto en su desarrollo, formulación, ejecución, evaluación y contraloría. Para esto, la ley define los diferentes sujetos que serán reconocidos como actores del Poder Popular, así como el autogobierno comunal.

Las siguientes leyes que serán promulgadas profundizarán el desarrollo de los cuadros necesarios para recoger y organizar, con la finalidad de insertarlas en las dinámicas de cogestión, las organizaciones populares y, así, cortocircuitar los poderes municipales y regionales, dándoles a las comunidades organizadas los medios legales para ejercer un primer nivel de autogestión.

Sin embargo, este tercer nivel de ejercicio de la soberanía del Poder Popular irá más allá de la sola idea de cogestión necesaria, es decir de ejercicio conjunto del poder entre el poder constituido y el Poder Popular constituyente. La ley de los Consejos Comunales (VENEZUELA, 2006) establecerá, así, ya no únicamente mecanismos de cogestión, sino también de autogestión, es decir mecanismo de ejercicio directo del poder soberano por el Poder Popular, ejercicio cuya finalidad tiende a la supresión de toda mediación. Esta ley, reformulada y derogada en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (VENEZUELA, 2009), permitirá asentar legalmente la principal forma de organización popular que será reconocida como célula de base de la autogestión, así como de la participación en los asuntos públicos: el consejo comunal.

Esta ley, que establece las normativas para la autogestión, no se limitará a instituir únicamente los modos y formas de la transferencia de los recursos necesarios a la misma, sino que definirá también los modos y formas de transferencia de las competencias que el Poder Popular podrá ejercer directamente por sí mismo. La promulgación de esta ley asentará las bases

legales de definición de los cuadros normativos de la autogestión y marca el inicio de un largo y inacabado proceso de transferencia de competencias desde las diferentes instancias del poder nacional, estadual, regional y municipal, a las comunidades organizadas en consejos comunales.

Como podemos ver, lo que se asienta aquí son los mecanismos de base que permiten al Poder Popular desplegarse directamente como poder constituyente a nivel local y reconquistar, a través de la idea de transferencia, muchas de las potestades que la visión restrictiva de democracia representativa, es decir, de ejercicio de la soberanía a través de la única delegación, le ha quitado históricamente.

Estas dos primeras leyes estructurantes y fundamentales serán complementadas con toda una serie de leyes que irán definiendo los mecanismos del Poder Popular en toda una serie de ámbitos específicos de competencias y de atribuciones. Serán, así, promulgadas en el 2010: la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (VENEZUELA, 2010, “a”), la Ley Orgánica de Contraloría Social (VENEZUELA, 2010, “b”), la Ley Orgánica de las Comunas (VENEZUELA, 2010, “c”), la Ley Orgánica del Poder Popular (VENEZUELA, 2010, “d”), la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (VENEZUELA, 2010, “e”), la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (VENEZUELA, 2010, “f”) y, en el 2012, la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (VENEZUELA, 2012). Lo importante aquí es señalar que este conjunto de leyes definen una dinámica retroactiva a la vez ascendente y descendente de ejercicio directo del Poder Popular, en los cuales se establecen múltiples formas y niveles de relación entre el poder constituido y el Poder Popular constituyente.

Ahora bien, entre las diferentes definiciones que son establecidas en estas leyes, destaca para nuestro tema la definición de la noción central de corresponsabilidad definida en la Ley Orgánica del Poder Popular (en su artículo 8 como “*responsabilidad compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y las instituciones del Estado en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión social, comunitaria y comunal, para el bienestar de las comunidades organizadas*” (VENEZUELA, 2010, “d”).

La noción de corresponsabilidad, central según nuestro punto de vista, plantea la idea de un ejercicio compartido del poder, que podemos ver aquí no solo como práctica institucionalizada, sino como práctica que se fundamenta en un accionar en común. Noción de corresponsabilidad que podemos, así, enlazar con la idea de común, entendida no como lo que nos une a priori, sino como esa actividad en común que crea responsabilidad y corresponsabilidad entre los actores involucrados en una misma acción, en una misma praxis. De esta forma, el común no es un bien que puede poseerse o que puede ser apropiado, sino que se constituye como actividad, como proceso continuo. La corresponsabilidad que instituye no es el hecho de un principio moral abstracto sino, al contrario, una ética, es decir, un practicar. La actividad es, así, reticulada como co-actividad, co-obligación, co-responsabilidad y reciprocidad.

En efecto, la idea de corresponsabilidad implica no solo la posibilidad de ejercer juntos ciertos poderes o atribuciones, sino que nos habla del lazo que se establece en el accionar en común, lazo que implica justamente una cierta reciprocidad. En la idea de corresponsabilidad lo que vemos entonces en obra es la idea de que es la co-actividad que funda la co-responsabilidad en el desarrollo de las actividades políticas. De esta manera podemos entonces ir elaborando la idea de que el Poder Popular constituyente, entendido como poder que debe ser permanentemente

reactivado, es un poder que no se caracteriza como poder sobre, tal como lo hemos ya analizado en el segundo nivel del poder constituyente como praxis deliberativa y reflexiva, sino como poder de, es decir, como praxis ética de lo común.

El poder constituyente es entonces aquí esa praxis ética de la cual emerge otro tipo de lazo político, el lazo de lo común, que no se instituye, sino que se practica. Poder constituyente que puede ser entonces analizado como poder que se constituye permanentemente a si mismo, como Poder Popular, como praxis ética.

Podríamos, así, proponer como entendimiento de la idea de poder popular constituyente la idea de que se trata de un poder que solo existe en su accionar, en su práctica, y que ese accionar implica necesariamente el despliegue de una práctica en común. De ahí podemos entonces inferir la idea de que es solo la actividad en común, la praxis común, la que hace común las cosas, y que es de esa actividad que nace el sujeto colectivo que se constituye entonces como Poder Popular. El Poder Popular no es entonces un sujeto que pre existe a la actividad o que puede decretarse, sino que es un sujeto que vive en la puesta en práctica permanente de si mismo.

En este tercer nivel de ejercicio directo del Poder Popular, la noción de corresponsabilidad se ofrece así como hoja de ruta para el desarrollo de un auténtico proceso de empoderamiento, y en particular de empoderamiento cognitivo, entre consciencia, ética y praxis.

Si el proceso constituyente del 99 fundó la V República y permitió reescribir en colectivo los fundamentos tanto políticos como éticos del vivir juntos, resemantizando los principios, valores y nociones que rigen y enmarcan el estar juntos, podemos ver que la misma contiene la semilla a partir de la cual pensar y accionar un Poder Popular constituyente permanentemente activado y reactivado.

Planteando en filigrana el reto principal de nuestro proceso bolivariano, el de inventar o errar, el de inventar otras formas de ejercicio del poder, de un poder compartido, siempre en tensión, donde el constituido, como norma, y el constituyente, como praxis ética, se enlazan en el desarrollo del ejercicio de un poder compartido y siempre en tensión, corresponsable, de un poder basado en el accionar del pueblo, del ciudadano “de a pie”, de las comunidades organizadas, de los movimientos sociales, de todas y todos, que responde descalificándola a una de las más viejas preguntas de la teoría política: ¿Será que algunos están hechos para mandar y otros para obedecer?

Podemos, así, analizar el despliegue de los tres niveles de praxis del Poder Popular como un auténtico proceso de empoderamiento, y en particular de empoderamiento cognitivo, entre consciencia y praxis, como un ejercicio de empoderamiento político por excelencia: el de un pueblo llamado a asumirse como sujeto político.

Lo que vemos aquí es la puesta en obra de un reinventar la política, de un reinventar una vez más la democracia participativa que soñamos desarticulando el nodo de la relación de dominación que encierra el poder constituyente en el único acto de delegación de su poder, pretendiendo reducirlo a ser únicamente el garante ficticio de un poder constituido que se abroga, entonces, todo el poder.

4 REFLEXIONES CONCLUSIVAS: EL PUEBLO LEGISLADOR FIGURA DEL PODER CONSTITUYENTE COMO PODER PERMANENTE

A modo de conclusión de estas reflexiones sobre el Poder Popular como praxis de empoderamiento del poder constituyente, quisiéramos traer a colación un elemento determinante de este accionar común, fundamentado en una idea que le da vida y materialidad, al de pueblo legislador. Qué es el pueblo legislador, y sobre todo en qué se diferencia de las iniciativas descritas anteriormente de parlamentarismo de calle? Si el parlamentarismo de calle implica el despliegue de una praxis reflexiva, la idea de pueblo legislador implica por su parte la idea de un pueblo soberano que impulsa, acciona, y hace posible la sanción o aprobación, él mismo, de sus propias leyes. Se trata del despliegue de un accionar común que permite la definición y transformación efectiva del aparato normativo que regula la vida de lo común.

Este mecanismo, que encuentra su base legal en el artículo 204 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (VENEZUELA, 1999), el cual establece a quién corresponde las iniciativas de las leyes, así como en los artículos 205 a 214 que definen los diferentes mecanismos de aprobación de las mismas, es definido en el numeral 7 del referido artículo 204. En efecto, ahí se establece que compete presentar proyectos de leyes, entre otros actores, “*A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral*”, proyectos de leyes que deberán ser discutidos y lanzados al debate público para su posterior aprobación, según es normado en el Título VIII Artículo 127 del Reglamento de la Asamblea Nacional.

Lo importante con esta idea o noción es que no se trata únicamente del despliegue de espacios efectivos de interacción del Poder Popular en los asuntos y gestión pública, es decir, con el poder constituido, sino de dar el cuadro legal que permite el accionar de esa praxis constituyente, praxis en la cual el Poder Popular ejerce directamente su poder soberano, no solo a nivel local, como lo hemos descrito con el breve análisis de las leyes del Poder Popular que hemos realizado, sino proponiendo e impulsado el mismo, los cuadros normativos y legales que rigen su existencia.

Ahora bien, esta idea de Pueblo legislador, lejos de ser solo un cuadro normativo, fue puesta en práctica en Venezuela. En efecto, la misma fue materializada en el proceso popular que dio vida en el 2011 a la aprobación de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos (VENEZUELA, 2011). En efecto, la organización popular de inquilinos en contra de los aumentos indiscriminados en los alquileres, los desalojos arbitrarios, y la falta de protección legal en la materia, dio vida a la elaboración popular de un ante proyecto de ley, respaldado por casi 400 mil firmas, ante proyecto que se convirtió en la primera propuesta legislativa consignada ante la Asamblea Nacional por iniciativa popular y, sobre todo, aprobada como tal como ley de la Nación.

Con este ejemplo, lo que vemos en obra aquí es, entonces, el accionar común que crea realmente lo común, en una subversión real de la idea de Estado como único poseedor de la soberanía, asumiendo la idea de que la soberanía es en definitiva una práctica compartida, es decir, un común que solo puede ser praxis cognitiva y praxis ética.

El Poder Popular constituyente, retomando la formula de Chávez, es así “*el poder originario permanente, expansivo y radical revolucionario del pueblo construyendo su destino,*

construyendo su camino, construyéndose” en la institución del común. Institución del común que es entonces el efecto de esa praxis permanente, corresponsable y ética de puesta en común. El Poder Popular no está entonces fundamentado en un bien común ideal que funda la práctica, sino que es, al contrario, la práctica de puesta en común la que crea la reciprocidad de tomar parte de una actividad “en común”, de la cual nace común, comunidad, comuna.

5 BIBLIOGRAFÍA

CHÁVEZ, Hugo. *El poder Popular, Extractos tomados del discurso presidencial*. Caracas, 2008.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 860, 30 dic., 1999.

VENEZUELA. *Ley de los consejos locales de planificación*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 37.463, 12 jun., 2002.

VENEZUELA. *Ley orgánica de los consejos comunales*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 39.335, 28 dic., 2009.

VENEZUELA. *Ley orgánica del sistema económico comunal*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 6.011, 21 dic, 2010, “a”.

VENEZUELA. *Ley orgánica de contraloría social*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 6.011, 21 dic, 2010, “b”.

VENEZUELA. *Ley orgánica de las comunas*. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 39.578, 21 dic, 2010, “c”.

VENEZUELA. *Ley orgánica del poder popular*. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 39.578, 21 dic, 2010, “d”.

VENEZUELA. *Ley orgánica de planificación pública y popular*. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 39.578, 21 dic., 2010, “e”.

VENEZUELA. *Ley orgánica del consejo federal de gobierno*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 39.382, 9 mar., 2010, “f”.

VENEZUELA. *Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos*; Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 6.053, 12 nov., 2011.

VENEZUELA. *Ley orgánica para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, n. 6.079, 15 jun., 2012.

BALANCES Y DESAFIOS EN URUGUAY LUEGO DE UNA DÉCADA DE GOBIERNO DE LA IZQUIERDA

BALANCE AND CHALLENGES IN URUGUAY AFTER A DECADE OF LEFT GOVERNMENT

Gerardo Caetano

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay ¹

Resumen: En el artículo que sigue se realiza un balance crítico e integral acerca de los principales resultados de los dos gobiernos frenteamplistas desplegados en la última década (2005-2010 y 2010-2015). Asimismo, se registran los principales desafíos que enfrenta desde en un contexto de desaceleración del tercer gobierno de la izquierda presidido por Tabaré Vázquez desde marzo de 2015. En el análisis de esa tensión entre balances y desafíos, el autor procura fundamentar que la coyuntura actual no es la hora del “freno” sino la de un renovado y responsable “impulso” a las políticas transformadoras.

Palabras clave: Uruguay; Frente Amplio; Políticas Públicas.

Abstract: This article proposes a general and critical evaluation of the governments of the Frente Amplio in the last decade. (2005-2010 and 2010-2015) It also identifies the main challenges of the current administration and the context of deceleration of the economy. The author argues that these challenges and critical balances should not mean the stoppage of the reformist project but should be taken as an opportunity to actually go further in such process.

Key words: Uruguay; Frente Amplio; Public Policy.

¹ Historiador y politólogo. Coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Instituto de Ciencia Política; director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional; Presidente del Consejo Superior de Facultade Latino-Americana de Ciências Sociais. E-mail: <gcaetano50@gmail.com>. Recibido em: 26.02.2016; aceito em: 07.06.2016.

1 DEL PAÍS DE LA CRISIS A LA HIPÓTESIS DEL DESARROLLO

A comienzos de este siglo, el entonces presidente Jorge Batlle (2000-2005) todavía podía marcar la impronta de la política uruguaya con su peculiar estilo, orientado –como él mismo definió– a “desacralizar el poder” y a postular la búsqueda de un nuevo “estado del alma”, aunque desde un claro alineamiento fuertemente liberal en materia de política económica e inserción internacional. Sin embargo, con la recesión instalada en la región desde 1999 y con los primeros indicios sobre la inminencia del desplome argentino que se confirmaría en diciembre del 2001, poco a poco comenzaron a resultar cada vez más evidentes las debilidades del gobierno, sustentado, además, en una coalición difícil entre los partidos tradicionales uruguayos (Blanco y Colorado), que Batlle buscó tramitar desde un vínculo directo y osado con la opinión pública. Luego el país comenzó a padecer las llamadas “siete plagas” (aftosa, desequilibrios monetarios con la región, crisis financiera, desacomodamiento de los mercados internacionales, etc.) y más allá de controversias, el presidente Batlle y su gobierno vieron caer a ritmo de vértigo no solo su popularidad sino también su credibilidad gobernante.

El estallido de la crisis, que venía anunciándose pero que finalmente se desató en el país con toda su virulencia en 2002, encontró a un gobierno muy debilitado en varios frentes. Los fundamentos de la reforma constitucional de 1996 – crear reglas electorales que incentivaran coaliciones fuertes y duraderas y presidentes con fuerza política y respaldo propios –² pusieron de manifiesto su dudosa consistencia en aquella encrucijada. La coalición se rompió en el peor momento y el centro presidencial alcanzó en esa misma coyuntura crítica una debilidad tal que lo llevó casi al inmovilismo y a la imposibilidad de interlocución negociadora. Como hoy sabemos y entonces se intuía, no faltaron conspiraciones que buscaron la interrupción del mandato de Batlle y la realización de elecciones anticipadas, hipótesis catastrófica que pudo evitarse gracias a la lealtad institucional y el civismo puestos de manifiesto por la amplia mayoría de los actores políticos y sociales en el país.³

A partir de esa dura inflexión de la historia reciente del Uruguay, se iniciaba una larga década y media pródiga en acontecimientos y transformaciones de significación particular. Reseñemos cuatro especialmente relevantes:

a) *El país atravesó una de las más profundas crisis económicas y sociales de su historia moderna, solo comparable a las del ajuste recesivo (1982-1984) al final de la dictadura y a la de comienzos de la década de los treinta.*

La hondura de la crisis resultó de una magnitud inusitada. La recesión se prolongó prácticamente durante cuatro años y medio, desde enero de 1999 hasta mediados del 2003. Como se advierte en los cuadros y gráficas que se incluyen más adelante, el examen de indicadores como la caída vertical del PIB entre fines de 1998 y mediados de 2003 (en términos globales y por persona), los niveles del desempleo que orillaron la cifra récord del 20%, los problemas de ocupación que afectaron a la mayoría de los activos, la fuerte

² La reforma constitucional de 1996 básicamente se orientó a reformas del sistema electoral. Entre otras disposiciones, introdujo la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, para el caso de que el candidato ganador en la primera vuelta no obtuviera el 50% más uno de los votos emitidos. En cuatro ciclos electorales bajo estas reglas (1999, 2004, 2009 y 2014), solo Tabaré Vázquez en el proceso electoral del 2004 pudo ganar en primera vuelta.

³ A este respecto, cfr. muy especialmente Claudio Paolillo, *Con los días contados*. Montevideo: Búsqueda – Fin de Siglo, 2004.

reducción del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el PIB, el descenso también vertical de las exportaciones, la retracción de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del *default*. Luego de un agobiante feriado bancario, en aquella semana inolvidable de los saqueos y rumores de finales de julio y comienzos de agosto del 2002, finalmente el gobierno pudo contar con el respaldo directo de un préstamo “puente” otorgado por el gobierno norteamericano, lo que permitió el acuerdo con los organismos financieros internacionales y evitar el temido *default*.⁴

Quedaban, sin embargo, las terribles secuelas sociales de la crisis. En apenas cuatro años emigraron más de cien mil uruguayos, lo que superaba la brecha entre nacimientos y defunciones durante ese mismo período. Según datos oficiales, la pobreza trepó en 2004 al 39.9%, con seis de cada diez niños de 0 a 5 años en esa condición. La tormenta puso al desnudo, además, las falencias del Estado en la atención a una situación de emergencia social. Estos problemas se pusieron de manifiesto tanto en el diseño de políticas sociales adecuadas, como en el manejo de información coherente y actualizada, o en la consistencia y fortaleza de los servicios educativos y sanitarios en todo el país. Quedaba claro que la “sociedad hiperintegrada” y el “Estado escudo de los débiles”, tradicionales del viejo *Welfare State* uruguayo del “primer batllismo”,⁵ habían quedado atrás y que en el país emergían registros antes insospechados de indigencia, desnutrición infantil, radicación territorial del poder social. El avance de la pobreza y de la marginación (esta última con sus connotaciones culturales además de sociales) evidenciaba el cuadro de una sociedad fragmentada, *guetizada*, con rupturas profundas del tejido social y de los espacios públicos.

b) *El país inició, tras esa crisis, uno de los períodos de mayor crecimiento económico de su historia moderna, aún superior al que experimentó entre mediados de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado.*

Como se registra en los gráficos correspondientes que aparecen más adelante, desde el segundo semestre del 2003 todos los principales indicadores económicos y sociales evidenciaron una evolución particularmente positiva: fuerte crecimiento del PIB; ascenso sostenido de las inversiones en general y de la inversión extranjera directa en particular; incremento de las exportaciones y de los ingresos vinculados con la industria turística; disminución sensible de la tasa de desempleo y de los índices de pobreza e indigencia (en rigor a partir de 2005); franco aumento del gasto público social per cápita (también desde 2005); gradual disminución de la concentración del ingreso (a partir del 2007). Como se verá más adelante, sobre algunas de estas variables comienzan a evidenciarse señales de desaceleración en el último bienio, pero hasta el momento no se advierten perfiles de retroceso consolidado.

Las consecuencias muy positivas de este crecimiento sostenido que ya lleva trece años, y que incluso, hasta ahora al menos, ha podido sortear con razonable éxito las incertidumbres e impactos de la crisis internacional y regional, no pueden ocultar empero

⁴ Cfr. al respecto dos visiones diferentes acerca del proceso de la última crisis: Carlos Sténeri, *Al borde del abismo. Uruguay y la gran crisis del 2002-2003*, Montevideo, EBO, 2011; Carlos Luppi, *La historia no oficial de la crisis y una lección pendiente*. Montevideo, Sudamericana, 2012.

⁵ La referencia al “primer batllismo” apunta a destacar el impulso transformador de José Batlle y Ordóñez (1856-1929), quien fue Presidente en dos períodos (1903-1907 y 1911-1915) y lideró un movimiento reformador dentro del P. Colorado de enorme gravitación en la historia política del Uruguay contemporáneo.

ciertas interpelaciones que suscitan sus fundamentos. El dinamismo económico ha provenído del auge del precio de los *commodities* y de la inserción privilegiada del país en sus mercados internacionales. El decisivo incremento de la tasa de inversión ha derivado fundamentalmente de las inversiones extranjeras, con relativo involucramiento del capital nacional. Las exportaciones con valor agregado y perfil industrial no han aumentado en forma significativa y han seguido radicadas fuertemente en la región, tanto en el MERCOSUR como en América del Sur. No han ocurrido transformaciones estructurales en lo que tiene que ver con los contornos de la industria nacional y con los procesos de agregación de valor tecnológico a la producción exportable, más allá de algunos cambios que requerirán de más tiempo para poder hacer plenamente visibles sus efectos. La explosión productiva del sector agropecuario ha puesto de manifiesto un “apagón logístico” que compromete la continuidad del dinamismo económico. En suma, el crecimiento económico del país volvió a depender del viento favorable de los mercados internacionales para nuestros tradicionales rubros de exportación, lo que no deja de generar las interpelaciones del recuerdo de otras “prosperidades frágiles” que el país ya ha vivido en el pasado. Esta perspectiva se ha vuelto más vívida con el impacto más sensible sobre el país de la desaceleración del “auge de los commodities” y las complicaciones de los mercados internacionales del último bienio.

c) *El país experimentó el cambio político quizás más importante desde comienzos del siglo pasado: la llegada al gobierno nacional de la izquierda y, consecuentemente, la coincidencia por primera vez de los dos partidos tradicionales en la oposición.*

Los resultados electorales verificados en octubre de 2004 y ratificados luego en noviembre de 2009 y noviembre de 2014 han confirmado lo que muchos vaticinaban: ese *otro* país que en lo social había terminado de consumarse luego de la crisis del 2002, ha tenido finalmente su traducción en el campo político-electoral y en la transformación radical del sistema de partidos. En ese contexto, la izquierda uruguaya, a través del Frente Amplio, ha podido lograr tres gobiernos consecutivos con mayoría legislativa. Este gran éxito electoral, sin embargo, no nació como traducción política de la coyuntura recesiva más reciente, iniciada formalmente en enero de 1999 tras la devaluación del real. Como se advierte con claridad en el *Gráfico 01*, los cambios electorales reconocen una fragua más dilatada en el tiempo, con un crecimiento sostenido de la izquierda luego de la dictadura civil militar (1973-1985).

Para explicar las razones de la victoria de la izquierda en las urnas a partir del 2004, en los últimos tiempos se ha multiplicado en los ámbitos político y académico la postulación de razones diversas. En trabajos recientes, diversos autores han manejado un cúmulo de razones más o menos conjugadas y prioritarias: una suerte de determinismo demográfico del crecimiento del caudal electoral de la izquierda, explicado por su consistente mejor llegada a los sectores más jóvenes, urbanos y educados (BUQUET & ARMAS, 2004; ARMAS, 2009); la cosecha de los dividendos de una creciente tradicionalización y nacionalización del Frente Amplio (LANZARO, 2004), con el consiguiente aumento de su producción simbólica y cultural como factores atractivos del voto; una moderación de sus propuestas ideológicas y programáticas (GARCE & YAFFÉ, 2005; YAFFÉ, 2005), con el correspondiente corrimiento de su convocatoria al centro del electorado; la fuerza carismática de sus liderazgos y su relativa facilidad para renovarlos en los últimos años (lo que no significa una disminución de la edad promedio de su elenco de dirigentes, que actualmente muestra índices notorios de envejecimiento); una mejor y más flexible adaptación a los cambios verificados en el país y en el mundo a diversos niveles de lo que podríamos calificar como la nueva cultura política más al uso; el respaldo tácito de la adhesión genérica a la izquierda proveniente de circuitos

de socialización todavía muy relevantes en el país (sistema educativo, redes laborales y sindicales, grupos territoriales, etc.); el acierto de las estrategias políticas de corto y mediano plazo implementadas por las fuerzas políticas progresistas, claramente contrastante con cierta “derrota cultural” y un espíritu de derrotismo que comenzó a ganar a los llamados “partidos históricos”, en particular durante la década anterior a 2004.

Aunque todas estas razones han sido objeto de debate y no han recibido adhesión unánime, también es cierto que cualquier explicación que tienda a privilegiar en exceso una sola de las causas esgrimidas aparecerá como insuficiente. Fue la conjugación más o menos contemporánea de estos y otros factores lo que explica el crecimiento electoral de la izquierda y cualquier interpretación monocausal pecará de insuficiente. Sin embargo, en lo que sí existe una postulación mayoritaria (aunque también contestada) es en que la mayoría de las razones de la primacía progresiva de las izquierdas en el país hay que buscarlas en el terreno de la competencia política y no fuera del mismo.

d) *Con el telón de fondo de estos cambios profundos y de la mano del optimismo social derivado del crecimiento económico sostenido, ha crecido la percepción pública acerca de la posibilidad –por primera vez en muchas décadas– de que el país pueda avanzar hacia un estado de desarrollo cualitativamente diferente.*

Como lo indican las mediciones de la última década del *Latinobarómetro*, la opinión pública en Uruguay parece haber dejado atrás los perfiles de su clásico pesimismo, compitiendo – sin duda que en ancas de la euforia económica – entre las sociedades con mayor “optimismo económico” del continente. Como veremos en la próxima sección, razones y fundamentos empíricos no faltan para sustentar este estado de ánimo. La percepción pública de que el país puede acceder finalmente al registro en varios planos de mediciones propias del mundo desarrollado ha crecido. Ello no solo se observa a nivel del discurso de los gobernantes de turno (por obvias razones, los dirigentes de la oposición son más renuentes a pronunciamientos de este tipo) sino que, como se ha señalado, se encuentra presente en el imaginario colectivo de franjas importantes de la población.

De todos modos, esta novedosa percepción colectiva por contraste vuelve más visibles ciertos desajustes que la bonanza económica no hace sino resaltar. La contradicción entre el crecimiento de la economía y la situación de deterioro que exhiben aspectos claves para una sociedad desarrollada (como son el nivel de cohesión social, los desempeños del sistema educativo o las bases de infraestructura para hacer sustentable la continuidad del despegue productivo, entre otros), interpelan de modo radical toda autocomplacencia en las evaluaciones.

En cualquier hipótesis, lo acontecido en esta última década, que no ha hecho sino profundizar el signo de cambio profundo que caracteriza los últimos 30 años desde el fin de la dictadura, se orienta en la hipótesis sobre una profunda mutación de la democracia uruguaya. Más allá de sus peculiaridades – algunas de ellas intensas – con relación al resto de los sistemas políticos latinoamericanos, también la democracia vernácula participa, a su modo y en sus tiempos, de ese proceso de “cambio político en la fragmentación” que caracteriza la coyuntura actual que vive la gran mayoría de las democracias del continente. Pese a las resistencias de su potente matriz tradicional, la democracia uruguaya no resulta ajena a ese gran “giro de época” que signa las transformaciones profundas en el “hacer” y en el “pensar” la política que se perciben a escala global y regional.

¿Cuáles podrían ser algunos de los ejes de interpelación más efectivos para el registro de esas nuevas pautas ciudadanas, expresadas en su vigencia incremental por múltiples procesos transcurridos en las últimas tres décadas que han seguido a la dictadura y que aparecen a nuestro juicio ratificadas por el último ciclo electoral 2014-2015? Repasemos algunos factores de los más evidentes, dentro de una lista por cierto más extensa: i) se han sucedido, en los últimos años, cambios profundos en la identidad y en la vida cotidiana de todos los partidos políticos uruguayos, tanto en lo que tiene que ver con sus modelos organizativos como en sus pautas de funcionamiento, sus mapas sectoriales internos, sus propuestas ideológicas y sus comportamientos electorales; ii) del mismo modo, ha ido variando – en forma paulatina, pero sostenida – la ecuación global del sistema de partidos a nivel de sus interrelaciones más generales, la que parece consolidarse en el formato de un esquema bipolar, con el Frente Amplio de un lado y los partidos tradicionales del otro;⁶ iii) la reiteración de la apelación práctica a los instrumentos de democracia directa en el período que siguió al fin de la dictadura ha ido ensanchando el espacio político de los movimientos transpartidarios de participación ciudadana, pese a que ello no ha supuesto –ni supone– el desborde de la persistencia de la centralidad partidaria y del terreno privilegiado del arbitraje de las elecciones nacionales;⁷ iv) han cambiado de manera muy fuerte y visible las condiciones de origen y las modalidades de ejercicio de los liderazgos personales a nivel de los partidos, lo que sin llegar a las magnitudes de otros ejemplos cercanos en el continente, traduce la emergencia de fenómenos realmente inéditos en la historia política uruguaya; v) en particular durante los últimos años del gobierno frenteamplista, pero sin duda como culminación de un proceso anterior, se ha venido consolidando una modificación intensa de los libretos más cotidianos del debate político, con una presencia creciente de los temas de la “seguridad”, de la llamada “agenda postmaterialista” y de los “nuevos derechos”, con una fuerte referencia a tópicos de moral pública y privada; vi) el peso de los poderes públicos y el funcionamiento habitual del régimen político han ido variando de manera real, con una profundización gradual del formato presidencialista, de todos modos menor a la media verificada en América Latina y con perfiles de moderación; vii) se ha acrecentado de manera visible el peso de nuevas lógicas de opinión y de decisión ciudadanas, en el marco de la vigencia ascendente de circuitos propios de un “ágora mediática” genuina y con perfiles renovados, que nos hablan de un nuevo electorado, con apertura a comportamientos e identificaciones más imprevisibles que los de antaño; viii) aunque de manera aún más lenta que en las dimensiones anteriores, se vienen verificando modificaciones relevantes a nivel de la matriz ideológica dominante en el sistema político, con la aparición de algunos indicios de novedades importantes sobre el particular.⁸

Con su estilo intransferible y polémico, tan a contramano de los cánones tradicionales que hacen a los contornos más aceptados y previsibles del paradigma político uruguayo, la figura del presidente José Mujica (2010-2015) tiende a simbolizar las peculiaridades de la

⁶ Gustavo De Armas ha afirmado que el Uruguay se orienta hacia un “*pluralismo moderado que gira en torno a una nueva dinámica bipolar*” (2009, p. 42).

⁷ Esto último recibió una nueva confirmación con lo sucedido en octubre de 2009 con relación al fracaso de los plebiscitos por la anulación de la Ley de Caducidad y por el voto de los uruguayos residentes en el exterior, celebrados en forma simultánea con la primera vuelta presidencial y las elecciones legislativas. El que estos últimos comicios hayan primado nítidamente en el interés ciudadano sobre las dos convocatorias plebiscitarias en la visión de muchos analistas afectó la chance de estos últimos.

⁸ La brevedad exigida a este texto nos inhibe de profundizar en torno a este aspecto. Simplemente anotemos sobre este particular la hipótesis acerca de evidencias de cierta caída de los componentes más republicanos en el debate público, de manera especial en el tratamiento de temas vinculados con la “seguridad” y el consumo juvenil de drogas, entre otros.

encrucijada más actual de la política uruguaya. Sin embargo, a nuestro juicio, si se pone solo el foco sobre el fenómeno Mujica ⁹ y no se indaga acerca de lo que su encumbramiento expresó y expresa en términos más colectivos e históricos, si no se concentra la atención y el análisis en las transformaciones profundas que han sufrido el modelo y las prácticas predominantes de la ciudadanía en el Uruguay reciente, no se terminará de advertir y de entender qué es realmente lo que pasa. El propio Mujica supo sintetizarlo expresivamente en el discurso inaugural de su presidencia, el 1º de marzo de 2010 ante la Asamblea General: “*No está fácil navegar. Las brújulas ya no están seguras de dónde quedan los puntos cardinales*”.

2 ALGUNAS MANIFESTACIONES DE CAMBIO

Como ya se ha señalado, al registrar las notas más salientes del recorrido reciente del país fácilmente se advierte el marcado crecimiento de su economía. Tras la profunda recesión que Uruguay experimentó entre 1999 y 2002, “coronada” por la crisis de 2002, la economía nacional inició nuevamente una fase de crecimiento sostenido a tasas inéditas para la historia reciente del país. Como se puede apreciar en el *Gráfico 02*, desde el momento en el que la economía uruguaya retomó la senda del crecimiento hasta el presente, los niveles de crecimiento se ubicaron entre los más significativos de las últimas décadas. Más aún, para hallar en la historia moderna del país una fase similar es necesario retrotraerse a mediados del siglo pasado: solamente entre la primera mitad de los años cuarenta y mediados de los cincuenta es posible advertir un crecimiento acumulado del PIB per cápita similar. Por otra parte, la razonable previsión de crecimiento para los próximos años, aun con la desaceleración iniciada a partir de 2014, hace pensar que la economía uruguaya muy probablemente acumule durante este período, que se inicia tras la crisis de 2002, el mayor crecimiento de toda su historia moderna.

Si bien el crecimiento que la economía uruguaya ha venido experimentando desde el segundo semestre de 2003 constituye una buena noticia y determina, en gran medida, el cambio profundo que la sociedad uruguaya ha experimentado en otras áreas (en particular, el sostenido descenso de la pobreza y la indigencia), constituye un acto de prudencia observar con atención la trayectoria del país en materia económica en las últimas décadas para evitar una mirada simplista y exitista. Como ha sido señalado recurrentemente (BÉRTOLA & BITTENCOURT, 2005), la economía uruguaya exhibe desde hace varias décadas un patrón de crecimiento que se caracteriza por la alternancia de períodos expansivos y fases recesivas.¹⁰ Sin abandonar esa actitud de prudencia al momento de evaluar en la larga duración la novedad o el carácter casi inédito del crecimiento experimentado en los últimos

⁹ El expresidente José Mujica, contra sus propias expectativas, se ha convertido en los últimos años en lo que algunos analistas han denominado un “Presidente viral” en las redes sociales. Sus discursos en foros internacionales, su estilo de vida austero y campechano, sus posturas ante diferentes temas, las decenas de libros que se han centrado en el análisis de su vida, le han valido un fuerte reconocimiento internacional.

¹⁰ En esta dirección, Bértola y Bittencourt sostienen: “*La economía uruguaya mostró, a lo largo del siglo veinte, una tasa de crecimiento económico promedio muy baja, que le hizo perder posiciones en el concierto internacional de manera muy marcada [...] Una de las características más nocivas del crecimiento económico del país ha sido la falta de continuidad. La uruguaya no es una economía estancada e inmóvil. Por el contrario, ha demostrado, de tanto en tanto, que puede experimentar cortos períodos de muy rápido crecimiento. El problema es que no le ha resultado posible mantener estable el ritmo de crecimiento; por el contrario, cada período expansivo culmina con crisis muy profundas que llevan al fracaso de empresas, personas, de instituciones...*” (2005, p.305-306).

años, es posible identificar algunos indicios sobre cierta solidez de las bases en las que se asienta dicha expansión, en particular el crecimiento de los niveles de inversión. Como se puede apreciar en los Gráficos 3 y 4, desde 2002 al presente (aunque con una caída entre los años 2008 y 2009) la inversión ha crecido en forma pronunciada en el país, alcanzando en 2008 el nivel más alto de las últimas décadas. Asimismo, la inversión extranjera directa ha crecido en forma significativa, con niveles promediales altos, pese a los altibajos.¹¹

Por cierto, sostener este incremento en los niveles de inversión requiere la implementación de un conjunto de políticas económicas (comercial, fiscal y tributaria) y de políticas destinadas a expandir y mejorar la calidad de la infraestructura, así como de políticas sociales que acrecienten la cohesión social genuina en el país, que generen condiciones materiales favorables e incentivos para los actores. En suma, el crecimiento que ha venido experimentando la economía uruguaya en forma sostenida durante los últimos años –y que muy probablemente continúe registrándose en los próximos años aunque a tasas menores– debe constituir, ante todo, una oportunidad histórica –pese a lo solemne del calificativo– para consolidar en algunas dimensiones y sentar en otras los pilares de un desarrollo sostenido y sustentable.

El sostenido crecimiento de la economía, jalonado, entre otros factores, por el incremento de la inversión, se ha traducido en un fuerte descenso del desempleo hasta alcanzar, en los últimos años, los valores más bajos de las últimas décadas. Basta observar el comportamiento de este indicador –tan sensible en la consideración pública y en el debate político– desde fines de 2002 al presente (*Gráfico 03*) para ponderar la magnitud de los cambios que el país ha experimentado durante los últimos once años.

El descenso del desempleo y, en términos más generales, el crecimiento de las oportunidades de acceder al empleo y la mejora de las condiciones de trabajo han tenido en los últimos años un correlato claro en las percepciones que se registran en los estudios de opinión pública. De todos modos, al igual que frente a otros indicadores que permiten ilustrar los tiempos de bonanza que el país ha disfrutado en la última década, al examinar la evolución del desempleo, se impone, al menos, una doble lectura o evaluación: por un lado, la economía uruguaya –por cierto, no solamente gracias a lo que algunos llaman “viento a favor” del contexto internacional– ha logrado generar fuentes de empleo y oportunidades; por otro, esta disminución del desempleo determina que seguir reduciéndolo implique abordar ciertos “núcleos duros” de la población (jóvenes con bajos niveles de capacitación, mujeres jefas de hogar, etc.) lo cual supone operar desde políticas laborales y sociales mucho más proactivas y radicales, sin descuidar la estabilidad razonable de las variables macroeconómicas que promueven el ambiente favorable para la expansión sostenida del empleo.

Así como el país registra en forma sostenida desde 2003 una mejora en los indicadores de empleo, salario e ingresos, desde 2005 se advierte una ininterrumpida reducción de los niveles de pobreza e indigencia. Entre 2004 y 2014 la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población cayó, respectivamente, de 39,9% a 9.7% y de 4.7% a 0.3% (*Gráfico 04*). De acuerdo al INE (2014, p. 26), la incidencia de la pobreza en 2014 en todo el país fue de 9.7%, lo que constituye el registro más bajo de los últimos treinta años, tanto si se aplica la

¹¹ Con relación a este punto sostiene Gabriel Oddone: “¿Por qué la acumulación de capital y el aumento de la productividad han sido insuficientes para sostener el crecimiento en Uruguay? [...] [Porque] la inversión en Uruguay ha sido extraordinariamente baja. En efecto, la inversión anual promedio entre 1955 y 2000 alcanzó apenas al 13% del PIB, un nivel comparativamente insuficiente para crecer de manera sostenida incluso si se tiene en cuenta el escaso aumento de la población del país.” (2011, p.68).

metodología de medición de la Línea de Pobreza del INE vigente (metodología 2006), como si se emplea la anterior metodología (Línea 2002).¹² Por otro lado, si se utiliza la Línea de Pobreza de CEPAL, se puede afirmar que Uruguay alcanzó en 2012 el registro más bajo de la región y, además, el más bajo desde la década del sesenta: 3.9% en hogares y 6.1% en personas (*Gráfico 04*).

La reducción sostenida de la pobreza y la indigencia (que se inició, al igual que tras la crisis de 1982, con cierto retraso respecto al momento en que la economía retomó la senda expansiva) no debería ocultar que algunos de los rasgos más problemáticos siguen relativamente incambiables: por ejemplo su concentración territorial –asociada a procesos de segmentación residencial y exclusión social que comprometen la reproducción del “lazo social”– y su sobrerrepresentación en las generaciones más jóvenes. Uno de los retos que el país debe enfrentar sigue siendo el de asegurar la equidad entre generaciones en la prestación de servicios sociales, no solo por argumentos o razones de carácter normativo, sino por la necesidad de formar recursos humanos de calidad. Pese a la reducción de la pobreza, entre los hogares con niños y adolescentes –y por tanto en estos como grupo poblacional–, la “brecha” en el acceso al bienestar social con relación a los adultos y los adultos mayores sigue mereciendo atención. Si se emplean los valores de pobreza de CEPAL, la incidencia de la pobreza entre los uruguayos de 65 o más años de edad es prácticamente inexistente (2.09%), mientras que entre los menores de 15 años (y por tanto entre sus familias) es de 21.3%, lo que hace que la probabilidad de ser pobre entre los niños y adolescentes uruguayos –el segmento de la población en el que se supone se debería estar realizando la principal inversión en términos de desarrollo humano– sea más de diez veces superior que entre los adultos mayores.¹³ Mientras en la mayoría de los países de la región la reducción de la pobreza es una meta que implica trabajar prácticamente sobre todos los segmentos de la población y tipos de familia, en Uruguay (y en menor medida en los restantes países del Cono sur), habida cuenta del grado de desarrollo que su sistema de seguridad social ha alcanzado y, por ende, de los bajos niveles de pobreza que se observan entre sus adultos mayores, es un objetivo que implica reasignar prioridades y direccionar la inversión social hacia las familias con niños, adolescentes y jóvenes, familias que en una proporción elevada se componen por adultos perceptores de ingreso con bajo capital humano y social.¹⁴

Al descenso de la pobreza y la indigencia se suma desde 2007 la que parecería ser una tendencia lenta, pero persistente a la reducción de los niveles de concentración del ingreso.¹⁵ Como se puede apreciar en el siguiente *Gráfico 05*, se advierte a partir de 2007 una reversión de la tendencia al aumento de la desigualdad que el país comenzó a experimentar en el último lustro del siglo pasado. Si comparamos los valores de 2004 y 2014 (respectivamente, 0.46% y 0.38%) se advierte esta tendencia a la reducción de la desigualdad en una magnitud por cierto para nada despreciable, habida cuenta de que se trata de un indicador que normalmente no registra variaciones bruscas en tanto mide un fenómeno (la concentración del ingreso monetario) de carácter estructural.¹⁶ Aunque estos registros son significativamente inferiores a

¹² Los valores más bajos que Uruguay registró en las últimas tres décadas, a excepción del 9,7% para 2014, fueron los de mediados de los años noventa, que se situaban en torno a 15%.

¹³ Elaboración propia a partir de CEPAL: <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>>.

¹⁴ Para mayor detalle, ver: Gustavo De Armas, *Estado de Bienestar, infancia y políticas públicas en Uruguay. Hacia un nuevo y necesario contrato intergeneracional por el desarrollo*, Montevideo, Ed. CLAEH, 2009.

¹⁵ Sobre el tema de la distribución del ingreso en Uruguay deben consultarse los trabajos más recientes de Verónica Amarante y Andrea Vigorito.

¹⁶ De todos modos, cabe referir nuevamente el rezago histórico de estos indicadores en Uruguay. Según las estimaciones realizadas por Álvarez y Bértola (2010, p; 62), el Coeficiente de Gini en Uruguay alcanzó hacia

los que el país alcanzó tras la crisis de 2002, siguen siendo notoriamente mayores a los que en promedio exhiben los países más desarrollados.¹⁷ También a los que el país supo exhibir en las décadas de mayor arraigo de su Estado de Bienestar. De todos modos, los valores alcanzados por el país en los últimos dos años (0.38) resultan relativamente comparables, por ejemplo, con los registrados al cabo de 2011 en países como España, Grecia y Portugal (en los tres casos, 0.34%).¹⁸

Sin desconocer ni subestimar la significación de esta reciente, pero sostenida tendencia a la disminución de la desigualdad en la distribución de la renta, en un contexto de crecimiento real de los ingresos de los hogares y de reducción de la pobreza monetaria, a nadie escapa que la fragmentación social que se fue instalando en la sociedad uruguaya durante las últimas décadas todavía no termina de ceder terreno de manera clara. A su vez, las variables e indicadores que nos permiten medir los distintos aspectos de la distribución de oportunidades en la sociedad (por ejemplo, los niveles de escolarización formal alcanzados entre los jóvenes) exhiben valores inquietantes y, en algunos casos, relativamente inmóviles en los últimos decenios, pese al crecimiento económico observado, la disminución de la pobreza y la desigualdad consignadas, así como el incremento del gasto público social.

La reversión de la tendencia al aumento de la desigualdad que desde mediados de los años noventa del siglo pasado hasta 2007 experimentó Uruguay, constituye en sí misma, con independencia de la magnitud del cambio, una bienvenida novedad. Por cierto, la atribución causal de esta reversión no resulta una tarea sencilla y menos exenta de polémica política y aun técnica.

Más allá de la contribución que algunas políticas o reformas sociales pudieron haber realizado sobre este particular, junto a otras estrictamente económicas, en esta mejora en la distribución del ingreso (por ejemplo, los programas de transferencias monetarias, en particular el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares introducido en 2008), la evidencia parece indicar que el incremento en la desigualdad que el país experimentó previamente obedeció al aumento en la disparidad de ingresos entre los trabajadores más calificados y los menos calificados, lo que implica ubicar la equidad de la educación al tope de la agenda de debate sobre la igualdad.

La apelación a las políticas sociales (en su doble faz de protección frente a las diversas fuentes de riesgo y de desarrollo y de promoción de las capacidades de los ciudadanos) como uno de los instrumentos principales para reducir la desigualdad resulta en el presente bastante más que una mera expresión de deseo. Si bien históricamente Uruguay ha sido uno de los países de la región que más recursos ha destinado a las políticas sociales, el aumento en términos absolutos del gasto per cápita, determinado fundamentalmente por el crecimiento

finales de los años cincuenta del siglo pasado un valor levemente inferior a 0.3, comparable, por lo tanto, con los registros de desigualdad en la distribución del ingreso que han caracterizado en la segunda mitad del siglo veinte a los países más desarrollados, en particular, a aquellos que lograron construir regímenes de bienestar más robustos (DE ARMAS & RAMOS, 2011).

¹⁷ Entre los 25 países europeos sobre los que se presentan datos de Gini para 2011 en las bases *on line* de Eurostat <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>> el promedio simple es de 0.287.

¹⁸ De hecho, la distancia que separa al Gini de Uruguay del promedio simple entre los valores de estos tres países del Mediterráneo (respectivamente, 0.38 y 0.339) es similar a la que media entre estos y el promedio simple de Europa (respectivamente, 0.339 y 0.287). En esa misma línea se puede agregar que los países del Mediterráneo mencionados exhiben niveles de desigualdad más próximos a los de Uruguay que a los de sus vecinos del norte de Europa: Noruega (0.229), Suecia (0.244) o Finlandia (0.258) <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>>.

económico y por una leve expansión de su prioridad macroeconómica, ubican en la actualidad al país entre los que más recursos asignan al campo de las políticas sociales.

Como final de este recorrido, y sin pretender establecer una relación mecánica entre tendencias económicas y sociales positivas, con su correlato en las percepciones de los ciudadanos y en las tendencias migratorias, no se debería subestimar el hecho de que por primera vez en varias décadas parecería revertirse, o al menos atemperarse, la constante sangría poblacional de ciudadanos uruguayos que emigran en busca de un mejor destino personal y familiar. Por cierto, dicha reversión no ha sido continua y se da en un contexto internacional caracterizado por las recesiones que padecen los países más desarrollados, algunos de los cuales (España y Estados Unidos) han sido, durante las últimas décadas, uno de los destinos preferidos de los emigrantes uruguayos.

En suma, esta década de un Uruguay gobernado por la izquierda puede ofrecer un balance auspicioso, más allá de las naturales controversias que un ensayo de este tipo siempre podrá entrañar. En ese sentido, el planteo de los partidos de la oposición respecto a la noción de “década perdida” no parece tener fundamento científico serio. La sociedad uruguaya se encuentra a comienzos de 2016 en una posición claramente más favorable que a comienzos del pasado decenio para enfrentar los retos que aún debe necesariamente sortear si es que pretende alcanzar en el mediano plazo un nivel de desarrollo cualitativamente superior.

3 DEMOCRACIA Y DESARROLLO: LA HORA DEL “IMPULSO”

A comienzos del 2016, mientras se escribe este texto, el tercer gobierno consecutivo del Frente Amplio está en los umbrales de cumplir el primero de su período de cinco años. Los avatares con que viene transcurriendo esta segunda presidencia de Tabaré Vázquez parecen corroborar ciertos desafíos e incertidumbres que ya se perfilaron durante el último ciclo electoral 2014-2015 (CAETANO & SELIOS, 2015). El deterioro del contexto económico regional e internacional ha sido más severo y acelerado que lo previsto, confirmando un cuadro consistente de desaceleración económica. El crecimiento de la conflictividad social durante 2015 revela a una sociedad que, pese a las mejoras, se ha vuelto más demandante y que no otorga cheques en blanco a nadie. El principal reto para la izquierda gobernante apunta a demostrar que puede gobernar también en ciclos económicos en más de un sentido adversos y que puede hacerlo sin paralizar su plan de transformaciones, por el que se comprometió ante la ciudadanía que la eligió. En cualquier hipótesis, treinta años después del final de la dictadura, la democracia uruguaya se revela sólida y arraigada. Ello por cierto no resulta poca cosa, dentro de una América Latina en la que los desacuerdos de régimen parecen profundizarse peligrosamente.

En ese contexto, resulta imperativo plantear algunos de los principales desafíos que enfrenta la izquierda uruguaya desde una hipótesis interpelante: luego de más de una década de crecimiento económico ininterrumpido, con tendencias virtuosas en buena parte de los indicadores sociales más relevantes, con una revolución productiva en curso y con un contexto internacional que tiende a desacelerarse, pero en el que no se atisban amenazas concretas de crisis o recesión para el país, la hipótesis del desarrollo configura un desafío razonablemente realista, que exige reformas estructurales complejas e impostergables, pero que ofrece un cuadro de oportunidades tal vez inédito desde la segunda postguerra hasta nuestros días.

¿Es esta una hipótesis pertinente? ¿Puede Uruguay convertirse en un país desarrollado en los próximos años? Estas preguntas pueden generar más de una perplejidad inmediata a muchos lectores. De hecho, se trata de una interpelación que desde hace por lo menos setenta años ha estado ausente de la agenda política nacional y del imaginario político de los uruguayos. Sin embargo, en los últimos años algunas voces –tanto provenientes del elenco político como de la academia– han comenzado a reincorporar este interrogante al debate público, ya sea para afirmar su pertinencia o para desestimarla. Cabe señalar que esto es registrado también por los observadores fuera de fronteras, como veremos más adelante. Para un país que, como el Uruguay, ha encontrado sus mejores versiones desde las reformas de anticipación, el ejercicio intelectual y político de tomarse en serio la pregunta sobre las posibilidades del desarrollo cercano parece por lo menos fecundo y, en cierto sentido, insoslayable.

¿El “salto” al desarrollo resulta un futuro posible mínimamente razonable y persuasivo o es tan solo un eslogan o una mera consigna? ¿Esta pregunta solo esconde la restauración de la autocomplacencia de una vivencia provinciana y desaprensiva de la prosperidad (una suerte de retorno diferente de aquella “bovina euforia” que denunciara hace décadas Carlos Quijano),¹⁹ o en ella converge el rumbo más radical de las interpelaciones que los uruguayos deben asumir para estar a la altura de las circunstancias? ¿Se barrunta allí un ejercicio reflexivo que pueda contribuir a un mayor rigor conceptual a la hora de encarar los desafíos más profundos del Uruguay actual gobernado desde hace más de una década por la izquierda?

Hoy en el mundo y en la región se ha vuelto a discutir sobre el tema del desarrollo. Aunque los marcos del debate ideológico han cambiado y el concepto de “modelo” genera legítimos reparos, los enfoques y estrategias para el desarrollo vuelven al ruedo de la discusión política. No es una casualidad que ello se produzca en forma coincidente a la erosión manifiesta de las máximas pretenciosas del pensamiento neoconservador propuesto como “pensamiento único”. Aunque algunos de sus postulados conceptuales prolonguen insólitamente su vigencia en elencos políticos poco audaces y actualizados, en el timón de los gobiernos y de las políticas públicas es donde se vuelve más evidente la necesidad de superar ese cortoplacismo ramplón que niega el debate por el futuro deseable, por el desarrollo. Y tampoco es una mera casualidad que, al tiempo que se vuelve a discutir sobre el desarrollo, se vuelve a debatir con fuerza sobre los derechos y su nueva agenda. En realidad, esas dos operaciones forman parte de un mismo movimiento: la renovada impugnación de atender las nuevas exigencias de la igualdad política, social o cultural tiene tanto que ver con la discusión sobre el desarrollo como el debate acerca de las estrategias de inserción internacional o sobre las políticas económicas más aptas para los contextos contemporáneos. Como bien señala la CEPAL en sus últimos trabajos, esto resulta particularmente central en América Latina, el continente más desigual del planeta, aquel en el que resulta más indiscutible que avanzar en la igualdad social es también una condición indispensable para sustentar el crecimiento económico. Pero la “hora de la igualdad” a la que convoca la CEPAL choca contra la ausencia de pensamiento estratégico en el continente. Y el Uruguay no es una excepción a este respecto.

De una manera o de otra, en la última campaña electoral, partidos y candidatos –también los del Frente Amplio– no parecen haber advertido en su radicalidad la entidad que toma el tema de un desarrollo posible del Uruguay en la actual coyuntura histórica. Desde la

¹⁹ Carlos Quijano (1900-1984) fue el fundador en 1939 del legendario semanario de izquierda independiente “Marcha”.

oposición, con seguridad por razones de competencia política, como vimos se llega a hablar de la “década perdida”. Como se ha advertido, si se repasan los indicadores sociales y económicos de este último decenio, como vimos, no resulta sencillo fundamentar ese diagnóstico. Cualquier observador independiente que repase la evolución del PBI, los niveles de crecimiento de la productividad en ciertos sectores estratégicos, la evolución de las tasas de inversión, de la pobreza, de la indigencia, de la distribución del ingreso, de la desocupación, del salario real, de los derechos concretos de los trabajadores, no puede argumentar en forma sólida en esa dirección.

En otro orden, el hecho que ningún candidato de la oposición haya argumentado en las últimas dos campañas en favor de retornar a la desregulación de las relaciones laborales propias del período 1991-2005 constituye un reconocimiento implícito de que hay avances irreversibles que llegaron para quedarse, gobierne quien gobierne.

Pero tampoco desde tiendas oficialistas – creemos - se ha asumido con la radicalidad debida las exigencias del desafío de un desarrollo posible. El optimismo que nutre una novedosa percepción colectiva de bienestar a menudo suele nutrir la desmemoria de los tiempos difíciles y vuelve a la ciudadanía mucho más exigente. Ello forma parte también del éxito: las demandas crecen, los ciudadanos exigen nuevos derechos, los discursos que otrora persuadieron hoy no funcionan de modo tan efectivo. Desde tiendas frenteamplistas, los fundamentos que en la primera parte del último ciclo electoral pudieron sustentar la filosofía del “vamos bien”,²⁰ en la parte final de la campaña, pero sobre todo durante este primer año del nuevo gobierno frenteamplista de Vázquez, no han podido ocultar la visibilidad de ciertos desajustes y sus desafíos consiguientes. El contraste marcado entre el crecimiento de la economía y la situación de deterioro que exhiben aspectos claves para una sociedad desarrollada (como son el nivel de cohesión social en temas como seguridad o salud, los desempeños del sistema educativo o las bases de infraestructura para hacer sustentable la continuidad del despegue productivo, entre otros), interpelan de modo radical toda autocomplacencia en las evaluaciones. Más allá de algunos avances sectoriales, la situación de la enseñanza uruguaya sigue planteando déficits inadmisibles que al tiempo que significan un bloqueo al desarrollo, ponen en duda la solidez de los avances sociales obtenidos. Si no se avanza en la enseñanza, la vulnerabilidad social puede minar desde el núcleo las políticas de inclusión. Lo mismo puede decirse en relación al “apagón logístico” que desafía desde sus raíces la revolución productiva en curso. Los “buques insignia” tantas veces anunciados durante el anterior gobierno de José Mujica (el puerto de aguas profundas, las nuevas carreteras, la recuperación efectiva del tren, la regasificadora, etc.) no han podido echarse de una vez al mar. El desarrollo de la investigación en ciencia y tecnología, otro de los escenarios en los que se ha producido en las décadas más recientes una “revolución silenciosa”, requiere una inversión pública reforzada y “blindada” en términos políticos, como otra clave estratégica para el futuro.

A partir de las cuentas pendientes de la administración anterior y en particular de las dificultades acrecentadas que han enmarcado el primer año del tercer gobierno frenteamplista, la interpelación exigente de un desarrollo posible debería arraigar la convicción de que “más

²⁰ “Vamos bien” fue el eslogan de campaña que utilizó como candidato Tabaré Vázquez durante la primera etapa de la campaña electoral de 2014. Ante las críticas recibidas y el escaso éxito del mismo, fue luego cambiado por el de “Uruguay no se detiene”.

de lo mismo no alcanza”. El impacto de iniciativas como las del “Plan Ceibal”²¹ en su momento o los logros de la transformación extraordinaria de la política energética en el último quinquenio,²² son buenos ejemplos del tipo de acciones que se exigen para dar respuesta efectiva a esta hipótesis de un desarrollo posible. Se lo mire desde donde se lo mire, el pleito acerca de si se están aprovechando las oportunidades de la bonanza económica todavía está en curso. Con sensatez y mirada estratégica, no sería sensato dejar pasar este momento del país para agitar los verdaderos debates acerca del futuro cercano de los uruguayos, en especial desde la exigencia acuciante de quienes más necesitan del desarrollo que, no lo olvidemos, son siempre los más necesitados.

Y por supuesto que cuando se habla de desarrollo, se debe hablar de democracia y de derechos, de la calidad de ambos. En casi todos los rankings y mediciones internacionales que hacen referencia a la situación de los países de la región respecto a valores clásicos de la democracia, el Uruguay marca muy bien y en los últimos años ha incluso acrecido su prestigio. Más allá de todas las múltiples referencias que han hecho de Uruguay un “*país de moda*” a nivel internacional, muy unidas a la concreción de leyes vinculadas a la llamada agenda de nuevos derechos,²³ como al fenómeno ya referido del boom de popularidad global del Presidente José Mujica, el país ha confirmado sus altas calificaciones en varios observatorios internacionales, que refieren precisamente a la valoración internacional de variables que hacen a la calidad de las democracias.

Sin embargo, más allá de la significación de estos registros, en varios planos la ciudadanía uruguaya no se ha mantenido ajena al panorama de insatisfacción que mayoritariamente reina en torno a la calidad de la democracia en la mayoría de los países del continente. Por lo menos, más allá de la contundencia de los resultados electorales finales a favor de la izquierda en octubre y noviembre de 2014,²⁴ los avatares de la campaña pasada reflejaron también –más allá de la “realidad virtual” generada por el fracaso de las encuestadoras- un escenario de contrastes, que objetivamente podría derivar en contextos adversos en un factor de bloqueo para muchas de las reformas estructurales que el país debe encarar para acceder a mejores niveles de desarrollo. Una de las principales referencias en este sentido se fundan, por ejemplo, en la particularidad de combinar una de las mayores brechas de distanciamiento entre altos grados de adhesión a valores y prácticas democráticas, que sigue demostrando la población, y un cuadro más variopinto en algunos niveles claves de la participación política y en relación a la existencia de fuertes desconfianzas interpersonales en la vida cotidiana.

²¹ El *Plan Ceibal* es un proyecto socioeducativo, creado por el gobierno uruguayo presidido por Tabaré Vázquez por decreto del 18 de abril de 2007, con el objetivo de “proporcionar un computador portátil a cada alumno en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, así como también capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, para promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas”. La sigla Ceibal es un retroacrónimo que significa “Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea”.

²² En el último quinquenio, a instancias de las políticas públicas aplicadas por la Dirección Nacional de Energía, el Uruguay se ha acercado a tener cerca de la mitad de su matriz energética en formas de energía renovable.

²³ Entre ellas pueden destacarse las leyes de despenalización del aborto, de matrimonio igualitario, de regulación del consumo de marihuana, entre otras.

²⁴ El Frente Amplio obtuvo en la primera vuelta de octubre de 2014 un 47,8% de los votos emitidos, distanciándose de su principal contendor que fue el P. Nacional que logró 30,9%. En la segunda vuelta realizada en noviembre, la fórmula presidencial frenteamplista de Vázquez-Sendic obtuvo 53,5% contra 41,2% de la fórmula nacionalista Lacalle Pou-Larrañaga, en lo que fue la mayor ventaja efectivizada en un ballotaje desde la aplicación de las reglas emanadas de la reforma constitucional de 1996.

Para citar uno de los ejemplos más escandalosos, si nos concentramos en los registros que aluden al peso específico de las mujeres en la política uruguaya, con seguridad nos encontraremos con una de las contradicciones más flagrantes –sino la máxima- que afecta la calidad de la democracia uruguaya. En la publicación *El Mapa 2014 de las Mujeres en Política*, lanzado en marzo del 2014 por la “Unión Interparlamentaria” (UIP) y “ONU Mujeres”, Uruguay se ubicaba en el ranking de clasificación por debajo del promedio mundial y como uno de los peor ubicados en la región. Como se señala en el Comunicado de Prensa de ambas organizaciones al presentar el referido *Mapa*: “En cuanto al **porcentaje de mujeres en puestos ministeriales**, Uruguay se ubica N°60 en el ranking, incluso por debajo de países como Emiratos Árabes (n.55). El promedio de 14.3% se encuentra por debajo del promedio mundial de 17,2% y del promedio de América de 22.9%. En cuanto a la región de América del Sur, Uruguay ocupa el peor lugar. Con respecto al **porcentaje de mujeres en el parlamento**, Uruguay se ubica n. 103 con un promedio de 13,1%, por debajo de la media mundial (21,8%) e incluso de la media de los países del mundo árabe (16%). En América del Sur, Uruguay solo está mejor que Colombia y Brasil”.²⁵

De todos modos, a sabiendas de que hay elementos no medibles directamente sino evaluables desde perspectivas analíticas cualitativas, parecería que es posible decir que sigue predominando entre los uruguayos una visión autocomplaciente sobre el estado general de su democracia, fortalecido además en la comparación inmediata con las situaciones vividas por los restantes países de la región y del continente. El predominio de este relato autocomplaciente, que tiene viejas razones y raíces, no hace más que opacar la visión de algunos problemas reales y efectivos en varias dimensiones. Cierta atonía y hasta desaliento exhibidos por franjas importantes de la ciudadanía respecto al nivel de las propuestas y debates del ciclo electoral pasado, ¿no están también reflejando esos problemas e inconsistencias más profundas de la democracia uruguaya que a menudo invisibilizamos? Más allá de los análisis de la coyuntura y de los resultados finales del proceso electoral, ¿estamos entendiendo realmente lo que ha pasado y lo que realmente está pasando en la política uruguaya?

Un distanciamiento de la soberbia debería alentar a la izquierda uruguaya a no apresurar respuestas y mucho menos alentar triunfalismos aldeanos. Una hipótesis pertinente podría emerger de una mirada más rigurosa y menos autocomplaciente, desde una perspectiva más larga y centrada en las exigencias concretas del reclamo de los ciudadanos descontentos y “no creyentes”, todavía una minoría pero que crece y que en cualquier hipótesis cada vez será más decisiva. Con seguridad, de allí podrían salir pistas sobre asuntos que por debajo de la superficie registran contrastes fuertes en la vida democrática de Uruguay, la mayoría de los cuales, de persistir, constituirá un bloqueo cierto para la consolidación de perfiles de progresismo genuino. Esas contradicciones que se advierten parecen confrontar una situación razonablemente buena en términos de la “sintaxis” de la política – reglas de juego, seguridad jurídica, garantías, estabilidad política, previsibilidad - con una muy asimétrica en relación a ciertos elementos de la “semántica” – ejercicio efectivo de los derechos adquiridos, igualdad práctica, efectividad de ciertas políticas públicas en áreas sensibles, capacidades anticipatorias, propuestas estratégicas- de una democracia de calidad y a la altura de las exigencias de estos tiempos de cambio vertiginoso.

²⁵ Cfr. ONU Mujeres. COMUNICADO DE PRENSA. *Presentación Mapa 2014 de las Mujeres en Política*.

En cualquier hipótesis, pese a los logros obtenidos y a la desaceleración de la coyuntura más actual, podría decirse que no es la hora del “freno” sino la del “impulso”, parafraseando una expresión emblemática del reconocido intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa.²⁶ Una izquierda transformadora que se detiene “a mitad del camino” deviene a menudo en políticas de conservación encubiertas. Resulta necesario reiterarlo: tal vez no estemos entendiendo suficientemente lo que está pasando en el terreno más concreto de los comportamientos de los ciudadanos uruguayos “realmente existentes”. La democracia uruguaya también está mutando, aunque en los ritmos y formatos que prefieren sus ciudadanos. Anticipar este desafío y darle respuestas consistentes para nadie resulta más imperativo que para la izquierda.

4 BIBLIOGRAFÍA

ALTIMIR, Oscar. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista de la CEPAL*, n. 96, pp. 96-119, 2008.

ALTIMIR, Oscar. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1979.

ÁLVAREZ, Jorge; BÉRTOLA, Luís. Desarrollo y desigualdad: miradas desde la historia económica. In: SERNA, Miguel (Org.). *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

BÉRTOLA, Luís; BITTENCOURT, Gustavo. Veinte años de democracia sin desarrollo económico. In: CAETANO, Gerardo. *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus, 2005.

BUQUET, Daniel; DE ARMAS, Gustavo. La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica. In: LANZARO, Jorge (Coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de siglo, 2004.

CAETANO, Gerardo; SELIOS, Lucía. Análise do ciclo eleitoral uruguaio e dos erros das enquestadoras. *Tempo Exterior: Revista de Análise e Estudos Internacionais*, v. 15, n. 30, pp. 79-107, 2015.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Panorama social de América Latina y el Caribe 201*. Santiago de Chile, 2012.

²⁶ La expresión alude al clásico libro de Carlos Real de Azúa, “*El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*”, editado por Ediciones de la Banda Oriental en 1964.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile, 2011.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile, 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile, 2009.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile, 2007.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2004*. Santiago de Chile, 2004.

DE ARMAS, Gustavo; RAMOS, Conrado. *La evolución de los Sistemas de Bienestar en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan, 2011.

DE ARMAS, Gustavo. Debilitamiento del efecto demográfico y consolidación de un nuevo sistema de partidos: evidencia de las elecciones de 2009 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.18, Montevideo, 2009.

DE ARMAS, Gustavo. *Estado de bienestar, infancia y políticas públicas en Uruguay. Hacia un nuevo y necesario contrato intergeneracional por el desarrollo*. Montevideo: CLAEH, 2009.

GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime. *La era progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas*. Montevideo: Fin de Siglo, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2013*. Montevideo, 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *World Economic Outlook Database*, octubre, 2015.

Disponibile en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx>>.

LANZARO, Jorge. La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio. In: LANZARO, Jorge (Coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de siglo, 2004.

LUPPI, Carlos. *La historia no oficial de la crisis y una lección pendiente*. Montevideo: Sudamericana, 2012.

MELGAR, Alicia. *Distribución del ingreso en el Uruguay*. Serie Investigaciones, n. 18. Montevideo: CLAEH, 1981.

ODDONE, Gabriel. Restricciones para sostener el crecimiento: lecciones y desafíos para las políticas públicas. In: AROCENA, Rodrigo; CAETANO, Gerardo (Coord.). *La aventura uruguaya: el país y el mundo*. Montevideo. Sudamericana, 2011.

PAOLILLO, Claudio. *Con los días contados*. Montevideo: Búsqueda-Fin de Siglo, 2004.

STÉNERI, Carlos. *Al borde del abismo. Uruguay y la gran crisis del 2002-2003*. Montevideo: EBO, 2011.

YAFFÉ, Jaime. *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso, 2005.

5 APÉNDICES

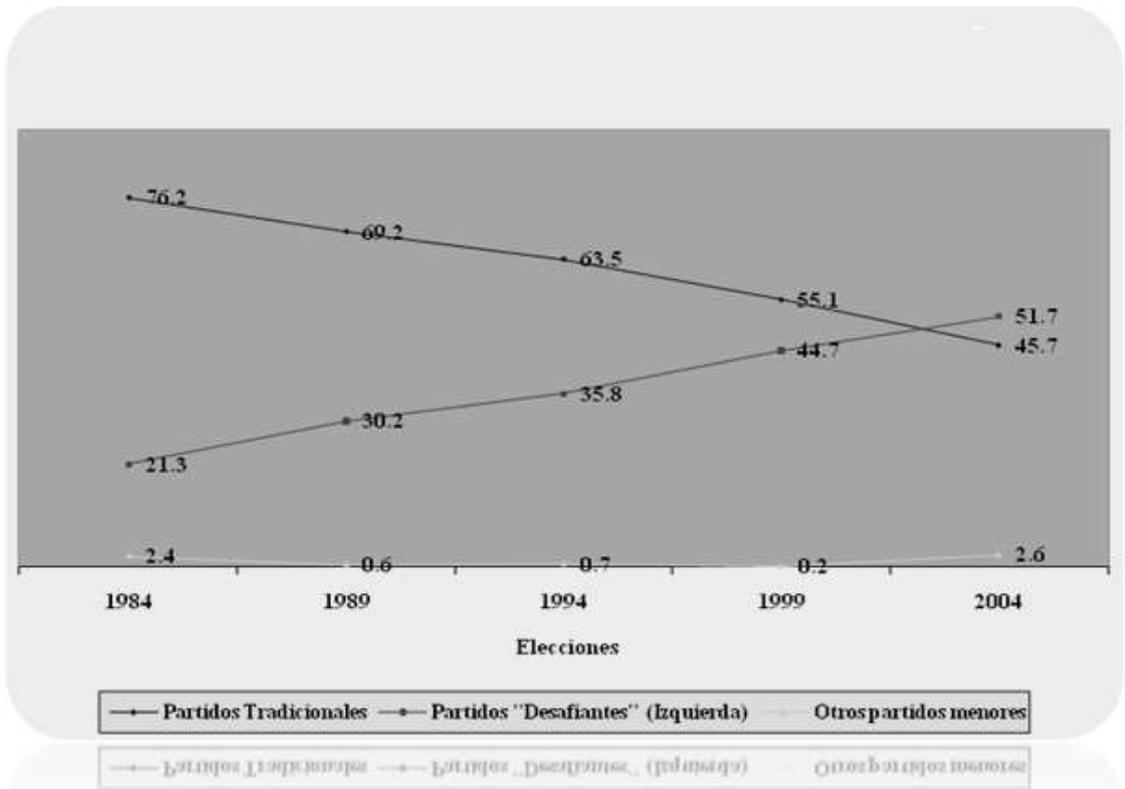


GRÁFICO 01 – EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS URUGUAYOS POR BLOQUES PARTIDARIOS (1984-2004).

Fuente: elaboración propia a partir de la Area de Política y RR II del banco de datos de la FCS/UDELAR

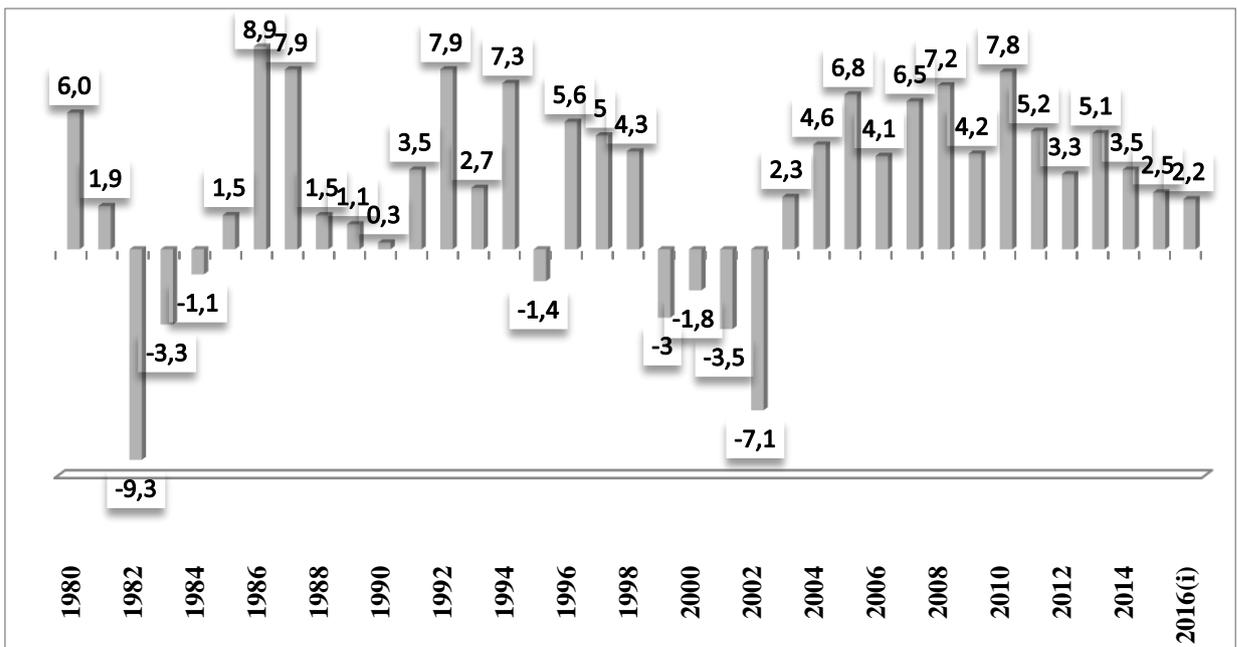


GRÁFICO 02 – VARIACIÓN DEL PIB (MEDIDO EN \$U A PRECIOS CONSTANTES) EN URUGUAY (1980-2016).

Fuente: IMF, 2015.(i) Valores estimados.

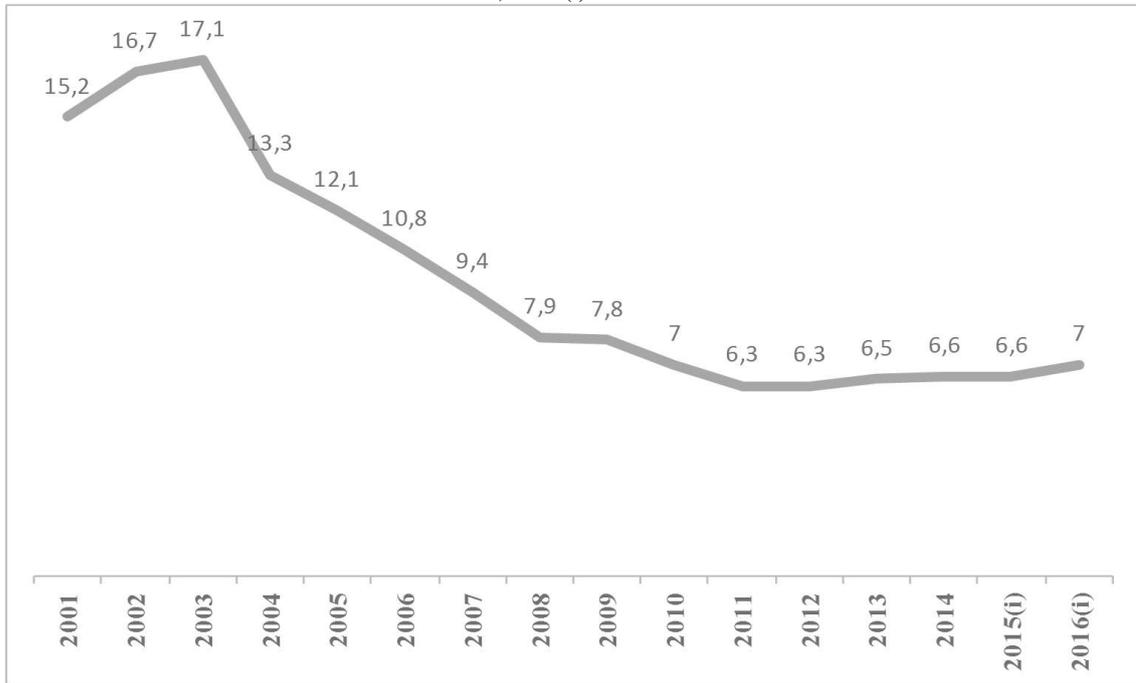


GRÁFICO 03 – TASA DE DESEMPLEO EN URUGUAY (LOCALIDADES DE 5000 Y MÁS HABITANTES –2001-2016).

Fuente: Fuente: IMF, 2015.(i) Valores estimados.

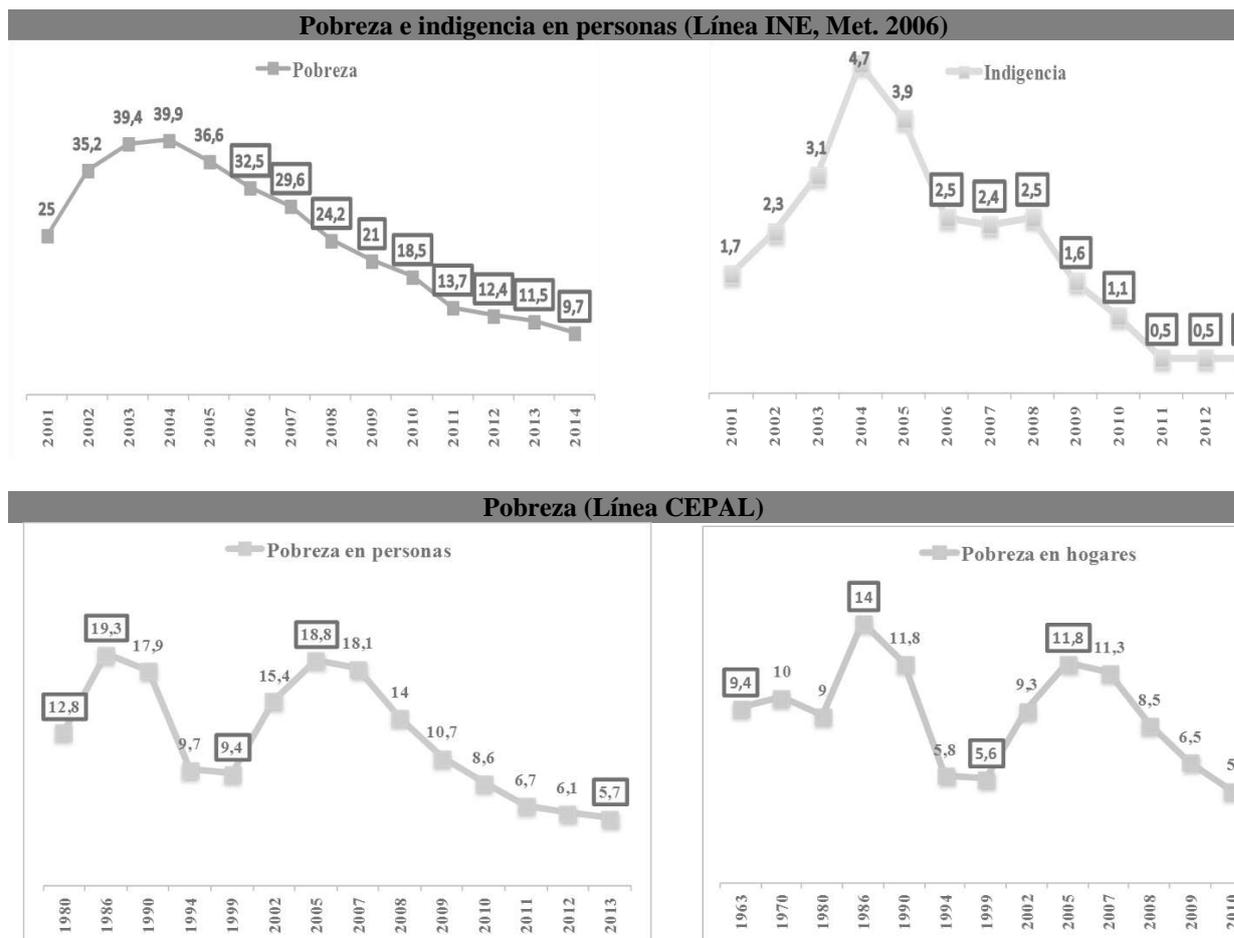


GRÁFICO 04 – INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN HOGARES Y PERSONAS EN URUGUAY (ÁREAS URBANAS, SALVO EN LOS AÑOS QUE SE DESTACAN[I] DONDE LA INFORMACIÓN CORRESPONDE A TODO EL PAÍS) DE ACUERDO A LÍNEA INE (MET. 2006) Y CEPAL. SERIES 2001-2013 Y 1963-2012. EN PORCENTAJES.

Fuentes: los dos primeros gráficos, elaboración propia a partir del INE (2014 p.22 y 29) e INE (2012: 18 y 23), salvo para los registros de 2001 que corresponden a INE (2008, p. 77) y los de 2014 que corresponden a INE (2015, p.22 y 27). Para el segundo gráfico, elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: el dato de 1963 corresponde a Melgar (1981); el de 1970 a Altimir (1979, p.63); los de 1980 y 1986 a Altimir (2008, p.100); los de 1990 y 1994 a CEPAL (2004, p. 328-329); los de 1999, 2002, 2008 y 2009 a CEPAL (2010, p. 78-79); el de 2005 a CEPAL (2007, p. 56-57); el de 2007 a CEPAL (2009, p. 54-55); el de 2010 a CEPAL (2011, p. 52); el de 2011 a CEPAL (2012, cap. I, p.43) <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocICap1.pdf>> y el de 2012 a CEPAL (2013, cap. I, p.54) <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/51769/CapituloI-versionpreliminar.pdf>>. Para el tercer gráfico, elaboración propia a partir de datos de la base *on line* de CEPAL <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>>, excepto para el año 2011, cuyo registro fue extraído de CEPAL (2012, *ibíd.*), y para el año 2012, cuyo registro fue extraído de CEPAL (2013, *ibíd.*).

Nota: [i] los datos que aparecen en el primer gráfico a partir de 2006 corresponden a todo el país.

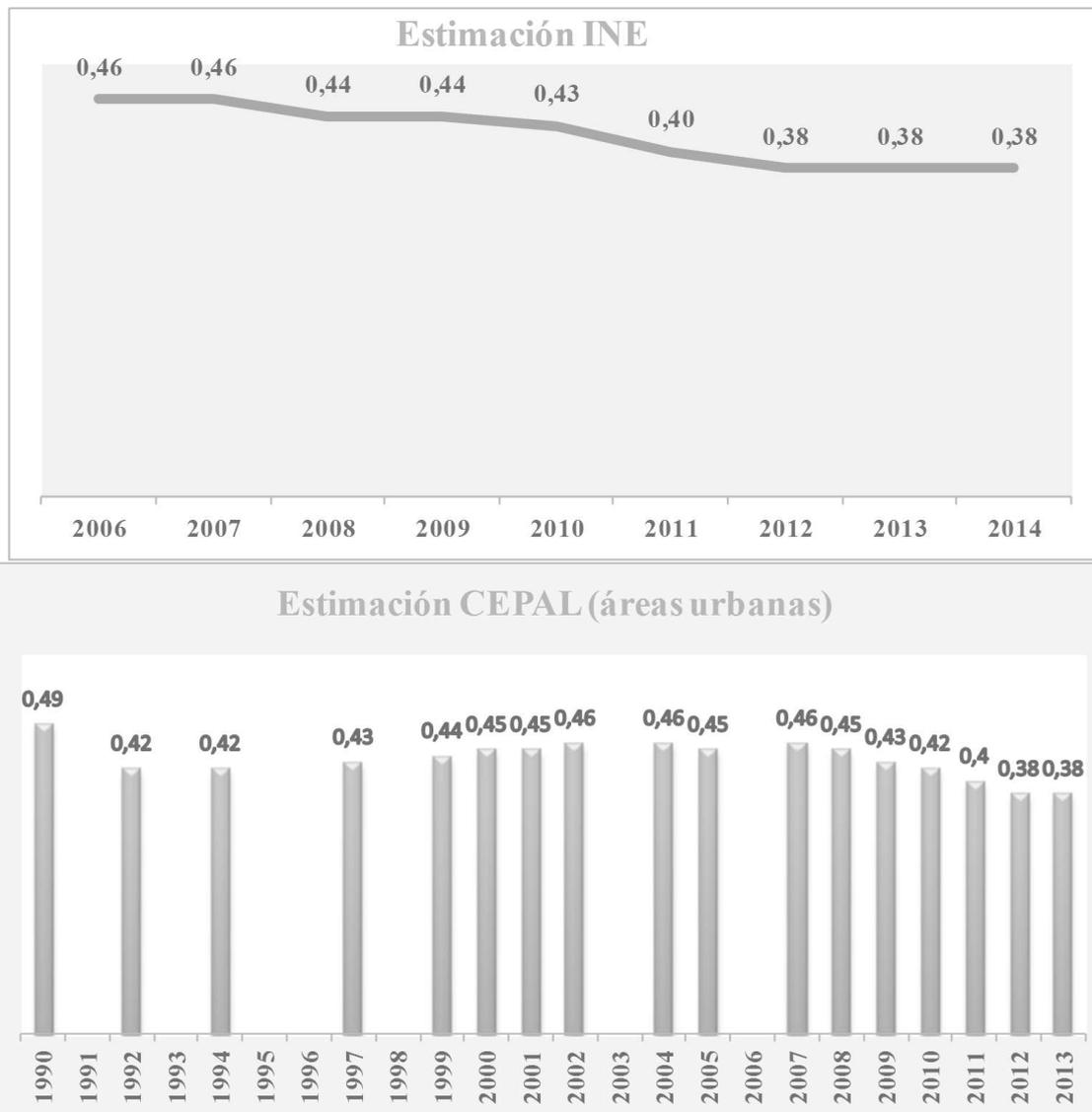


GRÁFICO 05– CONCENTRACIÓN DEL INGRESO (COEFICIENTE DE GINI) EN URUGUAY DE ACUERDO A LÍNEA INE (MET. 2006) Y CEPAL (TOTAL NACIONAL Y ÁREAS URBANAS). SERIES 2006-2014 Y 1990-2013.

Fuente: para el primer gráfico INE (2014: 40) para los datos de 1990 a 2012 e INE (2015:42) para el dato de 2013; para el segundo gráfico, elaboración propia a partir de información extraída de la base *on line* de CEPAL http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas_.

UNA MIRADA A LARGO PLAZO: ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN ECUADOR

LOOKING AT THE LONG RUN: A MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS OF THE OIL ACTIVITY IN ECUADOR

Javier Martínez¹

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador

Rony Parra²

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador

Marcos Reis³

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador

Resumen: El artículo ofrece un análisis multidimensional de la explotación petrolera en Ecuador. Se discute la gobernanza petrolera en Ecuador y los impactos de la actividad en tres dimensiones: político-organizativa, económica y sociambiental. En resumen, se concluye que: i) los cambios en la gobernanza petrolera realizada en la última década fueron oportunos, pero la actividad no aparece como un vector de desarrollo a mediano y largo plazo para el país, ii) los conflictos sociambientales disminuyeron pero no se descarta que vuelvan a aparecer con virulencia si no se adopta una política clara respecto a esta actividad.

Palabras-clave: Gobernanza petrolera; economía petrolera; Impactos sociambientales.

Abstract: The article offers a multidimensional analysis of oil exploitation in Ecuador. It discusses the petroleum industry organization in Ecuador and its impacts in three dimensions: economics, social and environment. In summary, the key findings are: i) the regulatory changes in the oil sector in the last decade were good, but the activity cannot be considered as a development alternative for the country in the medium and long term, ii) the socio-environmental conflicts, especially in the Amazon area, decreased but not stopped in that period.

Keywords: Oil governance; Oil economy; Social and Environmental Impact.

¹ Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, Ecuador. Email: <javier.martinez@iaen.edu.ec>.

² Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, Ecuador.

³ Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, Ecuador. Recibido en: 09.01.2016; aceito en: 01.05.2016.

1 INTRODUCCIÓN

La explotación petrolera, así como otros recursos naturales estratégicos, asume un papel protagónico en la economía de muchos países del mundo en general y de América del Sur en particular, como, por ejemplo, Ecuador. El petróleo tiene una alta participación en la economía del país, generando impactos económicos, sociales y ambientales. Después del periodo de desregulación neoliberal con auge en los noventa, en especial después del inicio del gobierno de Rafael Correa en 2007, hay un cambio en la gobernanza del sector petrolero en Ecuador. La participación del Estado se expande y avanza desde la producción hasta la regulación. En ese sentido, ¿cuáles son los impactos económicos esperados de tal cambio? ¿Y los impactos socioambientales? ¿La actividad petrolera puede formar parte de una estrategia de desarrollo a largo plazo en Ecuador? Esas son algunas de las preguntas que este trabajo busca discutir.

Así, el objetivo de este artículo es contribuir a la reflexión en torno a los aspectos anteriormente citados desde un análisis multidimensional que englobe aspectos políticos, económicos y sociambientales. Consideramos esta propuesta muy pertinente porque en análisis específicos se pierde la perspectiva holística del problema, resultando en conclusiones parciales. La metodología utilizada para tal fin es el análisis crítico de la literatura y el uso de datos para un enfoque complementario cuantitativo.

Las principales conclusiones del trabajo pueden ser resumidas de tal modo: i) la actividad petrolera ha sufrido a lo largo de su historia de profundas carencias en su regulación y gobernanza; ii) a pesar de los cambios realizados en la última década encaminados a suplir estas carencias, un análisis económico demuestra las debilidades de esta actividad para que pueda suponer un vector de desarrollo a mediano y largo plazo; iii) los conflictos sociambientales han logrado ser reconducidos por el posicionamiento del Estado como actor de desarrollo en la región amazónica en la última década, pero si no se supera la actual posición ambigua ante esta actividad los conflictos volverán a posicionarse nuevamente; iv) en vista de estas conclusiones se apunta que no es suficiente con modificaciones en la gobernanza petrolera, si estas no están acompañados de profundos cambios de la economía del país.

El artículo está dividido en cinco secciones. En la segunda y la tercera secciones se discute la organización de la actividad petrolera en Ecuador, en especial los cambios regulatorios por los cuales el sector ha transitado en los últimos años durante el gobierno de Rafael Correa. La cuarta sección presenta un análisis de los datos referentes a la explotación petrolera en Ecuador, con enfoque en sus impactos en la economía y la sustentabilidad a largo plazo de la actividad. El quinto apartado avanza en el análisis multidimensional de la actividad petrolera, discutiendo sus impactos socioambientales en la región amazónica. Finalmente, la última sección, a modo de conclusión, realiza una serie de reflexiones y se propone unos interrogantes en torno al presente y futuro de esta actividad económica en Ecuador.

2 UNA BREVE HISTORIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR

La historia de la explotación del Petróleo en Ecuador comienza a inicios del siglo XX. El primer pozo petrolero fue perforado en la región de la Costa en 1911. En los años siguientes la región de la Costa del país recibió muchas empresas transnacionales, como, por ejemplo, Texaco, Chevron y Shell.

Según la periodización de Parra (2015), la política petrolera en Ecuador atravesó varios cambios que se identifican en *cuatro grandes periodos*. Un primer momento, que inició a principios del siglo XX hasta el año 1971, con una subordinación de la gestión del sector petrolero a favor de las compañías transnacionales y una ausencia de institucionalidad y de políticas públicas.

En 1967 Texaco perforó el primer pozo comercial en la Amazonía y desde entonces se tornó un actor principal en la explotación de petróleo en el país. Hasta el 1990, Texaco extrajo el 88% del total de la producción nacional de petróleo y operó el oleoducto. Además, perforó 399 pozos y construyó 22 estaciones de perforación (PETROECUADOR, 2011).

El segundo periodo coincide con los dos booms del petróleo que hubo en la década de 70, entre 1972 y 1981. En este periodo se vivió un gobierno militar que marcó una clara tendencia nacionalista con políticas públicas direccionadas a la regulación y el control de la acción petrolera nacional. Los cambios establecidos a inicios de este período radicaron en la participación del Ecuador en los espacios energéticos internacionales y principalmente en la nacionalización de la empresa petrolera Gulf Oil que transfirió el monopolio del mercado interno a la Corporación Estatal Petrolera del Ecuador (CEPE) para que finalmente el Estado tome el control del consorcio CEPE-Texaco (FONTAINE, 2012).

El tercer periodo transita desde 1982 hasta el 2006 aproximadamente, y su rasgo característico es la apertura comercial que reformó el modelo económico. En este período se impulsa la privatización de los polos productivos que se encontraban bajo el protagonismo estatal, entre los que destacaba el sector petrolero. Así, la nueva política vinculada al neoliberalismo, y cristalizada en las recetas propuestas por el Consenso de Washington, enfatizó en el protagonismo de la inversión extranjera bajo el argumento de modernización del Estado (LLANES, 2007, p. 30).

Todavía dentro de este tercer periodo nace la empresa que asumirá un rol crucial en la explotación del petróleo en esta última fase. En septiembre de 1989 se crea PETROECUADOR conformando un holding, es decir, una matriz y seis filiales: tres permanentes (Petroproduccion, Petroindustrial y Petrocomercial), y tres temporales (Petropeninsula, Petroamazonas y Petrotransporte).

Finalmente, durante el gobierno de Alfredo Palacio en el 2006, y profundizado a partir del inicio del gobierno de la “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa en 2007, se marca una nueva tendencia de la política petrolera en el Ecuador. Esta se caracteriza por varios cambios sustanciales en el sector. Con la intención de una mayor captura de renta petrolera se implantaron reformas normativas y se promulgó el Decreto Ejecutivo 1672, que expedía el Reglamento de la Ley 42 – 2006 reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, cuyo fin fue reconocer al Estado con el

50% de los ingresos extraordinarios percibidos por el alza del precio del petróleo a partir del precio de referencia establecido en los contratos de explotación petrolera. Luego se terminó por reconocer el 99% de estos excedentes a favor del Estado (FONTAINE, 2012, p. 05).

Las transformaciones establecidas en el sector petrolero se vieron acompañadas de un cambio normativo e institucional cuyo fin no solo fue reestablecer la influencia estatal en la política, regulación y control; sino también conseguir una participación directa a través del protagonismo de sus empresas públicas en el sector. Estos cambios, que serán analizados con más profundidad en el siguiente apartado, se vieron fortalecidos por la caducidad y salida de Occidental Petroleum Corporation (OXY) del país.

3 LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA DEL SECTOR PETROLERO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

En esa sub-sección vamos analizar los principales cambios a nivel de gobernanza que ocurrieron en el último de los cuatro periodos. En este se involucra el sector petrolero, desde el deseno y objetivos de los ministerios hasta el mayor protagonismo de las empresas públicas en las ejecuciones de políticas.

Uno de los principios que caracteriza a la política actual en el sector petrolero ha sido principalmente su nueva modelación en la estructura institucional, partiendo desde la división de las competencias del anterior Ministerio de Energía y Minas, el cual concentraba atribuciones tanto de electricidad, minería y de petróleos, a un ministerio solo dedicado al manejo del sector extractivo, el cual se denominó Ministerio de Recursos Naturales no Renovable (MRNNR).

Esta entidad hoy en día es la encargada, por un lado, del manejo del sector minero y por el otro del direccionamiento del sector de los hidrocarburos. Así, este nuevo ministerio se dividió en dos vice-ministerios: uno encargado del ámbito minero y *el segundo del sector hidrocarburiífero*, dimensionando el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en su conjunto. En el sector petrolero se incorporó la visión también a la explotación de gas natural como parte de los hidrocarburos, creando una Subsecretaría de Gas Natural, con rango de vice ministerio, para su aprovechamiento.

Con la reforma a la Ley de Hidrocarburos, en julio de 2010, se terminó de estructurar el MRNNR y se fijaron las responsabilidades y competencias en la nueva institucionalidad propuesta con la creación de dos instituciones adscritas al ministerio. La primera es la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburiíferos (ARCH) encargada de la regulación, fiscalización y control de la operación de las empresas públicas y privadas que actúan en el *Upstream* (exploración y explotación) y *Downstream* (transporte, refinación y comercialización) hidrocarburiífero. La segunda es la Secretaria de Hidrocarburos del Ecuador (SH), encargada de la administración de las reservas y del manejo y suscripción de los contratos petroleros. Esta nueva lógica de ver el sector modificó las competencias de PETROECUADOR, que antes de la reforma se consideraba como la única empresa del Estado en el sector con el monopolio en el manejo y administración de contratos. Las transformaciones trajeron consigo una redistribución de responsabilidades, cuya configuración quedó como se presenta a seguir.

En primer lugar, al MRNNR, con su brazo en el Viceministerio de Hidrocarburos, se circunscribieron a la rectoría en política hidrocarburífera y adjudicación de contratos en toda la cadena de valor de los hidrocarburos: i) exploración, ii) explotación, iii) transporte y almacenamiento, iv) refinación e industrialización y comercialización conjuntamente con los derivados y v) la terminación jurídica de los contratos en dichas fases.

Ya la SH administra en representación del Estado el potencial y las áreas hidrocarburíferas, suscribe los contratos, certifica las reservas y establece la participación de la renta en los contratos hidrocarburíferos. Además, es responsable del manejo de la información, así como de los bienes que sean revertidos al Estado por alguna eventualidad o infracción de la normativa.

Por fin, la ARCH regula y norma el sector, controla y fiscaliza las actividades y operaciones, e impone las sanciones a las infracciones hidrocarburíferas. Su gestión la cumple de manera desconcentrada para lo cual se adopta el concepto de Jurisdicción Hidrocarburífera, que se fundamenta en la existencia de los hidrocarburos, la infraestructura instalada para su aprovechamiento, y la comercialización de los combustibles y gas licuado de petróleo.

Estos cambios se identifican como instrumentos organizativos protagónicos, que son creados con el fin de ejercer la acción política del sector petrolero nacional para lo cual desempeñan funciones determinantes que ordenan los diferentes niveles de la política sectorial. Por un lado se observa un modelador en la regulación y control de la operación, y por el otro un eje de administración de los instrumentos contractuales en la cadena de valor hidrocarburífera, con lo cual ejercen un protagonismo en la aplicación de la política sectorial dictada por el MRNNR. La participación del Estado, entonces, va desde la planificación y regulación hasta la ejecución, que queda a cargo de las empresas públicas, que salieron muy fortalecidas en el periodo de la Revolución Ciudadana y en tal sector no es distinto. Por ejemplo, hasta marzo de 2013 se registraron un total de 26 empresas públicas de la Función Ejecutiva, y puntualmente en el sector petrolero se tiene a EP Petroecuador, Petroamazonas EP y las empresas mixtas Río Napo CEM y Refinería del Pacífico CEM.

Para entendernos el nuevo marco institucional del petróleo es necesario que se conozca cómo fue el rediseño del Estado en su conjunto. La modalidad de gobierno jerárquico del actual régimen se ve reflejado en el sistema institucional piramidal, en cuya cúspide se ubica la Presidencia de la República, seguido de dos organismos. El primero es la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) la cual ejerce funciones de administración y de mejora de los procesos en la gestión del sector público. Y un segundo es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en la cual se decanta la responsabilidad de planificación nacional a corto, mediano y largo plazo. Ésta, a través del “Plan Nacional del Buen Vivir” actúa como instrumento programático marcando el rumbo y dirección de las políticas públicas. Se trata de un actor al que se le ha dado un poder vinculante, en donde se concentra desde la priorización de las inversiones públicas hasta su participación directa en las decisiones estratégicas de las empresas públicas, al actuar por Ley en los Directorios de todas la empresa públicas de la Función Ejecutiva (LOEP, 2010). Entre ellas, las que pertenecen al sector petrolero.

Siguiendo la pirámide hacia abajo se encuentran siete ministerios de coordinación que son los encargados de crear y establecer una planificación intersectorial al mediano plazo. Estas

carteras se encuentran repartidas en temáticas específicas con el fin de dar frente a los problemas levantados y observados por el Estado: i) sectores estratégicos, ii) política económica, iii) desarrollo social, iv) producción, v) seguridad interna y externa, vi) política, y vii) patrimonio natural y cultural.

Para el análisis de caso nos centraremos en la construcción de la agenda intersectorial del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE), el cual agrupa dentro de su seno y direccionamiento al Ministerio de Electricidad y Energías Renovables (MEER), MRNNR y el Ministerio de Telecomunicaciones (MINTEL). En el año 2013 además de estos ministerios también se unió el Ministerio del Ambiente (MAE) (PARRA, 2015). Esta institución actúa como un instrumento organizativo de política que reúne a variados actores y que facilita un marco de cooperación y de acción conjunta, presentados abajo en la *gráfica 01*.

De tal modo, la política sectorial viene anclada a la necesidad del Estado de la recuperación de lo público en el manejo sobre los hidrocarburos, llevando a una mayor captura de recursos a través de su gestión y explotación. No obstante, ninguna de estas instituciones son ejecutoras de estos principios, por lo que en este modelo esta facultad la ejercen las empresas públicas y privadas, actuando como instrumentos de actuación de las políticas públicas planteadas desde el poder Ejecutivo nacional (PARRA, 2015).

Así, uno de los puntos críticos dentro del modelo de gestión público petrolero ha sido la consolidación de una empresa estatal fuerte que pueda competir con el sector privado y que sea un actor que genere maximización de los recursos a partir su gestión eficiente. Como resultado de la aplicación de los distintos momentos de política practicados en el país, desde el fallido proceso de nacionalización en los setenta y una parcial aplicación del sistema privatizador en los noventa, se ha ocasionado en las empresas del Estado una configuración errónea de gestión, de tal forma que en ocasiones fueron quienes creaban la política, regulaban y controlaban su propia gestión.

Producto de esta fusión de modelos de administración en las empresas del Estado, en noviembre de 2007 la gestión de Petroecuador entró en una crisis, la cual se vio acrecentada por una relación problemática con las comunidades de la Amazonía que ocasionó el levantamiento y la protesta de varias de la provincia de Orellana que reclamaban atención en la construcción de obras e infraestructura comprometida por la empresa. Estas protestas paralizaron diversos campos petroleros, provocando una caída abrupta de producción de 175.000 barriles por día promedio de enero a noviembre de 2007 a 145.000 barriles por día al finalizar noviembre (NARVÁEZ, 2007).

En respuesta a la crisis de gestión de la empresa el Gobierno declaró su emergencia y terminó removiendo a su titular para pasar el mando de las operaciones de Petroecuador a la Fuerza Naval Nacional. Esta decisión fue el primer intento por restaurar el orden y mejorar la gestión de la empresa. Una vez al mando de la Fuerza Naval se contrató en marzo de 2008 los servicios de *Wood Mackenzie*, una consultora internacional que realizó la reestructura y promoción de un modelo empresarial. Este trabajo consistió principalmente en generar un modelo de gestión por procesos en cuya estructura las tres empresas filiales (Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial) pasaron a ser unidades de negocio conformado por un staff de diversas gerencias. Fueron creadas siete gerencias: 1) exploración y producción, 2) transporte y almacenamiento, 3) refinación, 4) comercialización, 5) seguridad, 6) salud y ambiente, y 7)

desarrollo organizacional. En la nueva estructura orgánica también se concibió como empresas subsidiarias de Petroecuador a Petroamazonas y Río Napo CEM (WOOD MACKENZIE, 2010).

Este proceso duró poco tiempo, pues mientras se implementaba el modelo sugerido en la estatal, varios acontecimientos iban marcando el rumbo final del modelo empresarial de Petroecuador. En 2009 se expidió la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), y se creó en el sector petrolero una nueva configuración con dos empresas públicas. En el 6 de abril de 2010, mediante los Decretos Ejecutivos 314, 315, Petroecuador pasó a ser empresa pública para gestionar y actuar en todas las fases hidrocarburíferas, mientras que Petroamazonas se deslindó de Petroecuador y pasó a ser empresa pública dedicada exclusivamente a la exploración y explotación de hidrocarburos (Decretos Ejecutivo 314-315, 2010). O sea, el proceso de cambio propuesto por la consultora Wood Mackenzie fue interrumpido en la mitad.

Finalmente, con la salida de las Fuerzas Armadas de Petroecuador a inicios de 2010, y el cambio de ministro en el MRNNR en el 21 de abril de 2010, hay un nuevo cambio en la estrategia para el sector petrolero. Por la segunda vez en un periodo de dos años, se contrata una consultora internacional para que analice y dirija la gestión estatal en el mercado de los hidrocarburos. Bajo la dirección del nuevo ministro, el MRNNR contactó en Marzo de 2011 a la consultora Deloitte & Touche, con el fin de volver a reestructurar las empresas públicas existentes y con miras a internacionalizarlas (EL UNIVERSO, 2011).

Como resultado del análisis realizado por tal consultora, se impulsó la creación de dos empresas independientes: la una dedicada al negocio del *Upstream* y la otra netamente al *Downstream*. Es así que Petroamazonas absorbió las áreas de exploración y producción de petróleo y gas natural, de acuerdo a su conocimiento del *know-how*, convirtiéndose en la única empresa pública en el país dedicada al *Upstream* hidrocarburífero. Petroecuador, por su parte, se quedó encargada de la operación aguas abajo, como es el mercado del transporte, refinación y comercialización nacional e internacional de los hidrocarburos (Decreto Ejecutivo N. 1351-A, 2013). De acuerdo a la posición del gobierno, este cambio propone buenas expectativas con respecto a mejorar los márgenes de eficiencia y eficacia de las empresas públicas, considerando la importancia de su gestión para los intereses del Estado (MICSE, 2013).

Es difícil evaluar empíricamente los resultados de la reestructuración de las empresas y sus impactos en la gestión, puesto que formalmente su aplicación se llevó a cabo hace poco tiempo, siendo la configuración actual inicialmente implementada en Enero de 2013. Todavía, analizando el proceso de reestructuración de las empresas públicas del sector hidrocarburífero, es eminente el sentido de premura del Ejecutivo por recomponer el sistema empresarial público del sector y hacerlo de alguna forma eficiente en su gestión.

Un análisis más detallado de los cambios en la regulación del sector petrolero será presentado en las conclusiones, cuando será posible entender tales transformaciones dentro de una óptica multidimensional donde se involucra aspectos económicos, sociales y ambientales resultantes de la actividad. Todavía, se puede destacar por ahora un resultado de los cambios hechos que es bien visible: un fuerte incremento de la producción petrolera de las empresas públicas concomitantemente a la bajada de la producción de las compañías privadas después del 2006 (*gráfica 02*).

Una vez identificados los principales cambios en la gobernanza del sector petrolero en Ecuador – con énfasis en la última década – la siguiente sección se presenta algunos datos de la explotación petrolera en Ecuador que servirán de apoyo para la discusión sobre los posibles impactos, potencialidad y limitaciones de estos cambios del sector petrolero.

4 LA EXPLOTACIÓN PETROLERA EN ECUADOR EN NÚMEROS

En las últimas décadas, Ecuador ha incrementado su producción de petróleo, triplicando la producción anual en el periodo 1980-2014. En la última década, 2004-2014, la explotación se ha mantenido más o menos constante alrededor de 520 mil barriles por día, con un punto máximo en 2014 con 557 mil barriles (*gráfica 03*).

Como indica la *tabla 01*, Ecuador se ubica como el 28° productor de petróleo a nivel global en 2014. De tal modo, entre los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁴ Ecuador es el que menos produce, 557 mil barriles por día. También es posible analizar la Producción de petróleo per cápita y año. Tal indicador permite que se controle la producción de petróleo por el tamaño de la población. Eso es importante porque hay países que son grandes productores de petróleo pero cuentan con grandes poblaciones, así como países que no producen mucho pero tienen poca población. Con ese indicador Ecuador sale de la posición 28 para la de número 18 (indicado en la última columna de la *tabla 01*). Así, aunque Ecuador escale 10 posiciones en este indicador, aún está muy lejos de una situación como la de Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos, por ejemplo. Tales países poseen una producción de petróleo muy alta con muy poca población.

Tal y como refleja la tabla anterior, Ecuador no presenta una producción de petróleo por persona lo suficientemente alta para poder contar con los ingresos de petróleo necesarios para mantener una renta per cápita alta de sus habitantes vinculada exclusivamente a dicha actividad (renta que es de carácter temporal hasta el agotamiento del recurso). Además, el horizonte temporal para el país con las reservas probadas de petróleo no es muy largo. Ecuador tiene 0.7% solo de las reservas de la OPEP, con 8,27 mil millones de barriles mientras Venezuela y Arabia Saudita poseen 299 y 266 mil millones de barriles en reservas probadas respectivamente. De tal modo, manteniendo la tendencia de producción de los últimos años, el país cuenta con petróleo como máximo para unas tres o cuatro décadas (*gráfica 4*).

Si Ecuador no puede contar con el petróleo en el largo plazo, tampoco se puede considerar que la economía ecuatoriana estará bien en el corto plazo si se apoya únicamente en el sector petrolero. La alta volatilidad de los precios de los recursos naturales, en comparación a las manufacturas, vuelve mucho más difícil la planificación de largo plazo de las inversiones y gasto público en una economía. Otro aspecto que vuelve a los recursos naturales únicos en su análisis es que los precios de los mismos son, al revés de productos industrializados, decididos no por los productores sino por un mercado mundial financiero. Las mayores bolsas de *commodities* del

4 La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) es una organización intergubernamental, con sede en Viena. Fue creada en 1960 por los mayores exportadores de petróleo entre los países en desarrollo. Los miembros actuales están discriminados en la *gráfica 04*.

mundo están en Chicago (EEUU) y Londres (Reino Unido). O sea, los países productores en general no tienen mucha influencia en la determinación de los precios de los productos originados y explotados en sus países, sino que es el mercado financiero internacional el que los determina.

Así, con la actividad petrolera Ecuador queda dependiente de ingresos que son muy volátiles y con precios que no son determinados por los productores. El boom de *commodities* que se experimentó en el periodo 2003-2013 fue seguido por una fuerte bajada de los precios del petróleo en 2014 y, en especial, 2015. La *gráfica 05* muestra la evolución de los precios de uno de los tipos de petróleo más operados en los mercados financieros, el West Texas Intermediate (WTI) en el periodo 2000-Octubre de 2015 (gráfica 5).

Es importante destacar que Ecuador recibe, en general, menos que el precio del WTI. El crudo ecuatoriano sufre la aplicación del diferencial (castigo o descuento) por calidad respecto a su marcador internacional. Por ejemplo, según datos de la OPEP, en Septiembre de 2015, mientras el WTI presentó un promedio de USD 45,48 por barril, dos de los principales tipos de petróleo que están presentes en Ecuador, el Crudo Oriente y el Crudo Napo, tenían como precio promedio USD 40,47 y USD 36,37 respectivamente.

Es necesario analizar más detenidamente los sectores en los cuales el país es competitivo en el escenario global, o sea, sus exportaciones. La participación del petróleo crudo en las exportaciones de Ecuador creció de manera considerable en los últimos 20 años, en especial debido al del boom del precio de *commodities* en el periodo 2003-2013. Por ejemplo, según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD, en inglés), en 1995 el petróleo crudo representaba 27% del total de las exportaciones del país. En 2002, justo antes del inicio de la fuerte subida en el precio de los recursos naturales, representaba 32% del total. Desde 2008 hasta 2013 el petróleo crudo representó más de 50% de las exportaciones del país, llegando al 51% en 2013.

Se espera que la presencia del petróleo crudo en las exportaciones de Ecuador disminuya en los próximos años debido al efecto resultante de la bajada global del precio de los recursos naturales que empezó en 2014 y se volvió más acentuada en 2015. Asimismo, es importante destacar que una de las consecuencias del crecimiento de la participación del petróleo crudo en la pauta exportadora de Ecuador fue la disminución en la diversificación y complejidad de las exportaciones. Según el “Atlas de la Complejidad Económica”⁵, el país, que ya tenía una complejidad económica muy baja, cayó en el Ranking Global, pasando de la posición 95^o (de un total de 123 países) en 2003 para la posición 100^o en 2013.

El ranking considera los distintos grados de complejidad de las economías. Como todos los bienes requieren de conocimientos y capacidades específicas, cuanto más complejo son los productos que una economía pueda producir, más probable que estos tengan alto valor añadido y sean capaces de generar *spillovers* para otros sectores, posibilitando la creación de productos aún

⁵ *The Atlas of Economic Complexity* fue inicialmente publicado en 2011 (Hausmann et al, 2011) por el economista Ricardo Hausmann de la Universidad de Harvard y el físico César Hidalgo del Instituto Tecnológico de Massachusetts. A partir de entonces, el índice de complejidad económica elaborado en esta publicación, ha ganado relevancia para estudios de temas de desarrollo y capacidad de crecimiento económica de los países, en especial los países en desarrollo. Para más informaciones, véase <http://atlas.cid.harvard.edu/>

más complejos en el futuro. De tal modo, en un ejercicio de proyección para el futuro del crecimiento de las economías basado en sus capacidades de producir y crear productos complejos, los autores indican que para el decenio 2014-2023, la Economía de Ecuador crecerá en promedio 2.1%, ocupando la posición de número 15 de 19 en América Latina y 98 en el ranking global (en un total de 124 naciones).

En el siguiente apartado se partirá de las diferentes fases ya descritas por la que ha transitado la gobernanza del sector petrolero y las dinámicas económicas descritas en este apartado para analizar la conflictividad socioambiental en la Amazonía ecuatoriana. Esto nos permitirá reflexionar en torno a los impactos ambientales y sociales de todos los procesos políticos y económicos analizados.

5 GOBERNANZA PETROLERA Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LA AMAZONÍA ECUATORIANA

Como se ha explicado, la gobernanza petrolera en Ecuador ha pasado por cuatro grandes fases con límites temporales borrosos entre ellas. La primera abarca la explotación petrolera de la Península de Santa Elena, en la costa, que comenzó a principios del siglo XX y las exploraciones petroleras en la Amazonía. Ésta se caracteriza, como se ha explicado, por una ausencia total del Estado en la regulación de estas actividades. En 1967 Texaco perfora su primer pozo en la Amazonía. La actividad petrolera pasará de ser una actividad económica secundaria en el país a ser la principal entrada de divisas en poco tiempo. Debido a este protagonismo, que acarreó grandes transformaciones económicas y sociales, así como fuertes impactos socioambientales, este apartado se va a centrar en la explotación en la región amazónica.

Podemos decir, por tanto, y relacionándolo con la temporalidad anteriormente descrita, que la actividad petrolera ha transitado en el Oriente ecuatoriano por tres grandes etapas de gobernanza con consecuencias socioambientales diferentes. En la primera, a lo largo de los años setenta, con un gobierno militar nacionalista pero débil económicamente, el Estado intentó imponer una regularización de la actividad y nacionalizó las reservas. Pero su debilidad, reflejada en una fuerte dependencia económica y tecnológica del exterior, le llevó a tener que depositar todo el peso de la extracción en una empresa como Texaco. Se podría hablar así de la “era Texaco” (JUTEAU-MARTINEAU et al., 2014). El segundo gran periodo comienza con la liberalización de la economía por los ajustes estructurales de la década de los ochenta en adelante, lo que significó la entrada de un gran número de empresas y conllevó un aumento exponencial de los conflictos sociales, algunos de ellos heredados de la “era Texaco” pero que comienzan a explotar en estos momentos. La última etapa comienza con el colapso de la economía ecuatoriana en el 2000, se fortalece tras la salida forzada de la presidencia del país de Lucio Gutiérrez en abril de 2005 y la llegada de Alfredo Palacios a la misma, y finalmente se consolida con la llegada al poder en 2007 de Rafael Correa y su Revolución Ciudadana. Esta fase está caracterizada por una reorientación de las reivindicaciones de los actores sociales hacia políticas de desarrollo, un discurso de fuerte carácter nacionalista y un aumento de la inversión pública para políticas sociales.

Es importante tener en cuenta que a partir de los cincuenta comenzaron a promoverse a nivel internacional una serie de políticas que englobamos bajo el nombre de “desarrollismo clásico”, donde se consideraba al Estado como un agente modernizador imprescindible para lograr el cambio político, económico y social (Paz y Miño, 2007). A partir de 1960, con las Fuerzas Armadas a la cabeza, se comienza una serie de reformas estructurales encaminadas a insertar a Ecuador de manera definitiva la etapa desarrollista (BARRERA, 2001, p. 82).

Las políticas desarrollistas alcanzan su punto más álgido en Ecuador con el gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara, que sube al poder en 1972. Este gobierno contó con grandes recursos, por el comienzo de la explotación del petróleo, y promovió un programa de medidas “nacionalista y revolucionario”. Así, esta etapa representó el esfuerzo más articulado de desplegar un patrón de desarrollismo estatal en Ecuador y fomentar un modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). A su favor jugaban los recién explotados recursos petroleros amazónicos que transformaron la economía nacional⁶. Los cuatro grandes ejes de actuación de este gobierno fueron: el impulso al modelo ISI, la profundización de la reforma agraria expidiendo una nueva *Ley de Reforma Agraria* en 1973, la reformas tributaria y del Estado (Barrera, 2001: 83). Así, el inicio de la explotación petrolera permitió dar un salto en las exportaciones, pero no logró su diversificación, convirtiéndose, una vez más, en uno de los productos primarios de los que ha dependido la economía del país. Ecuador entró, a pesar de los ingresos petroleros, en una espiral de endeudamiento y, en un contexto de crédito fácil, se vio obligado a financiar por esta vía hasta los gastos corrientes. A lo largo de la década de los setenta la deuda externa se multiplicó por 22, pasando del 16% al 42% del PIB (ACOSTA, 2006, p 119-124). En 1981, el peso de tener que hacer frente a la crisis de la deuda, potenciado por una caída de los precios del petróleo, era ya demasiado elevado. El fenómeno climático del Niño (que destruyó numerosas infraestructuras, entre ellas muchas petroleras, lo que significó una caída de la producción de crudo) y la muerte del presidente del país, Jaime Roldós, en un accidente en mayo, acrecentaron las dificultades del gobierno y llevaron en 1982 a tomar las primeras medidas de ajuste (Burbano, 2006: 302). A partir de entonces se produce una transición hacia el modelo neoliberal que se consolidará en la década de los noventa.

En la Amazonía, aunque distante de los centros de poder y siempre receptora tardía de sus dinámicas, esta etapa desarrollista marcó su evolución. Varios hitos acabaron por incorporar de manera definitiva esta región al Estado nacional. Por un lado las reformas agrarias fueron decisivas a la hora de promover una colonización efectiva y la ampliación de la frontera agraria en la alta Amazonía ecuatoriana, y por otro, el comienzo de la explotación petrolera, posibilitó la construcción de infraestructuras en los gobiernos desarrollistas. Así, la importancia que hemos visto que adquirió para el gobierno militar nacionalista la entrada de divisas petroleras y la dependencia de su proyecto nacionalista de las mismas, acabó instaurando un modelo de dominación del petróleo sobre el resto de los intereses del territorio. La nefasta convergencia de tres factores, la desinformación de las comunidades ante una nueva actividad, los intereses

⁶ La exportación de petróleo de la Amazonía comenzó a fluir en agosto de 1972. Un año después el precio del barril del “crudo Oriente” pasó de 3.83 a 13.14 \$. Este hecho posibilitó que el gobierno de Guillermo Rodríguez Lara controlara un excedente económico que le permitió un aumento del gasto corriente del 12% anual y de inversiones públicas del 8,4%, fomentando un enorme crecimiento económico del sector público que aumentó la participación del Estado en el Producto Interior Bruto (PIB) de un 9,5% en 1965 a un 22,5% en 1980 (Montúfar, 2000: 31).

económicos del gobierno y la dependencia absoluta de una empresa privada (Texaco), potenció, como veremos, los efectos negativos de dicho modelo.

El modelo desarrollista conllevó a que tres dinámicas diferentes se potenciaran entre ellas en la Amazonía. La llegada de las petroleras generó infraestructuras y abrió carreteras que permitieron la colonización de tierras amazónicas para la ampliación de la frontera agrícola tan necesaria en la Reforma Agraria del 1973. Por otro lado, la colonización de nuevas tierras y la actividad de Texaco potenciaron la llegada de las madereras, pues por un lado Texaco colabora con ellas para abrir rutas y desbrozar áreas, y por otro el bosque primario es explotado en las tierras recientemente colonizadas alrededor de las rutas. Así nos encontramos con una de las principales consecuencias de esta primera etapa. De ser territorios ancestrales de diferentes grupos étnicos, parte de la región amazónica pasó a ser una zona de explotación intensiva de petróleo, de tierras agrícolas y de recursos madereros, una auténtica frontera económica. Todo esto se realizó, además, sin ninguna organización territorial ni urbanística en un momento que se produjeron grandes cambios demográficos en número y composición. Este crecimiento demográfico, que fue bastante amplio debido a la colonización favorecida por la apertura de tierras, fue aún mayor alrededor de las infraestructuras petroleras. Este aumento poblacional en las áreas de influencia de las explotaciones petroleras incrementó enormemente los problemas sanitarios por la falta de servicios básicos (debido al crecimiento urbanístico no planificado) y la exposición continua a un ambiente altamente contaminado (BUSTAMANTE Y JARRÍN, 2007).

La coincidencia de la gestión pública de la actividad petrolera por parte del gobierno nacionalista con el Ministerio del Petróleo y la Corporación Estatal del Petróleo Ecuatoriano (CEPE) (hoy Petroecuador EP), la necesidad de divisas del proyecto desarrollista y la dependencia de la empresa Texaco en la actividad de producción, conllevó una estrategia maximizadora de la renta petrolera reduciendo al mínimo los costos de producción. De esta manera tanto la estrategia productiva como la competencia de la gobernanza local estuvo en manos de la empresa, exponiendo a las poblaciones locales a altos grados de contaminación derivados de una estrategia que favorecía tecnologías obsoletas y bajo mantenimiento de las infraestructuras (JUTEAU-MARTINEAU et al., 2014). Gran parte de estos impactos sanitarios y ambientales salieron a la luz 30 años después en el macrojuicio a Texaco.

A partir de los años ochenta, el surgimiento con fuerza de las organizaciones indígenas, y su vinculación a movimientos internacionales de carácter ecologista, potenciaron una opinión pública cada vez más formada y crítica con la actividad petrolera. En 1993, 30.000 habitantes de las áreas de influencia de la actividad de Texaco presentaron una denuncia a la empresa por daños sanitarios y ambientales en un tribunal de la ciudad de New York, sede de Texaco. El 16 de agosto de 2002, la Corte de Apelaciones del Distrito Sur de New York, después de nueve años de batalla legal, resolvió que la encargada de enjuiciar este hecho era la justicia ecuatoriana y que la empresa debía de someterse y acatar a la misma. El 07 de mayo del 2003, los demandantes iniciaron las acciones legales contra la petrolera en la Corte Superior de Justicia de Sucumbíos. En el 2011 la Corte de Loja impone finalmente a la empresa Chevron (que adquirió Texaco en 2001) una multa de 9.500 millones de dólares por el derramamiento de más de 80.000 toneladas de residuos petrolíferos durante los años 1964 y 1992. Luego de 10 años de litigio ante las Cortes ecuatorianas, y después de pasar por dos instancias inferiores, el 12 de noviembre de 2012 la Corte Nacional ratifica la sentencia contra Chevron Corporation por todos los daños ambientales y dobla la suma impuesta en el 2011 por no pedir disculpas ni reconocer los hechos. A pesar de

estas victorias ante los tribunales, la compañía se niega a reconocer la sentencia y en su lugar ha decidido acusar a sus víctimas de extorsión (PRIETO, 2014).

Con el proceso de liberalización de la economía ecuatoriana iniciado en los ochenta, vinculada al fracaso del modelo desarrollista, aterrizan numerosas empresas al sector de la producción petrolera. Esto implica el paso de una cierta paz social negociada a una relación conflictiva (JUTEAU-MARTINEAU et al., 2014). Por un lado la paz que acompañó a la era Texaco se rompe. En un principio, la estrategia de relaciones comunitarias de la empresa, el desconocimiento de la población de los efectos de la actividad y el apoyo del ejército minimizó los conflictos y permitió anticipar y contener las potenciales rebeliones. Pero después de la liberalización la licitación de bloques se multiplicó, ampliando la frontera petrolera y avanzando la misma hacia el centro-sur, donde las comunidades, ya informadas de lo ocurrido en los territorios donde operó la Texaco, se comenzaron a organizar ante su llegada. Es en este momento donde comienza el largo conflicto del bloque 23 licitado a la petrolera argentina CGC con la comunidad de Sarayacu (FONTAINE, 2012).

Este momento coincide además con la emergencia del actor étnico. Como hemos visto, el régimen desarrollista de los setenta pronto pierde terreno con el neoliberalismo a inicios de los ochenta. La idea de un Estado planificador, que se erigiera como el principal agente de desarrollo y ente regulador, chocaba de pleno con las políticas desregulacionistas que imponía el nuevo paradigma económico. La fuerte crisis económica y el proceso de desmantelamiento del Estado activaron la conflictividad entre los diferentes grupos de poder y actores sociales. Todo esto tuvo un fuerte impacto en la morfología del Estado, debilitándolo enormemente y, como consecuencia de ello, provocando una discontinuidad en sus políticas y una constante desinstitucionalización. El Estado ecuatoriano a principios de los noventa recordaba a un mosaico de diferentes “nichos” políticos vinculados a los diferentes grupos de poder (BARRERA, 2001). Así, la llegada del neoliberalismo a Ecuador traería consigo una sociedad empobrecida y fragmentada, con un sistema político debilitado y sin un proyecto nacional ni hegemonías claras. En este contexto el país entró en la década de los noventa conmocionado por el primer gran levantamiento indígena contemporáneo. A partir del 3 de junio de 1990 y por alrededor de nueve días, miles de indígenas ocuparon las carreteras de la Sierra y las principales ciudades hasta llegar a la capital, Quito, y tras ocho días de protestas obligaron al presidente Rodrigo Borja a sentarse a negociar los 16 puntos del *Mandato por la vida* de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Así es como irrumpió con fuerza en el panorama nacional la CONAIE, que había sido fundada en 1986. Esta irrupción y su posterior consolidación a lo largo de los noventa situaron al movimiento indígena como un potente e importante actor social en el panorama político ecuatoriano. La irrupción del movimiento indígena posicionaría la “cuestión étnica” como una de las principales prioridades de la agenda de las agencias de cooperación y de los poderes públicos. Este proceso se dio en un principio en la Sierra, aunque muy pronto organizaciones indígenas de otras regiones, como la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), adquirieron, como veremos, una fuerte notoriedad⁷. Así como en la Sierra la lucha principal había sido por la tierra, en la Amazonía su principal reivindicación y lucha sería

⁷ Nos referimos al proceso de adquisición de notoriedad pública, no a su génesis. Más allá de la evolución de los diferentes movimientos indígenas del país, lo que está claro es que el levantamiento en la Sierra de 1990 puso al movimiento indígena en la arena política a nivel nacional y que más tarde ese tirón fue aprovechado por otros movimientos como la OPIP en 1992.

por los territorios. Ante los importantes cambios que como se ha explicado sucedieron en esta región en las décadas de los setenta y ochenta, vinculados principalmente a la explotación petrolera, colonización y ampliación de la frontera agraria, los pueblos indígenas amazónicos comenzaron a organizarse. Con estos antecedentes, a partir de los setenta surgieron organizaciones de carácter indígena, especialmente en las provincias de Napo y Sucumbíos, las áreas más pobladas en esa época, como la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (FCUNAE), la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN) y la Federación de Organizaciones Indígenas de Sucumbíos del Ecuador (FOISE).

En esta nueva coyuntura, los conflictos aumentan exponencialmente y la resistencia se desarrolla tanto como medio de contestación antes los impactos ya observados de la actividad petrolera, como medio de negociación de las indemnizaciones con las empresas. Las organizaciones indígenas, apoyadas en toda una red de ONG de todo tipo tanto nacionales como internacionales, permiten desarrollar una gran presión sobre las empresas, en especial sobre Petroecuador que había asumido en 1992 los pozos de la Texaco. Durante esta etapa conflictiva nos encontramos con posiciones cada vez más polarizadas. Por un lado el Estado ecuatoriano con licitaciones cada vez más numerosas que amplían la frontera petrolera, y por otra los actores sociales, básicamente indígenas y ecologistas, que piden una moratoria de la actividad petrolera. Dos ejemplos claros de la conflictividad de este momento es la lucha en el bloque 10 de Arco-Agip y el ya mencionado conflicto del bloque 23 de Sarayacu.

Pero las organizaciones indígenas pronto comenzaron a enfrentar una debilidad vinculada tanto al cansancio organizativo como a sus divisiones internas (sobre todo con la entrada en la política formal en 1995 a través del partido Pachakutik), así como a las posiciones intransigentes de las organizaciones ecologistas que habían sido sus primeras aliadas. Esta debilidad tuvo como resultado que la conflictividad global de esta época no lograra imponer una reforma profunda de la gobernanza petrolera. A pesar de que todas estas luchas lograran la adopción de varias leyes de protección de los derechos humanos y el ambiente (la Ley de Gestión ambiental en 1999, el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburiíferas de 2001 y el Texto Unificado de la Legislación Ambiental en 2003), no se logró influir en los ejes centrales de la toma de decisiones para posicionar las demandas de los pueblos amazónicos en la gobernanza petrolera (JUTEAU-MARTINEAU et al., 2014).

Entre el 2001 y el 2007 la situación conflictiva continuó y una serie de eventos y de conflictos supuso el principio de un giro en las posiciones de los diferentes actores ante la gobernanza petrolera. En 2001 se constituye la asamblea biprovincial de Orellana y Sucumbíos, que supone una radicalización de la protesta al coordinar a nivel biprovincial acciones como bloqueos, paros y ocupaciones de infraestructuras. Ante esta radicalización, la postura del Estado también se radicaliza con medidas cada vez más duras en la gestión de los conflictos. Esta situación termina con el dramático conflicto del 2007 en Dayuma de la que ya se habló anteriormente. A partir de esta fecha los conflictos comienzan a individualizarse y se dirigen cada vez a la búsqueda de compensaciones e indemnizaciones, siendo instrumentalizados por las comunidades para dar más valor económico a sus demandas.

En este contexto es en el que llega Rafael Correa y su Revolución Ciudadana al poder en el 2007, en lo que supone el retorno estatal a la escena pública. El nuevo proyecto requerirá de gran cantidad de recursos económicos, lo que se plasmará en una nueva ofensiva extractivista.

Esta vuelta del Estado se fundamenta en el restablecimiento de las capacidades de planificación del desarrollo y regulación de la economía por parte del Estado, en lo que podría conceptualizarse como un proyecto *neodesarrollista* (RAMÍREZ Y MINTEGUIAGA, 2007). En él, el restablecimiento de la planificación estatal en la estrategia nacional de desarrollo juega un papel crucial, hecho que se materializa en la dotación de responsabilidades, recursos y toma de protagonismo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). La llegada al poder de la Revolución Ciudadana inicia un periodo de transformaciones institucionales y políticas con la voluntad de aumentar la capacidad de influencia en las políticas sociales. Se pretende reconstruir el Estado después de su desmantelamiento en la etapa neoliberal, continuando o incluso aumentando para ello con la explotación petrolera y minera, pero intentando aportar respuestas a las demandas económicas, socioculturales y ambientales de la población. Así, la nueva política pasa por la conquista, después de su desaparición por décadas si es que alguna vez existió, de la legitimidad del Estado como actor de desarrollo en la región amazónica como mecanismo de lograr la paz social, en un contexto de explotación petrolera a la que no renuncia.

El programa político de la Revolución Ciudadana se apoyó en sus inicios en dos documentos fundacionales: la Constitución de Montecristi de 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir. En los dos se da un protagonismo a los derechos sociales y, por primera vez en la historia de la legislación internacional, a los derechos de la naturaleza. Imbuidos en la filosofía de estos documentos que caracterizaron los primeros años de la Revolución Ciudadana, y recogiendo las demandas históricas de la sociedad civil, en el 2007 el gobierno lanzó la iniciativa Yasuní ITT. El 4 de abril de 2007 el presidente Rafael Correa firmó un memorando de entendimiento con el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, para la participación de Petrobras, empresa estatal brasileña, en el desarrollo del campo petrolero 43 en el Yasuní (conocido como ITT). Como respuesta a dicho memorando, un sector del Gobierno con fuerte influencia del ambientalismo presentó, en manos del entonces Ministro de Energía y Minas, intelectual de izquierdas ecuatoriano y próximo a los movimientos conservacionistas (ACOSTA, 1995), una contrapropuesta que consistía en reclamar una compensación económica internacional por no extraer el petróleo, que suponían el 20% de las reservas probadas del país. Esta compensación vendría a reparar, en parte, las pérdidas que dicha decisión generaría a las arcas del Estado necesitadas de estos recursos, puesto que esta decisión beneficiaría a toda la humanidad y no sólo a Ecuador. Finalmente, el Gobierno se decantó por esta segunda opción, conocida como *Proyecto ITT Opción 1*, y fue presentada en la Asamblea General de la ONU el 24 de septiembre de 2007 por el presidente Rafael Correa (ACOSTA Y MARTÍNEZ, 2010). Dicha propuesta consistía en el establecimiento de un mecanismo de compensación económica en forma de fideicomiso internacional, que resarciera en un 50% lo que Ecuador dejaría de percibir por mantener sus mayores reservas petroleras permanentemente sin explotar. Este proyecto se topó desde el principio con numerosos problemas, generados básicamente por las contradicciones internas dentro del Gobierno entre el discurso ambientalista de una parte minoritaria del mismo y la apremiante necesidad de los recursos económicos provenientes del petróleo que el proyecto neodesarrollista necesitaba. La necesidad se fue imponiendo y el discurso ambientalista gubernamental fue diluyéndose, llevándose con él a sus defensores. Ya para 2010 había gente que daba por muerto el proyecto y que se preguntaba incluso si alguna vez había tenido vida real (AGUIRRE ANDRADE, 2010, p. 66-67). Finalmente, el presidente Correa dio por finiquitado el

Proyecto ITT Opción 1 el 15 de agosto de 2013 en un discurso retransmitido por televisión, con la argumentación de que la comunidad internacional no había mostrado suficiente interés.

La puesta en marcha de esta iniciativa muestra la fuerte capacidad que se fue adquiriendo desde los ochenta de movilización de los actores sociales y las comunidades amazónicas, pero su fracaso demuestra también una falta de regulación de la explotación y el uso de la renta petrolera. La desregularización ya comentada de la economía ecuatoriana a partir de los ochenta llevó al desplome de la economía del país influenciada por la fuerte dependencia del recurso petrolero. A pesar de la cantidad de divisas que entraron por el petróleo, como se ha explicado anteriormente la economía no logró diversificarse, quedando en un grado de complejidad muy pequeño sin observarse un impulso en el desarrollo social y económico. Aunque el nuevo gobierno ha pretendido superar este reto intentando lograr un cambio en la matriz productiva, su éxito ha sido muy limitado.

El gobierno actual se encuentra, pues, ante varios desafíos importantes. Por un lado lograr disminuir la dependencia de la renta petrolera que, como se ha explicado, no asegura un buen futuro ni a corto, medio o largo plazo. Por otro lado tiene que afrontar el desafío socioambiental sin las ambigüedades actuales, lo que implica la reparación de los activos de los activos sociales y ambientales, intentando conjugar el desarrollo de la región amazónica con la preservación de las culturas locales. Finalmente, y para poder salir de la ambigüedad anteriormente mencionada, sería imprescindible establecer claramente los límites de aceptabilidad de la explotación petrolera.

6 CONCLUSIONES

El artículo hizo un análisis multidimensional de la explotación del Petróleo en Ecuador, con énfasis en el periodo más reciente. Se pudo verificar que desde el inicio del gobierno de la revolución ciudadana de Rafael Correa, en 2007, hay un fuerte cambio en la organización del sector petrolero. El Estado deja su papel de coadyuvante y asume un protagonismo hasta entonces nunca observado en el país. De hecho, se hizo la reestructuración de las instituciones en el sector petrolero y su configuración a partir de un ministerio dedicado exclusivamente a la política extractiva. Además, se crearon entidades adscritas a fiscalizar las actividades en la operación y para el manejo de las reservas. Esos hechos dan a notar la intención del Estado sobre la apropiación de la gestión del sector petrolero tanto en la directriz de sus políticas como en su regulación y control.

Esos cambios generaron aspectos positivos y negativos. Entre los positivos, se puede destacar el reconocimiento de que el petróleo es un recurso natural estratégico. De tal modo, el Estado debe explotarlo dentro de un contexto de una política pública que contemple no solo la eficiencia, pero también la sustentabilidad, impactos ambientales y sociales y el destino de la renta generada. Así el gobierno puede coordinar, planificar y priorizar inversiones de proyectos a largo plazo en la integridad de la cadena de valor, desde la extracción hasta la comercialización, buscando hacer con que la economía rompa el *path-dependence* en relación a la venta de crudo y pueda caminar hacia un desarrollo económico y social sostenible.

Todavía, hay aspectos que pueden ser considerados negativos también. El primer es que el modelo interventor del Estado podría relegar y entorpecer la acción privada en la operación del *upstream*, disminuyendo el poder de generar empleo y renta de la cadena petrolera. Para que eso no ocurra, es necesario que el gobierno ponga reglas claras y que incentiven al sector privado a actuar también, complementando la acción del sector público. Por ejemplo, el gran número de cambios realizados en la gestión de la Petroecuador, como discutido en la sección 2, son un ejemplo de cómo el gobierno puede generar incertidumbre, disminuyendo la posibilidad de inversiones de largo plazo en el sector. Por o tanto, hay que se fijar reglas claras y buscar su manutención; una política errática no es deseable y puede tener efectos contrarios al esperado.

Además, en la sección 3 se discutió algunos de las principales cifras asociadas a la actividad petrolera en el país y sus impactos en la estructura productiva, desarrollo económico y sustentabilidad del crecimiento económico. De los números presentados se pueden extraer las siguientes conclusiones: i) Ecuador ha logrado aumentar su producción petrolera en las últimas décadas, pero la falta de reservas hace que sea imposible contar con esta actividad a largo plazo en el país, ii) la volatilidad del precio de los recursos naturales y su aspecto geopolítico, con el precio asignado en los mercados financieros con sede en países avanzados, hacen que a corto y mediano plazo la explotación del petróleo no sea la puerta de salida para el desarrollo económico y social y iii) la falta de diversificación en las exportaciones se traduce en una economía con baja complejidad económica y, consecuentemente, poca capacidad de innovación, elemento crucial para la creación de una economía sostenible y con alto nivel de ingresos a largo plazo. De tal modo, del punto de vista económico, la explotación del petróleo en Ecuador no parece ofrecer soluciones ni para el corto ni mediano ni largo plazo.

Por fin, la sección 4 hemos visto como tras varias décadas de conflictos socioambientales relacionados con la actividad petrolera, Ecuador sigue sin resolver las tensiones vinculadas a la gobernanza petrolera. Por un lado sigue dependiendo de los ingresos petroleros, lo que ha orientado la política hacia la Amazonía de la política de la Revolución Ciudadana. Por otro lado se busca hacer frente a los problemas sociales y ambientales derivados de esta actividad en un contexto donde los actores sociales aparecen muy divididos y con estrategias cada vez más individualistas. El fracaso de la propuesta Yasuní ITT muestra, por un lado, la dependencia de Ecuador del petróleo, y por otro lo negativo que pueden resultar las tensiones entre diferentes políticas públicas en un contexto de ambigüedad política. Por un lado, el movimiento ecologista que en un principio tenía fuerza dentro de la Revolución Ciudadana pretendía hacer de la iniciativa Yasuní ITT un ejemplo de la lucha contra el cambio climático. Por el otro lado, el gobierno neodesarrollista no estaba dispuesto a asumir el costo económico de la medida en un contexto de gran dependencia de esta actividad y escasa complejidad económica. Al oponer una utopía ecológica con una utopía desarrollista, este debate no hace más que potenciar las deficiencias de la gobernanza petrolera en el país. Deficiencias que es necesario resolver si se quiere evitar otro ciclo de conflictividad socioambiental en el futuro.

7 BIBLIOGRAFÍA

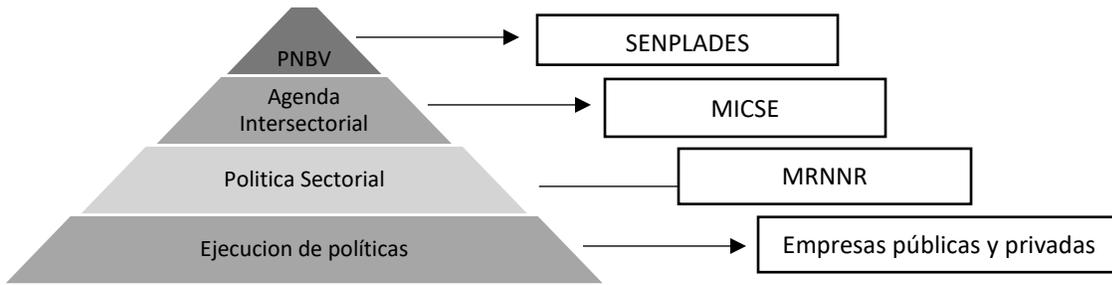
- ACOSTA, Alberto. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1995.
- ACOSTA, Alberto; ESPERANZA, Martínez (Eds). *ITT-Tasuní: entre el petróleo y la vida*. Quito: Abya Yala, 2010.
- AGUIRRE ANDRADE, Milagros. *La selva de papel*. Quito: CICAME, 2010.
- BARRERA, Augusto. *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Abya-Yala y OSAL/CLACSO, 2001.
- BUSTAMANTE, Teodoro; JARRÍN, María Cristina. Indicadores sociales y petróleo en la Amazonía. In BUSTAMANTE, Teodoro (Ed.). *La cortina de humo, dinámicas sociales y petróleo en Ecuador*. Quito: Flacso, pp. 21-95, 2007.
- FONTAINE, Guillaume. ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador. In FONTAINE, Guillaume; FONTAINE, Guillaume. *El análisis de políticas en la sociología de la acción pública*. Laboratorio de investigación sobre la gobernanza. FLACSO-Ecuador, 2012.
- HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, Cesar; BUSTOS, Sebastian; COSCIA, Michele; CHUNG, Sarah; JIMENEZ, Juan; SIMOES, Alexander; YILDIRIM, Muhammed. *The Atlas of Economic Complexity*. Puritan Press. Cambridge MA, 2011.
- JUTEAU-MARTINEAU et al. Ambiente, petróleo y vulnerabilidad política en el oriente ecuatoriano: ¿hacia nuevas formas de gobernanza energética? *América Latina Hoy*, n. 67, pp. 119-137, 2014.
- LLANES, Henry. *Estado y Política Petrolera en el Ecuador*. Quito: Ecuador, 2004.
- LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS (LOEP). *Régimen económico y financiamiento*, 2009.
- NARVÁEZ, Iván. *Represamiento del petróleo en tierra o extracción (eje Ishpingo-Tambococha-Tiputini -ITT - del Yasuní) ¿Un dilema de carácter político?* Working paper n. 02, Observatorio Socioambiental - FLACSO Ecuador, 2007.
- PARRA, Rony. *Análisis de la reestructuración institucional del sector petrolero ecuatoriano en el período 2007-2012*. Documento de Trabajo, n.02, CEPROEC, 2015.
- PAZ Y MIÑO, Juan. *Un nuevo ciclo histórico en Ecuador*. In La Insignia, 2007.
URL: http://www.lainsignia.org/2007/diciembre/ibe_017.htm. Visitado el 25 noviembre., 2015.
- WOOD, Makenzie. *Presentación del modelo de gestión de Petroecuador*, 2010.

8 ANEXOS

TABLA 01: MAYORES PRODUCTORES DE PETRÓLEO Y PRODUCCIÓN PER CÁPITA (2014)

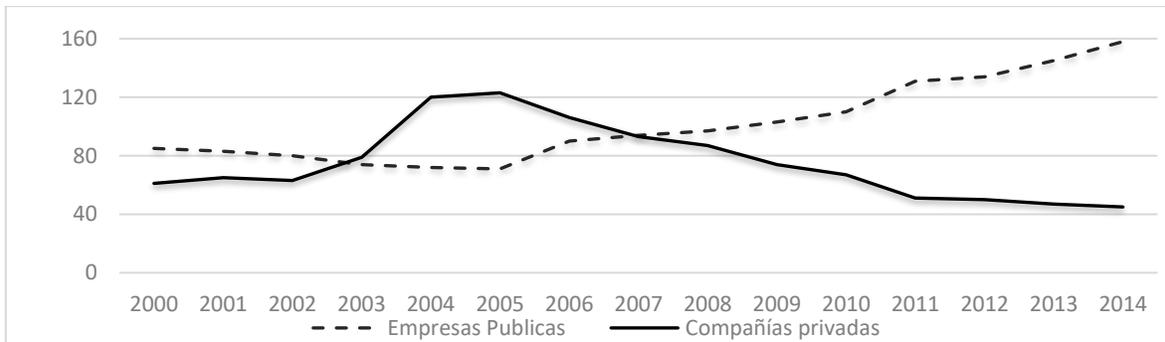
	Países	Producción de petróleo (miles de barriles por día)	Producción de petróleo per cápita por año	
1	Estados Unidos	13973	15,82	16°
2	Arabia Saudita	11624	134,6	4°
3	Rusia	10853	27,05	13°
4	China	4572	1,21	29°
5	Canadá	4383	44,62	7°
6	EAU	3471	138,35	3°
7	Irán	3375	15,63	17°
8	Iraq	3371	34,17	9°
9	Brasil	2950	5,25	24°
10	México	2812	8,48	19°
11	Kuwait	2780	242,54	2°
12	Venezuela	2689	32,05	11°
13	Nigeria	2427	4,86	26°
14	Qatar	2055	310,91	1°
15	Noruega	1904	133,5	5°
16	Angola	1756	26,28	14°
17	Argelia	1721	15,9	15°
18	Kazakstán	1719	35,63	8°
19	Colombia	1016	7,66	21°
20	India	978	0,28	30°
21	Omán	951	80,87	6°
22	Indonesia	911	1,3	28°
23	Reino Unido	906	5,1	25°
24	Azerbaiyán	856	32,29	10°
25	Argentina	715	6,05	23°
26	Malasia	697	8,27	20°
27	Egipto	667	2,71	27°
28	Ecuador	557	12,49	18°
29	Libia	516	30,01	12°
30	Australia	478	7,28	22°

Fuente: Elaboración de los autores con datos de la OPEP, Banco Mundial y US Energy Information Administration (EIA).

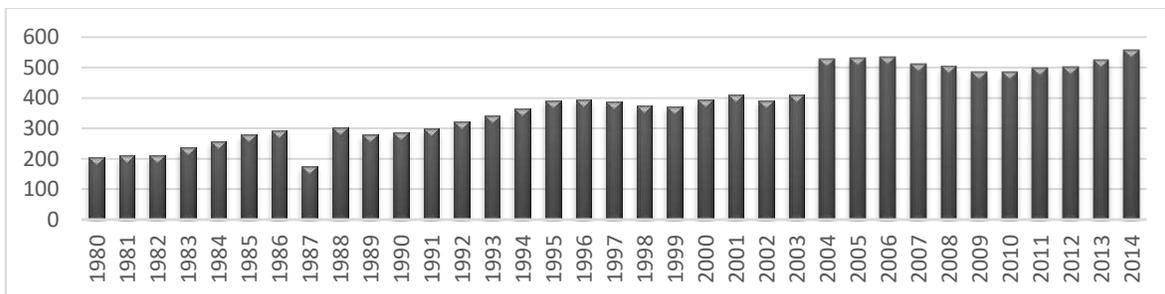


GRÁFICA 01
MODELO INSTITUCIONAL PARA LA CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SECTOR PETROLERO

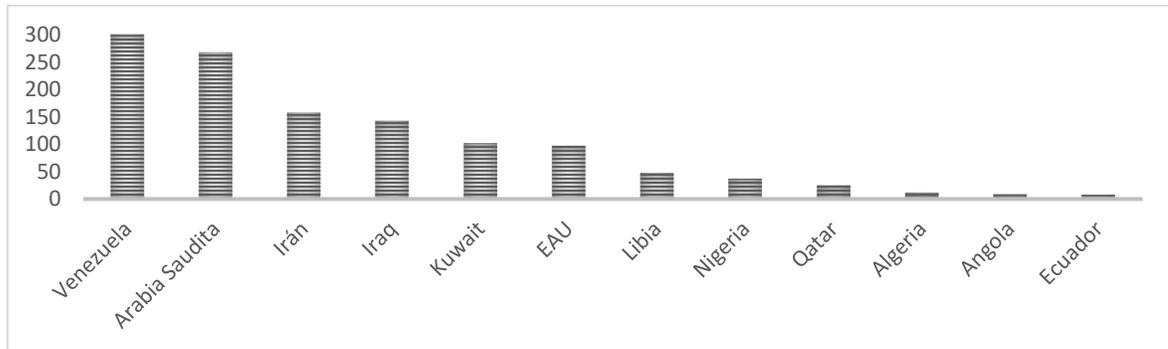
Fuente: Parra (2015).



GRAFICA 02
PRODUCCIÓN NACIONAL DE PETRÓLEO EN ECUADOR (MILLONES DE BARRILES)
 Fuente: Elaboración de los autores con datos de la EP Petroecuador.



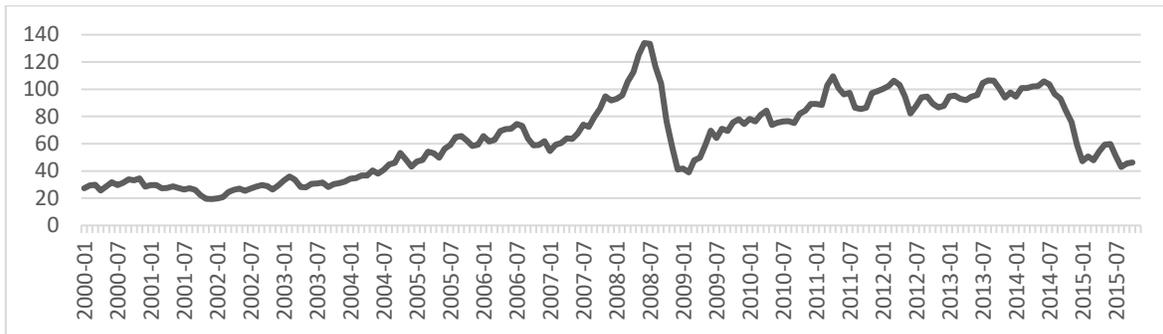
Gráfica 03
PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO EN ECUADOR (MILES DE BARRILES POR DÍA), 1980-2014
 Fuente: Elaboración de los autores con datos del US Energy Information Administration (EIA).



GRAFICA 04

RESERVAS PROBADAS DE PETRÓLEO CRUDO ENTRE LOS MIEMBROS DE LA OPEP
(MIL MILLONES DE BARRILES)

Fuente: Elaboración de los autores con datos del boletín estadístico anual de 2015 de la OPEP.



GRAFICA 05

PRECIO DEL PETRÓLEO (WTI), ENERO 2000-OCTUBRE 2015 (USD)

Fuente: Elaboración de los autores con datos del US Energy Information Administration (EIA).

LA “REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO” ECUATORIANO: ENTRE CENTRALISMO Y APERTURA PARTICIPATIVA (2008-2015)

“STATE DEMOCRATIC REFORM” IN ECUADOR: BETWEEN CENTRALISM AND PARTICIPATORY OPENNESS

*Mila Ivanovic Correio*¹

Instituto de Altos Estudios Nacional, Quito, Ecuador

*Anne-Lise Naizot*²

Instituto de Altos Estudios Nacional, Quito, Ecuador

Resumen: En este artículo adelantaremos pistas de reflexión extraídas de dos investigaciones sobre, por un lado la institucionalidad participativa en Ecuador, y por otro la materialidad del Estado ecuatoriano en el contexto de la reforma buscando indagar acerca de las dinámicas cotidianas en la gestión de lo público/estatal y sus efectos concretos sobre la realidad y alcance de la reforma democrática del Estado. Consideramos que estos dos aspectos son puntos cruciales de la refundación democrática del Estado ecuatoriano en el marco del cambio de época política. Se discutirá las potencialidades y limitaciones de la implementación del “nuevo” modelo de Estado.

Palabras claves: Estado; Ecuador; democratización.

Abstract: In this article, we would like to expose of the conclusions of two on-going researches about, from the one hand, the institutionality of participation in Ecuador, and, from the other hand, the materiality of Ecuadorian State in the reform context; we aim to inquire into everyday logics in State or public administration and its concrete effects on the reality and the scope of State democratic reform. We consider these two topics as key aspects of the Ecuadorian State democratic refoundation in political change contexts. We will discuss the potentials and limits of the implementation of a “new” state model.

Key words: State; Ecuador; democratization.

¹ Doutora, Professora del Instituto de Altos Estudios Nacional. E-mail: <milaiivanovic@hotmail.com>.

² Doutora, Professora del Instituto de Altos Estudios Nacional. E-mail: <annelisenaizot@gmail.com>. Recibido en: 01.03.2016; aceptado en: 24.06.2016.

1 INTRODUCCIÓN

Quisiéramos en este artículo adelantar algunas pistas de reflexión extraídas de dos investigaciones en curso constituyendo dos aristas del Eje sobre Reforma, transformación y democratización del Estado del programa regional Democracias en Revolución-Revoluciones en Democracia: una, sobre la institucionalidad participativa en Ecuador que trata recoger material empírico acerca de las innovaciones instrumentales que radican en el proyecto neo-constitucionalista de modelización participativa del escenario político transformador de la Revolución Ciudadana (RC). Otra que se enfoca en la materialidad del Estado ecuatoriano (actores, prácticas, discursos) en los contextos de la reforma – orientada a la consolidación de un Estado garantista de derechos- y, más allá de las narrativas oficiales y de los análisis institucionales busca indagar acerca de las dinámicas cotidianas en la gestión de lo público/estatal y sus efectos concretos sobre la realidad y alcance de la reforma democrática del Estado. Consideramos que estos dos ámbitos son fundamentales para esbozar un esquema interpretativo de los cambios operados y asumidos en el discurso político, en cuanto a reforma, transformación y democratización del Estado en Ecuador. Esta doble entrada nos permite responder a lagunas de la investigación sobre el periodo de la Revolución Ciudadana en lo que refiere al Estado, ya que la mayoría de los estudios se interesan en entender las transformaciones que se dieron a nivel de enunciación del *nomos* de la política (derechos, leyes), o vislumbra categorías muy vagas como “*modernización capitalista*”, “*restauración conservadora*” (ACOSTA, 2012; ACOSTA et al., 2014) sin prestar realmente atención a los mecanismos de construcción de lo nuevo.

El objetivo entabla situar y contextualizar el Estado ecuatoriano en los ocho años de la RC. Para no caer en panegíricos o al contrario en denuncias imposibles de contradecir por la generalización extrema a la cual responde gran parte de la cadena de argumentos que lo alimenta, propondremos marcadores concretos establecidos en base a observaciones situadas de diferentes ámbitos de la acción estatal para orientarnos en el laberinto de los cambios que son portados como bandera por un lado o minimizados, cuando no anulados, por otro lado.

Nuestra intención es fomentar una mirada crítica y comprensiva de los elementos menos investigados, toda vez que la refundación estatal representa uno de los elementos más preponderantes de la propuesta de la RC. Si miramos hacia estos parajes es también para tratar escapar del clivaje originario del pensamiento sobre la política: Estado-sociedad civil o movimientos sociales. Partiremos de la evocación del planteamiento hecho en la recién entrega de la Fundación Rosa Luxemburgo:

[...] el Estado y sus instituciones, aunque gobernados por fuerzas transformadoras, tienden a volver siempre a las lógicas dominadoras; por otro lado, los movimientos sociales enfrentan el problema de no poder movilizarse permanentemente, y no consiguen que perduren estas nuevas relaciones de fuerzas que alcanzan en los momentos de auge de sus luchas, o sea, de perder su protagonismo, de ser cooptados o reprimidos. (LANG, BRAND, 2015, p.15)

Como lo recalcan estos dos autores, desde la trinchera de la izquierda académica, pocos se han interesado en la institucionalidad que es sinónimo de “permanencia”, “estabilidad” o reproducción de la dominación, porque a fin de cuentas “[...] *las instituciones limitan, regulan,*

imponen un cerco a la efervescencia social y la sofocan con burocracia [...]” (LANG, BRAND, 2015, p. 22). Es justamente lo que queremos reparar en este artículo, buscar puntos de observación que no tomen a contrapelo a las instituciones, como mecanismos de neutralización de los conflictos sociales y racionalización del poder, sino proporcionen un análisis contrastante de las dinámicas de transformación en su seno. En este sentido, creemos poder contribuir a un mejor entendimiento de las dinámicas transformadoras de la democracia ecuatoriana en tiempo de “Revolución Ciudadana” (RC).

2 ENTRE REFORMAS, TRANSFORMACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN: UN INTENTO DE TIPOLOGÍA DEL CAMBIO POLÍTICO

El término de *reforma* ha sido fagocitado por el uso a diestra y siniestra que se ha hecho de él, y particularmente cuando se refiere a las medidas implementadas durante los ajustes estructurales e ideológicos de la década de los 80 y 90. Supone una visión neocolonial en la cual el Estado (“fallido”) debe pasar al segundo plano, detrás de las organizaciones internacionales reguladoras de la economía y fundamentada en el postulado de que los patrones de auto-regulación económicas iban a resolver las profundas crisis de legitimidad y bien estar social de los países latinoamericanos.

Ecuador fue uno de los primeros países en América Latina en transitar de una dictadura a un sistema electoral aparentemente democrático acompañado de reformas neoliberales de primera generación (esencialmente “shocks” para reducir el Estado social y racionalizar los agentes privados), al igual que de segunda generación (esencialmente reestructuración institucional aperturista). En última instancia, estas reformas “*reconceptualiza[ron] al Estado como un asunto meramente técnico*” y no político (GARCÍA CHOURIO, 2003, p. 109). En Ecuador, supuso ratificar el acercamiento entre representantes y representados, en una “[...] *imagen de sí misma reconciliada con el Estado [...]*” (ANDRADE, 1999, p. 385) a la par que ese nuevo discurso intentó “[...] *conjurar el peligro de la extinción del Estado-nación que las reivindicaciones étnicas parec[ía]n amenazar [...]*” (idem, p. 396).

Entrando en la época de la RC, la “reforma” es presentada como una “reforma democrática” (SENPLADES, 2009) de las instituciones del Estado, en rechazo a los postulados de las transformaciones neoliberales. Veamos cuales son los avances más importantes en esta materia.

La reforma del Estado ecuatoriano desde el 2007 ha involucrado la creación de una nueva Constitución con alta participación y aprobación ciudadana, la cual declara al Estado “de derechos y justicia”, y crea cinco poderes fundamentales del Estado, añadiendo el Electoral y de Transparencia y Control Social, a los tres poderes tradicionales. Junto a la reforma de la Función Judicial (RESTREPO, 2014, p. 52), el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, establece:

[...] la reestructuración de las bases institucionales y de los modos de funcionamiento del Estado. La reforma democrática del Estado aparece como

medio y fin del proceso de relanzamiento de la acción pública al primer plano de la coordinación de lo social. Dicha reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización del poder y la gestión pública, en la perspectiva de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas [...].

El fortalecimiento de las capacidades del Estado ha permitido impulsar políticas sociales, especialmente, de salud, educación y seguridad social, al igual que políticas de “*cambio de matriz productiva*”³. Ello ha permitido promover la integración física e informática del país; incrementar sustancialmente el acceso a educación superior, vivienda y salud; reducir la pobreza; y revertir la creciente desigualdad de ingresos. Hay también una notable mejora de la imagen y percepción de los ciudadanos hacia las instituciones⁴.

El término de *transformación* refiere a un estado procesal de cambios que afectan el sistema, a diferencia de reforma que alude a acciones más funcionales y puntuales en sus alcances. Transformación conlleva un reto de socavamiento de las condiciones y dinámicas de dominación (sea en lo social, lo económico y lo político). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los procesos institucionales establecidos en condiciones históricas son como afirma Skocpol, “[...] *lentos y relativamente insensibles a las manipulaciones a corto plazo* [...]” (2007, p. 182). Por lo cual no nos podemos convertir en profetas del cambio sin antes establecer claramente en qué ámbitos se dieron las transformaciones.

A su vez, la *democratización* es un referente de los procesos neo-constitucionales y de los modelos implementados desde la idea de “democracia participativa”. Esta premisa abre el Estado a sectores amplios de la sociedad, visibiliza actores marginalizados, y económica y territorialmente vulnerables. Este término supone poner la lupa en sectores sociales poco representados en el juego político (o bajo las formas del clientelismo o la desafección). Dispone también en el tablero de la investigación a elementos propios a la “infrapolítica” (SCOTT, 1990) que puedan ir transformando, colonizando los aspectos más liberales del juego democrático, y así avanzar hacia lo que algunos llamaron la “política de los gobernados” (CHATTERJEE, 2008). En última instancia, nos parece que este último concepto pone en tensión un elemento de gran relevancia: la difícil superposición entre la política (sistémico-funcional) y lo político (polémicamente abierto) (ESTRADA SAAVEDRA, 2014). De tal manera que gran parte de los procesos neo-constitucionalistas latinoamericanos de principio de siglo ha sido revelar una nueva categoría de derechos políticos que llamaremos “derechos de participación”. Abundamos en la idea presentada por algunos académicos que las verdaderas razones de ser progresista o emancipatoria de la participación radicaría en su propensión en garantizar un acceso universal al Estado

³ Este paradigma se enmarca en la redefinición del desarrollo económico del país haciendo énfasis en la transición energética, la construcción de una sociedad y una economía del conocimiento, así como en formas de desarrollo alternativo

⁴ Está posicionado en “*los primeros lugares de la región en satisfacción con los servicios públicos de carreteras (en primer lugar), educación y salud (en segundo lugar), según el LAPOP para el año 2014*” (PEÑA LÓPEZ, 2015, p. 117).

(GUANCHE, 2013), o lo que equivaldría a lo mismo, a las decisiones del sistema político. Esta idea se reproduce también en la definición hecha en base a participación como “derecho de quinta generación” (FLEURY, 2004) o como “[...] *limites naturales al ejercicio del poder político [...] porque instituyen las capacidades propias de la ciudadanía para preservar su autonomía y responsabilidad con respecto al Estado y al mismo cuerpo social [...]*” (CÓRDOVA, 2013). Para el Estado ecuatoriano, cuya orientación ha sido involucrar a la población en las decisiones que las afecta, esta postura no puede eludirse y tiene que ser el resorte de cualquier reflexión sobre los cambios operados en el diseño y concepto de “nuevos” Estados.

3 COMO EL ESTADO SE REFORMA DESDE ADENTRO: EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El proceso constituyente del 2007-2008 en Ecuador, es parte del “[...] *movimiento neo-constitucionalista transformador latinoamericano o andino [...]*” (AVILA, 2011). Ahora bien, el proceso de reforma del Estado ecuatoriano a partir de la aprobación de la Constitución ha sido marcado por el stato-centrismo: es decir, un proceso donde el Estado ha sido reconceptualizado y reformado como actor protagónico del cambio social. El “retorno” del Estado, su centralidad en la gestión del desarrollo, implicó por ejemplo reorganizar el ejecutivo con una potestad incrementada de los ministerios en la planificación e implementación de la política pública. Este proceso fue acompañado de la eliminación de agencias estatales o para-estatales con estatus excepcional y discrecional. Otro ejemplo del protagonismo estatal en la política pública es el papel de “ministerio plenipotente” asumido por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) como punta de lanza de la reforma del Estado (FONTAINE, FUENTES, 2011, p. 259). En síntesis, la creación y reorganización institucional y la consolidación del poder de los agentes estatales (ministeriales) en los espacios de definición e implementación de las políticas públicas son elementos de un proceso de “*transición al centralismo burocrático*” (ibidem) que busca construir una hegemonía estatal en el proceso de transformación política y social impulsado por el gobierno de Rafael Correa desde su primer mandato.

Proponemos una reflexión en dos momentos. En primer lugar, y alejándonos un poco de las categorías de análisis propuestas en documentos y narrativas oficiales sobre la “reforma democrática” o la “democratización del Estado” caracterizaremos el proceso de reforma del Estado ecuatoriano en dos grandes tendencias: una primera tendencia de estatización de lo público, entendida como la expansión del poder de los agentes estatales en la definición e implementación de la política pública y la definición y control de lo público; esta tendencia se ampara en el ideal del Estado como garante del interés general y alimentada por un discurso anti-corporativista; En segundo lugar nos centraremos sobre la tendencia de burocratización del Estado amparada en el ideal weberiano de racionalidad y modernidad del Estado, con vertientes “modernizadoras” propias del modelo de la “Nueva Gestión Pública” (NGP). Argumentaremos que la realidad del (des)orden estatal dista mucho de este ideal, por lo que un análisis realista de las dinámicas cotidianas, prácticas informales y de las lógicas relacionales en la administración pública es indispensable para el tomador de decisiones en materia de reforma del Estado, y que el realismo en este campo implica

o requiere de análisis cualitativos sobre la cotidianidad y la materialidad del Estado y de la administración pública ecuatoriano.⁵

3. 1 DE LA “DESCORPORATIVIZACION” A LA ESTATIZACIÓN DE LO PÚBLICO: ENTRE NARRATIVAS Y MEDIDAS CONCRETAS DE LA REFORMA DEL ESTADO ECUATORIANO

Uno de los ejes de la “agenda de democratización” es la “*recuperación del Estado para los ciudadanos*” (SENPLADES, 2009), un Estado que ha sido “secuestrado” por élites bancarias del neo-liberalismo (ibidem); para lo cual se articulan referencias discursivas al corporativismo, y se resignifica el Estado como garante del interés general o popular. En efecto, la democratización del Estado es antes que todo relacionada en el discurso público con el posneoliberalismo y la lucha contra “intereses corporativos”. La consolidación del poder de los ministerios en la gestión gubernamental y la planificación fue un paso central del proceso de reforma encaminado por la Senplades. La reestructuración institucional que supuso fue significativa: en entrevista, el subsecretario de cambio institucional de la Senplades señalaba que

[...] en siete años, (hemos realizado) alrededor de ciento cuarenta reformas institucionales, [...] ochenta a cien instituciones han sido suprimidas o fusionadas, otras han transformado su naturaleza. [...]. Fue una reforma de toda la institucionalidad del Ejecutivo. (UQUILLAS, 2014)

Este proceso de creación/supresión/reorganización institucional es presentado como una reacción a “la configuración corporativa heredada”. Se señala que “*todo el mundo imponía su agenda*”, y que “*la burocracia entró en este reparto de lógica corporativa*”. “Regular el corporativismo” es entonces la primera entrada de la acción de Senplades en este sentido.⁶

Los estudios de Senplades sobre el tema (SENPLADES, 2009) muestran que de los setenta y dos organismos con presencia “corporativa” en 2007, en 67% de los casos se trataba de la representación de grupos empresariales en agencias o instituciones de decisión en materia de política pública sectorial (entre consejos, institutos, comisiones, fondos) y en 27% de los casos se trataba de representación de trabajadores (SENPLADES, 2009, p. 9)⁷. Sin embargo, es importante

⁵ Las reflexiones aquí vertidas derivan de lecturas de documentos oficiales sobre la reforma democrática del Estado ecuatoriano como los Planes Nacionales del Buen Vivir, documentos de trabajo de la Senplades (Senplades 2009, 2011), entrevistas realizadas a autoridades de la Senplades, del Ministerio del Trabajo, de la Consejería de la Presidencia en Gobierno y Administración Pública, entre los años 2011 y 2014.

⁶ Como ejemplos de la “configuración corporativa” propia de la llamada década perdida, las autoridades citan los casos del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), del Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), o del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central. UQUILLAS, Oscar. Entrevista concedida a Anne-lise Naizot. Quito, 1 jul. 2014

⁷ En el caso de grupos empresariales, recordamos el caso de la Ley de Seguridad Financiera, aprobada en 2008, y la controversia que agitó los debates de la comisión legislativa en este entonces acerca de la nueva administración del Fondo de Liquidez, donde los bancos “exigían que la mayoría del consejo de administración la tuvieran las propias

señalar que el significado de corporativismo ha sido utilizado en las narrativas oficiales de una forma que equiparó diferentes tipos de sujetos: los grupos empresariales, pero también las organizaciones indígenas, o los sindicatos han sido identificados como actores estructuralmente similares en cuanto a la corporativización del Estado ecuatoriano (OSPINA, 2010).

El debate acerca de la descorporativización del aparato estatal y de la esfera de la decisión pública involucra a nuestro modo de ver tres discusiones: primero, nos lleva a interrogarnos sobre el vigor real del corporativismo en el Ecuador. Ospina (2010) señala en este sentido su relativa debilidad en el país en comparación a México, Brasil o Argentina y define más bien el Estado ecuatoriano como “Estado transformista”, basado en un modelo clientelar más que corporativista: “[...] el origen de los vínculos privilegiados que establece [el Estado] con la sociedad es [...] conservador y proviene de las relaciones de poder paternalistas típicas de las haciendas pre-capitalistas [...]” (OSPINA, 2010, p. 10). En este modelo clientelar, los rasgos corporativos son “[...] informalizados, fragmentados al límite y dispersados en redes familiares y lealtades extremadamente personalizadas [...]”. En este sentido, la primera interrogación consiste en analizar la realidad del corporativismo y por ende el alcance y real significado de las reformas que apuntaron a incrementar el poder de los agentes estatales-ministeriales en la definición e implementación de la política pública. Segundo, y en coherencia con lo anterior, es importante rastrear las prácticas informales mediante las cuales se ejerce el poder de grupos de influencia. En entrevista, la Subsecretaria general de democratización del Estado señala que “[...] el poder y la influencia que tienen [los grupos corporativos-empresariales] desde fuera del Estado sigue muy fuerte [...]” (LARREA, 2013). Este tópico se complejiza con el poco desarrollo de estudios sociológicos sobre las élites en el país. Tercero, llama a interrogarse sobre los logros de las organizaciones corporativas en materia de expansión o reconocimiento de derechos. Coronel (2009) argumenta que el Estado reformista social de 1925-1944 en Ecuador se basó en una “ciudadanía corporativa” que permitió el reconocimiento de derechos sociales. La reflexión apunta a balancear los efectos de tendencias a la estatización de lo público o de tendencias corporativas en materia de garantía y expansión de derechos.

En conclusión de este primer desarrollo, queremos señalar la necesidad de analizar las lógicas complejas en las reformas concretas emprendidas desde el 2008 y orientadas discursivamente a la descorporativización⁹. Como hipótesis para el análisis, proponemos ver en las reformas de la función ejecutiva y de la institucionalidad pública en general una tendencia a la estatización de lo público, de carácter tecnocrática y basada en nociones como la meritocracia, la neutralidad de los servidores públicos, o el carácter universal, impersonal, trascendente del Estado¹⁰. Este fenómeno es protagonizado por la clase media. Podemos preguntarnos con Ospina

instituciones financieras mientras que el gobierno y la Comisión Legislativa decidieron que debía ser administrado con mayoría estatal” (OSPINA, 2010, p. 3).

⁸ Ospina (2010) recuerda entre otros elementos la baja tasa de sindicalización con apenas 5% en los años 1990.

⁹ Como los casos del Banco del Instituto de Seguridad Social o de los fondos de jubilación y cesantía privada de los trabajadores de la Contraloría, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, y Finanzas, o el caso de los Consejos de la Igualdad.

¹⁰ Para ejemplificar esta tendencia a la estatización tecnocrática de lo público, podemos citar el caso de los consejeros y consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que son seleccionados por concurso de méritos y oposición, es decir que su legitimidad proviene de una lógica burocrática/tecnocrática y no de la votación o nominación por las organizaciones sociales. Aquí queda anulado el principio de reconocimiento consagrado en el proceso político ciudadano que analizaremos más adelante.

si este proceso significa que los “[...] *ideales de ascenso social de los técnicos de clase media (se han) convertidos en ley de la república [...]*” (2010, p.7). Para concluir esta parte, debemos señalar una tensión entre un modelo stato-céntrico del cambio social y los intentos para plasmar una concepción y una práctica democrática con protagonismo del “poder popular” a través de la participación ciudadana, como lo veremos en la tercera parte de este artículo.

3. 2 DE LA FICCIÓN WEBERIANA A LAS PRÁCTICAS CONCRETAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

Una segunda tendencia en estos últimos siete años de reforma es la creación y circulación de un lenguaje de racionalidad y modernidad del Estado. Este lenguaje es informado por interpretaciones weberianas sobre el Estado moderno por parte de las autoridades, los asesores y analistas relacionados a la caracterización y definición de la reforma; también articula algunos de los elementos discursivos propios de la Nueva Gestión Pública (NGP), con la centralidad del tema de la meritocracia y de la eficiencia¹¹, y algunos de la Nueva Gobernanza (CAO, REY, 2015, p. 1) con la puesta en marcha de mecanismos de participación en la gestión pública.

Ejemplos de este lenguaje general que mezcla visiones del orden, de la racionalidad, de la modernidad del Estado se encuentran en la pregnancia de un discurso de planificación, eficiencia, transparencia en las instituciones estatales, y la difusión de sus instrumentos técnicos a lo largo del aparato estatal y en el territorio, pero también en una renovación de la imagen material del Estado (por ejemplo renovaciones y construcción de edificios ultramodernos), y los esfuerzos para revalorizar la imagen del servicio público en los media (esencialmente insistiendo en su carácter meritocrático y eficaz).

Podemos sugerir con Buchely que el imaginario jurídico-político de la academia latinoamericana es dominado por “[...] *una interpretación weberiana tradicional que describe el Estado como una organización burocrática, racional y unitaria [...]*” (2014, p. 14) se han construido como un “reflejo”, un “hábito de pensamiento”, un “sentido común”, “[...] *para los abogados, acostumbrados a trabajar con procesos, instancias, categorías, reglas generales, y la idea abstracta de la norma como límite al poder [...]*” (BUCHELY, 2014, p. 15-26). Sin embargo, esta lectura no nos informa sobre lo que realmente ocurre debajo de la máscara de racionalidad y orden, trascendencia y violencia legítima. En una reflexión similar, O’ Donnell lamenta que el sesgo hacia el análisis institucional en América Latina se traduzca en una falta de profundidad del análisis sobre las dinámicas que estructuran las instituciones, y de cómo operan los individuos que trabajan en estas instituciones (O’DONNELL, 1999, p. 333-34). La gestión de la política pública, desde la decisión hasta la evaluación, depende de servidores públicos quienes asumen con la Constitución del 2008 una responsabilidad fundamental en la garantía efectiva de los derechos constitucionales, al tener que aplicar la

¹¹ La implementación en la administración pública ecuatoriana de medidas relacionadas a la “gestión por resultados” integra aspectos de la tendencia gerencialista de la NGP (por ejemplo con la aplicación de la remuneración variable por eficiencia).

¹² Retomamos la diferencia establecida por Cao y Rey (2015) entre Nueva Gobernanza que implica “*la incorporación estructural de agentes económicos y actores de la sociedad civil*” en la gestión pública y la NGP que implica la incorporación de “herramientas y cultura del *management* privado” (CAO, REY, 2015, p. 1)

interpretación de la norma que más favorezca la efectiva vigencia de los derechos (CONSTITUCIÓN, artículo 11). En otras palabras, la materialización de los derechos depende en gran parte de las prácticas cotidianas, saberes e ideas, maneras de ver y de hacer, lógicas relacionales que opera la administración pública cada día.

Proponemos en un último desarrollo algunas reflexiones sobre la cotidianidad y la materialidad¹³ del Estado ecuatoriano en tiempos de reforma. Trataremos cuatro aspectos: los efectos de ilegibilidad y discrecionalidad en tiempos de reforma normativa y cambio político, el posible refuerzo o la permanencia de un sentido práctico clientelar basado en el poder personal y la ética de deudas y favores, la permanencia de un ultra burocratismo, y el carácter incoherente, improvisado e informalizado de la gestión de los procedimientos y operaciones en la cotidianidad de la administración pública.

La implementación de los cambios normativos y reglamentarios que requiere la reforma constitucional e institucional del Estado, la construcción de nuevas formas de gestión de la política pública y del servicio público, o la asunción de un nuevo papel garantista de derechos por parte de los servidores públicos son procesos de una extraordinaria complejidad. Un elemento que no suele ser considerado en los análisis institucionales sobre procesos de reforma política e institucional es que producen ilegibilidad. La legibilidad del Estado ha sido cuestionada entre otros enfoques por la antropología del Estado. Das y Poole (2004) analizan los “[...] espacios, formas y prácticas a través de las cuales el Estado está constantemente siendo experimentado y deconstruido mediante la ilegibilidad de sus propias prácticas, documentos y palabras [...]” (ibidem p. 9-10). Observan la diversidad e incoherencia de las manifestaciones locales de burocracia y de derecho como algo constitutivo de la construcción del orden estatal y su ejercicio. El argumento aquí es que los cambios normativos que implicó la puesta en marcha de la reforma del Estado ecuatoriano dan lugar en cada institución a escenarios de confusión y conflicto de interpretación. En este escenario de cambio, la ilegibilidad favorece la discrecionalidad en la interpretación de la normativa: los vacíos jurídicos y las contradicciones por ejemplo entre reglamento, ley y constitución, crean situaciones donde la aplicación de la norma por parte de los funcionarios públicos y por ende el reconocimiento de derechos es fruto de sentidos prácticos (que les permiten responder formalmente a lo que se les exige) y de prácticas rutinizadas de delegación de la responsabilidad, de dilatación del tiempo de espera, o directamente de discriminación hacia el ciudadano¹⁴.

Pero es también importante ver que los conflictos de interpretación dentro de las instituciones estatales se sustentan en luchas concretas orientadas a producir certidumbre en escenarios cambiantes y donde se han modificado las formas de acceso a la administración pública y las reglas del juego de la carrera administrativa. En efecto la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica del Servicio Público aprobada en 2010 establecen que el ingreso a la carrera administrativa se realiza exclusivamente bajo concursos de méritos y oposición, lo que implica que para ascender, cualquier servidor que tenga nombramiento en su cargo deba renunciar a este nombramiento para postular al concurso de méritos y oposición del puesto concursado. Según un asesor de la Consejería de la Presidencia en Gobierno y Administración Pública (CPGAP), “[...] en el sector público (ecuatoriano) la carrera se desvaneció [...]” (TROYA, 2014).

¹³ Por materialidad del Estado entendemos tanto su funcionamiento cotidiano, sus dinámicas cotidianas, sus funcionarios, como también sus efectos concretos en la vida de la población, la experiencia concreta que hacen los ciudadanos del Estado. La materialidad del Estado es visible entonces en múltiples sitios: sean estos las oficinas estatales o los márgenes del Estado (DAS, POOLE, 2004).

¹⁴ Como lo ilustra el documental ecuatoriano *La importancia de llamarse Satya Bicknell Rothon*

Adicionalmente, debemos resaltar los altos índices de rotación en el servicio público ecuatoriano¹⁵, la muy baja ejecución de los concursos de méritos y oposición¹⁶, y la precariedad laboral de los servidores públicos en modalidad de contratos ocasionales¹⁷. Esa situación es descrita como “inmanejable” por el asesor de la CPGAP: “[...] mañana hay un cambio de gobierno, pueden terminarse todos los contratos, y el aparataje de ahora se va abajo, y no habrá memoria institucional [...]” (ibídem).

Nuestra hipótesis es que estos factores inciden positivamente en un refuerzo de las lógicas y prácticas clientelares, asentadas en interacciones cotidianas orientadas por una ética de deudas y favores, y que estas lógicas y prácticas pueden ser leídas también como estrategias de sobrevivencia de una gran cantidad de servidores públicos en la administración pública ecuatoriana hoy. En efecto, el refuerzo de la lógica de clientela en los contextos descritos antes debe entenderse desde la experiencia de “vulnerabilidad”, “incertidumbre” laboral de los servidores públicos bajo contrato¹⁸. Podemos resaltar en los testimonios de servidores públicos algunos elementos relativamente preocupantes para los resultados de la reforma del Estado: la mayoría de los funcionarios entrevistados denuncian el alto nivel de personalización de las relaciones de poder en la administración ecuatoriana, algunos mencionan casos de nepotismo o influencias de tipo clánicas y familiares, y la mayoría mencionan los riesgos de no mostrar “en el comportamiento” la “lealtad” requerida por jefes superiores directos.

En estos contextos, es notable también la permanencia de un “ultra-burocratismo desmedido”, según el asesor de la CPGAP, quién menciona que:

[...] la ley (LOSEP) está hecha en este esquema antiguo en que todo el ejecutivo empieza a dar permiso hasta para que respire (...). Si yo Ministerio de Relaciones Laborales ponía mil trabas, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social hacia lo propio y ponía 1000 más, para estar en competencia y ser los dos amos y señores del tema administrativo. Si mi ministro no pone tantas trabas como tu ministro, mi ministro pierde poder. (TROYA, 2014)

El formalismo excesivo permite la naturalización de una lógica propiamente burocrática y la creación de un poder impersonal intercambiable, que escapa del control social o ciudadano. Es empero indispensable observar la distancia entre la existencia de instrumentos y formatos de planificación centralizados (que articulan en una lógica instrumental-racional los objetivos y competencias de cada institución a la planificación de los presupuestos anuales) y las prácticas dispersas, desconexas, e improvisadas de planificación en la institucionalidad pública ecuatoriana,

¹⁵ sobre todo en el nivel jerárquico superior del gobierno central donde el Índice de rotación es de 111,43% de 2010-2013. Datos del eSIPREN del Ministerio de Economía y Finanzas, mayo 2013 proyectado a junio 2013.

¹⁶ según lo mencionado por el mismo asesor de la CPGAP « de 15000 puestos que entraron a concursos de méritos y oposición (desde la aprobación de la LOSE en 2010), solamente 800 personas han ocupado los puestos” (TROYA, 2014)

¹⁷ Según datos de INEC-ENEMDU, junio 2013/INEC Censo de población y vivienda noviembre 2010 proyectado a junio 2013, 64,52% de los servidores públicos cuenta con un nombramiento mientras 35,45% está bajo modalidad de contrato ocasional.

¹⁸ Testimonios recogidos en entrevistas a profundidad realizadas con 8 servidores públicos graduados del Instituto de Altos Estudios Nacionales entre el 27/07/2014 y el 01/08/2014.

por ejemplo. En síntesis, la cotidianidad de la gestión de la política pública refleja una distancia significativa entre los instrumentos y mecanismos orientados a la racionalización de la acción pública y prácticas dispersas, atomizadas, contradictorias, o incoherentes.

Hemos presentado aquí algunas pistas de reflexión sobre los retos y tensiones de la reforma de la administración pública. Veremos en el siguiente desarrollo la problemática de la institucionalidad participativa que da muestra de la intención - en contradicción con los elementos arriba mencionados - de las lógicas de control social y ciudadano en el Estado.

4 COMO EL ESTADO SE DEMOCRATIZA HACIA AFUERA: ESBOZO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARTICIPATIVA

En este acápite se buscará enfocar el problema de la participación como columna vertebral de los proyectos neo-constitucionalistas y tercera “pata” del Estado ecuatoriano, junto a los componentes garantista y republicano-liberal. La primera parte enfatizará los cambios efectuados en materia de participación y tomará cuatro casos concretos. La segunda parte se centrará en la concepción de la participación que se propone desarrollar tanto a nivel de orientación discursiva de las instituciones que de los actores.

4.1 EL CARÁCTER DISPERSO DE LA PARTICIPACIÓN EN ECUADOR. INSTANTÁNEO DE LA PARTICIPACIÓN EN CUATRO EXPERIENCIAS.

En el contexto ecuatoriano, la normativa participativa se ha establecido en base a diferentes mecanismos: consulta normativa, revocatoria del mandato, control social (veedurías, observatorios ciudadanos), voluntariado y asociativismo (estos dos últimos resumiendo formas dispares de organización e intervención social en lo local), asambleas locales, consejos locales de participación, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildo popular (cantonal), silla vacía (GADs), etc. Adicionalmente a estas formas de participación institucionalizada, existe, según la Secretaría de la Gestión de la Política, alrededor de 43000 organizaciones sociales registradas en el Registro único de Organizaciones sociales lo que establece tácitamente quien es sujeto de participación y quien no.¹⁹

Según el estudio más preciso acerca del tema en Ecuador se establece que la participación, como forma de interrelacionamiento entre la sociedad (organizada o movilizada) y el sistema político mediante instancias locales, se ha incrementado pero ha descendido el activismo de protesta entre 2006 y 2013 (RAMÍREZ, 2013). De este dato puede extirparse una pregunta relativa al contenido de la participación, siendo ésta, realmente conforme con los objetivos de emancipación y radicalización democrática, contenidos en el proyecto neo-constitucionalista.

Para explicitar nuestro enfoque, es necesario considerar los casos que hemos escogido. Son cuatro “mecanismos”: observatorio ciudadano, veedurías, Asamblea Plurinacional e intercultural

¹⁹ Datos proporcionados en una entrevista con funcionarios de la Dirección de Iniciativa Ciudadana de la SNGP, Quito, 30/11/2015.

para el Buen Vivir y consejos sectoriales ciudadanos; y tres instituciones encargadas de su implementación y/o seguimiento: respectivamente, el Consejo de Participación ciudadana y control social (sub- coordinación de promoción de la participación y sub-coordinación de control social), la Senplades (Coordinación General de Participación ciudadana, interculturalidad y plurinacionalidad) y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (dirección de iniciativa ciudadana).

El CPCCS es una entidad autónoma, perteneciente al Poder de Transparencia y Control Social, cuya mención se hace en la constitución del 2008. Como tal, debería ser el ente “coordinador”, “rector” de la participación. Definen un abanico de dispositivos que van desde las asambleas locales, las veedurías hasta los observatorios ciudadanos.

La Senplades parte de dos ámbitos de acción entrelazados: la planificación y la transformación del Estado. La planificación puede ser sectorial o intersectorial. Se ejerce mediante Consejos locales, provinciales y nacional de Planificación, y Asambleas locales, cantonales, provinciales y nacional. Según el Coordinador General de Territorios y Ciudadanía de esta institución, “los ciudadanos están en la cúpula” por tener instancias de representación en todos los niveles de gobierno (CGTC, 2015). Otros mecanismos que dan fe del amplio espectro de la participación institucional, son los “diálogos ciudadanos” y las “políticas sectoriales”. Se materializan en los consejos ciudadanos sectoriales conformados en base al mapa administrativo (3 regiones, 9 zonas) y por cada ministerio y secretaría²⁰. Con estos, las decisiones son referenciales (de consulta) para la direccionalidad de los planes de desarrollo de cada ente. Sin embargo, existe una confusión sobre el radio de intervención, entendiéndose que son convocados y activados por el Ejecutivo, y anclados en lógicas territoriales como es el caso de los consejos que “pilotea” la Senplades que, según funcionaria de la SNGP, no debería competirle.

La SNGP está ubicada al lado del CPCCS. Fue fundada en el 2013, fruto de la absorción del Ministerio Coordinador de la Política, de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y del Vice-ministerio de gobernabilidad del Ministerio del Interior.

En cada una de esas instituciones funciona un área, o sus políticas están por completo volteadas hacia la producción de una institucionalidad participativa, de la cual consideraremos cuatro dispositivos particulares que nos parecen representativos de las características dadas a la participación en estos años de transformación política del aparato estatal.

Las veedurías son un mecanismo de control social que data de la reformulación constitucional del 1998, cuando se crea la comisión de control cívico de la corrupción. Son instancias que funcionan como iniciativa ciudadana o por convocatoria institucional para que un grupo de ciudadanos vigile alguna política pública o procedimiento administrativo-legal. Son consultivos en sus recomendaciones. En el caso de una veeduría, uno de sus integrantes afirma que los obstáculos o dificultades es el nivel de superposición de la territorialidad administrativa: entre los cantones (CPCCS), y las zonas (SENPLADES)²¹.

²⁰ La información proporcionada por el funcionario no era cierta y fue desmentida por otro de la SNGP, lo que puede ilustrar un desconocimiento o confusión en la aplicación y naturaleza de los dispositivos.

²¹ Entrevista personal, miembro de la veeduría sobre el estado nutricional de niños y niñas de educación inicial en Cayambe, 16/09/2015. Este afirma que “en algunos casos la repartición administrativa es ilógica. Por ejemplo, la dirección zonal de educación de la Zona 2 se encuentra en Tena. Son 5 horas desde Cayambe”.

La ACIPBV es un organismo de participación donde acuden aproximadamente cuarenta organizaciones (mujeres, jóvenes, intercultural, y plurinacional), delegados de los consejos sectoriales y de las asambleas locales de los diferentes niveles de gobierno. La Asamblea está directamente vinculada al Consejo Nacional de Planificación (CNP) al cual se mandan tres delegados respetando la diversidad en término de género, regiones y plurinacionalidad. Este organismo a través de su Secretaría Técnica convoca al menos dos veces por año a la Asamblea. Esta instancia sirve para el acompañamiento de las políticas públicas. Según su Presidenta, “la idea es que la Asamblea pueda incidir en el CNP. Y que se empoderen los territorios”. No obstante algunos critican esta instancia por no tener representatividad al nivel local, alegando que las asambleas locales en 80% del territorio no existen²². Este mismo entrevistado manifestó que en la última asamblea a la cual asistió, la discusión sobre el “poder popular” aparecía como último punto de la agenda. Esto sugiere una debilidad potencial de esta arena deliberativa en consolidarse como un espacio que dispute las políticas públicas y por ende se posicione como un actor más consensuador que propositivo de nuevas orientaciones en las políticas.

Los Consejos ciudadanos sectoriales son creados a partir del 2012, y reforzados mediante la emisión del decreto 656 en abril del 2015 que reitera la obligación para todas las instituciones del Ejecutivo de conformarlos. Son organismos consultivos y de diálogos de las políticas públicas. Se realiza una convocatoria desde la institución que puede ejercer un filtro importante en su composición. Tratan problemáticas puntuales en función de los territorios, en el caso de la Senplades, y sectoriales en el caso del Ejecutivo. Según la Dirección de Iniciativa Ciudadana de la SNGP están en proceso de formación, pero existen dos experiencias con mayor efecto en el Ministerio de Agricultura y la Secretaría Nacional del Agua²³. Por lo que respecta el caso de Quito, con el CCS zonal (SENPLADES), lo integran 80 personas entre vocales de comunidades, jóvenes, diversidad sexual, nacionalidades, etc. En reuniones bianuales convocadas por la Senplades se trabaja la Agenda zonal (plan de desarrollo local implementado desde la Senplades) de Quito²⁴.

Los Observatorios ciudadanos son también dispositivos contemplados en la Ley de Participación Ciudadana que tienen por objetivo principal el involucramiento de ciudadanos y organizaciones sociales en temáticas sectoriales y “grupos de atención prioritaria”. Son organismos permanentes de vigilia de las políticas públicas, sean esas nacionales o locales. Se renueva la directiva cada dos años. En algunos casos, la acción de las veedurías y los observatorios está ligada ya que de la primera puede derivar la creación de la segunda para mantener una acción de control social sobre algún segmento de las políticas. En el caso del Observatorio Ciudadano de Cultura, su nivel de influencia es municipal. Según su presidente, “el Observatorio vive de la acción voluntaria. Al principio eran treinta integrantes, ahora los activos son ocho”²⁵. En el caso del “Observatorio y Control Social de Veeduría Ciudadana por los Derechos de los Migrantes”, sus sesenta integrantes y las dieciocho organizaciones que agrupa son el resultado de la existencia y el trabajo de una cooperativa socio-productiva dirigida por migrantes retornados. Llevan muy malas relaciones con grupos oficialistas, lo cual ha conducido a la creación en proceso de otro Observatorio de migrantes. Esta dificultad en articular con grupos políticos relacionados a la institucionalidad (Asamblea

²² Por lo sugerido por la Presidenta, parece haber una sobre representación de los quiteños en la instancia.

²³ Entrevista personal con la directora técnica, 30/11/2015. Es debido agregar que los primeros fueron creados a partir del 2011, pero el carácter marcadamente vertical de su composición no establecieron un marco satisfactorio para reproducir las experiencias o incluso para mencionarlos desde la institución encargada de su seguimiento.

²⁴ Entrevista con un integrante del CCS, 28/09/2015.

²⁵ Entrevista, 25/09/2015.

Nacional, Consejo Provincial, SNGP) ha debilitado mucho sus acciones a pesar de una trayectoria destacable en los aspectos de definición de políticas acerca del tema de la movilidad humana.

En materia de relaciones interinstitucionales, el panorama es un poco desalentador. No hemos encontrado rastro de trabajo realmente coordinado entre diferentes instituciones, muchos de nuestros interlocutores manifestaron ignorancia incluso de algunos dispositivos promovidos por otras²⁶. Según el subcoordinador de control social del CPCCS, “*la Senplades es el operador de la planificación. Con la Secretaría de gestión política, hay una coordinación difícil y ellos están para concretar el programa del Ejecutivo cuando el CPCCS trabaja más con los GADs*”²⁷. En el área de promoción de la participación, se tiene también relaciones con el CNE en cuanto a “democracia comunitaria y nuevo Estado”. Situación que resalta también en conjunto una debilidad o particularidades de una participación muy dependiente del Ejecutivo, descentralizada y repetida.

4.2 CIUDADANIZACIÓN Y RECONOCIMIENTO: IMPASSES DE LA PARTICIPACIÓN

El reconocimiento, o las políticas de reconocimiento (HONNETH, FRASER, 2013), es un elemento de primer plano en el proceso de la Revolución Ciudadana como en otros procesos de cambio político del giro a la izquierda en Latinoamérica. El reconocimiento de la plurinacionalidad, del actor indígena como impulsor de una identidad y una nueva cosmovisión (política, ecológica, social), la “visibilización de los invisibilizados”, y el papel otorgado a los colectivos en el imaginario y la cultura política de estos sistemas pondrían fin a una dominación basada en la acumulación salvaje de capital y fuerza humana, mediante el desmontaje del individualismo (neoliberal) exacerbado.

El proceso de reconocimiento de la identidad indígena como constitutiva de un sujeto disruptivo y fundamentalmente “originario” y “decolonial” no data del cambio constitucional de

2008²⁸. Esta identidad indígena, dando pie a una “ciudadanía multidimensional” (ORTIZ, 2004, p. 84) se ha hecho más visible, y hasta perturbadora del orden político, en un panorama poco proclive a la organización²⁹. Por otro lado, existe una contradicción entre este juego de reconocimiento e imposición de agenda política en la propuesta misma de la RC. Al conformar un espacio semántico alrededor de la ciudadanía, el “ciudadano” aislado, desarraigado de otro componente que no fuera la “comunidad política” abstracta aunque generadora de “derechos” y “deberes”, nos remite a una forma muy descontextualizada de las luchas de reconocimiento que afectaron el contexto político en las tres últimas décadas. Según Ramírez (2010), el año 2005 marca la aparición de un actor no-partidista y no-indigenista, sino “ciudadano” no-organizado. Se inicia una articulación incipiente al nivel territorial sin políticas de coaliciones mediante los comités ciudadanos locales o familiares, y las asambleas barriales que alimentan la cadena de equivalencia de las demandas y reivindicaciones

²⁶ Es el caso de nuestro informante en la Senplades que desconocía la existencia de las asambleas ciudadanas propiciadas por el CPCCS. O cuando han existido relaciones, como en el caso de los “planes de desarrollo cantonal” entre la Senplades y el CPCCS, no se terminó de sistematizar la experiencia.

²⁷ Entrevista, 09/07/2015.

²⁸ Aparecen retazos de un acercamiento constreñido y favorecido desde el regreso a la democracia en 1979, que se agudizan en las movilizaciones de fin de siglo.

²⁹ Ecuador es el segundo país con menor tasa de participación organizativa en América Latina. Sin embargo, la organización comunal es la forma más usada (RAMÍREZ, 2013).

de reconocimiento, que la RC capitalizará.

La “ciudadanización” de los derechos y luchas sociales está justificada en base a la “descorporativización”³⁰ formulada por el gobierno. Parte de una visión que asume la “autonomía de la sociedad civil” como único medio para vitalizar la participación, y la corresponsabilidad en el diseño de las políticas públicas. Esta postura acompaña varias otras opiniones que revelan una visión crítica de los resultados de la política de participación inducida y estimulada desde el Estado. Se habla de la partidización de la participación, enfatizando las “hegemonías participativas” a las cuales daría lugar, o la despoltización de la ciudadanía sin la cual no puede haber democracia participativa eficiente. Lo cierto es que algunos observadores destacan las debilidades de la “transición post-constituyente” que conllevó a una sobrecarga legislativa, la subestimación de la acción colectiva autónoma, y la conflictividad ambiental. Elementos estos que ilustran las contradicciones de la ruta post-neoliberal (RAMÍREZ, 2010) y que pueden ilustrar, incluso, un “neodesarrollismo sin política” (RAMÍREZ, 2015a). En conclusión, a pesar de los primeros momentos de euforia política que marcó el proceso constituyente, estaríamos entrando en un episodio de repliegue de los sujetos políticos que no encuentran un receptor como lo fue el Estado-gobierno en su momento. En esto Ramírez (2015) no encuentra correlaciones entre el aumento de la conflictividad y el surgimiento de un “sujeto político”.

A partir de nuestros propios apuntes de observación y entrevistas con actores involucrados en la institucionalidad participativa, cabe resaltar la idea que la participación contribuye a una “elevación” de los criterios políticos. Por ejemplo, para un funcionario de la Senplades, el proyecto de participación y empoderamiento se esgrima a partir de la meta en construir una “sociedad del conocimiento”. Este último objetivo puede ser contradictorio con las prácticas usuales de participación muy volcadas hacia la búsqueda de mejora de las necesidades básicas, muy lejos del “cambio de matriz productiva” (CGTC, 2015). De manera más pragmática, la participación es vista como institucionalización y formalización de las demandas. Pero un funcionario del CPCCS admite que en el proceso de promoción de la participación ha sido difícil el vínculo con las organizaciones. Apunta que “*se ha dado más una participación con individuos que con colectividad organizada*” (CPCCS, 2015). Según él, las organizaciones sociales están concentradas en otras cosas. “*Las instituciones están solas para impulsar estos procesos*”, además de la confrontación política que pueda existir a nivel local (SCS, 2015). Esta visión más pragmática y menos “cognitiva” de la participación establece que lo más relevante es el involucramiento en la gestión de lo público y la decisión sobre el destino de los fondos. Por otro lado, considera el mismo funcionario que existen trabas de parte de las instituciones en entender el sentido verdadero de la participación y el control social, que se reduce a un “mero trámite administrativo”.

Del lado de los participantes, hemos podido hallar una sobrerrepresentación de los partidarios del Correísmo dentro de las instancias de participación³¹. La presidenta de la ACPIBV manifestó que “la Asamblea es “multicolor”, pero AP tiene el liderazgo. Las voces disidentes son pocas y son gente que se han venido especializando en las políticas públicas, y en afinidad con la Revolución Ciudadana”. Si no podemos certificar de manera tajante una tendencia muy homogénea

³⁰ Según Ramírez, sus detractores argumentan en favor de “*la legitimidad de la presencia de intereses e identidades políticas y gremiales dentro del Estado. Al así hacerlo toman distancia del universalismo de la Revolución Ciudadana y de su tendencia a colocar al ciudadano abstracto y a los actores organizados en un mismo plano de reconocimiento político*” (RAMÍREZ, 2010, p. 43).

³¹ De los cinco entrevistados de la sociedad organizada, solamente uno dijo no ubicarse ni en un bando ni en el otro.

de la composición política de los espacios de participación, es posible considerar algunos aspectos que nos parecen caracterizar el proceso de ciudadanía de la participación.

En primer lugar, parecen reajustarse los efectos de “cuerpos”, tanto en las políticas de reconocimiento como en las lógicas de representación. Este aspecto es muy marcado en el caso del Observatorio Ciudadano, con la creación del Observatorio paralelo. Ahí presenciamos la posibilidad de una “recorporativización” en vez de abrir una arena de diálogo y disputa sobre temas particulares. Ya que la ciudadanía parece aplicarse en ámbitos institucionales, muy reglamentados y codificados, no tomaremos en cuenta la participación territorial donde los resultados podrían ser diferentes.

En segundo lugar, por la naturaleza de la participación en cuanto a la corresponsabilidad y cogestión de los asuntos públicos, algunos funcionarios pueden dudar de las “capacidades ciudadanas” con respecto al seguimiento de planes muy complicados que exigen un nivel de abstracción “matemático” importante. Por eso se enfatiza la necesidad de “construir capacidades en la ciudadanía” (CGTC, 2015). La ciudadanía se torna de tal modo en una herramienta tecnocrática mediante la cual se profesionaliza la acción ciudadana, por definición situada y profana cuya experticia no coincidiría con las exigencias de coproducción de las políticas.

En tercer lugar, es necesario reflexionar más a fondo el tópico del reconocimiento y de la representación que se da en la participación cada vez que implica una invocación identitaria. Partamos de la definición de reconocimiento como “*formas de representación pública de lo que constituye el valor de una diferencia*” (RENAULT, 2006) que implica mirar hacia lo político. En el contexto de refundación garantista del Estado, las reivindicaciones de diversos sectores en términos de reconocimiento político, pueden entrar en tensión con las invocaciones universalistas de la RC. En este contexto, ¿quién puede ser reconocido, quién no? ¿Y en qué medida la participación puede o no constituir una modalidad “descorporativizada” de los intereses de grupos particulares?

Entre lógicas de representación legitimada y labor extremadamente técnica de seguimiento de las políticas públicas, nos parece pertinente apuntalar una dificultad o limitación intrínseca a la “participación ciudadana” en el Ecuador. A diferencia de otros casos, la participación no se ha politizado tanto, sino que han querido enmarcarla en las operaciones de gestión pública, más que convertirla en la piedra de toque de la politización de sectores de la población poco propensos a alcanzar círculos de representación.

Adicionalmente, el tema de la relación desafiante entre gobierno y movimientos sociales, que puede desembocar en una política del consenso a gran escala (rasgo populista y homogeneizador de los desacuerdos, litigios y disputas) es parte de esas reflexiones, aún más cuando la economía del adversario se alza como única manera de ganar y acumular apoyo. Un sistema político regido por estructuras de mando hiperpresidencialista tiene que hacer un esfuerzo de apertura para ganar en capacidad de movilización, y lo más importante, propositiva y programática. De ahí que al momento de una ofensiva reactiva a las políticas emprendidas, como fue el caso de la oposición a las leyes de herencia y plusvalía en abril del 2015, el partido se vio huérfano de un apoyo contundente de sus bases. Los “diálogos nacionales” y la política de removilización en el seno de AP son indicadores de un debilitamiento de la propuesta partidaria en los últimos años. La ciudadanía pareciera haber aplanado las diferencias más que elaborarlas en un esquema equivalencial y portador de políticas populares.

Finalmente, es posible interrogar a la luz de estas líneas la naturaleza de la participación, no como ruptura del modelo de representación y efectuación democrática, sino como representación superpuesta. En palabras del Coordinador General de Territorios y Ciudadanía, “[...] *no hay una cultura ciudadana para involucrarse en proceso de participación más allá del voto y de las exigencias [...] Lo que le falta a la ciudadanía es integrar el sentido de la corresponsabilidad. La participación debe ser un derecho. Hay un sinfín de cosas que se hacen pero no hay un nexo vinculante [...]*” (CGTC, 2015)

Ello demuestra la existencia de un techo de la incidencia ciudadana. La ciudadanía no equivale a la estructura social, esta primera “no es necesariamente representativa” y hay pocas dinámicas organizativas. A fin de cuentas, “*se observa una alta dependencia de la ciudadanía para con el Estado*” (IDEM). Estas consideraciones debilitan las posibilidades de definir un horizonte de cambio en las formas de participación institucionalizadas tal como lo evoca Sousa dos Santos (2010. p. 172) al hablar de la democracia como una “autoridad compartida”.

5 CONCLUSIÓN

Por una parte, la reforma del Estado ecuatoriano desde el 2008 ha articulado una tendencia de estatización de lo público amparada en el discurso anti-corporativista y la producción y difusión de un lenguaje derivado del ideal weberiano del Estado moderno que resignifica el Estado como un ente unitario, racional, y moderno, pero que esconde la permanencia de un sentido práctico clientelar basado en el poder personal y la ética de deudas y favores, elevados niveles de discrecionalidad, la permanencia de un ultra-burocratismo, y el carácter incoherente, improvisado e informalizado de la gestión cotidiana en la administración pública.

Por otra parte, la ciudadanización y los aspectos tanto garantista como universalista de la participación han obstaculizado cierta modalidad de ejercer la política orientada hacia la gestión. El reconocimiento y el amalgama de intereses complejizan un ejercicio neutralizado de la política. El Estado compite en última instancia con grupos que legítimamente podrían formular demandas y participar de la elaboración concreta de las políticas públicas. En base a la lectura de la complejización de las instancias institucionales de promoción de la participación a partir del 2008, cabe resaltar la posibilidad de emergencia de un “proceso de abstracción” debido a una tendencia a la métrica de la gestión pública, y por ende a formas de burocratización de la participación, y una “estrategia de imagen” que impera en detrimento de la capacidad real de operar un cambio, tanto en los regímenes de redistribución o de políticas económicas más pro-pobres.

De ahí, se puede vislumbrar el riesgo de reducción del ímpetu democratizador a una ficción progresista. Nos parece existir procesos contradictorios en cuanto a la performatividad de las lógicas discursivas de la emancipación y sus aplicaciones reales en la materialidad del Estado. Pensar el Estado en esta ribera, no debe obviar el debate acerca del papel del Estado en tiempos neoliberales, en sus mutaciones “desnacionalizadas” (SASSEN, 2010, p. 288) o en la prevalencia de lo Común sobre lo público en la lucha contra la hegemonía del Mercado (DARDOT, LAVAL 2014).

6 BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alberto. El retorno del Estado. Primeros pasos postneoliberales, más no postcapitalistas. *La Tendencia*, n. 13, 2012
- ACOSTA, Alberto et al. *La restauración conservadora del correísmo*. s/d, 2014.
- ANDRADE, Pablo. El imaginario democrático en Ecuador. *Ecuador Debate*, n. 02, CAAP, Quito, pp. 383-405, 1999.
- CAO, Horacio, REY, Maximiliano. El modelo de administración pública en cuestión Visiones desde América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 258, 2015.
- CHATTERJEE, Partha. *La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, Siglo XXI, Clacso, 2008.
- COORDINADOR GENERAL DE TERRITORIO Y CIUDADANÍA (CGTC) de la Senplades. *Entrevista concedida a Mila Ivanovic*. Quito, 01 de julio, 2015.
- CORONEL, Valeria. Orígenes de una Democracia Comparativa: estrategias para la ciudadanización del campesinado indígena, en Ecuador (1925-1944). In: KINGMAN, Garcés, Eduardo (ed.). *Historia social urbana. Espacios y flujos*. Quito: Colección 50 años FLACSO, 2009, pp. 223-264.
- DARDOT, Pierre; LAVAL Christian, *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*, Paris : La Découverte, 2014.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah (Eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Oxford/Santa Fe: SAR Press/James Currey Ltd, 2004.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco. Dislocando los márgenes: tentativas sistémicas en torno a lo político. In: SANCHIZ, Agudo, SAAVEDRA, Estrada (Eds.). *Formas Reales de la Dominación del Estado. Perspectivas Interdisciplinarias del Poder y la Política*. México: COLMEX, 2014, pp. 375-390.
- FLEURY, Sonia. *La Expansión de la Ciudadanía*. In: VÁRIOS AUTORES (Ed.). *Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2003.
- FONTAINE, Guillaume, FUENTES José Luis. Transición hacia el centralismo burocrático. In: BONILLA, LUNA (eds). *Estado del país: Ecuador 1950-2010*. Quito: FLACSO, pp. 247-262, 2011.
- FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical Exchange*. Londres: Verso, 2013.
- GUANCHE, Julio César. La participación ciudadana en el Estado cubano. *Revista Temas*, n. 70,

2012.

LANG, Miriam (Eds.). *¿Cómo transformar?* Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2015.

LARREA, Ana María. *Entrevista concedida a Anne-Lise Naizot*. Quito, 17 Junio 2013

O'DONNELL, Guillermo; MENDEZ, Juan; PINHEIRO Juan (Eds.). *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

OSPINA PERALTA, Pablo. Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa. In: *Estado, movimientos sociales y gobiernos progresistas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2009.

RAMÍREZ, Franklin. Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). *OSAL*, v. 11, n. 28, 2010.

RAMÍREZ, Franklin. Tendencias de la participación popular. Asociatividad, participación socio-estatal y activismo de protesta. In: RAMÍREZ, Franklin (eds.) *Nuda política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: Flacso, 2013, pp. 137-163.

RAMÍREZ, Franklin. *Participación popular e inclusión socio-política: Ecuador 2008-2013*. Congreso de LASA, 30 de mayo, 2015.

RESTREPO, Ricardo. Independencia judicial y democracia en Ecuador. In: RESTREPO (ed.), *Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial*. Quito: IAEN, 2014, pp. 121-155.

SASSEN, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz, 2010.

SCOTT, James. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press, 1990.

SENPLADES. *Reforma democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía*. Quito: Senplades, 2009.

SENPLADES. *Recuperación del Estado para el Buen Vivir . La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Quito: Senplades, 2011.

SKOCPOL, Theda. El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. In: ACUÑA. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007.

SOUSA DOS SANTOS, Boaventura *¿Por qué Cuba se ha vuelto un problema difícil para la izquierda?* In LANG, SANTILLANA (eds.). *Democracia, participación y socialismo: Bolivia, Ecuador, Venezuela*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, p. 164- 178, 2010.

SUBCOORDINADOR DE CONTROL SOCIAL DEL CPCCS (SCS). *Entrevista concedida a Mila Ivanovic*. Quito, 09 julio, 2015.

TROYA, Henry. *Entrevista concedida a Anne-Lise Naizot*. Quito, 14 mayo, 2014.

UQUILLAS, Oscar. *Entrevista concedida a Anne-Lise Naizot*. Quito, 01 julio, 2014.

**MIGRACIÓN FRONTERIZA
BOLIVIANXS EN TALLERES TEXTILES DE BUENOS AIRES Y SAO
PAULO**

**TRANSBOARDER MIGRATION
BOLIVIXNS IN TEXTILES FACTORIES OF BUENOS AIRES AND SÃO
PAULO**

*Alfonso Hinojosa Gordonava*¹
Postgrado en Ciencias del Desarrollo, La Paz, Bolivia

Resumen: La histórica emigración de mano de obra boliviana hacia Argentina y Brasil, a la para que se halla afincada en matrices culturales de vieja data, hoy en día presenta características novedosas y articulaciones transnacionales que determinan el copamiento de algunos nichos laborales (los talleres textiles) y el manejo de espacios de comercialización y reproducción sociocultural de significativa importancia en las ciudades de Buenos Aires y Sao Paulo. Todo ello en medio de dinámicas de movilidad social transnacional que van aparejadas con una lenta construcción de sujetos políticos transnacionales.

Palabras-clave: Emigración; Transnacionalidad; integración social.

Abstract: The historical migration of bolivians workers to Argentina and Brasil, although is based on old cultural patterns, nowadays presents new features and transnational articulations with some work places (the textiles factories) and with spaces of cultural negotiation and reproduction of importance in the cities of Buenos Aires and São Paulo. All of this in the middle of transnational social movements connected to a slow construction of transnational political subjects.

Keywords: Emmigration; Transnationality; Social integration.

¹ Investigador del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), Universidad Mayor de San Andres. *E-mail:* <alfhg67@gmail.com>. .Recibido en: 16.3.2016; acepto en: 07.06.2016.

1 INTRODUCCIÓN

La migración fronteriza boliviana hacia Argentina y Brasil es histórica y se halla anclada en matrices culturales y dinámicas poblacionales fuertemente arraigadas en Los Andes con elementos muy marcados de ruralidad/comunidad, etnicidad y migración interna hacia las ciudades². En este sentido, el hecho migratorio en Bolivia no expresa solamente la puesta en práctica de estrategias de sobrevivencia modernas, sino que se trata de un *habitus* de movilidad espacial que les permite desplazamientos muy activos a estas sociedades dinámicas.

En un primer momento de la historia migratoria hacia Argentina, ésta se caracterizó por una mayor composición de origen indígena (en sus inicios quechua y posteriormente aymara), y por el liderazgo de los varones, especialmente en la fase rural-rural fronteriza y luego rural-urbana; estas dinámicas poblacionales alcanzaron progresivamente a la capital argentina en la segunda mitad del siglo XX, fase en que las mujeres se sumaron a los varones insertándose poco a poco en el mercado laboral de destino, pasando a un establecimiento más definitivo en el Área Metropolitana de Buenos Aires e insertos sobre todo en el trabajo textil. Por su parte, la migración hacia el Brasil, si bien es más reciente – con intensidad a partir de finales de la década de los años ochenta y con una mayor presencia de indígenas de tierras altas– se caracteriza también por su magnitud y vigor en las últimas décadas, principalmente atrayendo sectores aymaras del altiplano boliviano hacia nichos laborales de la manufactura (talleres textiles) asentados en Sao Paulo donde esta presencia es muy significativa.

En ambos países los residentes bolivianos han activado y/o formado desde su llegada redes, asociaciones y/u organizaciones de fuerte arraigo que involucran en un primer momento dimensiones laborales y económicas, aunque su sustento está dado básicamente desde lo cultural y lo comunitario, tanto en los lugares de origen como de destino y que con el transcurso del tiempo ha ido abarcando ámbitos políticos y de conquista ciudadana expresados no sólo en momentos electorales, sino también en esferas productivas y comerciales.

Si bien la mayoría de estas asociaciones de residentes en el exterior parte de la dimensión cultural que articula lo festivo (baile, música, comida, fútbol), retroalimentando y reconfigurando a la vez la identidad nacional de lo boliviano al igual que identidades más locales, es importante destacar que en las últimas décadas se viven dinámicas de acumulación y movilidad social entre estos sectores migrantes bolivianos en los nichos laborales de la manufactura textilera en las ciudades de Buenos Aires y Sao Paulo. Esa movilidad social se evidencia tanto en rubros laborales ligados al trabajo productivo rural (horticultura en la Argentina) como en el trabajo manufacturero urbano de los talleres textiles (tanto en Buenos Aires como en Sao Paulo), pero en ambos casos siempre articulados con la esfera de lo comercial, ya sea en el acopio, distribución

2 Esta perspectiva cultural en los Andes nos muestra que, desde tiempos pre-hispánicos, las culturas que habitaban y habitan el altiplano y sobre todo los valles centrales bolivianos, han mantenido una cosmovisión espacio céntrica que se manifestaba en su permanente movilidad y utilización de diferentes espacios geográficos y pisos ecológicos. La teoría de la complementariedad vertical ecosimbiótica (Condarco, 1971; Murra, 1975) hace referencia a las ancestrales y emblemáticas prácticas de movilidad poblacional gestadas en las sociedades andinas desde tiempos milenarios y que posibilitaron el surgimiento de enclaves prósperos y niveles de desarrollo avanzados.

y/o venta al detalle de hortalizas o bien manteniendo un puesto de venta en de prendas de vestir eventos como la Feria de la Salada³ en Buenos Aires o en iniciativas similares en Sao Paulo.

En todo caso podemos afirmar que son las asociaciones y/u organizaciones de residentes bolivianos en el exterior las instancias que en buena parte constituyen el eje articulador de la bolivianidad, no sólo en las actividades socio-culturales y económicas productivas de dichos migrantes, sino también se convierten en los espacios estratégicos a partir de los cuales podemos reconocer algunas dinámicas de movilidad social en los lugares de destino y -por ende- en los lugares de origen gozar de mayor prestigio.

2 MIGRACIÓN TRANSFRONTERIZA BOLIVIANA A LA ARGENTINA Y EL BRASIL

En Bolivia los procesos emigratorios fronterizos han sido una constante durante muchos años. Algunos de ellos incluso pueden ser considerados históricos, como es el caso de la migración laboral boliviana a la Argentina, cuyos orígenes y magnitudes pueden ser rastreados desde hace más de un siglo atrás, aunque los momentos de masificación corresponden a las dos últimas décadas del siglo pasado. Si bien son muchos y muy variados los destinos emigratorios de los bolivianos en el exterior, durante las últimas décadas estos procesos focalizaron como lugares de destino masivo básicamente a cuatro países: Argentina, Estados Unidos, Brasil y recientemente España.

Uno de los problemas al estudiar el hecho migratorio en Bolivia tiene que ver con la obtención de datos oficiales sobre la cantidad de residentes en el exterior. En todo caso, la cuantificación de la población boliviana en situación migratoria es una incógnita que suele ser utilizada desde diversos espacios (políticos, económicos, sociales, etc.) ya sea para magnificar, ya sea para invisibilizar o bien para dramatizar unas realidades que hasta hoy se nos presentan con demasiados vacíos.

En el año 2012 se realizó en Bolivia el Censo Nacional de Población y Vivienda en el cual por primera vez se incorporó una pregunta sobre el tema emigración internacional. La pregunta indagaba si en los hogares, durante los últimos 10 años, algún miembro había emigrado al exterior, si la respuesta era positiva se abrían otras preguntas respecto al país de residencia de esa persona, su edad y sexo. Los resultados arrojados por el censo dan un total de 487.995 bolivianos que entre el 2002 al 2012 habría emigrado del país, primando ligeramente las mujeres con un 51.03%, frente a los varones con un 48.97%. El destino principal de los emigrantes bolivianos en este periodo fue la república de la Argentina con un 38,22%, seguido de España con un 23,88%, el Brasil con 13,18%, Chile con 5,95% y Estados Unidos con 4,20%. El restante 20 por ciento se dispersa en un abanico muy amplio de países entre los que sobresalen Italia, Cuba, Perú, Reino Unido, Suiza y Japón (INE, 2014).

3 La Feria Comercial de “La Salada” es uno de los mayores espacios comerciales a cielo abierto de Sudamérica. El Conglomerado de Ferias de La Salada se encuentra ubicado en un predio de más de 20 hectáreas en la localidad de Ingeniero Budge, una de las zonas más pobres del partido de Lomas de Zamora (provincia de Buenos Aires)

Si bien estos datos reflejan en términos generales las percepciones que se tenían sobre los destinos emigratorios, en términos de cuantificación los datos son bastante inferiores a las cifras que se manejaban con anterioridad. Es claro que el umbral temporal que la pregunta del censo establecía (últimos 10 años) puede ser una causal de ello, más aun tomando en cuenta el carácter estructural de las dinámicas migratorias en Bolivia y su sostenido crecimiento desde mediados de los años ochenta. De hecho, si recurrimos a los datos que desde la Cancillería boliviana (DGRC, 2010) se manejan para los cuatro destinos internacionales más importantes tendríamos que en Argentina habría alrededor de un millón 200 mil bolivianos; en España, 240 mil personas; y en Estados Unidos y Brasil, más de 200 mil bolivianos en cada uno. En todo caso, diversas fuentes (OIM, PMH) señalan que cerca de un 20 por ciento de la población boliviana se halla más allá de sus fronteras.

Un aspecto fundamental al momento de considerar los procesos de movilidad poblacional en Bolivia tiene que ver con la necesidad de vincular el estudio de la migración interna (ya sea campo ciudad o urbana–urbana) con la migración internacional, en tanto proceso continuo e histórico, donde lo rural se halla en lo urbano y lo urbano es rápidamente incorporado a circuitos migratorios transnacionales contemporáneos. En lo que hace a la migración interna en Bolivia, cobra importancia analizar los procesos de rápida urbanización que se desarrollan desde hace más de dos décadas, con la consolidación de tres áreas metropolitanas en las principales ciudades del país, (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) que conforman un eje económico, social y político con perspectivas positivas de desarrollo y vinculación con otras regiones y el exterior (BLANES, 2006).

Para los fines de este artículo nos centraremos en analizar los dos destinos fronterizos más importantes para la emigración boliviana: la Argentina y el Brasil. En el primer caso, sobre todo Buenos Aires, que como destino emigratorio boliviano es histórico; y en el segundo caso exclusivamente en Sao Paulo, será abordado con menos intensidad debido a la menor disponibilidad de información secundaria. Si bien en lo que va del presente siglo los estudios e investigaciones desarrollados en el país sobre la temática migratoria internacional son cada vez mayores y diversificados, hay que reconocer que aún existen significativos vacíos en diversos ámbitos de su tratamiento (impactos de las remesas, efectos de género y generacional, la variante étnica, lógicas de circulación, etc.), así como desarrollos desiguales en sus abordajes, siendo la presencia boliviana en la Argentina lo más trabajado.

La movilidad poblacional boliviana en busca de trabajo hacia Argentina tiene una historia de siglos. Tenemos antecedentes ya en el siglo XVIII donde muchas de las haciendas -desde Tucumán hacia el norte-, ocupaban mano de obra indígena y del "collado", como se denominaba a la población del actual territorio boliviano. En cierta medida, la economía del norte argentino estaba articulada a la economía minera de Potosí (en el sur de Bolivia) en más de un sentido, situación que se mantuvo durante los primeros años de la república.

Hacia 1920 la migración de mano de obra boliviana hacia la Argentina comienza a aumentar en importancia. El fenómeno se da principalmente en el norte argentino, donde la industria azucarera -que antes se encontraba concentrada en la provincia de Tucumán- se expande hacia las provincias de Salta y Jujuy. En el censo argentino de 1947 casi el 88% de los inmigrantes provenientes de Bolivia se establecieron en estas provincias, y sólo un 7% se encontraba instalado en la provincia de Buenos Aires (GRIMSON, 1999). En décadas posteriores

y debido al proceso de sustitución de importaciones, los movimientos poblacionales fueron concentrando su flujo hacia las áreas industriales que estaban situadas en las márgenes de las grandes ciudades, principalmente de Buenos Aires y dedicada al rubro de la construcción.

Ya en la década de los años ochenta el flujo de migrantes bolivianos aumentó, principalmente por la crisis económica boliviana que se vivió durante esos años y por la implementación del programa de ajuste estructural neoliberal llevado adelante desde 1985 en Bolivia. Estaba claro que los desplazamientos se habían reorientado hacia el centro urbano más importante en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida. Los años noventa marcaron un periodo de estabilidad y en cierto modo de auge migratorio, en virtud de las características económicas de dolarización que asumió la república Argentina y también por la amnistía declarada en ese país (1999) que posibilitó la legalización de unos 110 mil bolivianos, la gran mayoría en Buenos Aires. Durante estos años se consolidaron y ramificaron muchas de las trayectorias migratorias anteriores y que correspondían al tipo urbano-urbano, tanto así, que fueron estas sólidas redes estructuradas las que amortiguaron los efectos de la crisis que vivió la Argentina hacia finales del 2001. En todo caso, el tiempo transcurrido tras la severa crisis argentina ha logrado estabilizar los flujos poblacionales entre estos dos países, aunque está claro que los niveles de ahorro y remesas característicos del periodo de dolarización se han diluido (BENENCIA, 2010 - 2011).

Alejandro Grimson (1999) detalla cómo los migrantes bolivianos asentados en Buenos Aires desarrollaron diversas estrategias, tanto para adquirir un trabajo, una vivienda y documentación, como para reunirse y construir en el nuevo contexto urbano lugares y prácticas de identificación; para él,

“[...] En Buenos Aires hay múltiples ámbitos de producción y re-construcción de identidades vinculados a la ‘colectividad boliviana’. Es un tejido social diverso y disperso por distintas zonas de la ciudad que incluye bailantas, restaurantes, fiestas familiares y barriales, ligas de fútbol, programas de radio, asociaciones civiles, publicaciones, ferias y comercios de diferente tipo, dando cuenta de múltiples espacios vinculados con la bolivianidad [...]”. (GRIMSON, 1999, p. 33-34)

Con el ánimo de subrayar algunos elementos mencionados por Grimson y que son fundamentales a la hora de generar interacciones con este contingente de migrantes debemos resaltar los procesos de ‘territorialización transnacional’ que se operan entre los dos países y cuyos horizontes culturales e identitarios definen un perfil propio que involucra a más de una generación. También es digno de destacar los niveles organizativos que despliegan los bolivianos en sus diversas actividades así como la incursión y permanencia en los medios de comunicación social, elementos que serán desarrollados más adelante.

Por su parte, el crecimiento geopolítico y económico del Brasil durante las últimas décadas ha convertido a este país en un polo de atracción de migrantes sudamericanos, condición que antes ostentaba casi en solitario la Argentina. La presencia boliviana en Sao Paulo no es un hecho nuevo; sin embargo, los estudios e investigaciones sobre esta presencia son muy escasos, tanto en el Brasil como en Bolivia. Podemos encontrar antecedentes ya en la década de los años

cincuenta, pero será recién a finales de la década de los años ochenta cuando esta presencia se hace significativa, cobrando otro momento de fuerte crecimiento durante el primer decenio del presente siglo.

El perfil característico de los/as migrantes de Bolivia hacia el Brasil está dado por el hecho que en su mayoría son jóvenes de ambos sexos (si bien no se puede precisar porcentualmente la relación, es también evidente la sistemática incorporación de mujeres en dichas dinámicas), muchos de ellos solteros con escolaridad media y atraídos fundamentalmente por las promesas de buenos salarios en talleres textiles de empleadores que en los últimos años son bolivianos y que incursionaron en la industria de la confección textil, desplazando para ello a inmigrantes coreanos. Suelen ser oriundos de diversas partes de Bolivia pero sobre todo de zonas periurbanas de La Paz, El Alto y Cochabamba. La gran mayoría de estos inmigrantes se hallan en una situación migratoria de irregularidad (SILVA, 2006).

Es así que desde el punto de vista ocupacional, los y las bolivianos/as inmigrantes en el Brasil, desde los años ochenta, trabajan en su gran mayoría en el sector de la costura, por ser un segmento del mercado laboral que no exige experiencia previa ni edad mínima para la faena, lo cual le permite incorporar menores de edad sin mayor inconveniente y en condiciones de insalubridad ya que este ámbito de producción escapa a los controles y regulaciones del ramo.

Este modo de producción se enmarca en el modelo de ‘acumulación flexible’ del capital, donde la producción se da en base a la cantidad de prendas que el trabajador/a es capaz de costurar en el día. Resulta evidente también que las reglas de trabajo son permeadas por relaciones de parentesco y paisanaje que engloban y albergan relaciones de subordinación de la mano de obra, sobre todo la de mujeres. El producto final es vendido de manera general en los mercados locales de las ciudades, muchas de ellas bajo nombres de marcas muy conocidas (FREITAS, 2009).

En el caso de Brasil, uno de los autores que con mayor sistematicidad y dedicación ha investigado a los migrantes bolivianos es Sidney Antônio da Silva (1997, 2005) quien aborda desde una mirada antropológica la presencia poco conocida de la colectividad boliviana en Sao Paulo. Esto lo hace desde diversas entradas, privilegiando el tema de la inserción laboral en los talleres textiles de costura, donde el trabajo y la convivencia se dan en condiciones altamente precarias así como de indocumentación. Sin embargo, en la medida en que existe un fuerte involucramiento de la Iglesia Católica a través de las “Pastorales de Movilidad Humana” con la colectividad boliviana en este país, se cuenta también con cierta información proveniente de esta fuente. En los últimos dos años asistimos también al involucramiento de nuevos investigadores académicos que son atraídos sobre todo por la temática del trabajo textil que va en notable incremento (FREITAS, 2009).

Debemos destacar que este tipo de trabajo textil, en tanto nicho laboral transnacional que concentra mano de obra boliviana, está también presente en Buenos Aires. La historia y desarrollo de los talleres textiles allí como sector productivo tienen un fuerte impulso en los años ochenta, período definido como neoliberal donde variables como el desempleo, la reconversión económica, los procesos migratorios en busca de trabajo y mejores oportunidades de vida, como producto directo de las crisis y estallidos sociales en la región, alcanzan su momento de constitución en la década de los noventa.

Respecto a los talleres, los talleristas y los trabajadores, Jorge Vargas (2010) nos advierte para el caso de Buenos Aires que responde al mismo patrón que Sao Paulo, sobre lecturas y aproximaciones controversiales que se generan cuando se habla del trabajo en los talleres de costura, a partir de nociones como "trabajo esclavo", "en negro", "marginal" e "informal". Dichas interpretaciones tienden a soslayar la complejidad, los cambios e hibridaciones de los procesos en los cuales intervienen y construyen de modo cotidiano los sectores migrantes involucrados, en procesos colectivos que por otra parte ya suman más de dos décadas de desarrollo en la actividad productiva laboral y económica local. Utilizar el término esclavo para referirse a una actividad productiva inserta en un sistema social y en un modo de producción del capital no permite generar herramientas de conocimiento adecuadas y productivas. Algo de ello ocurrió con el abordaje de situaciones presentes en los talleres textiles. De ahí que se debe partir desde otros puntos de vista, con otras herramientas conceptuales, abordar la situación como procesos complejos y cambiantes, evitando reducirlas al campo de la simplificación y el prejuicio.

3 EL TRABAJO BOLIVIANO EN LOS TALLERES TEXTILES DE BUENOS AIRES Y SAN PABLO

La historia y desarrollo de los talleres textiles en la Argentina como sector productivo con las características actuales comienza en los años ochenta, período definido como neoliberal en términos económico-políticos, donde variables como el desempleo, la reconversión económica, los procesos migratorios en busca de trabajo y mejores oportunidades de vida, como producto directo de las crisis y estallidos sociales en la región, y alcanzan su momento de constitución en la década de los noventa, decenio gobernado por Menem, gobierno que a nivel local realizó la aplicación de las políticas impulsadas a partir de las premisas diseñadas por el Consenso de Washington: retiro activo y reducción del Estado, cierre masivo de fuentes de empleo, reconversión económica hacia la especulación financiera. etc.

Durante el 2010 la economía volvió a expandirse significativamente, registrando un crecimiento interanual del 9,2%, bastante por encima del promedio de la región. Dicho crecimiento trajo aparejada una disminución de la tasa de desocupación, que pasó del 8,4% en el último trimestre de 2009 al 7,3% en el mismo período de 2010. En el primer trimestre de 2011 el crecimiento interanual del PIB fue del 9,9%, lo que implica un piso de crecimiento del 6,1% para el resto del año. La mayor inmigración regional procede desde Bolivia.

En el año 2006 un incendio que acabó con la vida de seis personas sacó a la luz las abusivas condiciones de trabajo en una red de plantas textiles clandestinas de Buenos Aires. Las dos mujeres y cuatro niños que perdieron la vida estaban encerrados dentro del taller textil. La Unión de Trabajadores Costureros (UTC), una asamblea de trabajadores indocumentados del sector textil, ha denunciado en los últimos años más de 8.000 casos de abusos laborales dentro de los casi 400 talleres textiles clandestinos de la ciudad. Unos 100.000 inmigrantes indocumentados trabajan en esas plantas de producción inseguras, con un salario medio, cuando cobran, de 100 dólares mensuales.

Respecto a los talleres, los talleristas y los trabajadores Jorge Vargas (2010) nos advierte sobre lecturas y aproximaciones muy controversiales que se generan cuando se habla del trabajo

en los talleres de costura, a partir de nociones como las de: "trabajo esclavo", "en negro", "marginal e informal", dichas interpretaciones tienden a soslayar la complejidad, los cambios e hibridaciones de los procesos en los cuales intervienen y construyen de modo cotidiano los sectores migrantes involucrados, en procesos colectivos que por otra parte ya suman más de dos décadas de desarrollo en la actividad productiva, laboral y económica local. Utilizar el término esclavo para referirse a una actividad productiva inserta en un sistema social y en un modo de producción del capital no permite generar herramientas de conocimiento adecuadas y productivas. Algo de ello ocurrió con el abordaje de situaciones presentes en los talleres textiles. Ante una tragedia como el incendio del taller de Caballito, la mirada generalizada posterior fue encontrar el mismo tipo de situación de explotación laboral y humana en la actividad productiva en general. Desde entonces todo taller textil en el que participan ciudadanos de origen boliviano es sospechado, si no culpable, de ser esclavista.

Insistimos que no se trata de desconocer u ocultar la existencia de ese tipo de abusos, de lo que se trata es de abordarlos desde el conocimiento por un lado, para comprender los procesos que conducen a esa condición y para quienes deban generar acciones institucionales desde el ámbito público, lo hagan generando soluciones efectivas y reales como ciudadanos, trabajadores, pequeños empresarios y atendiendo al sentido de dignidad y autonomía.

El otro punto señalado por Vargas es la "criminalización de la actividad productiva". Esto ocurre con la actividad de los talleres textiles, en términos generales se criminalizó la actividad laboral del sector; ante la actividad delictiva de una parte, esa modalidad se trasladó a todo el sector como condición asociada.

De ahí que se deben partir desde otros puntos de vista, con otras herramientas conceptuales, abordar la situación como procesos complejos y cambiantes, evitando reducirlas al campo de la simplificación y el prejuicio.

Una de las causas de que muchas unidades productivas textiles deban estar obligadas a apelar a grados de informalidad laboral o tributaria es porque en la distribución de ganancias y beneficios de todo el sector, estos favorecen abiertamente a los fabricantes y grandes marcas y no al sector laboral. La ausencia del Estado para equilibrar esta desigualdad e injusticia es notoria. No se trata de que no se hayan establecido precios y parámetros en las negociaciones colectivas. Se trata de que estas aún no lleguen al sector de talleristas y trabajadores, y que en la realidad están sujetos al interés y arbitrio de intermediarios y fabricantes.

Magliano (2007) señala que la migración de mujeres bolivianas hacia Argentina ha sido históricamente parte de un proyecto migratorio familiar, y si bien en los últimos años aumentó el número de mujeres que arribaron solas, todavía la mayor parte de este flujo se desplaza hacia este país en contextos familiares, de ahí la importancia de la familia para analizar el rol de la mujer boliviana en este proceso, y la persistencia de relaciones de género desiguales en ámbitos familiares y sociales.

Asimismo, cuando la mujer se mueve como integrante de un grupo familiar, cuando la familia ejerce control a través de las redes sociales o parentales, cuando no disponen de sus ingresos, o cuando son indocumentadas y ocupan puestos de trabajo en el sector informal de la economía, son mayores las probabilidades de que no se modifiquen los roles de género (HUGO,

2000). Además, las actividades productivas y los aportes económicos que realizan las migrantes bolivianas no generan necesariamente una autonomía e independencia en el ámbito de la familia, esto va a depender, en muchas ocasiones, del tipo de trabajo que llevan a cabo estas mujeres y de la forma en que lo obtienen. En efecto, la estratificación de género, etnia y clase en los mercados de trabajo en las comunidades de arribo profundiza la desigualdad, discriminación y exclusión que afecta a esta población, situación que refuerza también los roles de género.

Por su parte Tanja Bastia (2010) en su texto sobre las relaciones de género y los cambios sociales en la migraciones urbanas para el caso de Cochabamba señala que “[...] *la inserción laboral de los emigrantes bolivianos en Buenos Aires mostró que fue más fácil para las mujeres conseguir trabajo en el periodo inmediato a su llegada [...]*” (BASTIA, 2010, p. 77). Establece también que en el caso de las manufacturas textiles de Buenos Aires, si bien se emplean en igual porcentaje hombres y mujeres, pareciera que en los últimos años habría un leve aumento de las mujeres.

Del total de encuestados, el 45% trabajaron en talleres textiles, siendo este oficio una opción mucho más importante para las mujeres que para los hombres, ya que más de la mitad de ellas (52,5%) se habían sustentado principalmente por medios de este oficio mientras sólo lo habían hecho así aproximadamente un tercio de los varones encuestados. Según la encuesta, en este sector los hombres ganaban el doble del sueldo mensual de las mujeres. (BASTIA, 2010, p. 80).

Si bien los procesos migratorios permiten a las mujeres bolivianas opciones de generación de recursos económicos de manera autónoma reposicionándolas desde un rol más activo en el seno de sus familias, también parece ser que su inserción laboral tiende a ser provisional lo cual incide en cierta medida en sus retornos a la comunidad.

Por su lado la economía brasileña demostró en 2010 su vigor, al recuperarse rápidamente del impacto de la crisis internacional, con un crecimiento de su producto interno bruto (PIB) del 7,5%, el mayor observado desde 1986. Esa expansión se produjo gracias a la respuesta del mercado interno y a la recuperación de las exportaciones. Sin embargo, el aumento de la demanda interna y el alza de los productos básicos en el comercio exterior influyeron en la inflación, que en 2010 alcanzó el 5,9%, cifra que las autoridades económicas consideraron una amenaza, dada su cercanía al límite superior de la meta inflacionaria, fijado en el 6,5%.

El crecimiento geopolítico y económico brasileño convierte a este país en un polo de atracción de migrantes sudamericanos, que antes ostentaba Argentina. A medida que la economía de Brasil siga creciendo, es probable que se abran nuevas fábricas para sustituir a las que cierran las autoridades. Así, todavía parece fácil atraer a los inmigrantes pobres a las grandes ciudades con promesas de una vida más digna y un futuro mejor.

La presencia boliviana en San Pablo no es un hecho nuevo. Podemos encontrar antecedentes ya en la década de los años cincuenta, pero será recién a finales de la década de los años ochenta cuando esta presencia se hace significativa cobrando otro momento de crecimiento en los últimos años. El perfil característico de los/as inmigrantes de Bolivia está dado por el hecho que en su mayoría son jóvenes de ambos sexos (si bien no se puede precisar porcentualmente la relación es también evidente la sistemática incorporación de mujeres en dichas dinámicas),

muchos de ellos solteros con escolaridad media y atraídos fundamentalmente por las promesas de buenos salarios en talleres textiles de empleadores coreanos, pero que en los últimos años muchos bolivianos también incursionaron en la industria de la confección. Suelen ser oriundos de diversas partes de Bolivia pero sobre todo de zonas periurbanas de La Paz, El Alto y Cochabamba. La gran mayoría de estos inmigrantes se hallan en una situación migratoria de irregularidad.

Desde un punto de vista ocupacional, los y las bolivianos/as inmigrantes en el Brasil, desde los años ochenta, trabajan en su gran mayoría en el sector de la costura, por ser un segmento del mercado laboral que no exige experiencia previa ni edad mínima para la faena, lo cual le permite incorporar menores de edad sin mayor inconveniente y en condiciones de insalubridad ya que esta ámbito de producción escapa a los controles y regulaciones del ramo. Este modo de producción se enmarca en el modelo de ‘acumulación flexible’ del capital, donde la producción se da en base a la cantidad de prendas que el trabajador/a es capaz de costurar en el día. Resulta evidente también que las reglas de trabajo son permeadas por relaciones de parentesco y paisanaje que engloban y albergan relaciones de subordinación de la mano de obra, sobre todo el de mujeres. El producto final es vendido de manera general en los mercados locales de las ciudades, muchas de ellas bajo nombres de marcas muy conocidas.

4 BIBLIOGRAFIA

BENENCIA, Roberto. Los inmigrantes bolivianos, ¿sujetos de agenda política en la Argentina? In: FELDMAN-BIANCO, Bela; RIVERA SÁNCHEZ, Liliana; STEFONI, Carolina; VILLA MARTÍNEZ, Marta Inés (Compiladoras). *La construcción social del sujeto migrante en América latina: prácticas, representaciones y categorías*. Ecuador: CLACSO-FLACSO-Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2011.

BENENCIA, Roberto. El infierno del trabajo esclavo: la contratación de las ‘exitosas’ economías étnicas. In: GARCÍA, Antonio Agustín; GADEA, María Elena; PEDREÑO, Andrés (Eds.), *Tránsitos migratorios: contextos transnacionales y proyectos familiares en las migraciones actuales*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia, 2010.

BLANES, José. *Bolivia. Áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía*. La Paz: ILDIS, 2006.

CONDARCO, Ramiro. *El escenario andino y el hombre*. La Paz: Renovación, 1971.

DIRECCIÓN GENERAL DE RÉGIMEN CONSULAR (DGRC). *Informe Anual, 2010* (mimeo).

FREITAS, Patrícia Tavares. *Imigração e Experiência Social: o circuito de subcontratação transnacional de força-de-trabalho boliviana para o abastecimento de oficinas de costura na cidade de São Paulo*. Tesis de Maestría, Instituto de Filosofía y Humanidades, Universidad Estadual de Campinas, 2009.

GRIMSON, Alejandro. *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE). *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 2014.

MURRA, John. *Formaciones económicas y políticas en el mundo andino*. Lima: IEP, 1975.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Perfil Migratorio de Bolivia*. Buenos Aires: OIM Oficina Regional para América del Sur, 2011.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Relevamiento y diagnóstico de las asociaciones de la colectividad boliviana en Argentina. Informe final*. Buenos Aires: OIM-CEMLA, 2004.

SILVA, Sidney. *Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade*. In: Estudos Avançados, v. 20, n. 57, pp. 157-170, 2006.

SILVA, Sidney. *Inmigrantes no Brasil. Bolivianos, a presença da cultura andina*. Sao Paulo: Companhia Editorial Nacional, 2005.

VARGAS, Jorge. *Talleristas y trabajadores. Mi razón no pide piedad*, 2010 (mimeo).

SOBRE LAS RELACIONES ENTRE ECONOMIA, DEMOCRACIA Y REVOLUCIÓN

ABOUT THE RELATIONSHIP AMONG ECONOMICS, DEMOCRACY AND REVOLUTION

*José Luis Coraggio*¹

Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Bs.As.), Argentina

Resumen: En este trabajo se proponen algunas definiciones básicas para orientar una investigación sobre los procesos recientes en América Latina bajo gobiernos con proyectos nacional-populares, usualmente denominados de “nuevas izquierdas”. Se propone un paralelo entre economía y democracia sustantiva, por un lado, y democracia a formal y sustantiva, por el otro. Se esquematizan varios senderos lógicamente posibles de transformación política y económica y se plantean algunas hipótesis sobre su interdependencia. La hipótesis principal es que, para evitar ser revertidos, estos procesos requieren una radicalización de la democracia.

Palabras-clave: America Latina; Democracia; Revolución.

Abstract: This paper intends to provide some elementary definitions to guide an investigation about the recent Latin American processes headed new left governments. A parallel is proposed between formal economy/formal democracy, on the one hand, and substantive economy/substantive democracy on the other. Possible logical paths of political and economic transformation are sketched and some hypotheses regarding their mutual causality are advanced. The main hypothesis posed is that, for avoid reversibility; these processes should include an effective radicalization of democracy.

Keywords: Latin America; Democracy; Revolution.

¹ Doctor, Investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento; E-mail: <jlcoraggio@me.com>. Recibido en: 16.09.2016; acepto en: 07.11.2016.

1 INTRODUCCIÓN

En América Latina están ocurriendo procesos sociales y políticos que han sido caracterizados como de “nuevas izquierdas gobernantes” (CORAGGIO y LAVILLE, 2014, “a”) y, en algunos casos, como “revoluciones del Siglo XXI”. Es imperioso explicar y comprender esos procesos que caracterizan lo nuevo en la región, y seguramente esa indagación no se hará sin conceptos. Este trabajo propone explicitar un marco conceptual básico, casi elemental, para analizar qué clase de transformaciones se han venido experimentando en esos casos y en qué sentido pueden ser consideradas revolucionarias.

Dado que las ciencias sociales participan de un campo de fuerzas donde se disputa la hegemonía, cualquier concepto derivado de un pensamiento crítico debe ubicarse por referencia a los hegemónicos. Propondremos como horizonte imaginario y deseable la conjunción de una democracia y una economía sustantivas. En esto, será cuestionada la separación entre esfera política y esfera económica, así como los paradigmas de democracia formal y economía formal y su supuesta correspondencia virtuosa.

Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela², son tomados como referentes, individualmente y como conjunto dentro del contexto regional y global. Mucho hay para indagar: en qué consiste la diferencia de esos procesos respecto a las situaciones precedentes y en relación al espectro de los que suelen denominarse gobiernos “progresistas”, en particular los socialdemócratas? En qué y por qué causas se diferencian entre ellos y cuáles son sus posibilidades de desarrollo a futuro? quienes han sido y pueden ser sus sujetos? Por último: qué significa ser de izquierda en esta región y en este momento histórico y qué perspectivas tienen los procesos y prácticas en que se encarnan?

La intención de este trabajo es plantear hipótesis de trabajo para una investigación que provea una mejor comprensión de la actualidad y la potencialidad de los procesos estudiados y de sus raíces históricas. Hay urgencia en esto, resultante de su vulnerabilidad actual o potencial, ya sea por sus contradicciones internas o por las fuerzas económicas y políticas, nacionales e internacionales desplegadas para abortarlos. Por lo tanto se requiere evitar que los tiempos académicos se desfasen de los que demandan los sujetos sociales involucrados. En consecuencia, no se pretende otra cosa que proponer unos pocos conceptos que pueden ser útiles para organizar un debate y una respuesta a esas preguntas que vaya mas allá de la mera opinión.³ Por otro lado, dado el estado líquido del campo teórico, se justifica que la elucidación de los conceptos pueda ser provisoria e incompleta, pretendiendo orientar investigaciones empíricas en su fase inicial y abiertos a su rectificación sobre la marcha.

² Esa selección de países es la adoptada por el proyecto “Democracias en Revolución y Revoluciones en Democracia”, dirigido por Ramón Torres y coordinado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN). Desde nuestro punto de vista tienen fuertes diferencias, pero un rasgo común es que en todos ellos se han establecido regímenes con representantes elegidos mediante procedimientos de la democracia formal, para cumplir un programa antineoliberal, impulsado por movimientos sociales y/o políticos que expresaban a buena parte de los sectores populares de esas sociedades que percibían a los agentes políticos del neoliberalismo como un enemigo común. Esto abarcó desde la masa de población carenciada y excluida hasta los sectores medios y los pequeños y mediano empresarios afectados por las políticas llevadas a cabo por gobiernos que pueden ser calificados como socialdemócratas, todo lo cual induce a pensar en una orientación de “nueva izquierda”. Tres de esos líderes proponen un Socialismo del Siglo XXI (en los países andinos); los otros tres son políticos o activistas sociales con orientación popular y fuertes antecedentes de resistencia al neoconservadurismo político y su programa económico neoliberal.

³ Al elaborar estas notas no se han seguido a cabalidad las reglas del trabajo académico, que supone, entre otras cosas, dar cuenta de una parte relevante de lo previamente escrito sobre la cuestión que encaramos.

2 CONCEPTOS GENERALES: ECONOMÍA

La *economía formal*,⁴ que se intenta justificar en postulados antropológicos (*homo economicus*) construye un tipo ideal de sistema económico: la economía *de* mercado. Ésta sería la única forma de institucionalización de los procesos económicos de producción, distribución, circulación y consumo de manera de asegurar que los comportamientos económicos cotidianos sean racionales y, por tanto, que lo sea la economía como un todo.

Tal racionalidad es instrumental, maximizadora de la utilidad individual y, como consecuencia, de la acumulación, supuestamente sin límites éticos. Dentro de las reglas del mercado (entre otras: cumplimiento de los contratos, respeto a la propiedad privada, papel subsidiario del Estado) cada individuo se apropia, para consumir o acumular, de lo que logra con su participación en la producción de bienes o servicios. Se postula que en tal situación la economía tenderá a un equilibrio óptimo en que se maximice el bienestar de la sociedad.

Para que esto se realice deben cumplirse varias condiciones: individuación, competencia, transparencia, información plena, libertad de empresa (sin restricciones desde la política o la sociedad organizada), separación de la esfera económica de la política y de la cultural (vistas como obstáculos, aceptables en tanto sean mercantilizadas). Los dos roles que asumen los miembros de la sociedad son el de productor y el de consumidor. En suma, debe darse (o construirse) una autonomía del mercado como mecanismo autorregulado, reduccionista y homogeneizante. Valores como la justicia o la solidaridad también son considerados obstáculos para la racionalidad económica.

Cabe aclarar que, aún siendo críticos del neoliberalismo y sus fundamentos teóricos, esto no implica que algunas formas propuestas por el pensamiento liberal no puedan/deban ser adoptadas como una contribución al bien común.⁵

La “*economía real*” hace referencia a las condiciones efectivas de institucionalización de los procesos económicos y de sus consecuencias en una sociedad concreta. Por ejemplo, en lo que hace a las formas de producción (tecnología, relaciones con la naturaleza, relaciones de cooperación y complementariedad), a las reglas que rigen el acceso a la propiedad y sus usos, los límites al extractivismo o a la desigualdad, a los mecanismos de distribución y redistribución de la riqueza, a los diversos modos de intercambio, de los cuales el mercado es solo uno, y al consumo. En fin, las formas particulares de organización y coordinación del metabolismo socio-natural (CORAGGIO, 2011).

Más allá de todo tipo ideal, en las economías empíricas coexisten conflictivamente diversos principios éticos que se manifiestan en las prácticas cotidianas, en las políticas públicas, en los discursos técnicos o intelectuales, así como en los proyectos sociales, lo que implica la presencia de una lucha por la hegemonía y, por tanto, de la política.

⁴ Fue Karl Polanyi quien diferenció y contrapuso economía formal y economía sustantiva (POLANYI, 2012).

⁵ En un trabajo reciente afirmamos que en general las izquierdas revolucionarias del Siglo XX pretendían, en primer lugar, restituir la democracia formal que venía siendo negada por el conservadurismo mediante el fraude, el golpe de estado y las dictaduras, buscando permitir la libre expresión de las mayorías en cuya defensa se planteaba la revolución. Lo que no significa que tales izquierdas no tuvieran un proyecto de radicalización de las instituciones de la democracia, de transformación de la matriz productiva y de las relaciones sociales de producción bajo la dirección/inducción del Estado.

Necesitamos el concepto de economía real para referirnos al punto de partida empírico, que en nuestros países podríamos calificar como economía deforme o incompleta desde la perspectiva de cualquiera de las concepciones enunciadas: hay mercado pero está lejos del desarrollado en países centrales del sistema mundo y, por supuesto, del modelo ideal de mercado libre; hay reproducción de la vida digna para unos, pero una parte de la sociedad es puesta en condiciones de mera supervivencia biológica y expuesta a una muerte innecesaria.

Un asunto central es cómo se traducen o articulan las determinaciones económicas con las políticas. Reconociendo la diversidad de formas de producción y reproducción que coexisten más o menos articuladas en cada sociedad, considerarlas como capitalistas periféricas supone la centralidad del régimen de acumulación privada y el modo de regulación del conjunto a escala global, y allí la política y el Estado juegan un papel relevante.

Por su lado, la *economía sustantiva* se apoya en la crítica teórica y ética a la absolutización de la racionalidad instrumental del liberalismo económico (hoy neoliberalismo) que, sumado a lo anterior, propugna la adopción de procedimientos de cálculo motivados por la maximización de la utilidad individual, compitiendo todos contra todos, con resultados dispares entre quienes tienen éxito y quienes fracasan (lo que el mercado vendría a institucionalizar como principio absoluto de integración social de la economía). Por el contrario, la economía sustantiva afirma que la racionalidad instrumental debe estar subsumida por la racionalidad reproductiva de la vida (HINKELAMMERT y MORA, 2009), que supone que todos los seres humanos deben tener asegurado su sustento. Es desde esa perspectiva que se propone examinar la economía real, estableciendo reglas y normas específicas a ese campo de acción, reconociendo la existencia de una diversidad de motivaciones de los individuos o comunidades no reducibles al utilitarismo. (CAILLÉ, 2010)

Hemos propuesto la siguiente definición de *Economía Social*, inscrita en la corriente de la economía sustantiva⁶: el sistema plural de instituciones,⁷ normas, valores y prácticas que organizan el proceso económico de producción, distribución, circulación y consumo, para generar las bases materiales de la realización de las necesidades y deseos legítimos de tod@s, para vivir con dignidad, con libertad responsable de opciones, en democracia y en equilibrio con la naturaleza.⁸

La definición formal afirma que no solo es posible sino que es necesario que los actores económicos, en tanto tales, prescindan de valores y principios éticos. No niega que tales valores existan, pero los clasifica como irracionales y no sujetos a análisis científicos (WEBER, 1964), cuando en realidad hay una ética del mercado (HINKELAMMERT y MORA, 2009; DUSSEL, 2014). Por su parte, la definición sustantiva incorpora

⁶ Dos estudios empíricos que incorporan elementos de esta aproximación son: Irene Ragazzini, *Economías Comunes en la Mixteca*. El alcance de las Instituciones Económicas Comunes en la Resistencia a la Economía de Mercado y la Construcción de Autonomía. Tesis de maestría en economía social – iv edición (2009-2011) Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina, y Erika Loritz, *Comunidad y mercado. Tensiones y complementariedades en la economía de Curahuara de Carangas, Oruro, Bolivia*. Tesis de Maestría en Economía Social, V Edición (2011-2013), UNGS, Buenos Aires, Argentina.

⁷ Cuando decimos “instituciones” no nos limitamos a formas de organización o a sistemas normativos legales. Incluimos en un mismo plano de importancia las prácticas recurrentes, aunque no estén formalizadas (ejemplo: las formas de expresar demandas sociales particulares o de establecer un diálogo entre distintas interpretaciones del mandato constitucional).

⁸ A partir del trabajo “Reinventar la izquierda en el Siglo XXI”, a las definiciones que veníamos proponiendo agregamos la explicitación de la libertad y la democracia como componentes de sentido de la economía.

explícitamente un principio ético: el imperativo de la reproducción de la vida humana y de la naturaleza en su conjunto.

Por otro lado, a diferencia de la teoría económica hegemónica, la teoría de la Economía Social no resultará de la mera construcción deductiva a partir de un principio económico (como podría postularse el de reciprocidad, encarnado en un imaginario *homo reciprocans*). Por el contrario, como parte de la corriente sustantivista, debe fundar y corroborar sus proposiciones con estudios históricos y antropológicos de economías empíricas, los que muestran que toda sociedad que perdure resuelve el problema económico (el sustento de todas y todos) combinando una pluralidad de principios entre los cuales Polanyi destaca los de autarquía, reciprocidad, redistribución e intercambio. Este último incluye, pero no exclusivamente, al de mercado. Esos estudios permiten también afirmar que la institucionalidad económica ha sido predominantemente una construcción política, en buena medida impuesta por la violencia.⁹

Mientras la economía de mercado sólo reconoce las necesidades que se pueden manifestar como demandas solventes, la Economía Social pone como principio ético orientador de la construcción de instituciones económicas la resolución de las necesidades de todas y todos. Esto no se reduce a las mal llamadas “básicas” (alimentación, salud, refugio y otras condiciones para la supervivencia como seres orgánicos). La vida humana de cuya reproducción se ocupa la economía sustantiva es una vida en comunidad, digna, integral, y por tanto incluye necesidades como las de participación, de conocimiento y reconocimiento, de participación, de soberanía. Todas ellas tienen condiciones y efectos materiales y requieren satisfactores sinérgicos antes que la salida consumista. (MAX-NEEF, 1986; ARANCIBIA, 2013) En esta línea, el concepto de riqueza de la economía social es el de la masa de medios útiles (bienes y servicios) para resolver necesidades, y no la masa de mercancías.

En cuanto a la relación entre política y economía, el régimen político y la forma de Estado existentes son considerados condiciones determinantes del tipo de integración social de los procesos económicos¹⁰ y por tanto entran en nuestro campo de análisis. Mientras que las dictaduras ignoran muchas de esas necesidades y para las mayorías reservan satisfactores singulares si es que no destructivos, la democracia representativa y la directa facilitan decisiones políticas válidas sobre su legitimación y plena realización. La democracia directa permite ampliar el conocimiento de lo inmediato, lo local, lo cotidiano, y la representativa puede habilitar el conocimiento de la totalidad social, del efecto de las estructuras sobre situaciones de vida cotidiana.¹¹ Según el asunto de que se trate podrá ser más eficaz una u otra combinación de ambas, sin caer en un planteo puramente funcional que ignore el fundamento cultural de cada realidad. Esta es una de las razones por la cual economía, política y cultura no pueden desgajarse ni en la realidad ni en el pensamiento de lo concreto.

3 CONCEPTOS GENERALES: DEMOCRACIA

⁹ Esto es ilustrado por la formación del sistema de mercados durante el Siglo XVIII a partir de los cercamientos, o la reciente institucionalización neoliberal de un mercado total de alcance global.

¹⁰ La hipótesis de la Economía Social es que, cuando esa integración no se da atendiendo a las reivindicaciones de las mayorías, y el mercado es liberado de restricciones sociales y políticas orientadas por el bien común, las sociedades entran en un proceso destructivo, caotizándose, perdiendo cohesión, en lo que Polanyi denominó “desencastramiento”.

¹¹ A nuestro juicio, las formas de democracia directa deben ser vigiladas y no pueden ser idealizadas, pues también pueden enmarcar prácticas clientelares, asambleas manipuladas, o funcionar alienadamente respecto al sistema global en que se insertan.

Dentro de un marco democrático, no puede haber una revolución de la sociedad sin sujetos políticos complejos que se configuren dentro de esa misma sociedad y disputen la hegemonía. Una revolución es un proceso sostenido y prolongado, y tales sujetos son contingentes en su conformación, en parte por influencia de las coyunturas económicas. Esto no puede dejar de incidir en los alcances y la dinámica de los gobiernos de las “nuevas izquierdas”.

Sin la pretensión de innovar con definiciones generales de democracia, vamos a partir de una diferenciación que consideramos relevante para el análisis de los procesos que nos convocan. Esa diferenciación, al alcance de la intuición, es la que se plantea entre democracia real, formal y sustantiva.

En la tradición liberal, la democracia es básicamente un sistema de formación y ejercicio del poder basado en la libre elección por la sociedad de sus representantes en el gobierno del Estado, la que se realiza periódicamente a través del voto del conjunto de los individuos clasificados como ciudadanos. Dentro de esto hay variaciones: esas elecciones pueden ser directas o indirectas, en ciertos casos pueden darse también decisiones plebiscitarias o por referéndum, algunos poderes como el de los jueces pueden ser vitalicios, el régimen de gobierno puede ser presidencialista o colegiado y puede haber situaciones tipificadas en que los ciudadanos revoquen el mandato otorgado.

La organización colectiva que corresponde es el partido político, asociación libre de ciudadanos con valores o propuestas compartidas, que compiten proponiendo sus candidatos a representantes. Esto aseguraría que los gobernantes de turno no tengan un monopolio de la representación sino que estén sujetos a compulsas recurrentes y al escrutinio de sus acciones.

Se postula que adoptar estos procedimientos asegurará que se defina un interés general, que reflejaría los pesos relativos de los sectores particulares diferenciados por sus intereses materiales o preferencias, de clase, género, etnia, religiosos, ideológicos, regionales, etc. derivados de determinaciones funcionales, identitarias o histórico-culturales constitutivas. Por supuesto que hablar de “pesos” no implica ponderar las calidades de las reivindicaciones expresadas, salvo la obvia de que la decisión colectiva resultante no anule el sistema democrático mismo.

En paralelo con la economía formal, al calificar esa institucionalización de lo político como “*democracia formal*” se indica que en última instancia se define por los procedimientos para elegir a las autoridades de una sociedad, lo que por ello las haría legítimas.

Tal como ocurre con la noción de “equilibrio” económico, al que permitiría llegar el juego de los intereses individuales expresados en el mercado, la usual referencia al “interés general” resulta abstracta si no se introduce un principio ético como el de la reproducción y desarrollo de la vida de todos, que sería la última instancia del “bien común” o que respondería al “interés de todos” (HINKELAMMERT y MORA, 2009).

En principio, la propuesta formal no requiere justificar un gobierno por el contenido o los resultados de sus políticas públicas. Es legítimo por haber sido elegido por la mayoría, no por los efectos sociales que logra respecto a la realización de necesidades y derechos de la población representada. En otros términos, no se explica cómo la democracia formal logra mediar entre la diversidad de intereses particulares y el bien común.

El tipo ideal de la democracia formal especifica algunos requerimientos para ser eficaz, como la igualdad de poder del voto, la garantía de una libertad negativa de las personas (ausencia de restricciones impuestas desde las instituciones políticas u otras), un comportamiento racional de los electores (que por ejemplo deje afuera los afectos, pulsiones, identificaciones). Supone asimismo una ciudadanía bien informada en una sociedad con transparencia. De hecho, prácticamente asimila el campo político a su tipo ideal de mercado.

Justamente, la Teoría de la Acción Racional propone extender la racionalidad instrumental utilitarista a toda actividad humana mediante su mercantilización, con lo que democracia formal y mercado serían coherentes. El voto es un medio para lograr fines. En todo caso, nadie elige sus autoridades por sí mismo, dada la atomización del pueblo en ciudadanos, aún si cabe la participación en ámbitos de asociación por afinidad (los partidos). Se trata entonces, como en el mercado, de “*apuestas probabilísticas*”.

En las sociedades reales, pretender realizar ese tipo ideal implica separar el campo político, donde se encuentran los ciudadanos, de los campos económico, social y cultural de la sociedad como un todo, donde los individuos y grupos concretos desenvuelven sus vidas, campos en que no se requeriría la igualdad de acceso a la riqueza, la no discriminación, etc. Es más, cuando se postula la coherencia entre democracia formal y economía formal, la mercantilización generalizada refuerza la tendencia a que la sociedad se polarice entre ricos y pobres, entre incluidos y excluidos, lo que constituye una pobre base para la igualación del poder ciudadano.

En cuanto a la *democracia realmente existente*, el adjetivo “real” se ha utilizado principalmente para marcar sus distancias respecto al tipo ideal de la democracia liberal. Lo que implica que es desde este paradigma que se tiende a analizar y juzgar las formas políticas reales. Correspondería ubicar “*fallas*” ocasionales en su implementación concreta, equivalentes a las fallas del mercado de la economía formal que, una vez identificadas, podrían ser encapsuladas y reintegradas por el principio de mercado.¹²

La formación de monopolios es una tendencia *intrínseca* del mercado libre, que la teoría económica formal considera una anomalía, mientras que la Economía Crítica identifica como una tendencia intrínseca comprobada de este sistema. Otro tanto ocurre con la corrupción de la democracia formal, entendida no meramente como apropiación privada de recursos públicos sino como la sustitución de la voluntad de los representados por la de los representantes particulares, privatizando la política (DUSSEL, 2006). Las leyes antimonopolios o las que impiden la reelección de los gobernantes no anulan esas tendencias, meramente las contrarrestan parcialmente.

En lo que hace a propuestas alternativas a la democracia real, puede reafirmarse el modelo de democracia formal, del mismo modo que lo hace el neoliberalismo con el mercado: si la democracia o el mercado reales producen efectos socialmente destructores, lo que hace falta es más democracia formal y más mercado autorregulado siguiendo las respectivas utopías. Otra opción es proponer una alternativa institucional que rescata parte de

¹² No es otra cosa lo que se intenta, por ejemplo, mercantilizando los derechos a contaminar. Su equivalente político incluye las diversas reformas de los sistemas de representación para corregir las condiciones que vuelven ficticia la supuesta igualdad entre los ciudadanos (ejemplo: las cuotas de representantes por género).

esa democracia¹³ pero propone convalidarla no solo por el cumplimiento de sus normas utópicas sino por el contenido empírico verificado históricamente, por sus efectos sobre los grupos particulares y sobre la sociedad en su conjunto.

Retomamos aquí el término de *democracia sustantiva*,¹⁴ que se diferencia del de democracia formal, porque no se limita a un procedimiento (la forma) ni acepta que a partir de la competencia entre los intereses particulares se construye un interés general que siempre lleva a la mejor de las situaciones para la sociedad. Podría decirse que la democracia formal no tiene en cuenta los fines y logros predeterminados del gobierno, mientras que la sustantiva hace caso omiso de los procedimientos si se cumplen los fines. Pero eso no es así.

Por un lado, ambas se orientan según determinadas finalidades que serían inviolables (la prosecución de la libertad individual negativa y finalmente la protección de la propiedad privada en un caso, el logro de una vida digna en sociedad y la valoración de los comunes en el otro). De hecho, en lo fundamental, cada sistema de gobierno conlleva un conjunto y una jerarquización distinta de los derechos humanos. Es decir que la democracia formal puede ser la más adecuada para un dado sistema de derechos humanos pero no para otro, con lo que la diferencia en última instancia es entre uno u otro sistema de derechos. (HINKELAMMERT, 1987)¹⁵

Por otro lado, la sustancia tiene necesariamente forma, pero lo decisivo es lo sustantivo, y desde allí se valora la eficacia de las formas. Se proponen procedimientos, por supuesto, que en buena medida resultan del análisis crítico de *la democracia realmente existente bajo el paradigma liberal*. Por ejemplo, la democracia sustantiva puede admitir la posibilidad de que el pueblo delibere y se manifieste generando legitimidad más allá de los mecanismos de la democracia representativa.¹⁶ En todo caso, ninguna forma de decisión y acción colectiva garantiza determinados resultados. El concepto de democracia sustantiva no supone otras reglas fijas sino que admite una variedad de formas de acción y decisión colectiva, incluidas las propias de la democracia formal. Sí requiere que la efectivización de sus formas sea conducente a la reproducción y desarrollo de la vida, es decir, al sostenimiento de una economía sustantiva que, a su vez, no puede darse sin tal democracia.

Así, una democracia sustantiva supone, a la vez que seguir las reglas de la democracia representativa como contribución a la producción de legitimidad, una extendida participación directa – como individuos o bajo diversas formas de agregación de actores colectivos- en las

¹³ “La tarea de la izquierda no puede por tanto consistir en renegar de la ideología liberal-democrática sino al contrario, en profundizarla y expandirla en la dirección de una democracia radicalizada y plural.” (LACLAU y MOUFFE, 1987).

¹⁴ Proponemos tomar este concepto como correspondiente al de economía sustantiva, entendiendo que no puede haber un principio ético de última instancia distinto para cada campo de la acción humana. En consonancia con esto, ver el artículo de Yamandú Acosta “Democracia sustantiva” (ACOSTA, 2008).

¹⁵ La democracia liberal ha tendido a dar la mayor jerarquía a los derechos civiles y políticos del individuo, pero las luchas sociales han ampliado el sistema de derechos incluyendo los sociales, económicos y culturales. Hoy puede decirse que se hace perentorio avanzar en derechos que tienen que ver no solo con la vida digna de los individuos y comunidades sino con el cuidado de la diversidad de formas de vida, de los seres humanos y del resto de la naturaleza. El proyecto neoconservador que es hoy dominante pretende regresar a la absolutización de los derechos individuales, con una libertad irrestricta que permite reproducir y expandir la desigualdad en base a la propiedad privada.

¹⁶ Justamente, esta forma de expresión de la voluntad popular ha sido ejercida y en general aceptada en los procesos estudiados, habiendo sido desencadenante en cuatro de los casos de la asunción y confirmación de gobiernos con orientación popular. Sin embargo, esta relación entre los nuevos gobiernos y las movilizaciones o movimientos sociales no ha sido virtuosa en todas las circunstancias y cuestiones en juego.

decisiones de gobierno, en la gestión de lo público, en la administración de justicia, en definir los objetivos de la sociedad, en el control de las tendencias de los representantes a sustituir la voluntad del pueblo soberano, entre otras cosas instituyendo la revocabilidad y rotación de los mandatos, la afirmación de las responsabilidades de los ciudadanos y no solo de sus derechos y por último, la visibilidad de lo público. Retoma de la cultura de los pueblos originarios que no se trata de competir por el poder ejerciendo el derecho a ser elegido sino de asumir la responsabilidad de representar a la comunidad en caso de ser elegido por ésta.

Todo ello tanto para minimizar el riesgo de apropiación del poder por los representantes, como para satisfacer de manera directa una necesidad compleja: la que conjuga participación, reconocimiento del propio saber, aprendizaje y pertenencia a una comunidad. Otra razón por la que las formas no le son indiferentes: una dictadura, aunque garantice el acceso a los bienes requeridos para satisfacer las necesidades “básicas”, impide realizar otras necesidades que requiere una vida digna, como la de autodeterminación.

Aún en ese caso, su criterio distintivo no es el del mero cumplimiento de una determinada combinación de formas jerarquizadas, sino el de la obtención de los resultados deseados o al menos de la generación de condiciones para hacerlos probables. La deseabilidad de esos resultados es determinada éticamente: la reproducción de la vida digna en comunidad (siendo la dignidad definida en cada situación histórica) como un deber ser innegociable, como una condición necesaria para que una comunidad humana pueda sostenerse sobre sus propias bases, sociales y naturales. El análisis de lo posible en cada momento, reconociendo que hay límites a aquel imperativo, va a permitir evaluar las distintas opciones reales de acción o de institucionalización, según su acercamiento a la mejor sociedad posible.

Al respecto, Dussel propone definir la vida como “[...] *el modo de realidad del sujeto ético, [que] da contenido a todas sus acciones, determina el orden racional y también el nivel de las necesidades, pulsiones y deseos, [y] constituye el marco dentro del cual se fijan fines.*” (DUSSEL). Por su parte, Hinkelammert agrega que ese principio ético no es un valor moral relativo sino que está sustentado como un juicio de hecho irrefutable: sin reproducción de la vida no hay fines, no hay gobierno, no hay ninguna democracia.

Desde esta perspectiva, el interés de todos consistiría en que convivamos reproduciendo nuestra vida material y espiritual, acercándonos a las mejores condiciones de posibilidad de la vida humana. Esto incluye, de manera cada vez más evidente, una relación retributiva y no extractivista con la naturaleza exterior. Sin embargo, salvo que se cumplan condiciones como la plena información sobre los diagnósticos, las opciones y las consecuencias que acarrearán (aunque sea probabilísticamente), el sistema político formal no garantiza que en la práctica la sociedad, alienadamente, no decida suicidarse. Por ejemplo, permitiendo o impulsando la adopción de tecnologías y modos de consumo con una mirada cortoplacista con criterios de la economía formal, que polaricen la sociedad o reduzcan la posibilidad de vida de las próximas generaciones.

En resumen, una democracia sustantiva sería entonces la que hace más probable que se cumplan las condiciones para que se logre la finalidad de la economía sustantiva. No puede ser un mero procedimiento para definir algún “*interés general*” sino que debe tener como condición y como objetivo la vida de todas y todos, en libertad positiva (asociados solidariamente en comunidad nos emancipamos).

Para el modelo de democracia formal el pueblo es el subconjunto de la población que cumple las condiciones que se establecen para ser considerado ciudadano, cualquiera sean sus diferencias en otras dimensiones. Para Dussel, en cambio, el pueblo es el “[...] *bloque social de los oprimidos y excluidos* [...]” (DUSSEL,), en contraposición a las elites dirigentes. Para la democracia sustantiva, tal como la entendemos aquí, y siguiendo a Laclau, el pueblo es una construcción histórica, estructurada y constituida de manera contingente, que incluye pero no se agota en aquel bloque social. Para una lectura política, la configuración de la hegemonía del campo popular no está determinada por el desarrollo de una clase o estrato esencial, es coyuntural y variable, tanto en la referencia a clases como a otras formas de agregación social (etnias, regiones, géneros, capas etáreas, etc.), y de forma similar respecto a las formas de organización (sindicatos, movimientos sociales, sus formas de presentación y representación). Tal hegemonía puede ser tanto interna al campo popular como a la sociedad en su conjunto.

Para la democracia formal el Estado es un sub-sistema institucional cuya estructura y relación con la sociedad política y la sociedad en general está dada. En la percepción de algunas izquierdas de la modernidad se trataría de tomar, de ocupar esas estructuras donde estaría localizado el poder, para implementar otro proyecto social y particularmente económico. Para la democracia sustantiva el Estado es una construcción continua que, particularmente en épocas de transición sistémica, requiere ser reinventado (SOUSA SANTOS, 2005). A nuestro juicio, esto supone incluir diversas formas de organización y participación popular, otra jerarquización del sistema de derechos humanos a garantizar y otros modos de gobernar (“mandar mandando” o “mandar obedeciendo” como plantean los Zapatistas) y hacerlo dentro de una lógica populista (LACLAU, 2005). Una reinención que implica, entre otras cosas, establecer una relación de diálogo y responsabilidad conjunta entre el aparato de Estado y la sociedad civil, contrarrestar la tendencia del Estado a clasificar fragmentando, institucionalizar las respuestas a las demandas parciales. Una relación que se hace posible a partir de las experiencias reflexivas que construyen comunidades y autonomías en el interior del mismo pueblo movilizado y organizado de manera articulada como sujeto político, colectivo y diverso.

4 CONCEPTOS GENERALES: REVOLUCIÓN

En cuanto al concepto de *revolución*, simplemente vamos a seguir la diferenciación usual respecto al de *evolución*. Este último postula como ley histórica para la sociedad un desarrollo lento, cuasi-natural, que responde a procesos legaliformes como los que se suponían para la naturaleza en la primera mitad del siglo XX. Formalmente podría verse una coincidencia entre dos polos del pensamiento político occidental: el finalismo. Al final de la evolución estarían el comunismo o el mercado total. Desde una mirada de largo periodo, las luchas sociales (y las consideradas “revoluciones”) serían parte del mismo proceso de evolución, a lo sumo acelerándolo.

Otra concepción concibe que no hay un final ineluctable, que hay puntos de ruptura del sistema imperante, pero que no está predeterminado hacia donde se orientará efectivamente el nuevo sistema, mucho menos que las transformaciones sean irreversibles. En esto se supone que la sociedad como forma de la vida persiste. En los plazos de la política, y a partir de nuestro capitalismo, la utopística se concreta, entre otras cosas, en una transformación voluntaria *de los sistemas* institucionales que venían haciendo posible (aún con

contradicciones) la reproducción de las sociedades existentes.¹⁷ Tal transformación puede ir desde la pretensión utópica de acabar con toda institución (anarquismo) hasta sustituirlas por otras superiores desde la perspectiva de determinados principios éticos o de proyectos interesados. En ningún caso se trataría de una sustitución ingenieril de un sistema institucional por otro predeterminado. Transformar *un sistema* institucional es un proceso de transición, desigual, combinado y no igual en distintas sociedad y momentos históricos. El papel de la política democrática será interpretar colectivamente, en cada situación concreta, qué vías de acción representan mejor ese imperativo ético y evaluar o contribuir a crear las condiciones de factibilidad para que puedan realizarse.

Avanzar hacia una democracia y una economía sustantivas requeriría ir desplazando o subordinando la institucionalidad instalada por el proyecto neoconservador con su ideología económica neoliberal, que pretendió reducir la política a una combinación entre el dominio de las minorías sobre las mayorías y “la administración de las cosas”. La reinstalación de la política, como voluntad transformadora orientada por el principio de reproducción y desarrollo de la vida (aunque ni la retórica política ni los programas de acción inmediata lo pongan en esos términos), implica que los gobiernos superen su preocupación por mantener equilibrios y minimizar conflictos y asuman que se trata justamente de desequilibrar el campo de fuerzas políticas a favor del pueblo. Este sería un criterio para establecer equivalencias o diferencias entre los procesos nacionales que hoy se dan en América Latina: se avanza de manera desigual en la democratización y en una nueva racionalidad económica, o en ambas? Quiénes son los sujetos que realizan esos procesos?¹⁸

Las sociedades capitalistas periféricas, o como se quiera llamarlas (esto no es menor pero ahora no entramos a ese asunto), cargadas de negatividad desde la perspectiva de esta ética, se vienen reproduciendo porque están sostenidas mediante arreglos institucionales, ya sea por imposiciones, por convenciones o tradiciones, por hegemonías o por miedos. Revolucionarlas implicaría transformar de manera irreversible esos sistemas institucionales y esa cultura política instalando otro principio ético como orientación de última instancia.

En esto hay que tomar en cuenta que las sociedades latinoamericanas no han experimentado una mercantilización comparable a la de los países capitalistas industrializados. En todo caso, son capitalistas en tanto, como descubrió Marx, la lógica intrínseca del capital y los valores y comportamientos de quienes lo encarnan sobredeterminan los de otras formas de sociabilidad y acción económica. Sin embargo, más empíricamente y para el conjunto de América Latina, puede haber funcionalizado pero en ningún caso ha eliminado de raíz estas formas logrando un grado de homogeneización equivalente al de aquellos países.

El período del desarrollismo en América Latina muestra que desde la política se transformó la economía, en buena medida con el Estado cumpliendo el papel de modernizador, racionalizador y, entre otras cosas, creador de las condiciones para una economía *con* mercado, extendiendo su alcance a lo largo de las actividades y territorios. En

¹⁷ Para Wallerstein, la utopística consiste en “*la evaluación seria de las alternativas históricas, el ejercicio de nuestro juicio en cuanto a la racionalidad material de los posibles sistemas históricos alternativos. Es la evaluación sobria, racional y realista de los sistemas sociales humanos y sus limitaciones, así como de los ámbitos abiertos a la creatividad humana. No es el rostro de un futuro perfecto (e inevitable), sino el de un futuro alternativo, realmente mejor y plausible (pero incierto) desde el punto de vista histórico. Es por lo tanto, un ejercicio simultáneo en los ámbitos de la ciencia, la política y la moralidad*” (WALLERSTEIN, 1998, p. 3-4).

¹⁸ Aquí podríamos remitirnos al debate entre Haya de la Torre y Mariátegui sobre el papel del Estado (FRANCO, 1983; ARICÓ, 1978).

todo caso un mercado incompleto, en primera instancia interno o nacional, regulado e inducido por el Estado, ya fuera por razones instrumentales (como la creación temporaria de condiciones para que realmente pueda funcionar) o por la búsqueda de soberanía nacional.¹⁹

Bajo el reciente mandato neoliberal, esa sociedad heredada venía simulando separar las esferas política y económica, en particular reduciendo la interferencia del Estado sobre la libertad irrestricta de individuos emprendedores. Lo que en realidad se proponía era que, en nombre de la modernización, la política construyera las condiciones para la integración de nuestras economías a la economía global de mercado, si fuera necesario mediante la violencia de las dictaduras o del ajuste infinito justificado por una deuda impagable.

Para la economía sustantiva, como artefacto bajo control social el mercado no es un problema. En sociedades complejas es un mecanismo ineludible de coordinación que requiere regulaciones que serán siempre imperfectas. Sin embargo, cuando se pretende absolutizarlo se vuelve destructor de la vida.

Para la doctrina neoliberal, un mejor funcionamiento del mercado requiere la generalización de comportamientos egoístas y utilitarios, y cuando tales valores no son parte de la cultura deben imponerse *civilizando* las sociedades. Llevamos décadas de tal “acción civilizatoria” y están comprobados sus efectos destructores de una cohesión social que, no pudiendo nunca ser completa, sea suficiente. En nombre de la ética de la vida se requiere actuar orientados por otro proyecto de sociedad alternativa, que tenga credibilidad y pueda realizarse lo mejor posible.

La cuestión social ha sido planteada como la de la fragmentación de la sociedad moderna por los efectos destructores del mercado capitalista liberado, autonomizado de controles sociales. Sin embargo, reencastrar la economía en la sociedad no puede interpretarse como recuperar la cohesión de la sociedad concreta preexistente, construida y a la vez puesta en crisis por el proyecto político neoconservador, sino que supone la transformación de esa misma sociedad que venía predominantemente orientada por la ética del mercado. Aunque se prevé que, de seguir profundizándose, el acercamiento global al “mercado total” destruiría toda forma de sociedad humana, el problema que enfrentamos no es abolirlo para salvar una sociedad ahistórica, abstracta, sino actuar para controlarlo y así posibilitar la existencia de una sociedad concreta, vivible y sostenible. La disyuntiva entre una acción centrada en el Estado o en la sociedad es una falsa opción. Lo que se requiere es una transformación democratizante del Estado en sentido ampliado que asegure una mejor integración social de la economía.

Antes que oponer reforma y revolución, consideramos que una transformación perdurable de la sociedad no es posible sin una sucesión coherente y paulatinamente consolidada de reformas del sistema institucional que pueden tomar fuerza con su creciente consistencia y centralidad. Para dar un ejemplo, la justicia y la solidaridad social, incompatibles con una economía orientada por la utopía del mercado perfecto, pueden comenzar a ser (re) introducidas en sectores de la economía por la combinación de acciones micro-meso-sistémico, en que se den varias condiciones:

¹⁹ Lejos de ser un avance irreversible en el sendero evolutivo del desarrollo al estilo eurocéntrico, las últimas décadas han mostrado que en buena medida puede ser retrotraído a los modelos primario importadores previos. Sin embargo, esto no ha borrado totalmente una cultura y un imaginario del desarrollo económico nacional portados por sectores de la sociedad que participaron de aquel proceso. Imaginario que evidentemente se actualiza por los mismos gobiernos de las “nuevas izquierdas”.

- A los participantes les conviene (interés material) incorporar tales relaciones en ese sector. El problema no es que haya comportamientos utilitarios sino que se aplique indiscriminadamente esa motivación sin asumir responsabilidad por las consecuencias de los actos individuales (*utilitarismo*).
- Dichos sectores incorporan motivaciones complementarias (no necesariamente antagónicas) a la del interés material, y existen participantes con otros valores (comuneros, ideológicos, religiosos) que son parte de una comunidad moral que los sustenta en sus convicciones.
- Como ciudadanos organizados, los agentes económicos pueden intervenir correctivamente en los resultados de los mercados en que participan (monopolios, riqueza/pobreza, externalidades destructivas), lo cual requiere al menos un sistema político formalmente democrático.
- El Estado democrático asume el mandato de garantizar los derechos sociales de todas y todos, impulsando o acompañando el desarrollo de formas complejas de economía solidaria.
- Se produce un cambio en la correlación de fuerzas en el campo económico que permite resolver favorablemente los conflictos que genere el avance de las prácticas de economía social y solidaria. La naturaleza y profundidad de esos conflictos marcará el alcance de las transformaciones que se vayan dando, las que necesariamente abarcan distintas dimensiones del sistema imperante.

Sin afirmar que lograr tales condiciones constituyan de por sí una revolución, sin duda se avanzaría en una transición que cuestione el proyecto neoconservador y muestre que estas realidades contienen (heterotopía) experiencias significativas y aprendizajes que muestran el potencial para una economía socialmente integrada por lazos de solidaridad y la encarnación de una ética de responsabilidad por la vida. Resaltamos que una transición efectiva supone que los avances hacia una ESS no pueden ser meramente por un mejoramiento en la situación material de los actores populares involucrados (nivel micro o incluso meso) sino que supone un avance estructural con pretensión universal de la situación de los sectores populares, lo que no puede hacerse sin la mediación política del Estado.

5 LAS RELACIONES ENTRE ECONOMÍA, DEMOCRACIA Y REVOLUCIÓN

Desde los 70', bajo el comando del proyecto político neoconservador, en muchos casos bajo dictaduras, nuestras economías sustentaron abiertamente los privilegios de minorías y el empobrecimiento de las mayorías. Ante la resistencia popular o al menos el voto, muchos de estos procesos pasaron a ser acompañados por una democracia “de baja intensidad”, aún sometida a los condicionamientos de los organismos financieros internacionales, lo que parecía justificar la continuidad de ese programa y su propuesta económica neoliberal.

Esa democracia y esa estructura económica “reales” se correspondían.²⁰ Postulamos que, necesariamente, transformar una supone transformar la otra. Sin embargo, si las revoluciones son procesos de larga duración protagonizados por sujetos de base popular, lo político prima. Las democracias reales de las que emergieron las nuevas izquierdas eran deformes e incompletas, a tal punto que su reciente perfeccionamiento según los principios de

²⁰ Ver situación “0” en el anexo.

la democracia formal cabal podría ya entenderse como una fase del proceso para institucionalizar una democracia sustantiva. Sin embargo, tal proceso podría quedar cristalizado en las instituciones de la democracia formal y una economía formal acompañadas apenas por programas de inserción marginal de las víctimas. La cuestión es si tal situación podría perdurar sin llevar a regresiones o a fuertes transformaciones adicionales.

De lo que se trata aquí es de determinar si se están dando procesos mediata o inmediatamente orientados a la construcción de una democracia sustantiva, condición para definir, sostener y profundizar las transformaciones económicas por las que se suele caracterizar estos procesos.²¹ Es decir, aun si buena parte de la tarea de estas nuevas izquierdas gobernantes es transformar lo económico, las transformaciones políticas priman. Una sociedad profundamente democrática integra su economía de modo que todas y todos puedan tener una vida digna. Pretender lograr esto sin avances hacia una democracia sustantiva puede dar un resultado de mayor justicia pero de gran vulnerabilidad para sostenerse como nuevo orden.²²

Por otro lado, no puede desarrollarse una democracia sustantiva, ni tampoco sostenerse la formal según su tipo ideal, en un contexto de necesidades no realizadas. Hasta cierto límite, la democracia real, de “baja intensidad” pudo funcionar sobre bases de pobreza y desigualdad, pero cuando se rebasaron los límites de lo aguantable, la fachada de democracia formal no fue suficiente y los sectores oprimidos se rebelaron. Tampoco una democracia formal cabal podría consolidarse sobre esas bases.

A la vez, a inicios del Siglo XXI, despejada la opción de asaltar el Estado, tampoco es posible tomar las decisiones colectivas que requiere una transformación económica progresiva si no hay al menos un inicio de democracia formal. Esto supone, por ejemplo, un gobierno elegido por el voto popular y una voluntad política para producir inmediatamente una mayor justicia distributiva y el mejoramiento de todos los indicadores sociales a los sectores populares golpeados por el neoliberalismo. La legitimidad inicial, provista por la acción popular que posibilitó esos gobiernos, debe ser sostenida por cambios inmediatos en las condiciones de la vida cotidiana de esos sectores.

Sin embargo, consideramos necesario avanzar en la institucionalización de formas de participación autónoma e informada de las mayorías en decisiones que marcan el rumbo de estos procesos, como la de definir y concretar en las políticas públicas qué es el bien común (Buen vivir?) y cómo avanzar en su consecución.²³ Esto implica que en su desarrollo y consolidación primará estratégicamente que sea el pueblo organizado el que dirija el proceso complejo y prolongado que incluye la transformación económica, tanto directamente como con la *mediación (sin sustitucionismo)* del Estado.²⁴

²¹ Esto no implica suponer que hay una secuencia necesaria: democracia real \Rightarrow democracia formal \Rightarrow democracia sustantiva. Otra cosa es que la construcción de una democracia sustantiva pueda incluir, en su procesamiento y/o en su estructura como tal, el recurso a mecanismos propios de la democracia formal ideal.

²² Como excepción, para una definición de necesidades básicas, el socialismo cubano resolvió las necesidades igualitariamente sin un sistema de democracia formal a cabalidad.

²³ A nuestro entender, el Buen Vivir, lejos de limitarse al acceso de todas y todos a bienes materiales, requiere formas de autogobierno que superan las de la democracia formal.

²⁴ Sin pensar en fases prefijadas, habría que diferenciar entre los tiempos de constitución de un bloque nacional-popular en control del Estado heredado y los de efectiva transformación del Estado, del sistema democrático y de las estructuras económicas. Por otro lado, la globalización del capital y el poder implican que los límites de la dimensión nacional de estos proyectos imponen la conformación de sujetos y modos de acción popular que

Una posibilidad lógica es que el gobierno regule y redirija la economía heredada en el marco de una democracia formal (institucionalización de una mayor apropiación estatal del excedente de las actividades extractivas y del mecanismo de redistribución social y sectorial progresiva; reconocimiento y apoyo a formas económicas no capitalistas) ganando un tiempo político y un desarrollo organizativo (afirmación de la legitimidad de las nuevas izquierdas gobernantes y consolidación de los nuevos sujetos sociopolíticos) necesarios para emprender profundas transformaciones económicas y la radicalización de la democracia.²⁵

Aunque puede haber cambios parciales muy significativos (como es el caso de la nacionalización de la renta internacional y la distribución más igualitaria del ingreso por la vía fiscal, del control de los salarios, de la intervención en los precios relativos y de otros por el estilo) no son transformaciones estructurales que afecten el funcionamiento y los resultados del sistema económico (y por tanto societal) *como un todo*, lo que cabría llamar “**Revolución**”. Esto supondría actuar no solo sobre la distribución y circulación, sino también sobre las relaciones sociales de producción, sobre las relaciones de propiedad, sobre las formas de organizar el trabajo, sobre la definición social de riqueza, sobre la mercantilización de la tierra y el trabajo, sobre los modos de consumo. Y, dado que lo económico no puede desenraizarse totalmente de la sociedad, supone transformaciones radicales de la política, de la cultura.²⁶ En cualquier caso, establecer el sentido y alcance de cada proceso requiere un “análisis concreto de cada situación concreta”.

Si bien estos ejercicios lógicos son útiles, es preciso no caer en la pretensión de optar a priori entre etapas predeterminadas como si fueran metas a cumplir y pudieran elegirse los caminos óptimos; como si se tratara de procesos causales secuenciales. Los procesos reales que se están desarrollando en estas sociedades generan contradicciones y, en un mediano plazo (tres o cuatro períodos de gobierno del bloque nacional-popular?), en el contexto global son vulnerables, y queda abierto un espectro de diversos desarrollos posibles, incluso regresivos. Basta recordar el caso de los gobiernos presididos por Lugo Paraguay y de Zelaya en Honduras. Como se dijo antes, la consolidación de una democracia sustantiva parece ser una condición necesaria para el sostenimiento, extensión y profundización de estos procesos.

6 BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Yamandú. Democracia sustantiva. In: Hugo BIAGINI y Arturo Andrés ROIG, (Directores). *DICCIONARIO DEL PENSAMIENTO ALTERNATIVO*. Buenos Aires: Biblos-UNLA, 2008.

superan el ámbito de los estados-nación. Esto daría a los procesos nacional-populares el carácter de transiciones a otros modos de construcción de lo social a nivel global.

²⁵ “... para nuestros procesos, la radicalidad democrática es el método para generar más y mejor democracia liberadora de las fuerzas creadoras e insurgentes de nuestros pueblos, imprescindibles para la revolución. Una revolución simplemente política puede consumarse en pocas semanas. Una revolución social y económica exige años, los indispensables para penetrar en la conciencia de las masas para organizar las nuevas estructuras, hacerlas operantes y ajustarlas a las otras. No es posible destruir una estructura social y económica, una institución social preexistente, sin antes haber desarrollado mínimamente la de reemplazo. Si no se reconoce esta exigencia del cambio histórico, la dialéctica de la realidad se encargará de alterarla y subvertir el orden.” (TORRES GALARZA, 2014)

²⁶ Si en algún lugar hablamos de “revolución económica”, revolución política” o revolución cultural” es para indicar la multidimensionalidad del sistema en transformación y la posibilidad de avances desiguales en ese proceso.

ARANCIBIA, Inés. *Necesidades del capital o necesidades de la vida. Argumentaciones desde la Economía del Trabajo*. Tesis de Maestría, MAES/UNGS, 2013.

ARICÓ, José. *Prólogo a Mariátegui y los orígenes del marxismo latinoamericano*. México: Cuadernos de Pasado y Presente, 1978.

CAILLÉ, Alain. *Teoría antiutilitarista de la acción*. Buenos Aires: Waldhuter Editorial, 2010.

CORAGGIO, José; LAVILLE, Jean-Louis (Org). *Reinventar la Democracia en el Siglo XXI. Para un diálogo Norte Sur*. Buenos Aires; Quito: UNGS/IAEN/CLACSO/DR&RD, 2014 “a”.

CORAGGIO, José. Otra política, otra economía, otras izquierdas. In: CORAGGIO, José; LAVILLE, Jean-Louis (Org). *Reinventar la Democracia en el Siglo XXI. Para un diálogo Norte Sur*. Buenos Aires; Quito: UNGS/IAEN/CLACSO/DR&RD, 2014 “b”.

CORAGGIO, José. Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria. In: CORAGGIO, José. *Economía Social y Solidaria*. El Trabajo antes que el Capital. Quito: Abya Yala, 2011.

DUSSEL, Enrique. *20 tesis de política*. México: CREFAL/Siglo XXI, 2006.

DUSSEL, Enrique. *Dieciséis tesis de economía política. Interpretación filosófica*. México: Siglo XXI, 2014.

FRANCO, Carlos. Haya y Mariátegui: Los discursos fundadores. In Carlos FRANCO (Coord.), *El Perú de Velasco*. (Tomo I). Lima, 1983.

HINKELAMMERT, Franz; MORA, Henry. *Economía, sociedad y vida humana*. Los Polvorines: UNGS/Altamira, 2009.

HINKELAMMERT, Franz. Democracia, estructura económico social y formación de un sentido común legitimador. In: HINKELAMMERT, *Democracia y totalitarismo*, Costa Rica: DEI, 1987

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1987.

LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

POLANYI, Karl. La economía como proceso instituido. In: POLANYI, Karl. *Textos escogidos*. Los Polvorines: UNGS/CLACSO, 2012.

MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE; HOPENHAYN. Desarrollo a Escala Humana: Una opción para el futuro. *Revista Development Dialogue*, CEP/AUR/ Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, número especial. 1986.

TORRES GALARZA, Ramón. Democracias en Revolución, Revoluciones en Democracia. In: CORAGGIO, José.; LAVILLE, Jean Louis (Orgs). *Reinventar la Democracia en el Siglo*

XXI. *Para un diálogo Norte Sur*. Buenos Aires;y Quito: UNGS/IAEN/CLACSO/DR&RD, 2014

WALLERSTEIN, Immanuel. *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. México: Siglo XXI editores, 1998.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

POLITICA EXTERIOR DE VENEZUELA PARA AMÉRICA LATINA DURANTE EL GOBIERNO DE HUGO CHÁVEZ¹

VENEZUELAN FOREIGN POLICY FOR LATIN AMERICAN DURING HUGO CHAVEZ GOVERNMENT

Ana Sofia Garcia Salas²

Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.

Resumen: Estudiamos la política exterior de Venezuela para América Latina desde 1999 hasta 2013 con el objetivo de comprender los cambios introducidos por Hugo Chávez en las relaciones internacionales del país. En este trabajo se reconocen dos etapas del gobierno de Hugo Chávez: una de relativa continuidad de las políticas puntofijistas que transcurre entre 1999 y 2004, y una de absoluta novedad, que va desde 2004 hasta 2013, donde las alianzas políticas con países ideológicamente a fin, fue la principal estrategia de política exterior.

Palabras Claves: Venezuela; ALBA; PETROAMERICA.

Abstract: We study the foreign policy of Venezuela for Latin America from 1999 to 2013 with the aim of understanding the international relations changes, introduced by Hugo Chavez, in the country. In this paper, are recognized two stages of Hugo Chavez: the first one, relative continuity of *puntofijista* policies that elapses between 1999 and 2004, and the second one an absolute novelty, which runs from 2004-2013, where political alliances with countries ideologically related it was the main foreign policy strategy.

Key Words: Venezuela; ALBA; PETROAMERICA.

1 El trabajo presenta los resultados principales de la tesis de maestría titulada *Política externa de Venezuela para América Latina durante el gobierno de Hugo Chávez*, defendida en el Programa de pós-graduacao em Integracao da América Latina de la Universidad de Sao Paulo en junio de 2016, bajo la orientación del Profesor Doctor Renato Seixas.

2 Mestra por el Programa de pós-graduacao em Integracao da América Latina de la Universidad de Sao Paulo (PROLAM/USP). E-mail:<anasofiagarciasalas@gmail.com>. Recibido en: 01.03.2016; aceptado en: 14. 07. 2016.

1 INTRODUCCIÓN

Un aspecto que diferencia a Venezuela del resto de los países productores de hidrocarburos de la región, es el carácter medular que representa la renta del petróleo en su economía.

Por su pasado como colonia, Venezuela heredó la tradición española que el Estado es dueño del suelo y del subsuelo del territorio nacional. En un primer momento, cuando empezó la prospección de la venta del petróleo a escala internacional, los gobiernos venezolanos negociaban una mayor participación en las ganancias de la renta petrolera.

Posteriormente en 1976, cuando se nacionalizó la industria, el Estado venezolano adquirió un carácter de Estado petrolero. Pasando a administrar la industria y continuando con la repartición de la renta, lo que permitió la existencia de un capitalismo de Estado.

Esta realidad macro económica y la naturaleza del negocio petrolero, hicieron con que los diferentes gobiernos desarrollaran estrategias para vender el producto en el mercado internacional.

Las estrategias a las que hacemos mención, como es evidente, siempre fueron vulnerables a las coyunturas internacionales, a los acontecimientos nacionales y hasta a las personalidades de los mandatarios.

Mismo así es reconocido que durante la vigencia del Pacto de Punto Fijo³ se mantuvieron algunos lineamientos base. (ROMERO, 2002), identifica al menos tres hilos conductores del sistema democrático pactado en su aspecto internacional: *el nacionalismo antiimperialista, el americanismo y la democratización internacional*. Este último figura con especial atención y concibe la democracia representativa como el sistema político insustituible en la comunidad de naciones, sobre todo en el territorio latinoamericano (ROMERO, 2002, p.176).

Entonces, del estudio de la historia política del país queda evidente que desde la época de Bolívar Venezuela reivindica su identidad latinoamericanista y manifiesta su interés en cooperar para la resolución de problemas comunes. Con la llegada de los regímenes democráticos encontramos una excepción de esta realidad, la Doctrina Betancourt⁴. Es por eso que podemos afirmar que desde el mandato de Raúl Leoni (1964-1969) la cultura política del país le otorga un trato especial a la integración con los demás países de la región.

3 El Pacto de Punto Fijo, fue un pacto entre los partidos políticos venezolano de respeto al orden democrático, es decir, los actores políticos se comprometieron a no intentar llegar al poder por la vía de la ruptura del orden democrático. Juan Carlos Rey Martínez lo denominó de Sistema Populista de Conciliación de Elites (REY 1972; REY 1989; REY 1991, *apud* ROMERO, 2015).

4 Iniciativa central de la política exterior venezolana entre 1958-1964, la cual predicaba la ruptura de relaciones diplomáticas con regímenes de facto que hubiesen derrocado gobiernos constitucionales, procurando desalentar proyectos golpistas mediante la amenaza del aislamiento internacional, tanto en el país, como en el resto de América Latina. Dado sus efectos aislacionistas y su carácter parcialmente intervencionista, su aplicación quedo sin efecto al poco tiempo. El mismo Rómulo Betancourt (ex presidente creador de la doctrina) reconoce que “Venezuela se quedó virtualmente sola en el continente ante una marea de golpes de Estado contra gobiernos constitucionales” (BETANCOURT, 1968, p. 70).

Ahora bien, con el agotamiento del sistema político de la democracia pactada y consecuentemente, con la llegada de Hugo Chávez Frías a la presidencia República, se abre un nuevo ciclo en la historia política venezolana.

No obstante, durante los primeros años del mandato chavista se observa una relativa continuidad de las políticas puntofijistas. La ruptura de esa fase la podemos ubicar en el año 2004. Cuando realmente mudan los paradigmas que regían la conducta del país en el escenario internacional.

La política exterior de Venezuela durante el mandato de Hugo Chávez (1999-2013), especialmente la estrategia integracionista con los demás países de América Latina constituye el objetivo principal de esta investigación, el cual estudiaremos a través de los documentos oficiales donde reposa la estrategia internacional de convertir a Venezuela en el país líder de la integración latinoamericana.

Partimos de la hipótesis que la estrategia chavista en materia internacional es un reflejo de su sistema de desarrollo doméstico. Consideramos también que el hecho que sea una concepción con un ideal político determinado, genera dudas sobre su sustentabilidad. Sobre todo, porque deja poco espacio para la articulación con otros actores internacionales con una concepción de mundo diferente.

En las páginas siguientes intentaremos verificar ¿Cuáles fueron los cambios introducidos por Hugo Chávez en las relaciones internacionales de Venezuela? y ¿Qué papel juega el petróleo en la estrategia integracionista propuesta por el gobierno venezolano?

2 DE PUNTO FIJO AL CHAVISMO (1958-1999)

Antes de entrar al estudio de la política exterior chavista, es necesario conocer los antecedentes que formaron la identidad de Venezuela como actor internacional. Consideramos importante hacer algunas precisiones en virtud de la reiterada afirmación del líder del proyecto socialista de romper con los parámetros en materia internacional constituidos por los gobiernos puntofijistas.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS RELEVANTES

Del análisis histórico sobre la política externa de Venezuela, se verifica que el país a inicios del siglo XX, a pesar de haberse constituido uno de los centros irradiadores del proceso de independencia latinoamericano, tuvo una diplomacia influenciada por su pasado colonial. A principios de los años 1900 no había constituido aún, su Estado nación. Con una población analfabeta y desigualmente distribuida, trabajaba en una precaria economía primario exportadora, en cuanto el caudillismo y las luchas internas marcaban la vida de la elite agraria y militar (VIZENTINI, 2001, p. 56).

En el estudio percibimos que en ese período el país no tenía vinculaciones internacionales claramente definidas. Sin embargo, es en la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935) que se ubica el inicio de la prospección petrolera venezolana ligada al capital internacional. En ese entonces se comienza a construir la infraestructura viaria y con esto el Estado fue adoptando una administración cada vez centralizada.

Tras la muerte de Juan Vicente Gómez (1935) el país vive un corto período democrático donde se consiguieron algunos avances importantes en materia de legislación petrolera. A través de los tributos, el Estado consiguió una retribución mayor (y más justa) de las riquezas generadas por la venta del recurso natural. En este particular resaltan el gobierno de Isaías Medina Angarita; con la reforma petrolera de 1943 y el cortísimo mandato de Rómulo Gallegos con el *fisty-fisty*. No obstante, con la llegada en 1948 de la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez hubo un retroceso respecto a la justa distribución de las ganancias petroleras (TORO, 1992, pp. 01-05).

En nuestra opinión, el retroceso de los avances nacionalistas en materia petrolera, mostró al país como un lugar donde las inversiones extranjeras podían estar seguras. El reflejo de esto lo encontramos en el escenario económico; dos años después de la llegada de Pérez Jiménez, para los años 50, Venezuela había alcanzado el puesto de primer país productor y segundo exportador mundial de petróleo, lo que llevó a la estabilidad en las relaciones entre los distintos sectores de la elite socio-económica; dejando así, completamente de lado, la economía de agricultura tropical que compartía con los demás países del Caribe.

En 1958 el régimen militar de Pérez Jiménez fue derrocado y, se comienza a estructurar el paradigma que dominó el sistema político venezolano durante la década de los 60, El Pacto de Punto Fijo. Juan Carlos Rey Martínez lo denominó de Sistema Populista de Conciliación de Elites (REY 1972; REY 1989; REY 1991, *apud* ROMERO, 2015). Según este autor, el sistema político venezolano, en ese momento, estaba fundamentado en la presencia de dos partidos democráticos mayoritarios, Acción Democrática AD (socialdemócrata) y COPEI (socialcristiano), un fuerte respaldo económico por parte de un Estado petrolero, una economía rentista, la neutralidad de las Fuerzas Armadas, un reconocimiento internacional a la democracia representativa y un apoyo mayoritario social, tanto del sector empresarial como de las clases medias y los sectores obreros y campesinos.

Este enfoque no obtuvo el apoyo unánime de todos los sectores políticos y académicos venezolanos. Desde la izquierda, hubo quienes alertaron que el modelo venezolano no era más que otro ejemplo latinoamericano del reformismo y que en verdad lo que se quería construir era un modelo que ocultara la dependencia del país del capitalismo internacional, especialmente de Estados Unidos. Desde la óptica de algunos sectores conservadores, se estimaba que Venezuela no cumplía con las condiciones mínimas para desarrollar el modelo democrático y que por lo tanto se requería de un gobierno autoritario para lograr el desarrollo. Finalmente, estaban aquellos seguidores del pensamiento liberal quienes propugnaban un régimen de libre empresa para Venezuela y la reducción del peso del populismo y del Estado (ROMERO, 2011; ROMERO, 2015).

Lo cierto es que bajo el paradigma del Pacto de Punto Fijo, transcurrieron los primeros cuarenta años democráticos de la República 1958-1998.

Durante este tiempo el marco legal institucional fue la constitución de 1961, la cual establecía en su preámbulo el conjunto de principios generales que regirían la conducta del país en materia internacional. Juan Carlos Rey Martínez hace una síntesis sobre su percepción sobre la actuación de Venezuela en el escenario internacional y resalta principios como el carácter pacífico del país, la búsqueda de la integración económica, el deber de cooperar internacionalmente, la promoción de la democracia y otros conceptos emanados de la Carta de las Naciones Unidas; la discrecionalidad del presidente de la República en el ámbito de la política exterior; el carácter petrolero de la nación, pero en función de promotor de una economía diversificada, y el desarrollo de varias identidades para una política exterior considerada a su vez como: andina, caribeña, hemisférica, tercermundista y amazónica (REY, 1983, apud ROMERO, 2002, p. 43).

2.2 VENEZUELA COMO ACTOR INTERNACIONAL

Venezuela es un *país democrático, que ha mostrado, tanto en su Constitución como en la práctica, su vocación para implantar y defender la democracia representativa dentro y fuera de su territorio* (GUERÓN, 1989, p. 351). Contar con un sistema democrático sólido llegó a ser un pre requisito para la instalación de relaciones diplomáticas con Venezuela. La defensa de la democracia representativa sólo dejó de ser la protometa de la política exterior del país, una vez que su consolidación ya no representaba un reto, era una realidad.

Un país que *se identifica con las mayorías del Tercer Mundo por compartir rasgos socioeconómicos del subdesarrollo pero que, como productor de petróleo pertenece a una minoría privilegiada en ingresos e influencias* (GUERÓN, 1989, p. 351). Desde los años 30, los gobiernos venezolanos han tenido que lidiar con esta dualidad. Ese escenario fue propicio para que los gabinetes ejecutivos formularan y ejecutaran exitosamente políticas de tinte nacionalista, con el objetivo de aumentar la apropiación de los recursos provenientes de la venta del petróleo venezolano.

Es también, un país americano que comparte la herencia de América Latina; constitucionalmente comprometido a favorecer la integración latinoamericana pero que, además, pertenece a la zona andina, al Caribe y a la sub región amazónica.

De estas características consideradas como permanentes se desprenden los grandes temas y orientaciones del país en el ámbito internacional.

Mismo así reconocemos que estas múltiples identidades y/o características, desde 1958, circunstancialmente, han logrado un mayor grado de conexión con la cultura política, las agendas de política exterior y las actuaciones internacionales del país (GUERÓN, 1989, p. 351).

Así pues, la búsqueda de la estabilidad democrática que privilegio la identidad de Venezuela como país democrático y occidental, constituyó, durante los gobiernos de los presidentes Rómulo Betancourt (1959-1964), Raúl Leoni (1964-1969) y el comienzo del primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) el hilo conductor de la política exterior venezolana.

En una especie de ciclo de ampliación y diversificación de vínculos entre el juego doméstico y el mundial, se destaca la identidad venezolana como país en desarrollo y alcanza su punto máximo durante la primera Presidencia de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) cuando la promoción de un nuevo orden económico internacional expresaba, en términos muy ambiciosos y de enormes expectativas, las aspiraciones tercermundistas de lograr la inserción favorable de Venezuela en la economía mundial, utilizando el petróleo como palanca.

Los cambios en el escenario mundial, regional y doméstico hicieron con que los gobiernos de Luis Herrera Campins (1979-1984) y Jaime Lusinchi (1984-1989) redujeran significativamente la agenda internacional venezolana como consecuencia de la presión del endeudamiento externo, los conflictos centroamericanos y las crisis regionales como la Guerra de las Malvinas (1982) y la intervención Norteamericana a Granada. Disminuyendo la intensidad de la presencia internacional y enfocando su acción principalmente hacia la subregión del Caribe. Las dos características destacadas en este momento fueron: la de país americano y deudor.

Durante los años noventa, los autores reconocen una pérdida de referencias claras para la política exterior, y con ello, el final de un ciclo marcado por un modelo político económico populista-estatista, y por un ambiente internacional relativamente estable y de baja complejidad. Con la acelerada expansión del capitalismo, la caída del muro del Berlín, la revolución tecnológica y las políticas económicas de liberación de mercados; las relaciones entre los actores políticos, sociales y económicos mudaron, a nivel mundial, regional y local.

Así durante los mandatos de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera 1989-1993; 1994-1998, respectivamente, se cierra el ciclo de la política exterior de la democracia pactada en el país. Cediendo pasó en la vida política venezolana a un militar que prometía romper con la forma y los métodos empleados por los gobiernos anteriores, los puntofijistas.

Entonces, del estudio pudimos constatar que durante los primeros 40 años democráticos de la República existió una gestión internacional con un conjunto de fines, intereses, objetivos, acciones y reglas del juego permanentes de carácter internacional. Evidentemente, los cambios coyunturales que tuvieron lugar dentro del sistema internacional y nacional; marcados por la creciente complejidad experimentada por las organizaciones del sistema político internacional y la constante influencia ejercida por la personalidad e intereses de los decisores y encargados de la política exterior, le imprimieron a cada mandato su lógica, incoherencias y discontinuidades.

Como mencionamos en la parte introductoria, nos apegamos a la concepción de María Teresa Romero, cuando reconoce al menos tres hilos conductores del sistema democrático pactado en su aspecto internacional: *el nacionalismo antiimperialista, el americanismo y la democratización internacional* (ROMERO, 2002, p. 174).

Reconocemos que el nacionalismo antiimperialista está estrechamente relacionado, con la concepción económica que apela por aquellas políticas de intervencionismo estatal o de economía dirigida y planificada por el Estado en los procesos de producción y distribución de la riqueza nacional.

La idea de americanista desde nuestro entender tiene dos frentes: Cuando se prevía una amenaza extra continental, se tendía a enfatizar en la propuesta interamericana de defensa

continental; cuando, sin embargo, se percibía la amenaza de intervención por parte de la propia potencia del norte, se hacía hincapié en el entendimiento e integración latinoamericana.

En el proyecto internacional puntofijista, figura con especial atención la idea de democratización internacional que concibe a la democracia representativa *como el sistema político insustituible en la comunidad de naciones* sobre todo en territorio latinoamericano (ROMERO, 2002, p. 176).

Además agregamos que, Luego de la Doctrina Betancourt y el Pentágono Petrolero⁵, no se verifica en la política exterior de Venezuela otra agenda de política exterior contentiva de un plan de Estado nacional (no de gobierno) con objetivos concretos que alcanzar a mediano o largo plazo.

También observamos que la participación de la sociedad civil y otros agentes políticos (partidos, empresa privada, entre otros), en la formulación de estas agendas internacionales, si en algún momento tuvieron espacio, el mismo se fue extinguiendo con la sobredimensión que ha ido adquiriendo el Estado venezolano.

Por último se hace necesario recalcar que el elemento común de los gobiernos que han pasado por la casa presidencial venezolana, es la utilización del petróleo como herramienta de inserción del país en la economía internacional.

La razón de esto la encontramos en el hecho que, como país exportador de petróleo, Venezuela depende de este recurso en lo económico, y en lo político. Como bien lo explica Eva Josko de Guéron, los ingresos petroleros financian tanto los proyectos de desarrollo económico como los programas distributivos del Estado. El lucro proveniente de dicho ingreso único, ha sido un factor de fundamental importancia en la estabilización del sistema político, pues –continúa explicando la autora- ha permitido el reparto de beneficios sin graves conflictos en torno a la distribución (GUERÓN, 1989, p. 354).

3 LA POLÍTICA EXTERIOR DE HUGO CHÁVEZ

Entonces, con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela el 02 febrero de 1999, se comienza a cerrar el ciclo de relativa continuidad de políticas imperantes los durante los 40 años de democracia pactada (1958-1999). El mismo día de su juramentación, el nuevo presidente manifestó su voluntad de impulsar las “[...] *transformaciones democráticas*

5 Juan Pablo Pérez Alfonso, quien fue Ministro de Minas del gobierno de Rómulo Betancourt formuló una agenda política internacional cuyo fin era el aumento de la presencia del Estado en el negocio petrolero, para esto se definió un plan conocido como el Pentágono Petrolero el cual postulaba cinco acciones que implementar: 1) lograr la participación razonable y con superioridad jerárquica del Estado venezolano en la industria petrolera; 2) la ejecución de la política de no más concesiones; 3) la “siembra del germen” de la futura industria petrolera estatal a través de la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP); 4) el aumento del control del Estado sobre las actividades de la industria, fiscalizando precios y volúmenes de producción, a través de la Comisión Coordinadora de la Conservación de los Hidrocarburos (CCCCH); y 5) La creación de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos.” (CHÁVEZ, 1999).

De acuerdo con Carias (2000), las transformaciones a las que se refería Hugo Chávez respondían a la ideologización de un mundo socialista, y retaban la idea de mundo liberal que caracterizó la década de los noventa.

Así pues, el proyecto bolivariano procurando romper con la pasividad histórica de la República venezolana frente a la subordinación de intereses geopolíticos del imperialismo norteamericano, se planteó como objetivo, construir una nueva geopolítica internacional a través de la creación de múltiples polos de poder, conformando bloques regionales articulados en función de servir de contra peso a la influencia que los Estados Unidos de Norte América ejerce sobre nuestro continente y el resto del mundo. Defendiendo que los principios de amistad, solidaridad y cooperación entre las naciones, deben imperar por ante los intereses económicos en las relaciones internacionales (CHÁVEZ, 2001, pp. 07-09).

Esa estrategia de política exterior estaba compuesta de varias fases: la primera que va entre el año 1999 y 2010, denominada en el Plan de Desarrollo Económico de la Nación la *época de plata*; sus formuladores consideraron este período como una etapa de transición hacia la *época de oro* que transcurría entre los años 2011 y 2020, en la cual acontecería la realización de la Revolución Bolivariana (CHÁVEZ, 2001, p. 09).

La formulación de una agenda de gobierno cuya ejecución está prevista por un período de 20 años, resultó un hecho sin precedentes en la historia política del país, y como es lógico, despertó la atención de diversos sectores de la sociedad venezolana; académicos, medios de comunicación, gremios profesionales, partidos políticos tradicionales y empresarios privados. Sin embargo estos primeros años transitorios del Gobierno de Hugo Chávez no representaron una ruptura abrupta respecto a la actuación internacional que el país mantuvo durante la vigencia del Pacto de Punto Fijo.

No ocurre lo mismo respecto a la formulación de agendas internacionales y los principios constitucionales a los que éstas responden. A diferencia de la constitución de 1961; que priorizaba sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos. La Constitución de 1999 pretende refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural (ROMERO; ROMERO; CARDOZO, 2003, p. 166).

A diferencia de los gobiernos *puntofijistas* que tenían como meta principal (cada uno con sus matices) la defensa a la democracia representativa, el proyecto de la revolución socialista concibe la democracia como participativa y protagónica. Este cambio de concepción sobre el orden democrático, representa la ruptura de uno de los principales lineamientos que guiaron la política exterior del país desde la llegada de los regímenes electos a través del voto popular. Este hecho, como lo coloca (CARÍAS, 2000, p. 3), responde a la ideologización de un mundo socialista.

Dentro de esa lógica, la primera agenda internacional del gobierno socialista, *hacia la Revolución Bolivariana*, establece como principal objetivo fortalecer la soberanía nacional e

impulsar la multipolaridad de la sociedad internacional con el fin de equilibrar las relaciones económicas entre los diversos países del mundo (PND, 2001, p. 155).

Para esto, como se evidencia del documento oficial objeto de estudio, el gobierno considera necesario, fortalecer el posicionamiento de Venezuela en la economía internacional, mediante la consolidación y diversificación de las relaciones diplomáticas, visando promover la integración regional en diversas áreas, inclusive la militar (PND, 2001, p. 155-152).

Esa agenda formulada dos años después de la llegada del partido chavista al poder, deja claras las ambiciones internacionales que se planteaba la revolución bolivariana. No obstante como mencionamos, la misma representa una primera fase de reconocimiento que antecedió a la *construcción del mundo multipolar*, una etapa más arriesga y radical.

En el año 2004 ubicamos esa etapa, en la que el país efectivamente se alejó prácticas utilizadas por los gobiernos *puntofijistas*, que por medio de sus agendas de política exterior, procuraban la inserción de Venezuela en el sistema económico internacional como proveedor seguro de energía de los países desarrollados.

Sin embargo esta fecha mucho se adelanta al período establecido en el Plan Económico y Social de la Nación 2001-2007, en el cual la etapa de construcción del *Socialismo del Siglo XXI* estaba prevista para el año 2010.

Asociamos la acelerada construcción del proyecto socialista, con el de golpe de Estado que sufrió el gobierno en el año 2003 por parte de los sectores más conservadores de la vida política del país, y tras el triunfo del referéndum revocatorio del mandato presidencial en el 2004.

Consideramos que estos acontecimientos en el ámbito doméstico, hicieron con que el presidente venezolano reflexionara sobre sus estrategias políticas en general y priorizara la consolidación del proyecto bolivariano.

Como consecuencia, el 12 y 13 de noviembre del 2004 fue celebrado en la ciudad de Caracas, el Taller de Alto Nivel Estratégico donde asistieron los gobernadores (as), alcaldes (as), diputados (as), dirigentes del partido político Movimiento Quinta República (MVR), el alto mando militar, dirigentes sociales, ministros (as) y el vicepresidente.

En el transcurso de estos dos días, Hugo Chávez junto con los otros líderes del proyecto socialista bolivariano buscaron “[...] *elaborar un instrumento general acerca de lo que llamo la nueva etapa a la que hemos entrado [...]*” (CHAVEZ, 2004, p. 12), haciendo referencia al proyecto socialista, que aún estaba en sus primeros pasos.

Pero estos nuevos lineamientos estaban lejos de ser una improvisación por causa de los acontecimientos domésticos. Tal como comenta el máximo líder de la revolución socialista, los nuevos paradigmas de la política venezolana son resultado de la evolución del plan de acción formulado para conseguir el derrocamiento del gobierno de Carlos Andrés Pérez el 04 de febrero de 1992.

[...] en 1994, pocos meses después de haber salido de prisión, nosotros teníamos un mapa estratégico. Estoy seguro que aquí hay algunos que lo recuerdan, y pudieran hasta explicarlo. Yo de tanto repetirlo y explicarlo por el país, en tantas reuniones que hicimos me lo sé de memoria. Ese mapa fue el producto de una serie de trabajos y reuniones donde estaban el hoy ministro Giordani [...], el ex ministro Héctor Navarro, y un grupo de militares y civiles... Con ese mapa navegamos en el 94, en el 95 y en el 96. En el 96 empezamos hacerle adecuaciones... Entonces... en el 97 se abrió la ventana electoral de 1998 y decidimos irnos por ahí. Alguna gente de nuestras filas se fue sino molesta, desencantada; esa gente que siempre cree en la lucha armada pues. (CHAVEZ, 2004, p. 12).

El instrumento general con el que “navegaría” la Revolución Bolivariana en su nueva etapa, quedó conocido como el Nuevo Mapa Estratégico y fue explicado en dos sesiones por el mismo Hugo Chávez. Su intervención durante el Taller de Alto Nivel Estratégico, fue sistematizada y organizada por Harnecker (2004) quien, en la versión impresa, suprimió repeticiones y datos de menor interés.

Este excelente trabajo, hace las veces de documento en el que reposa la exposición sobre la nueva etapa en la que estaría entrando el sistema político, económico y social venezolano.

Por esta razón ése trabajo junto con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 (PND) son los documentos de estudio donde buscamos la respuesta sobre cuáles son los cambios introducidos por Hugo Chávez en las relaciones internacionales de Venezuela.

3.2 HACIA LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

Entonces, al comprar los principios, procedimientos y temas de la política exterior de la constitución de 1961 con los de la constitución de 1999 se evidencia que los dos textos constitucionales le otorgan un nivel de importancia estratégica a las relaciones internacionales.

Además, en materia de democracia y derechos humanos; relaciones económicas internacionales y seguridad, el texto de 1999 revela mayor elaboración y detalle en el tratamiento de lo internacional. No obstante, en el nuevo texto constitucional, se identifica la presencia de contradicciones en su elaboración orgánica, y especialmente de **cambios en sus principios generales** (ROMERO; ROMERO; CARDOZO, 2003, p. 166) (negrillas nuestras).

Si bien es cierto que, los primeros años de gestión de Hugo Chávez no representaron una ruptura abrupta de las agendas de política exterior de los gobiernos *puntofijistas*, no es menos cierto, que con la entrada en vigencia de la constitución de 1999, se pone en manifiesto el abandono del lineamiento principal de la política exterior del Estado venezolano durante la etapa de democracia pactada (1958-1998): la promoción y defensa de la democracia representativa, sobre todo, en el territorio latinoamericano y caribeño.

Ahora, de acuerdo con el preámbulo de la Constitución de 1999, el fin supremo del Estado es “[...] *refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural* [...]” (VENEZUELA, Constitución, 2000).

En la nueva constitución no se menciona ni en el preámbulo ni en el apartado de las Relaciones Internacionales, que la promoción y defensa de la democracia representativa constituyan un lineamiento o fin de la política exterior, lo cual era contemplado en la constitución de 1961, en los siguientes términos: “[...] *sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra*” (VENEZUELA, Constitución, 1961).

La omisión de este principio tradicional, puede explicarse debido a la idea de democracia que guía la Constitución vigente (la participativa y protagónica); así, como por una concepción de mundo idealista de izquierda, que desafía la ideología liberal.

3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2007

En la presentación del “*primer plan de la nueva era constitucional bolivariana*”, se advierte que, aún cuando la norma constitucional limita la propuesta del Plan a una formulación de un período de seis años, *la visión de desarrollo ahí establecida, contempla un mayor plazo. Este desacato constitucional, se justifica en el hecho de que la “[...] revolución venezolana se esté llevando a cabo en forma pacífica y democrática... y, que es por esta razón que tiene... un carácter y ritmo que se son propios [...]*” (CHÁVEZ, 2001, p. 08).

Contrario al discurso que se sostenía en la Agenda Bolivariana de 2006, donde el ex presidente opinaba que el modelo de desarrollo copeyano venía acompañado de un ideal “[...] *fetichista de libre mercado, libertad individualista y competencia, tras el cual se esconde la pretensión de recuperar y consolidar ‘por los siglos de los siglos’ la hegemonía de un modelo de acumulación [...]*” (CHÁVEZ, 1996, p. 19). El sistema económico de desarrollo planteado en el PND está vinculado “[...] *con un sistema productivo diversificado, competitivo, abierto hacia los mercados internacionales, basado en la iniciativa privada y con presencia del Estado en industrias estratégicas, pero con la apertura a la inversión privada [...]*.” (PND, 2001, p. 13).

Pero más allá de esa, y otras contradicciones, el Plan como un todo, en líneas generales, plantea la construcción de un nuevo modelo para Venezuela, el cual, según entendemos, servirá de base para la construcción del *Socialismo del Siglo XXI*.

Algo que queda evidente del documento en estudio es que si bien se reivindican valores nacionales y tercermundistas, así como las causas sociales de las clases menos favorecidas, en el mismo no existe posicionamiento respecto a una ideología política partidaria. Aún, cuando se hace mención a la segunda fase o *época de oro* de la revolución bolivariana, se omite la palabra socialismo y se utiliza el término de consolidación o realización de la revolución bolivariana.

Entonces, para hacer operativo este Plan, se establecieron cinco equilibrios cuya práctica se fundamenta en la participación protagónica de todo el pueblo venezolano sin discriminación alguna (PND, 2001, p. 15). Estos cinco equilibrios son: equilibrio económico, equilibrio social, equilibrio político, equilibrio territorial, equilibrio internacional.

En lo que atinge al foco de estudio de esta investigación el equilibrio internacional, se establece que el objetivo principal de la política internacional es fortalecer la soberanía nacional y promover un mundo multipolar (PND, 2001, p. 156). Esta estrategia de *pluralización multipolar* prevé una serie de acciones a ser ejercidas en el ámbito internacional⁶.

En este período la identidad venezolana como país americano, en desarrollo y tercermundista presenta fuerte conexión con la agenda internacional objeto de estudio.

Consideramos que, se mantiene americanista por la vocación integracionista venezolana que data de los tiempos de Bolívar, sobre todo en la región de América Latina y el Caribe y, con la reafirmación de las relaciones internacionales con el socio económico por excelencia del país, Estados Unidos.

En relación a los bloques de integración se continúan las negociaciones que comenzó Rafael Caldera para el ingreso del país al MERCOSUR, y se propone la asociación de este bloque regional con la CAN, supeditando las negociaciones del ALCA a la previa conclusión de los acuerdos latinoamericanos (PND, 2001, p. 156).

La identidad como país en desarrollo la identificamos por procurar la inserción de Venezuela en la economía internacional capitalista a través de la exportación de materias primas. Y la de tercermundista, por reivindicar el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y la ampliación de las relaciones con otras regiones y países del mundo (PND, 2001, p. 156).

Otro aspecto que resalta y que se desarrolla de manera esquemática en el segundo documento que estudiaremos a continuación: el Proyecto Nacional Simón Bolívar- Primer Plan Socialista 2007-2013 (PPS) es: otorgarle carácter político a la integración para impulsar un nuevo modelo integracionista (PND, 2001, p. 156).

3.3 EL NUEVO MAPA ESTRATÉGICO (2004-2006)

Después de acontecimientos domésticos; como el golpe de Estado de 2002, accionado por los sectores más conservadores de la vida política del país y la ratificación en su cargo con el 59% del electorado a favor, Hugo Chávez con un demostrado apoyo popular empezó la acelerada construcción del *Socialismo del Siglo XXI*.

6 Intensificar el apoyo al proceso de pacificación regional; Promover la Integración Latinoamericana y caribeña, a través de la integración política como opción estratégica, impulsando un nuevo modelo de integración económica en América Latina y el Caribe; Consolidar y diversificar las relaciones internacionales por medio de la reafirmación las relaciones con los países vecinos y los socios económicos de Venezuela, el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y la ampliación de las relaciones con otras regiones y países del mundo; Fortalecer el posicionamiento de Venezuela en la economía internacional, afianzando la vigencia y la proyección de la OPEP a los fines de acelerar la internacionalización de la economía de Venezuela, procurando incrementar asociaciones estratégicas y promover un nuevo régimen de seguridad nacional hemisférico a través de la implementación de un nuevo modelo de la Fuerza Armada Nacional a los fines de fortalecer la defensa regional (PND, 2001, p. 156).

Así entonces, convocó a los otros líderes de la revolución a un Taller de Alto Nivel Estratégico que procuraba, en palabras del fallecido ex presidente, enfocar el nuevo momento en el que se estaba “*montado*” la revolución bolivariana.

En ese evento fueron impartidas directrices que romperían definitivamente con la tradición política venezolana.

El nuevo mapa estratégico con el que “*navegaría*” la revolución bolivariana en su nueva etapa, fue explicado en dos sesiones por el “*líder supremo*” del proyecto socialista.

La intervención de Hugo Chávez en este evento “*divisor de aguas*”, representa el testimonio de una propuesta aún no meramente radical de sus ideas, pero que constituye abono fértil para la maduración de reflexiones que en el presente siguen influenciando la tolda del gobierno chavista, aún después de su muerte.

El trabajo de Harnecker (2004), siguiendo el mismo orden esquemático propuesto por el fallecido ex Presidente, se divide en siete secciones⁷. Del texto se evidencia que el establecimiento de los grandes objetivos (sección medular del taller) fue la que más tiempo demandó. De los 10 objetivos⁸ ahí planteados, el último, seguir impulsando el nuevo sistema multipolar e internacional, es el que atinge nuestro foco de estudio. No obstante el mismo no fue desarrollado con detalle en el acto en cuestión.

Mismo así, nuestra intención es resaltar que en ese acto se sientan las bases del nuevo modelo político, económico y social que comenzó a ser implementado en el país.

Por último no podemos dejar de mencionar que en ningún momento, los demás actores de interés como lo es: la sociedad civil organizada, la empresa privada, los partidos políticos de oposición, fueron invitados al acto en comento.

Por el contrario, la “nueva fase” de la revolución bolivariana no responde cabalmente a los principios de elaboración de políticas públicas. Es un plan concebido en la cabeza de pocas personas, entre ellas otros militares que acompañaron al ex presidente en el golpe de Estado. Es por esta razón que no existe una agenda como tal, si no lo que sirve de referencia es el trabajo de Harnecker (2004).

7. Un esbozo de la situación actual; 2. Enfoque del Nuevo Mapa Estratégico 3. La definición del Nuevo Mapa Estratégico; 4. Grandes Objetivos; 5. Elaboración de un plan preliminar de acción; 6. Elaboración de un cronograma de acción estratégica y 7. La designación del Entre coordinador del control y el monitoreo de los planes de acción.

8. Avanzar en la configuración de una nueva estructura social; 2. Articular y optimizar la nueva estrategia comunicacional; 3. Avanzar aceleradamente en la construcción del nuevo modelo democrático; 4. Acelerar la creación de la nueva institucionalidad del Estado; 5. Nueva estrategia integral contra la corrupción; 6. Desarrollar la nueva estrategia electoral; 7. Acelerar la construcción del nuevo modelo productivo rumbo a la creación del nuevo sistema económico; 8. Seguir instalando la nueva estructura territorial; 9. Profundizar y acelerar la configuración de una nueva estructura miliar nacional y 10. Seguir impulsando el nuevo sistema multipolar e internacional.

4 VENEZUELA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La estrategia para la creación de un sistema internacional multipolar se encuentra establecida en el Proyecto Nacional Simón Bolívar- Primer Plan Socialista de la Nación PPS (2007-2013).

Es en ése documento oficial, donde reposa la estrategia internacional de convertir a Venezuela en una potencia energética mundial a través de un bloque regional de poder que represente un quiebre para la hegemonía norteamericana, promoviendo así un orden mundial multipolar (PPS, 2007, p. 38-43).

La materialización de ésa estrategia de política exterior la encontramos en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), una propuesta de unión política más que económica para construir un bloque latinoamericano de contrapoder que sea capaz de resistir y negociar en mejores términos y condiciones con el poder particularmente de los Estados Unidos.

La politización de la idea de integración regional, es el *plus* de la política petrolera del gobierno revolucionario liderado por Hugo Chávez. Es eso lo que constituye una absoluta novedad en las relaciones internacionales de Venezuela (MORA, 2009, p. 28).

Ahora bien, el hecho de que en Venezuela se estuviera construyendo un sistema político y económico socialista, generó un nuevo frente en la política exterior del país.

En este trabajo reconocemos que a partir del año 2004, Venezuela adquiere una nueva faceta en el ámbito internacional.

Actúa en su frente económico, como país exportador de petróleo y, como país revolucionario en su frente político, donde se compromete con la consolidación del proyecto socialista bolivariano anti imperialista.

Los dos frentes a los que hacemos referencia consideran el petrolero como principal herramienta para la ejecución de proyectos y estrategias.

Entonces, la propuesta chavista de integración latinoamericana tiene como iniciativa más importante el ALBA. Bloque regional que sirve de techo para la propuesta de integración energética de la región, PETROAMERICA.

Tanto en la iniciativa del ALBA como en la de PETROAMERICA, Venezuela es contemplada como el país líder, el país financiador.

Para los formuladores de esa agenda internacional, el acervo energético que posee el país, posibilita el logro de una estrategia de desarrollo nacional que combine el uso soberano del recurso natural con la integración energética regional favorable al proyecto nacional revolucionario. Proyectando convertir a Venezuela en el mediano plazo en una potencia energética con influencia mundial (PPS, 2007, p.38).

Ésta estrategia, en el Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2013), aparece como corresponsable del desarrollo del nuevo modelo productivo socialista y, parte de la premisa del aumento de la probabilidad de que se “*mantenga una tendencia irreversible al alza de los precios del petróleo crudo y del gas natural*”. No obstante, en el mismo párrafo, se prevé, “[...] *ante la eventual persistencia de cierta volatilidad de los previos del petróleo crudo y del gas natural [...]*”, el desarrollo de una estrategia para diversificar, tanto como sea posible, las fuentes de recursos fiscales (PPS, 2007, p.38).

La premisa económica sobre la tendencia irreversible del alza de los precios del petróleo, consideramos, se aleja de la realidad, y constituye una gran debilidad estructural de la estrategia chavista.

Ahora bien, la defensa a la soberanía nacional, (que sustituye, en la constitución de 1999 a la defensa de la democracia representativa contemplada por el texto constitucional de 1961), según los formuladores de este PPS “*nunca*” constituye una conquista definitiva; la soberanía “*siempre*” hay que defenderla, o se corre el riesgo de perderla. Es por eso que se considera que, la soberanía de un país con la riqueza natural de hidrocarburos como Venezuela, “*siempre*” está amenazada (PPS, 2007, p. 39).

De manera que, en el entender de los formuladores del documento objeto de estudio, necesariamente, la política de Plena Soberanía Petrolera es una política internacional, de alianza con todos aquellos países que insisten en desarrollarse como naciones, y no aceptan marginarse en un mundo supuestamente globalizado (PPS, 2007, p. 38).

4.1 LA ALTERNATIVA BOLIVARIANA PARA LAS AMÉRICAS (ALBA)

En la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la isla de Margarita en diciembre de 2001, fue anunciada la creación de la Alternativa Bolivariana para las Américas, cuya base es la autodeterminación y la soberanía de los pueblos, y cuyos principios observan y buscan una alternativa al regionalismo abierto, para contrarrestar las medidas de políticas económicas propuestas e implementadas a finales del siglo pasado, durante las décadas de los ochenta y noventa por algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FLACSO, Dossier ALBA, 2007, p. 07).

El ALBA nace como alternativa a la propuesta integracionista liderada por Estados Unidos, el Área de Libre Comercio para las Américas. La cual, a finales de 2005 en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en Argentina, una parte importante de los Estados sudamericanos rehusó. Especialmente los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela se negaron a retomar las negociaciones estancadas sobre el ALCA. Desde entonces, este proyecto central del gobierno estadounidense está congelado (FRIZT, 2007, p. 05).

Estas dos alternativas integradoras a la orden, llevó a que los gobiernos de la región se posicionaran al respecto, así existen: Estados que se mostraron favorables al modelo ALBA (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) y otros que no rechazan al ALBA de manera

tajante, pero quieren liderar un proceso más parecido al de MERCOSUR (Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay) (MPPE, 2007, p. 8).

Sin embargo, en estos nueve países, hay un acuerdo en considerar que la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) fracasó y fue “enterrada” en la Cumbre de Mar del Plata de 2005. En contraposición, existen gobiernos que se oponen de manera contundente al ALBA (Colombia, Chile, México y Perú), y se adhieren a las propuestas sostenidas por el gobierno estadounidense como lo son los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales (MPPE, 2007, p. 8).

4.2 PETROAMERICA

La integración energética de los países del subcontinente Sur Americano, es uno de los principales componentes del esfuerzo común de articulación de infraestructuras económicas nacionales (redes de transporte, telecomunicaciones, energía, etc.). Punto cardinal de la agenda consensual de la ahora denominada, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que substituyó la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA) (SALOMÃO; MALHÃES, 2007).

Tal proceso tiene como punto de partida los proyectos binacionales implantados en el pasado, algunos durante gobiernos autoritarios, tales como la represa binacional de Itaipú e Yacyretá, los cuales dejaron lecciones de “cómo hacer” y “cómo no hacer”; esquemas de financiamiento apoyados en préstamos bancarios, falta de transparencia en la conducción de obras, sospechas de desvíos de recursos, resolución de la asimetrías en los acuerdos binacionales, etc. Otros fueron negociados por gobiernos democráticos, como por ejemplo, el gaseoducto Brasil-Bolivia y la producción de Gas por la PETROBRAS en el sudeste boliviano sin existir la adecuada articulación y ratificación de los respectivos congresos, generando problemas que se han hecho sentir (SALOMÃO; MALHÃES, 2007).

En el actual cuadro regional, nuevos proyectos de integración energética han sido propuestos. Teniendo PETROAMERICA, un papel importante.

En este trabajo asumimos que: PETROAMERICA es una idea en formación que evoluciona de acuerdo con las circunstancias que enfrentan los países de América Latina y el Caribe y con el desenvolvimiento de los mercados petroleros internacionales (MAYOBRE, 2005, p. 06).

Entonces, la propuesta del gobierno venezolano, fue inicialmente formulada como la creación de una empresa conjunta por parte de las empresas estatales de hidrocarburos de la región. En la medida que la misma se ha ido concretando se ha diversificado en mecanismos de alcance subregional, cada uno de ellos con características propias.

Así, Petrocaribe: abarca los países insulares del Caribe (con excepción de Trinidad y Tobago y Barbados), Guyana y Surinam. Petrosur: incluye a los países del MERCOSUR y, en Petroandina: participarían los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En todos estos mecanismos, Venezuela participa con un papel financiador, en los términos y bajo las premisas establecidas en el Proyecto Nacional Simón Bolívar- Primer Plan Socialista de la Nación (2007-2013).

Las definiciones de esos mecanismos sub regionales, no son iguales entre sí, según el glosario de la estatal petrolera venezolana PDVSA, Petrosur: es un habilitador político y comercial, dirigido a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad y haciendo uso justo y democrático de los recursos energéticos para el mejoramiento socioeconómico de sus pueblos.

Petrocaribe, por su parte, es un acuerdo de cooperación energética, con el fin de resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña.

Mientras tanto, Petroandina es una alianza estratégica de entes estatales petroleros y energéticos de los países de la CAN para impulsar la interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos.

Como puede apreciarse entonces, PETROAMERICA es una iniciativa que subyace de la propuesta del ALBA, que representa un esquema de integración más amplio y que se divide por regiones. Mientras, que en Petrosur predominaría la complementariedad y la habilidad política y comercial, en Petrocaribe predomina la solidaridad y la cooperación y, en Petroandina la alianza estratégica estatal.

5 CONSIDERACIONES FINALES

En las páginas anteriores tuvimos la intención de hacer un panorama de la política externa venezolana, con especial atención al período de Hugo Chávez y a la idea de integración regional de su propuesta internacional.

Entonces, en nuestra investigación verificamos que la absoluta novedad introducida por Hugo Chávez en las relaciones internacionales venezolanas, es la politización de la política externa. Lo que en este trabajo denominamos de la nueva faceta que adquiere la identidad venezolana. La de país comprometido con los valores socialistas. Bajo esa concepción socialista de izquierda fueron planteadas iniciativas de integración regional que respondieran a esos principios, donde el petróleo venezolano tiene un papel protagónico. No obstante, la premisa económica considerada al momento de la formulación de la agenda internacional, pone en duda la viabilidad del proyecto.

Notamos también que esa estrategia de política externa es un reflejo del modelo doméstico de desarrollo que estaba siendo instaurado en Venezuela, el *Socialismo del Siglo XXI*. Estudiamos como la acelerada construcción de dicho sistema económico, hizo con que la política externa adquiriera una nueva faceta. Además de la tradicional postura de país exportador de petróleo e importador de mercaderías.

6 BIBLIOGRAFIA

CHÁVEZ, Hugo. Presentación de las Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. In: *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. República Bolivariana de Venezuela, sep. 2001, pp. 07-09.

LACSO, *Dossier ALBA*. San José: Publicaciones FLACSO, 2007.

FRIZT, Thomas. *La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*. Berlín: Centro de investigación y documentación Chile Latinoamérica, 2007.

GUERÓN, Eva. La Política Exterior: Continuidad y Cambio, Contradicción y Coherencia. In: NAIM, Moisés; PIÑANGO, Ramón (Org.). *El Caso Venezuela: Una Ilusión de Armonía Caracas*. Ediciones IESA, C.A, 1989, pp. 350-375.

MAYOBRE, Eduardo. *La propuesta Petroamérica y la integración energética en América Latina y el Caribe*. Caracas: Instituto Latinoamericano de estudios sociales, 2009.

MORA, Jesús. Las Bases de la Política Petrolera Rentista y Bolivariana del Gobierno de Chávez. *Opiniones Contrapuestas*, n. 05, 2009.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Constitución 1961*.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Caracas: Presidencia de la República, 2001.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista 2007-2013*. Caracas: Presidencia de la República, 2007.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Constitución de 1999*. Gaceta oficial 36.860, 1999.

ROMERO, Carlos. *Crisis Política y Transiciones en Venezuela*. Cadernos Prolam/USP. v.15, n. 27, 2015.

ROMERO, Carlos; ROMERO, María Teresa; CARDOZO, Elsa. *Política Exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: Una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas*. Revista venezolana de economía y ciencias sociales. v. 09, n. 01, 2003, pp. 163-183.

ROMERO, María Teresa. *Política Exterior Venezolana: el proyecto democrático 1959-1999*. Caracas: Libros el Nacional, 2002.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Constitución de 1999*. Gaceta oficial 36.860, 1999.

TORO, José. *Venezuela 55 años de Política Económica: 1936-1991 una utopía Keynesiana*. Caracas: Editorial Panapo, 1992.

VIZENTINI, Pablo. A política externa da Venezuela frente à globalização (1989-2001). In: GUIMARAES, Samuel; CARDIM, Carlos (Org.). *Venezuela: Visões brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais- IPRI, 2003, pp. 55-80

OLLANTA HUMALA Y EL CHAVISMO EN LAS ELECCIONES PERUANAS DE 2006

OLLANTA HUMALA AND THE CHAVISM IN 2006 PERUVIAN ELECTIONS.

*Ángel Dámaso Luis Leon*¹

Universidad de la Laguna, Tenerife, Islas Canarias, España

Resumen: En el año 2006, el Perú se enfrentaba a un proceso electoral que renovaría la cabeza de sus poderes ejecutivo y legislativo. En dichas elecciones y como era habitual en el país, aparecieron personajes externos a los partidos tradicionales que, con su carisma como principal arma, optaron a ganar las mismas. Entre este grupo de habituales contendientes destacó el militar y nacionalista Ollanta Humala. Humala encarnó en el país la ola de ascenso de los movimientos de nueva izquierda populista que habían comenzado en 1999 con la llegada al poder de Chávez en Venezuela. Identificado como elemento de ruptura, en este artículo se busca analizar el conflicto discursivo existente entre los partidarios del cambio bolivariano y las resistencias.

Palabras clave: Ollanta Humala; Perú; Chávez.

Abstract: In 2006, Peru faces an electoral process that would renew the head of their executive and legislative powers. In these elections, appeared external figures who want to win with his charisma as his main weapon. Among this group of regular contenders highlighted the military and nationalist Ollanta Humala. Humala represented in Peru the rise of the new left populist movements that had begun in 1999 with the arrival to power of Chavez in Venezuela. Identified as an element of rupture in this paper attempts to analyze the existing discursive conflict between supporters of the Bolivarian change and resistance.

Key words: Ollanta Humala; Peru; Chávez; elections.

¹ Político, investigador de la Universidad de la Laguna. <angelluisleon@gmail.com>.

1 INTRODUCCIÓN

El 9 de abril del año 2006 más de 16 millones de peruanos fueron llamados a las urnas para renovar tanto la presidencia de la nación como los representantes al legislativo (y al Parlamento Andino). Estos comicios, además de la importancia intrínseca que poseían, tenían también la particularidad de ser los primeros de cambio democrático tras la caída del fujimorismo en el año 2000. Perú enfrentaba así poco a poco la vuelta a la normalidad democrática tras el *impasse* de los convulsos años noventa.

Los problemas económicos, sociales, políticos e institucionales que había sufrido el país durante los últimos años de la década de los noventa parecían tocar a su fin con la estabilidad, por lo menos económica e institucional, otorgada por el gobierno del presidente Alejandro Toledo. La mayor prueba de este proceso de retorno era el acatamiento de las normas constitucionales por el propio Toledo, ya que el líder de centro-derecha debía dejar su cargo en 2006 y no podía optar a la reelección por imperativo legal, debido a que en el país andino ésta no estaba permitida de manera inmediata por la modificación que en el año 2000 sufrió la Constitución.

En este ambiente de recuperación de la normalidad se aproximaron unos comicios que presentaban la tendencia política que se ha convertido en habitual en las elecciones peruanas del siglo XXI, es decir, la aparición con una fortaleza, cuanto menos relativa, de individuos con un grado de carisma notable compitiendo frente a otros líderes que proceden de un entorno partidista más tradicional. En el caso de las elecciones de 2006 este individuo con la potencia suficiente como para cuestionar el poder de unos partidos que sí poseían una fuerza previa había sido el militar Ollanta Humala. Si bien Humala representaba un proyecto renovador no era el primero en presentar una candidatura personalista, el presidente Alejandro Toledo también había hecho lo mismo cinco años antes, aunque con una candidatura de corte moderado.

Surgido en el medio, en un sentido ideológico, de las dos tendencias principales del partidismo tradicional peruano, Toledo había conseguido auparse a la presidencia de la nación. El caso de Humala era bien distinto, simpatizante algún tiempo atrás del etnocacerismo,² su crecimiento no se había producido por el centro del espectro político sino que se escoraba bastante hacia la izquierda nacionalista.

El surgimiento y, sobre todo, el fortalecimiento como candidato creíble a la victoria es imposible de concebir sin entender el entorno regional existente en la América Latina de principios del siglo XXI. La ola izquierdista y nacionalista que triunfaba en la práctica totalidad del subcontinente generó ecos en el país andino y la candidatura de Humala encarnó su cristalización política.

En este artículo lo que se plantea es el análisis de la candidatura de Ollanta Humala y su coalición electoral para el año 2006 y cómo incide en sus posibilidades las relaciones personales y programáticas que éste posee con el bolivarianismo en auge en

² El etnocacerismo es una doctrina política peruana de corte militarista, nacionalista incaica y con rasgos fascistoides que busca la reivindicación de la raza indígena americana. Entre los grandes líderes del etnocacerismo destacan Isaac y Antauro Humala, padre y hermano de Ollanta Humala.

el subcontinente. A su vez, también se busca estudiar el papel desempeñado por sus adversarios en la contienda electoral, y como éstos utilizan el miedo a una deriva bolivariana para convencer al electorado más moderado.

La idea de la expansión del “manto bolivariano” sobre el Perú (con sus particularidades propias como en otros casos) y cómo modifica no solo las relaciones políticas internas, sino también la concepción del proceso electoral en el que el país se encuentra inmerso son, unido a los elementos de la comunicación política, los objetivos de este artículo. Entender, más allá del juego de poder del tablero regional, cómo se desenvuelven los actores en esta nueva situación que se plantea en el Perú.

2 LA REALIDAD PERUANA Y LOS CONTENDIENTES

El Perú del año 2005 era un país en pleno proceso de estabilización económica social, institucional y política. Sin embargo, su articulación territorial interna, no demasiado cohesionada, generaba no solo amplias desigualdades entre diferentes zonas de la geografía nacional, sino también conflictos internos.

En el plano económico, Perú se encontraba en una fase de estabilización tras el nefasto segundo lustro de la década de los noventa. El país había salido de la recesión de finales de siglo y su Producto Interior Bruto creció a una media del 4,3% anual entre los años 2001 y 2005, mientras que el PIB *per cápita* lo hizo a una media del 3% para el mismo período. Además de ello, la tasa de inflación se mantenía realmente baja y los indicadores de la deuda externa se habían ido reduciendo lentamente, suponiendo en el año 2005 un 42,3% de la RNB. A pesar de todo esto, la gran asignatura pendiente eran los altos niveles de pobreza que experimentaba el país andino y que durante los primeros años del siglo XXI se habían mantenido inalterables, así como una tasa de paro que llegó a rondar el 10% de la población activa. Se puede decir que la economía había mejorado bastante debido a la estabilización política y a un repunte de los precios de los *commodities* pero que esta mejora aún no había permeado a la totalidad de los hogares peruanos debido en gran parte al endémico extractivismo capturador de rentas y a la alta informalidad en el empleo que mantenía el país.

Como es lógico, la situación económica de la mitad de los peruanos y la desigualdad existente generaban desafección hacia el sistema. Según el Latinobarómetro de 2005, el 66,9% de los peruanos consideraba que sus padres habían vivido mejor que ellos, el 40,9% de los peruanos consideraba que la democracia no solucionaba sus problemas y hasta un 78,6% de los mismos se encontraba poco o nada satisfecho con el funcionamiento de la misma en el país. La desconexión de un sector importante del país de un funcionamiento democrático que sentían como ajeno y poco satisfactorio era palpable.

Las políticas liberales de un Toledo que no engañó a nadie con su rumbo dieron sus frutos a nivel macroeconómico, el país estabilizó su crecimiento y la inflación se quedó bajo mínimos, pero el paro y la pobreza quedaron demasiado altos. Esta situación social generó que el gobierno de Toledo llegara a unas cotas de aprobación ciudadana paupérrimas (10%). El presidente centroderechista había conseguido en las legislativas

más del 37% de los curules al Congreso, pero ni siquiera su acercamiento al Frente Independiente Moralizador (FIM) posibilitó la mayoría. Dicha situación de minoría legislativa complicó bastante su gobierno, encontrando una fuerte oposición en el aprismo y por parte de la bancada multipartido conocida como Unión Parlamentaria Descentralista (VELA; RUIZ; GARCÍA y ROCA, 2014, p.113-114). La baja popularidad del presidente y las dificultades del día a día generaron que la llegada de los comicios fueran celebrados por necesarios.

La baja valoración del presidente Toledo influyó en que la carrera presidencial comenzara casi un año antes de los comicios, apareciendo encuestas desde los meses finales del año 2005 que auguraban un fortalecimiento de los partidos tradicionales. En la política peruana de las últimas décadas han existido movimientos ligados a liderazgos carismáticos que han aparecido y desaparecido puntualmente o han quedado en posiciones secundarias, ligados en parte a su sistema de elección (NOHLEN, 2004, pp. 358-369), pero sí que es cierto que, con vaivenes, han sobrevivido cuatro elementos importantes: el aprismo, la democracia cristiana y, en menor medida, el fujimorismo y un diseminado centroderecha.

Entre los actores menores, el centroderecha quedó desolado por el escaso apoyo existente a la gestión del presidente Toledo y su organización política, Perú Posible, se presentaba como mera comparsa a los comicios. Por otra parte, el fujimorismo presentó a una Martha Chávez como candidata que recibiría el apoyo de los nostálgicos del orden y el autoritarismo, pero que tampoco sería un apoyo importante a nivel cuantitativo.

Los grandes bloques tradicionales eran los llamados a ocupar de nuevo las principales esferas de poder a nivel nacional. El aprismo o Partido Aprista Peruano era la principal fuerza partidista del país. Fundado en la década de los 20 por Haya de la Torre como un partido netamente de izquierdas ha ido estableciendo durante las últimas décadas del siglo XX un viraje hacia posiciones más de centroizquierda y perdiendo su carácter radical (MARTÍ PUIG y SANTIUSTE CUÉ, 2006, p. 316-318 y 338). Con un liderazgo fuerte personificado primero en la figura de Haya de la Torre y después en la de Alan García, presidente durante los años de 1985 y 1990 y candidato para 2006, no partían desde la posición de favoritos para dichos comicios. Su principal valor era su poder regional y sus cuadros intermedios. En el año 2001, en las primeras elecciones regionales del post fujimorato, el aprismo había conseguido presentar lista en 23 de las 25 regiones del Perú, obteniendo representantes en el 87% de las mismas, siendo todo un logro debido al complejo sistema electoral regional. El aprismo consiguió la victoria en el 48% de los estados del país y se convirtió en primera fuerza a nivel regional, cosechando una media de votos por región del 22,8%, superando el 50% en La Libertad o rondando el 30% en Lima, Ica, Lambayeque, Tacna o Piura. Una barbaridad si se sitúa dentro del contexto de atomización de algunos sistemas regionales peruanos donde no es extraña la existencia de hasta cinco partidos con más del 10% de voto válido.

La democracia cristiana más que un desarrollo homogéneo en todo el país, cosa que no les faltaba, tenía dos factores a su favor: una larga historia política y de gestión que se remontaba a mediados del siglo XX (SCHMIDT, 2003, pp. 434-468) y una candidata conocida y valorada: Lourdes Flores Nano, la principal favorita durante el año 2005 a la victoria electoral.

Si bien es cierto que los partidos tradicionales se sentían fuertes, en Perú también existe cierta “tradicición” de aparición de elementos externos al sistema que a última hora se muestran competitivos y con posibilidades de victoria. Fujimori fue uno de ellos en su día y Toledo otro. Ese lugar estaba llamado a ser ocupado por el otrora democristiano Valentín Paniagua, pero su candidatura se desinfló muy rápido, aunque ello no fue óbice para que el sistema peruano experimentara un proceso que venía haciéndose fuerte en América Latina: el ascenso de un líder de izquierda populista.

3 LA FIGURA DE HUMALA Y EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Ollanta Moisés Humala Tasso (1952-) llegaba a las elecciones de 2006 con 42 años de edad tras servir durante varias décadas en el ejército. Hijo de una familia de clase media limeña y con aspiraciones políticas, Ollanta había ingresado en el ejército peruano de manera temprana y en él había desarrollado su carrera profesional.

Las similitudes con Hugo Chávez ya eran de origen, puesto que ambos habían desarrollado con honores la carrera militar. Además de ello, ambos habían orquestado sendos levantamientos fallidos contra gobiernos vigentes en sus países. Si bien ello es cierto, la naturaleza de ambos levantamientos es totalmente adversa, Ollanta Humala se levantó el 29 de octubre del año 2000 contra los abusos de poder y el autoritarismo fujimorista, mientras que el golpe de Estado perpetrado por Chávez en el año 1992 había sido en contra de la legalidad democrática (LUIS LEÓN, 2015, p. 93-110). A pesar de ello, su participación le hizo ganarse cierta fama de antisistema. Esa posición de *outsider* del sistema tradicional de partidos encajaría a la perfección dentro del esquema político del país, que siempre presentaba alternativas externas competentes.

Humala no tenía una organización política medianamente sólida. Como su partido, el Partido Nacionalista Peruano (PNP), no pudo cumplir a tiempo los requisitos legales para competir, Ollanta Humala hizo una alianza electoral con el pequeño partido Unión Por el Perú (UPP) que si contaba con la inscripción legal, y de esta manera pudo ser candidato presidencial (PANFICHI, 2007, p. 02). La candidatura de Humala cabe dentro de un fuerte nacionalismo³ heredero en cierta forma del etnocacerismo del que bebió junto a su hermano Antauro. Situado en la izquierda profunda, sus planteamientos económicos iban en una sintonía antiliberal. Se mantuvo en la postura del rol estatal en la economía, el rechazo al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, y a favor a la estatización de los recursos energéticos, aunque moderó el discurso que mantuvo durante sus años de juventud (NESBET-MONTECINOS, 2011, p. 85-86). En el plano político no dudó en proponer un blindaje legal para el estado como actor económico, ni en atacar el modelo institucional y proponer una Asamblea Constituyente que reformulara la construcción de un nuevo país.

A pesar de que hay autores que defienden lo contrario, al igual que Cameron (2007, p. 01), en este artículo se considera a Humala un *outsider* político: éste era su

³ Fragmento de entrevista de César Hildebrandt al candidato presidencial Ollanta Humala en cadena nacional durante el mes de febrero de 2006, “Hildebrandt entrevista a Humala”, en *YouTube*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=O5IW2UzU4Ok> (Consultado el 23-11-2015).

mayor activo, y su limitación más importante. Como *outsider* desafió el sistema de partidos mediante la crítica a los partidos políticos establecidos, presentándolos como élites egoístas, y autoafirmándose, por el contrario, como alternativa no partidista, libre de asociación con la corrupción y la intriga endémica dentro de las instituciones públicas del país. Apelaba a los votantes descontentos y desorganizados que carecen de fuertes vínculos partidistas, así como a los estratos más pobres del sistema y hacía énfasis en su vinculación indígena, ya que buscaba ganar su apoyo.

El proyecto Humala de 2006 era un proyecto populista de izquierdas, entendido el populismo en este caso como un estilo discursivo (GIDRON y BONIKOWSKI, 2013, p. 7-10). Humala establecía una distinción entre la “nación peruana”, un concepto que le costaba definir con claridad y que era la representación de todos los valores positivos humanos. En contra de esta nación peruana plagada de virtudes presentaba una amalgama de personajes negativos que simbolizaban todos los antivalores sociales posibles. Esos personajes malignos se anteponían ante la voluntad de la ínclita y pura nación, porque principalmente Humala era eso: un nacionalista.

La competitividad del proyecto humalista es inexplicable sin el auge experimentado por las alternativas de izquierda populista en algunos países latinoamericanos. Los nefastos años noventa y el predominio de las tesis neoliberales llevaron a los electorados de muchos países de la región a optar por soluciones drásticas y elevar al poder a presidentes de corte populista. Aunque algunas veces los medios han tendido a igualar erróneamente fenómenos de izquierda más tradicional (PT en Brasil, Frente Amplio en Uruguay) con la izquierda de corte populista (chavismo en Venezuela, Alianza PAÍS en Ecuador, MAS en Bolivia) ello no limita el hecho de que se haya producido más que una ola populista en América Latina, un efecto contagio desde unos países a otros.

Este proceso de crecimiento y consolidación de este tipo de alternativas comenzó con la victoria del chavismo en Venezuela (1998) y se extendió más tarde a otros países como Bolivia, con la victoria de Evo Morales en el año 2005 y a Ecuador en 2006 con el triunfo presidencial de Rafael Correa. Dicho crecimiento de este tipo de soluciones políticas encontraron amparo en el auge del precio de los *commodities*, experimentado desde mediados de la primera década del siglo XXI y que permitió llevar a cabo una política redistributiva amplia, ligada a las rentas extraídas de sus suelos y subsuelos. Este tipo de experiencias solidificaron lazos internacionales con otro tipo de proyectos políticos de izquierda radical como el castrismo cubano y el sandinismo nicaragüense y que fueron posibles gracias a la irrigación de las mismas con el petróleo venezolano (BENZI y ZAPATA MAFLA, 2014, pp. 73-76) y que resultaron llamativas para otros países de la región.

4 LA PRIMERA VUELTA

El domingo 9 de abril de 2006 más de dieciséis millones de peruanos estaban llamados a urnas para renovar sus principales instituciones de gobierno por primera vez desde el fin del fujimorismo. En este domingo de abril se concentraban las elecciones a tres estructuras gubernativas: el ejecutivo, a través de la elección del Presidente y

Vicepresidente de la nación; el legislativo, con la elección de los 120 congresistas de la República; y el regional, con los 5 parlamentarios andinos en liza. A pesar de que ese día era la clave, la contienda por el poder había comenzado casi medio año antes.

A finales del año 2015 ya había comenzado la carrera por el bastón presidencial en el Perú. La mayoría de los sondeos de opinión publicados en los dos últimos meses de ese año presentaban un escenario bastante diseminado con mezcla de actores nuevos y conocidos. La mayoría de estos sondeos situaban en cabeza y con una distancia cómoda sobre sus perseguidores (4-12 puntos porcentuales) a la democristiana Lourdes Flores, pero sin opciones de una victoria en primera vuelta. Por detrás de Flores aparecían tres actores que prometían guerra, el aprista Alan García, el nacionalista Ollanta Humala y el conservador Valentín Paniagua con un triple empate con alrededor del 15% en intención de voto, pero con una diferencia clara: García se estabilizaba, Paniagua se hundía poco a poco, pero Humala crecía a grandes pasos en cada nuevo sondeo publicado.

Hasta ya entrado 2006 no se veía a Humala como un candidato fuerte a la presidencia y por ello el nivel de las críticas que recibía aun era relativamente bajo. A medida que el año avanzaba y éste se hacía fuerte en las encuestas de intención de voto, su figura y programa sufrieron un aumento de las referencias por parte del periodismo y de otros líderes. Es en ese momento cuando comienza la estrategia que acompañará a algunos contendientes y agentes externos durante gran parte de la campaña electoral: la campaña del voto del miedo.

El voto del miedo es el acto de sufragar por parte del elector, compelido o motivado por una serie de temores, amenazas, intimidaciones e incertidumbres sobre el presente y el futuro de una determinada colectividad. Este tipo de voto, se genera por inducción, principalmente por los partidos y candidatos que buscan ganar o conservar una posición de poder político, creando a través de diferentes estrategias de comunicación política, una serie de dudas sobre posibles escenarios futuros adversos y dañinos para la sociedad en el caso de que su opositor, en este caso Humala, gane las elecciones. Las campañas centradas en este tipo de estrategias, buscan principalmente generar temor, cuestionar certezas, crear sospechas y producir dudas respecto de los adversarios (VALDÉZ ZEPEDA y HUERTA FRANCO, 2011, pp. 12-13).

Entre los contendientes que competían con Humala en dichos comicios destacaban la democristiana Lourdes Flores y el aprista Alan García, ya que Paniagua había perdido fuelle con los meses y Martha Chávez se conformaba con mantener la marca fujimorista viva tras el huracán sufrido durante los primeros años del siglo XXI.

Lourdes Flores se había destacado por ser la candidata con la campaña en principio más limpia en la confrontación, ya que no buscaba el intercambio directo con sus adversarios (PUÉMAPE, 2014, pp. 173-174). Propositiva, se presentaba como la continuación sensata que necesitaba el país, reconociendo incluso en alguna entrevista el buen hacer del Presidente Toledo. Aunque sus adversarios la habían nombrado como “candidata de los ricos”, la campaña de Flores consistió principalmente en una gira constante por las entidades rurales del Perú, intentando cazar un voto pobre que le era muy esquivo. Con una campaña hiperpersonalizada (CAMERON, 2009, pp. 279-280) y con el respaldo de gran parte de los medios de comunicación (MASÍAS NÚÑEZ y

SEGURA ESCOBAR, 2006, p. 100), se presentaba en actitud maternal y exponía como uno de sus principales valores el hecho de ser la primera mujer que podría llegar a ser presidenta de la nación.

Durante los primeros meses y con las encuestas de cara, Lourdes Flores se había mostrado moderada con sus adversarios y muy pulcra en sus intervenciones, pero a medida que se fue acercando la fecha de los comicios y su popularidad comenzó a bajar, sacó su parte más ofensiva. Si bien García también recibió sus críticas, fue Humala, objeto de este trabajo, quien más vio aumentada su cuota de ataques. Flores en principio le tildó de ser el candidato del retroceso, del pasado, de tener un proyecto improvisado, para más tarde utilizar expresiones más duras como autoritario o hacer referencias a que una victoria de Humala generaría que el país “termine siendo dominado por la mafia, por un movimiento internacional que aspira a copar la presidencia del Perú”, en clara referencia al chavismo y a su líder. Pero no sólo ella, también su candidato a la vicepresidencia, el ingeniero piurano Arturo Woodman, lanzó sus críticas sobre Humala diciendo que “el programa de Humala es copia de lo que hizo Velasco o Chávez, que solo producen pobreza, [...] desconcierto, miedo y atraso”.

Pero si alguien fue duro con el candidato nacionalista ese fue el por entonces ex-presidente Alan García. El aprista partía de una situación de desventaja en las encuestas con respecto a los otros dos candidatos principales a la victoria y por ello buscó la confrontación y la agresividad, apoyándose en su habilidad para la retórica. García buscaba arañar los votos suficientes que le permitieran pasar al balotaje, para ello atacó a Lourdes Flores por el centro para quedarse con el electorado reformista, pero sobre todo intentó ganarse el voto de la izquierda más moderada que no se encontraba del todo cómoda con el radicalismo de Ollanta Humala.

García mantuvo durante toda la campaña a la primera vuelta que Humala “sería un grave tropiezo para el Perú [ya que] haría retroceder el desarrollo, la inversión y el empleo”. El aprista cuestionaba continuamente el carácter democrático de la candidatura nacionalista, de la cual afirmaba que tenía “connotaciones evidentemente dictatoriales” y de Humala decía que había “que enseñarle modales democráticos”. Su estrategia a la hora de ligar a Humala y el chavismo en esta primera vuelta fue bastante inteligente ya que más que utilizar soflamas en contra del vínculo, lo daba como probado y en algunas ocasiones denominaba a Ollanta como “el protegido de Chávez”.

La realidad es que este vínculo Humala-Chávez argüido por García, lejos de ser una artimañana de los que tenían miedo de la propuesta nacionalista-populista del limeño, era una realidad contrastada. No sólo sus discursos e ideología tenían bastantes similitudes, sino que su vinculación no era escondida en un primer momento por el propio Humala. El candidato nacionalista había visitado en enero de 2006 al propio Chávez en Caracas,⁴ donde no sólo habría recibido su bendición y apoyo intelectual, sino también circularon informaciones de que, presuntamente, se habría ofrecido ayuda económica para financiar la campaña electoral. Este contacto poseía un valor formal, pero también tiene un innegable poder simbólico, ya que a su vez que Chávez había recibido la “bendición” de Fidel Castro en 1994, en la Universidad de La Habana,

⁴ “Ollanta Humala en Caracas”, en VTV (Venezolana de Televisión), Caracas, vía YouTube, 03/01/2006. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=_d6dEpzBdKQ (Consultado el 04-01-2016)

(LUIS LEÓN, 2015, pp. 162-165) Humala la recibía a su vez del que se había convertido en nuevo líder de la izquierda revolucionaria latinoamericana.

Aunque el cruce de declaraciones entre candidatos siempre es algo que se puede esperar en tiempo de elecciones, la confrontación sobrepasó los límites de las candidaturas llegando a otras posiciones. El caso más llamativo fue el conflicto que enfrentó al por entonces presidente Alejandro Toledo con Hugo Chávez. Chávez hizo unas declaraciones sobre los comicios en Perú, identificando a Lourdes Flores como la candidata de la oligarquía, actitud que Toledo se tomó como una injerencia en el país, lo que condujo a una escalada de declaraciones cruzadas entre altos cargos de ambos gobiernos. La realidad es que el conflicto venía de más atrás, ya que las relaciones entre ambos países habían sido bastante frías durante el tiempo en el que Toledo y Chávez fueron los principales mandatarios de sus correspondientes países.

También la prensa jugó un papel esencial en dicha confrontación, ya que si bien su aparición en ésta fue un hecho crucial sin la que es imposible concebir el ascenso de Humala (MÄCKELMANN, 2006, pp. 22-24). Las actitudes de los periódicos hacia su candidatura no fueron las más benevolentes. En los diarios peruanos la actitud era de rechazo o, como mínimo de cierta cautela. Entre los mismos destacaron en agresividad *El Comercio* y sobre todo *El Correo*, diario que no dudó en tildar a Humala de fascista, de autoritario (VELA ALTAMIRANO, 2006, pp. 03-04 y 08) o ligarlo a la figura de Hugo Chávez. Pero más allá de las fronteras peruanas también algunos diarios de corte moderado como el estadounidense *New York Times* o el español *El País*, también analizaron la candidatura humalista centrándose en el resurgir de la izquierda populista latinoamericana en clave de extensión chavista por el continente.

Finalmente, el 9 de abril, más de 14 millones y medio de peruanos acudieron a las urnas para elegir no solo a su presidente, sino a los curules de su Asamblea Nacional con un saldo que dejó lugar para ciertas sorpresas. Humala ganó la primera vuelta con el 30,6% de los sufragios válidos por delante de un Alan García que con el 24,3% de los sufragios, sorpresivamente adelantó a la conservadora Lourdes Flores (23,8%). En cuarto lugar, la fujimorista Martha Chávez logró cosechar un 7,4%, mientras que el democristiano Valentín Paniagua logró un 5,8%, *a la postre* decisivo a la hora de configurar que dos candidatos pasaban al balotaje.

Por otra parte, en el legislativo se observó la institucionalización del aprismo, el cual logró ser segundo con 36 escaños y 2,2 millones de votos, pero acercándose la Unión por el Perú de Humala, la cual cosechó 9 escaños más surgidos de conseguir 61.000 votantes más que éstos. En tercer lugar, la campaña personalista de la conservadora Lourdes Flores le permitió ser competitiva pero hundió a su partido en la tercera posición con 17 escaños (1,6 millones de votos), por delante de la fujimorista Alianza por el Futuro (13 escaños, 1,4 millones de votos), del Frente de Centro (5 escaños), Perú Posible y Restauración Nacional (2 escaños cada grupo).

Estos resultados basados en el apoyo personal a Humala estuvieron por encima del promedio en las regiones surandinas, donde se encuentra la mayoría de la población de origen indígena y de mayores niveles de pobreza (TANAKA y VERA, 2007, pp. 237-238).

5 ENTRE EL CAMBIO Y LA CONTINUIDAD. EL BALOTAJE

Alan García había conseguido llegar al punto deseado, el balotaje. El líder aprista sabía que polarizando el debate contra el posicionamiento ideológico y formal de Humala conseguiría atraer el voto miedoso del centro, el centro-derecha y los votantes de Flores y Paniagua. En cierta medida, el votante aprista era más “revolucionario” y podía estar más abierto en una segunda vuelta que en una confrontación directa izquierda-derecha, pero el radicalismo de Humala hacía que el voto conservador de las zonas ricas, y sobre todo, el voto limeño, era muy difícil que se le escapara.

A pesar de encontrarse en auge el populismo de izquierdas en América Latina, la imagen de Chávez en el Perú no era nada buena. Según el Latinobarómetro del año 2006, la imagen que tenían los peruanos de Chávez no llegaba al 3 (2,97) en una escala de 0 a 10, mientras que la del también bolivariano Evo Morales solamente era un poco mejor (3,94). Si bien estos datos pueden ser más consecuencia que causa de la campaña debido a que fueron recogidos en octubre de ese mismo año, no se puede obviar el miedo que la oleada bolivariana generaba en ciertos grupos sociales peruanos y, principalmente limeños. Además de ello, la nacionalización de los hidrocarburos por parte de Evo Morales en Bolivia durante esos días, aunque pudo gustar a los sectores más nacionalistas, también generó miedos en los más moderados sectores medios.

El propio Alan García no dudó en presentarse en esta campaña por la segunda vuelta como el mal menor para los sectores conservadores ante toda aquella amenaza que suponía Humala para la estabilidad económica del Perú. Alan García, cuya campaña electoral se basó en una especie de expurgo de sus pecados pretéritos, no dudó en expresar lo que, por otra parte, era una realidad, su candidatura se encontraba mucho más cerca del votante mediano (CONGLETON, 2002) que la de Humala. Además de ello y para aumentar la confianza en su persona, no dudó en pedir perdón en varias ocasiones por los errores que había cometido en su primera designación como presidente, así como declarar que había madurado y aprendido de los mismos.

Una vez confirmada la pareja de candidatos para contender a la Presidencia comenzó el fuego cruzado. Humala intentaría venderse como una alternativa no tan radical como se había mostrado en la primera vuelta, posibilitando acceder al voto que le era esquivo y García incidiría en la idea clave de la campaña: Humala era un bolivariano autoritarista sin demasiado cariño por la democracia. García buscó en sus intervenciones un frente de demócratas contra el militarismo y el autoritarismo de cuño bolivariano que representaba Humala. En el mismo debate presidencial del 21 de mayo el propio García, aunque se mostró bastante más comedido que en el resto de la campaña, realizó varias menciones al autoritarismo de Chávez y a otros líderes del “eje bolivariano”.⁵ Un debate que ganó por goleada debido a su oratoria y porque combinó con exactitud propuestas y ataques a su contrincante.

La campaña por la segunda vuelta fue una batalla que, más allá del posicionamiento formal de varios medios de comunicación en contra del candidato

⁵ Audios del debate presidencial Humala-García celebrado en el Museo Nacional de Arqueología, Antropología e Historia del Perú, Lima, 21/05/2006. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Debate_Garc%C3%ADa-Humala#Audios_del_Debate (Consultado el 18-12-2015).

nacionalista (VELA ALTAMIRANO, 2006, pp. 04-09), Alan García jugó magistralmente. El aprista, lejos de buscar el intercambio con Humala, que lo hubo, centró su campaña en la confrontación con el propio Chávez. García sabía que el líder venezolano rara vez rehuye de una confrontación dialéctica y buscó dicha confrontación. El candidato aprista posicionó su discurso en una guerra con Chávez que daba a entender que éste era el que realmente manejaba los hilos de la candidatura de Humala. García llegó a tildar al mandatario venezolano de dictador, llamándolo “Sadam Hussein caribeño” y poniendo en duda el nacionalismo de Humala si se dejaba influenciar tanto por “un padrino que se toma un licor de más, que insulta a todos y que no tiene límites”, planteando escoger entre una candidatura peruana y la de Hugo Chávez.

Chávez no dudó en mantener el grado de beligerancia y atacar a un García con el no tenía demasiadas afinidades, llamándolo “sinvergüenza” y “ladrón” y generando una reacción diplomática en el país andino que, a su vez, no quedó sin respuesta.

Esta serie de encontronazos de Alan García con Hugo Chávez no quedaron en agua de borrajas e hicieron saltar a la primera plana de los diarios a diversos actores. Ayudado por un presidente Toledo que apoyó a García, esta situación llegó a generar una escalada de tensión diplomática entre ambos países cuyo punto álgido fue cuando el propio Chávez llegó a insultar a García y a amenazar al Perú con retirar el embajador en caso de que el aprista ganara los comicios.

La escalada de declaraciones entre Chávez y casi todo el *establishment* político peruano complicó la esperada moderación de Humala y los suyos en la segunda vuelta. A pesar de ello, no tardaron en aparecer las voces que alejaban a Humala de un Chávez al que el propio candidato dio la razón en gran parte de los conflictos pero le recomendó “una manzanilla” para calmarse. Pero no fue el único ni el más agresivo con el líder venezolano, la esposa de Ollanta Humala, Nadine Heredia, llegó a tildar al venezolano de “bocafloja”. Mientras que el propio partido, Unión Por el Perú (UPP) consideró que el apoyo de Chávez restaba competitividad en el balotaje. A pesar de que se intentaron establecer distancias con los posicionamientos bolivarianos, principalmente con las recientes actuaciones en materia de hidrocarburos de Evo Morales, Humala nunca renegó del todo por lo menos en campaña de sus vínculos ideológicos y programáticos con el eje bolivariano.

Finalmente, el 4 de junio de 2006 se celebró la segunda vuelta de las presidenciales peruanas en las que acudió a votar un uno por ciento menos de los registrados para la primera vuelta. Como mostraba la mayoría de las encuestas, el aprista Alan García ganó los comicios con un 52,6% de los votos (6.965.017 sufragios), mientras que el nacionalista Ollanta Humala cosechó el 47,4% de los votos (6.270.080 sufragios). Si bien es cierto que la victoria para García no contundente, si fue lo suficientemente clara. Los resultados dejaron una clara división sociogeográfica en el país encarnada en las dicotomías ciudad (García)-campo (Humala) y costa (García)-sierra (Humala) y que hablaban de la escasa vertebración del país (DURAND y GODARD, 2007, pp. 166-168), lo que mostraba en esencia que el discurso antichavista, en cierta medida había calado.

6 CONCLUSIONES

A modo de conclusiones se puede afirmar que Perú no salió indemne al chavismo durante la primera década del siglo XXI. Las elecciones generales de 2006 reflejaron, en gran medida, la pugna que se jugaba en el tablero latinoamericano entre las alternativas de estabilización democrática y la izquierda populista de influencia chavista.

Para comprender el ascenso de Humala hay que analizar ese contexto de pugna internacional, pero también la existencia en el país andino de un sistema de partidos poco estabilizado que generaba el ascenso de *outsiders* que, con su carisma o su discurso, podían aglutinar un apoyo importante cuantitativamente. Humala se aprovechó de esa no pertenencia a los grupos políticos clásicos y de un discurso rupturista para poder conectar con el elemento que le permitió ser su gloria y su tumba: el bolivarianismo.

Si bien es cierto que Humala es un *outsider* no lo es menos que no es el único que se puede presentar a la más alta magistratura del Estado. Luego, ¿qué es lo que le permite a Ollanta Humala tener ese relativo éxito? Sin duda alguna, la bendición de Hugo Chávez. Surgido de un partido que ni siquiera puede presentarse a los comicios y acusado de tener un pasado turbio, es la “bendición” que recibe por parte de Chávez la que le permite salir indemne a ciertos ataques y ganar un porcentaje de votos para nada desdeñable, convirtiéndose en ganador de la primera vuelta.

Pero como se ha mencionado anteriormente, el apoyo chavista es el trampolín de Humala, pero también su tumba. Si bien es cierto que existe un grupo social, mayormente poco afortunado en el reparto social, que anhela una solución “a la venezolana”, e incluso hay sectores medios que no repudian el autoritarismo fujimorista y que le apoyan, el apoyo de Chávez es una limitación demasiado fuerte a la hora de girar al centro y poder atacar el amplio sector de voto democristiano y centroderechista. Más allá del escaso apoyo mediático que recibe, en una contienda con García, su acceso al votante mediano (CONGLETON, 2002) era bastante limitado.

Esta limitación del proyecto es observada muy claramente por Alan García que busca atacar por ese flanco, no ya a un Humala que quiere despegarse de Chávez, sabiendo que es una limitación, sino al propio mandatario venezolano para que éste le enfrente y le relance a la opinión pública como su antagonista. García, cuyas posibilidades de victoria pasan por hacer creer al votante urbano, de clase media y alta e ideológicamente moderado aunque escorado a la derecha, genera la idea de que su lucha es contra los tentáculos de la revolución bolivariana que están llegando a Perú. En esa lucha entre gigantes, la figura de Humala queda como la de un espectador participante que se ahoga entre la disyuntiva de renunciar a su voto de base rompiendo buscamente con Chávez o esperar que García no consiga su objetivo y cazar al escaso votante *antiestablishment* que se encuentra fuera de su redil.

En definitiva, no se puede entender el desarrollo de los comicios de 2006 sin el centro reconfigurador de posiciones que supone Caracas a principios del siglo XXI. El bolivarianismo nacido en Venezuela se comporta, directa o indirectamente, como un renovador de las simpatías y aritméticas existentes en América Latina y, principalmente

en el área andina. Ya sea con victorias de compañeros ideológicos como en Bolivia (Evo Morales en 2005) o Ecuador (Rafael Correa en 2006) o con derrotas de candidatos competitivos como en México (Andrés Manuel López Obrador en 2006) o en el propio Perú (Ollanta Humala en 2006), la influencia del “modelo venezolano” se extiende por toda Latinoamérica marcando los debates, los discursos y las formas de hacer política en una región que experimenta una década de fulgurante crecimiento y expansión.

7 BIBLIOGRAFÍA

7.1 REVISTAS Y LIBROS

BENZI, Daniele; ZAPATA MAFLA, Ximena. *Petrolio e petrodollari nella politica internazionale de Venezuela. Una breve reseña storica (1958-2012)*. Jul., n. 11, p. 63-80, 2014.

CAMERON, Maxwell A. *Peru's Ollanta Humala: The Rise and Limits of a Left-Wing Political Outsider*. LASA paper, 2007.

CONGLETON, Roger D. *The median voter model*. In ROWLEY, Charles; SCHNEIDER, Friedrich (Eds.). *The encyclopedia of public choice*. Nueva York: Springer US, 2004.

DURAND, Mathieu; GODARD, Henri. *Las elecciones presidenciales en el Perú en 2006: un indicador de la segregación socio-espacial y de la protesta social*. Bulletin de l'Institut français d'études andines, n. 36 (1), p. 165-170, 2007.

GIDRON, Noam; BONIKOWSKI, Bart. *Varieties of populism: Literature review and research agenda*. Wheaterhead Center for International Affairs, n. 13-0004, 2013.

LUIS LEÓN, Ángel Dámaso. *Chávez al poder. Génesis y formación del movimiento bolivariano*. Santa Cruz de Tenerife: Ediciones Idea, 2015.

MÄCKELMAN, Mathias. *Perú 2006: comunicación política y elecciones: Bailando, gritando y escuchando*. Diálogo Político, v. 23, n. 2, p. 11-34, 2006.

MARTÍ PUIG, Salvador; SANTIUSTE CUÉ, Salvador. *La izquierda parlamentaria en América Latina: ¿Nuevas percepciones sobre la democracia y el mercado*. In ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Ed.). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI, Fundación Carolina, 2006.

MASÍAS NÚÑEZ, Rodolfo; GARCÍA ESCOBAR, Federico. *Elecciones Perú, 2006: complejidades y paradojas de una democracia vulnerable*. Colombia Internacional, n. 64, p. 96-121, jul-dic 2006.

NESBET-MONTECINOS, Felipe. *Humala antes de Ollanta: evolución política del nuevo presidente peruano*. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe 91, p. 81-90, oct.2011.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004.

PANFICHI, Aldo. *Perú Elecciones 2006: Auge y caída del nacionalismo de Ollanta Humala*. (Work Paper), Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

SCHMIDT, Gregory D. *La gran minoría: la democracia cristiana en el Perú*. In MAINWARING, Scott; SULLY, Timothy R. *La democracia cristiana en América Latina. Conflictos y competencia electoral*. Mexico D.F: Fondo de Cultura Económica, 2003.

TANAKA, Martín; VERA, Sofía. *Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión*. Revista de Ciencia Política, v.. especial, p. 235-247, 2007.

VELA, Estelí; RUIZ, Gabriela; GARCÍA, Sebastián; ROCA, Pablo. *La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)*. Politai: Revista de Ciencia Política, Año 5, primer semestre, n. 8, p. 99-128, 2014.

VELA ALTAMIRANO, Juan Carlos. *La actuación de los medios y la construcción del escenario político en los diarios: El Comercio, La República, Perú 21 y Correo*. Elecciones presidenciales Perú 2006. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, p. 1-32, 2006.

7.2 RECURSOS LEGALES

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE). *Elecciones Congresales 2006*, Lima, 2006.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE). *Elecciones Presidenciales 2006, Resultados Generales Elecciones Presidenciales*, Lima, 2006.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE). *Elecciones Regionales y Municipales 2002 y Municipales Complementarias 2003*, Lima, 2003.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE). *Segunda Elección Presidencial 2006*, Lima, 2006.

SUPRANACIONALIDAD EN EL CONSTITUCIONALISMO DEL MERCOSUR

SUPRANACIONALIDADE NO CONSTITUCIONALISMO DO MERCOSUL SUPRANATIONALITY IN THE MERCOSUR CONSTITUTIONALISM

*Juan Jose Rodriguez Guerra*¹

Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España

Resumen: Partiendo de su evolución histórica, el estudio se centra en la situación actual del esquema más potente de integración acometido de América Latina: lo MERCOSUR, con sus precedentes más inmediatos, en un contexto influido por otras iniciativas de integración y de cooperación presentes en la región. Los Países parte pertenecen a algunas de ellas. Con estas circunstancias históricas y contextuales, junto a una aproximación conceptual al fenómeno 'integración' desde la perspectiva de las relaciones internacionales, se analiza el encaje del concepto 'supranacionalidad' en los distintos textos constitucionales de los cinco países que actualmente conforman el MERCOSUR.

Palabras clave: Integración; MERCOSUR; América Latina; Supranacionalidad.

Abstract: Based on its historical evolution, the study focuses on the current situation of the most powerful scheme undertaken integration of Latin America: the Mercosur, with its more immediate precedents, in a context influenced by other integration initiatives and cooperation in the region. Member countries belong to some of them. With these historical and contextual circumstances, together with a conceptual approach to the phenomenon 'integration' from the perspective of international relations, the fit of the concept 'supranational' in the various constitutions of the five countries that currently make up the MERCOSUR is analyzed.

Keywords: Integration; MERCOSUR; Latin America; Supranationality.

¹Doctor, profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED. E-mail: <juanjoserodriguezguerra@gmail.com>. Recibido en: 02.04.2016; aceptado en: 16. 07. 2016.

1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarca en la línea de investigación seguida por el autor sobre los *procesos de integración regional*. Se parte de la evolución histórica de la idea de *unidad* que se ha mantenido casi inalterable tanto antes como después de la independencia de los territorios que formaron parte de España y Portugal en el continente americano.

Esa idea de unidad, una vez consolidados los distintos países que actualmente conforman el mapa político latinoamericano, se ha materializado en una serie de procesos que hemos dado en llamar de ‘integración regional’ -en algunos casos limitados a una mera cooperación-, acometidos a partir del siglo XX en la región latinoamericana y en otras regiones del mundo.

El estudio se centra en el esquema de integración regional denominado Mercado Común del Sur, con acrónimo MERCOSUR, acometido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en 1991, al que se ha adherido posteriormente Venezuela, en 2012 (completado el proceso en diciembre de 2013 con la aprobación del Protocolo de Adhesión por parte de Paraguay).

Precedido de las fuentes históricas y consideraciones generales sobre los aspectos relativos al concepto ‘integración’, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, se analiza específicamente el tratamiento que las constituciones vigentes de los Estados parte le dan al fenómeno de la ‘supranacionalidad’, un aspecto clave que permite abordar un proceso de integración regional con vocación de profundidad, permitiendo dotar al mismo de un marco institucional que haga posible su desarrollo.

Metodológicamente tiene una base descriptiva, realizándose su análisis desde un enfoque institucionalista en el ámbito de las Relaciones Internacionales, en cuyo marco se desarrollan los procesos de integración regional, tal es el caso del MERCOSUR, objeto de la presente investigación. Dicho enfoque de investigación y análisis se presenta muy adecuado para el estudio de la integración, porque

[...] pretende asignar poder explicativo al rol de las instituciones en la configuración y consolidación de un proceso de integración [...]. El neofuncionalismo como el intergubernamentalismo ofrecen visiones particulares del proceso de integración, pero no abordan la compleja dinámica y la interacción de fuerzas [...]. (ARMSTRONG y BULMER,1998, p.07)

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

La independencia de la América hispana se concibe inicialmente con un ideal voluntarista, imponiéndose posteriormente una visión más realista. Bolívar reflexionaba en la “Carta de Jamaica”

[...] es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos,

situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! (BOLÍVAR, 1815)

Si bien cada una de las dos principales áreas de influencia en la región latinoamericana, la española y la portuguesa, habían marcado una sobrerrepresentada diferencia desde la época colonial hasta fechas muy recientes, en la actualidad ambas zonas han empezado a converger tras reconocer que es más lo que les une que lo que les diferencia: idiomas español y portugués de fácil comprensión entre ambas, posición geoestratégica común en el actual mundo globalizado, homogeneidad en aspectos sociales y económicos, etc.

En cuanto a la naturaleza nacional latinoamericana se ha ido más lejos aún, al plantearse si “[...] *América Latina es un simple campo geográfico donde conviven veinte Naciones diferentes o si, en realidad, estamos en presencia de una Nación mutilada, con veinte provincias a la deriva, erigidas en Estados más o menos soberanos.*” (RAMOS, 1969, p. 13)

Antes de que comenzasen las Guerras de Independencia, desde España -entendido como intereses españoles- se formularon una serie de proyectos a fin de otorgarle a este territorio un carácter más o menos independiente, reducido a una amplia autonomía en algunas propuestas, manteniendo vínculos con la Corona de España. Cabe destacar entre ellos el presentado el 24 de septiembre de 1781 por José de Ábalos con el que pretendía crear tres o cuatro Estados en los territorios de América del Sur -sin Nueva España- y Filipinas, con príncipes de la dinastía española como soberanos. El Conde de Aranda, también en 1781, planteaba emancipar todos los territorios americanos, excepto Cuba y Puerto Rico, creando tres reinos en México, Perú y resto, con infantes de la Corona de España como reyes, autoproclamándose el rey de España en Emperador. Otras iniciativas posteriores fueron en la misma línea, como la de Manuel Godoy en 1804, la del propio Rey Carlos IV en 1806 o la de José García de León y Pizarro en 1820 - ya con algunos territorios americanos declarados independientes.

Una vez alcanzada la independencia latinoamericana, en cuanto a los procesos de integración latinoamericanos, siguiendo a Vera-Fluxá (2000, p.6), podemos diferenciar varios períodos o etapas: la etapa latinoamericana (1826-1880), la etapa panamericana (1889-1930) y la etapa interamericana (1948-1982).

Desde los años sesenta del siglo pasado, coincidiendo con el decaimiento de la etapa interamericana, han proliferado en América Latina acuerdos de libre cambio que han desempeñado un papel determinante sobre el comercio, contribuyendo al crecimiento económico y al desarrollo de la región. Derivando en iniciativas de integración regional o subregional con distintas perspectivas en cuanto al alcance geográfico, el nivel de integración previsto o el papel a desempeñar en la región. Todo ello a partir de la convicción de que

[...] la integración es una vía de solución para los problemas económicos por todo lo que contribuye a reforzar un poder único de negociación frente a los países más desarrollados en el marco del comercio internacional [...]. (FERNÁNDEZ ROZAS, 2000, pp.151-192)

Dicha integración se manifiesta como la única manera de mantener con viabilidad una posición común que sea eficaz, a través de la única voz y del potencial de mercado que

representa el bloque, se erige como un actor fuerte y convincente en el comercio y la comunidad internacional, en un mundo globalizado.

Las condiciones de estabilidad política y económica existentes en los últimos años, unido a la implementación de modelos novedosos de regionalismo abierto, han permitido importantes progresos. Se ha pasado de una etapa intervencionista, de marcado cariz nacionalista, a un marco claramente neoliberal, con una reducción del papel del Estado y sus consiguientes secuelas de disminución del gasto público y privatización de los procesos productivos y de servicios, con algunos ensayos de vuelta atrás implementado en varios países de la región.

Aunque sigue siendo obvia la gran heterogeneidad de la región latinoamericana en nuestros días, sin embargo “[...] *la integración cultural, histórica y educativa [iberoamericana] ha de estar cimentada en la unidad dentro de la diversidad [...].*” (OEI, 2008, p.16).

3 ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA ‘INTEGRACIÓN’

El vocablo integración, desde el punto de vista etimológico, procede del término latino integratio/-onis, significa “*acción o efecto de integrar o integrarse, constituir las partes de un todo, hacer que algo pase a formar parte de un todo, unirse a un grupo para formar parte de él.*” (DRAE, 2014)

En su acepción regional, propio de las relaciones internacionales, ‘integrar’ significa

Hacer un todo con las partes, es decir, convertir a las unidades antes separadas en componentes de un sistema coherente cuya característica esencial es el alto grado de interdependencia de sus partes, entendiéndose en esto que la modificación de uno de ellos produce cambios esperables en los otros. [Por tanto, la integración] es una relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y poseen en conjunto unidades sistémicas de las que carecerían si estuvieran separadas (DEUTSCH, 1990, p. 285).

Ernst B. Haas teoriza cuestionándose porqué estudiar dicho fenómeno, reconociendo que el mismo está influenciado por “[...] *el florecimiento en Estados Unidos del estudio sistemático de las ciencias sociales y la implosión de esfuerzos políticos en Europa para construir un continente unido, al menos para ‘integrar’ a Europa occidental.*” (HAAS, 1970, p. 607)

Este autor conceptualiza la integración a partir de lo que califica como ‘hipótesis evolutiva’, por la cual se pasa de una racionalidad secular centrada primero en el Estado y posteriormente en el Estado-nación, a una de carácter transnacional, que se enfoca hacia la acción colectiva -conjunta- entre Estados-nación.

Mi hipótesis evolutiva es una cuestión que consta de dos pasos. Primero se desarrolla la racionalidad secular a nivel del Estado, con el tiempo el aumento de dicha racionalidad secular produce la transformación del Estado en Estado-nación. El éxito de esta fórmula de Estados-nación provoca un deterioro de las relaciones internacionales. A medida que se incrementa el comercio y las comunicaciones, también lo hacen la guerra y el

imperialismo. La exitosa formación de las comunidades nacionales racionalizadas supone un aumento de los conflictos entre ellas. El bienestar nacional se consigue a costa de la lucha internacional. El segundo paso, el carácter transnacional no se toma hasta que las élites llegan a la conclusión de que los problemas no se pueden resolver a escala del Estado-nación, que la acción colectiva (emprendida por varios Estados) puede en sí misma ofrecer soluciones.” (HAAS, 1997, pp. 05-06)

Partiendo de esta hipótesis evolutiva, el estudio y análisis de la integración regional y sus relaciones con la cooperación regional tratan de

[...] explicar cómo y porqué los Estados renuncian voluntariamente a su plena soberanía, al mezclarse y fusionarse con sus vecinos, perdiendo elementos esenciales de su carácter soberano, adquiriendo nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos. Por su parte, la cooperación regional de organizaciones, tanto de sistemas como de subsistemas, ayuda a describir el camino hacia la integración; sin que presuponga ser la condición resultante (HAAS, 1970, p. 610).

Un análisis más profundo de la integración regional nos lleva a una aproximación al concepto de *regionalismo*, comenzando por entender primero su origen. Así,

[...] durante la expansión del Estado de Bienestar las regiones se concibieron de diferentes formas: como espacios para la administración y la movilización política; como espacios de concreción de una política territorial que pretendía hacer frente a la sobrecarga política y administrativa del Estado; como una forma de racionalización de la administración; como un mecanismo de distribución territorial de los recursos y de estrategias de desarrollo; o como una forma de descentralizar el coste social de la reestructuración económica. Desde entonces, el regionalismo ha mostrado ser simultáneamente —aunque en dosis variables— un movimiento de defensa y reconocimiento territorial, una estrategia de modernización económica, e incluso un movimiento de cambio constitucional y de transformación del Estado. Esta evolución ha llevado a diferentes concreciones de los espacios regionales; sin embargo, ha permanecido la tensión entre el regionalismo como una política estatal de organización territorial que busca un mejor desarrollo y equilibrio de las distintas realidades socioeconómicas, y el regionalismo como un movimiento más identitario surgido desde abajo (SUBIRATS, 2007, pp.11-32).

Levado al ámbito internacional, el fenómeno del regionalismo se desarrolla desde mediados de los cincuenta del siglo XX, en todo un proceso que se va formando de manera continuada, con estrategias multilaterales de integración de espacios subregionales. Lo cual conlleva a la consolidación de grandes unidades de carácter supranacional integradas en mercados regionales, que se desenvuelve en el marco de un tejido institucional y organizativo complejo, con un marcado carácter multinivel. Un caso paradigmático lo representa la Unión Europea donde su propio Tribunal de Justicia

[...] supone un claro ejemplo de institución multinivel, de carácter supranacional, que tiene una vital importancia en la garantía del respeto efectivo de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos europeos, independientemente del país miembro en el que residan.” (RODRÍGUEZ GUERRA, 2012a)

Dicha integración requiere de una serie de condiciones como son la existencia de proyectos de articulación territorial o institucional y una voluntad política, sobre las cuales se articule la interrelación e interdependencia.

Desde los años noventa se ha asistido (...) a lo que se ha definido como ‘nuevo regionalismo’. A diferencia de las formas previas de política territorial en las que el Estado jugaba un papel predominante, el nuevo regionalismo está influenciado tanto por el Estado como por el contexto económico internacional y por los regímenes internacionales o supraestatales emergentes, como es el caso de la UE. El nuevo regionalismo escapa de los límites tradicionales (estatales) de la política y la economía, y proyecta a las regiones directamente en un marco internacional competitivo, como actores políticos y económicos con identidad propia y con capacidades distintas para promover su desarrollo endógeno.”(SUBIRATS. 2007, p. 13).

cuanto a las formas que reviste el regionalismo, “[...] existen cinco tipos: *integración informal o regionalismo suave; conciencia e identidad regional; cooperación regional entre Estados; integración económica; y, cohesión regional.*” (HURRELL, 1995, p. 39)

Además, para Lindberg

[...] algunos autores la definen como una condición y otros como un proceso...Para Haas la integración es el proceso por el cual las naciones renuncian al deseo y la capacidad de llevar a cabo políticas clave, nacionales o en el exterior, de forma independiente de las otras, sino tomando decisiones conjuntas o delegando en nuevos órganos comunes.” (LINDBERG, 1963, p. 04)

En la misma línea, Tamames dice que “[...] desde el punto de vista económico, la integración es igualmente un proceso.” (TAMAMES, 1975, p. 170)

Cuando nos referimos a la integración como condición estamos haciendo alusión a la propia naturaleza de la integración.

Definitivamente, desde la óptica de las relaciones internacionales, todo proceso de integración regional, si quiere perdurar en el tiempo, precisa que las partes implicadas – normalmente los Estados- compartan valores, estén vinculadas por motivos económicos, culturales, políticos, geográficos, de infraestructuras, de recursos naturales, que les suponga expectativas de beneficios relacionadas con dicha integración, dotando al correspondiente proceso de instituciones que articulen su desarrollo en común, cediendo en su transcurso competencias que antes de la integración cada una de las partes disfrutaban en exclusiva.

Desde la acepción de *dimensión* de la integración,

[...] para Deutsch todo proceso de integración contiene cuatro aspectos: el dominio, el alcance, el grado y el peso. El dominio lo compone la población integrada; el alcance hace referencia a los aspectos a que se aplica la integración; el grado está conformado por la cantidad de gratificaciones y de carencias que la mantiene; el peso está basado en el concepto de cohesión, referente a la capacidad de afrontar presiones, soportar desequilibrios y resistir divisiones.” (VIEIRA POSADA, 2008, p. 179)

Por último, dada la importancia para el presente trabajo, resulta pertinente abordar la *supranacionalidad*. Representa un elemento importante de los procesos de integración, donde coexisten poderes propios y compartidos entre los Estados miembros y la organización resultante de la integración: la organización supranacional, la cual “[...] se refiere a un tipo de integración en el cual se da más poder al nuevo organismo central de lo que es habitual en el caso de las organizaciones internacionales comunes.” (Haas, 1966, pp. 89-90)

En esa misma línea, para Tamames todo proceso de integración requiere

[...] realizar una serie de actuaciones de acoplamiento de las estructuras nacionales, a fin de llegar con el mínimo coste social a un máximo de racionalidad económica, política y social en el ámbito que se pretende integrar. Ello exige normalmente un período transitorio más o menos largo, a fin de evitar planteamientos demasiado bruscos o drásticos. Ese período transitorio es el propio período de integración, a lo largo del cual, por lo menos a partir de un cierto estadio, se hace prácticamente indispensable la transferencia de una parte de las soberanías nacionales a unas instituciones comunes que adquieren con ello un carácter supranacional.” (TAMAMES, 1975, p. 170)

A este fenómeno Sodaro lo denomina *supranacionalismo*, el cual “[...] hace referencia a los esfuerzos de dos o más países por compartir su soberanía estableciendo nuevas estructuras de toma de decisiones sobre y por encima de sus gobiernos nacionales.” (SODARO, 2006, p. 121)

Cuando dos o más países deciden compartir parte de su soberanía, delegando el ejercicio de competencias soberanas, no su titularidad, en instituciones de carácter supraestatal

[...] el carácter supranacional sólo comienza a existir cuando en un Tratado se acuerda que serán aceptadas y cumplidas por todos los países signatarios todas las decisiones que se adopten por medio de una cierta mayoría (simple o cualificada) en el seno de unas instituciones concretas. Este procedimiento de adopción de decisiones supranacionales está perfectamente configurado en el Tratado de Roma para una serie de áreas concretas. En el Consejo de Ministros, los votos tienen un determinado peso para cada país.” (TAMAMES, 1975, p. 196)

En definitiva, a partir de la aportación de los teóricos en esta materia, se presentan dos tipos de problemas:

Primero, resulta difícil relacionar los conceptos de los diferentes autores entre sí [...]. Un segundo problema importante se centraliza en torno a la comparación de procesos regionales de integración. Diversos autores han formulado dudas respecto a la similitud de los procesos de integración en Europa y zonas menos desarrolladas al señalar importantes diferencias de infraestructura, mecanismos de mercado, dependencia externa, recursos administrativos, estructuras del grupo político, interdependencia de los sectores sociales, conciencia nacional e ideología.” (NYE, 1969, p. 30)

4 PRECEDENTES MÁS PRÓXIMOS A LA CONSTITUCIÓN DEL MERCOSUR

El proceso de integración regional llevado a cabo por las cuatro naciones sudamericanas situadas en la vertiente atlántica del subcontinente no se puede entender sin conocer las realidades históricas, políticas, sociales y económicas acontecidas en esta parte del mundo en los casi dos siglos transcurridos desde la independencia de las mismas respecto de las dos naciones ibéricas que las colonizaron durante más de tres siglos: España y Portugal. Así, se hace necesario destacar los acontecimientos que sucedieron inmediatamente después de la independencia en el primer cuarto del siglo XIX, entre otros, rivalidades por los límites territoriales (con las consiguientes guerras por el territorio); importantes conflictos internos (conflictos de identidad nacional y de control de las nuevas instituciones); intentos de conseguir una unión panamericana (con el consiguiente rechazo de las oligarquías locales no dispuestas a perder su influencia adquirida); alto nivel de dependencia respecto de las potencias dominantes en esos momentos, prevaleciendo un sistema imperialista donde determinadas potencias, básicamente Inglaterra y Francia junto al incipiente protagonismo de los EEUU, trataban de mantener su supremacía sobre nuevos territorios en otros continentes y sobre las recién independizadas repúblicas iberoamericanas.

Dichos acontecimientos, ocurridos tras su independencia, han conformado un panorama en el que “[...] *estos países eran gobernados por elites nacionales en las que el Estado en más de un caso precedió a la nación.*” (MICHELINI, (2005, p. 02)

Precisamente, el papel de estas elites ha sido crucial en el devenir futuro de las repúblicas recién independizadas, ya que se ha creado un modelo político e institucional pensado para su propio beneficio, donde una buena parte de la población -especialmente la que no procedía de Europa-, quedaba al margen de derechos y beneficios consagrados en las nuevas constituciones, al menos en una primera etapa, conformándose la cultura política y la identidad o conciencia nacional al modo y manera de estas elites, así como la consolidación de estructuras constitucionales, en regímenes democráticos de carácter liberal - con influencia norteamericana, francesa y española.

La región vive desde finales del siglo XIX hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX períodos prolongados de pujanza económica y desarrollo social, básicamente Argentina, Uruguay y algunas regiones de Brasil, sobre todo coincidiendo con conflictos en Europa.

Sin embargo, a partir de los años setenta del siglo pasado estos países sufren con virulencia el conflicto este-oeste de la guerra fría en forma de dictaduras militares que aniquilan buena parte de los logros democráticos, avocando a la región a una gran fractura social y económica que pervive hasta nuestros días.

En este período, el debilitamiento político y financiero de la región lleva a sus países a buscar una salida en la integración regional. Ésta venía precedida de intentos anteriores que no fueron exitosos, posiblemente porque entonces no concurrían las circunstancias descritas en las líneas precedentes.

El Tratado del ABC -Argentina, Brasil y Chile, de 25 de mayo de 1915, fue el primer intento serio en la región de establecer lazos vinculantes para la solución de conflictos entre tres de los países más importantes de América del Sur. Se fraguó un año antes de su firma, tras el éxito de la mediación conjunta de Argentina, Brasil y Chile en el conflicto que enfrentaba a México con EEUU. Básicamente, establecía un mecanismo permanente y

automático para la solución de los problemas que pudieren acontecer entre los signatarios en casos no previstos por acuerdos previos.

Sin embargo, el Tratado no llegó a ratificarse, salvo por Brasil, debido a presiones internas que veían en el modelo previsto para la conformación de la comisión permanente, formada por un miembro de cada parte, una situación en la que ante un conflicto entre dos sería el tercero quien resolvería la controversia. Esta circunstancia representa un elemento que ha estado presente en el desarrollo de posteriores intentos integradores. Además, también existían presiones externas del resto de países americanos que veían en esta especie de alianza, que aunque no era tal podría llegar a serlo, una amenaza para la estabilidad en la zona, respecto a los países vecinos, así como una competencia a su hegemonía, en el caso de EEUU. Ante la no ratificación del resto de signatarios, Brasil optó por una estrecha relación con Estados Unidos, suponiendo el final de dicho tratado.

Otro precedente de integración regional al MERCOSUR lo conforma la creación de la ALALC, instituida a través del Tratado de Montevideo de 1960, reemplazada por el Tratado de Montevideo de 1980, originando la ALADI. Esta Asociación Latinoamericana de Integración pretende ser el punto de encuentro de una serie de países de América del sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, más México. Por tanto, forman parte de ella todos los países que posteriormente serán integrantes de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, menos México. Chile fue miembro de la CAN hasta 1978. Está abierta a la adhesión de cualquier país de Latinoamérica. Esta Asociación ha permitido desde su nacimiento la celebración de casi un centenar de acuerdos bilaterales y subregionales en materia comercial y en otras áreas, como el turismo y el transporte; sin embargo fue a partir de 1990 cuando la integración adquirió un nuevo impulso mediante un proceso creciente de incorporación de acuerdos que han reforzado los espacios económico, político y cultural surgidos en la región, adquiriendo dicho proceso una nueva dinámica.

Los países miembros de ALADI, mediante declaraciones y decisiones en sus foros regionales han renovado su concepción política de la integración, atribuyéndole funciones de apoyo en el enfrentamiento de los desafíos derivados de las circunstancias propias y mundiales. La ampliación de mercados externos mediante la liberación mutua del comercio pasó a constituir un elemento indispensable del entendimiento político de las funciones de la integración. A esto se ha unido la resolución de los Estados asociados de adquirir mayores niveles de desarrollo mediante la cooperación política, económica, científica y cultural, convergiendo en procesos integradores que fuesen compatibles con los compromisos adquiridos tanto en la Organización Mundial del Comercio – OMC - , como con el inconcluso proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA - y con las negociaciones realizadas con otros países y en foros internacionales. La integración pasa a convertirse así en una política de Estado de los países miembros, con los propósitos de buscar la diversificación de productos, destinos y orígenes en el comercio exterior, de reforzar el compromiso con la democracia y de aumentar su poder de negociación internacional.

Entre la creación de la ALALC y de la ALADI, una serie de países de la Cuenca del Río de la Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, a nivel de sus ministros de Asuntos Exteriores, firmaron en febrero de 1967 la Declaración de Buenos Aires en la que se enuncia los principales objetivos que posteriormente son incorporados al Tratado de la Cuenca del Plata, suscrito en Brasilia el 23 de abril de 1969, el cual entró en vigor el 14 de agosto de 1970.

Posteriormente, tras la Declaración de Iguazú de 30 de noviembre de 1985, Argentina y Brasil firmaron el 29 de julio de 1986 los acuerdos que dieron lugar al Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil – PICE . Este Programa se ratifica en forma de Tratado de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil, firmado el 29 de noviembre de 1988, fijando en 10 años el plazo máximo para la integración. El 20 de diciembre de 1990 se firma el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 14 (ACE 14) entre Argentina y Brasil. Se trata del acuerdo que sienta las bases del MERCOSUR. Al que se unen Paraguay y Uruguay.

Con dichos precedentes se constituye el Mercado Común del Sur, mediante el Tratado de Asunción, rubricado el 26 de marzo de 1991, justo en un momento en que los países signatarios, caso de Argentina, Brasil y Uruguay, acababan de finalizar sus transiciones de dictaduras militares a regímenes democráticos. En el caso de Paraguay aún estaba en plena transición del régimen militar de Stroessner al democrático del general Andrés Rodríguez.

Los países miembros del MERCOSUR -que hoy son cuatro pero que puede además en el futuro integrarse por otros países latinoamericanos que lo soliciten, si cumplen con las exigencias del Tratado de Asunción- son asimismo partes del Sistema Interamericano. Consiguientemente esta Asociación ha de estar integrada por Estados que están obligados por el Derecho Internacional a organizarse políticamente de acuerdo con la forma democrática representativa y a garantizar y proteger los Derechos Humanos. Esto resulta de los artículos 2b, 3d, 3k y 6 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (2) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (GROS ESPIELL, 2000, p. 01).

Sabido es que estos procesos de transición tuvieron un fortísimo impacto en dichas sociedades y que la política exterior constituía una herramienta importante en la reconstrucción de un nuevo marco institucional hacia dentro y hacia fuera de estos países.

La adhesión de Paraguay y Uruguay, de dimensiones muy inferiores a Argentina y Brasil, tuvo más un sentido de dar alcance regional a la integración que de aportación real a la misma.

En líneas generales indicar que el Tratado constitutivo del MERCOSUR se promulga con carácter indefinido, con carácter abierto permitiendo a la incorporación posterior de nuevos Estados miembros, previendo la posible salida de cualquiera de ellos, mediante su *denuncia*.

Los tres puntos fundamentales del Tratado de Asunción son: libre circulación de mercancías, servicios y factores productivos; eliminación de aranceles en el tráfico comercial intramercado; y, establecimiento de un arancel exterior común (MERCOSUR, 1991).

La necesidad de ampliar el tamaño de sus mercados nacionales es la principal razón que ha justificado la creación del Mercado Común del Sur, como se recoge en el considerando del tratado

[...] la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social (...) Debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las

interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio (MERCOSUR, 1991)

5 LA SUPRANACIONALIDAD EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR

Todo esquema regional que apueste por la profundización de su proceso de integración, requiere de cesión del ejercicio de competencias soberanas, para ser compartidas con entes de carácter supranacional. Resulta imposible si los países que apuestan por la integración supranacional no tienen prevista dichas circunstancias en sus constituciones.

El Protocolo de Ouro Preto, de 1994, por el que se establece la Estructura Institucional del Mercosur, indica en su artículo 2 que

[...] son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur [...]. (MERCOSUR, 1994)”

dejando claro el carácter intergubernamental de este esquema de integración regional.

Pese a ello, en el caso del MERCOSUR, objeto del presente estudio, hay que destacar las posibilidades constitucionales ofrecidas por los Estados parte, las cuales han sido recogidas tanto de forma implícita como explícita, al preverse en sus respectivos textos la posibilidad de transferencia de soberanía a asociaciones supranacionales.

Ha facilitado dicha posibilidad el hecho de que todas ellas han sido promulgadas o han sufrido modificaciones con posterioridad a la creación del MERCOSUR en 1991. La Constitución argentina, promulgada en 1853, sufrió una última reforma en 1994. Por su parte, la constitución uruguaya es de 1967, con reforma en 1997. Los textos constitucionales paraguay y venezolana son respectivamente de 1992 y 1999. El texto brasileño de 1988, es la única constitución promulgada con anterioridad al Tratado de Asunción (MERCOSUR, 1991) y que no ha sido sometido a reforma posterior.

En concreto, la Constitución de la República Argentina establece expresamente en su artículo 75, apartado 24, que corresponde al Congreso

[...] aprobar tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes [...]. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, 1853)

Igualmente, la Constitución de la República Oriental del Uruguay prevé en su artículo 6 “[...] la posibilidad de crear instituciones supranacionales y no únicamente intergubernamentales[...].” (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1967)

Por su parte, la Constitución de la República Federativa del Brasil en el párrafo único de su artículo 4 establece que “[...] la República Federativa de Brasil buscará la integración

económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con el objeto de conformar una comunidad latinoamericana de naciones [...].” (CONSTITUCIÓN FEDERATIVA DEL BRASIL, 1988)

Se trata, por tanto, de un principio constitucional explícito, la obligación de integrarse con América Latina, siendo tarea compartida con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Respecto a la Constitución de la República del Paraguay ésta establece en su artículo 145, párrafo primero, que

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural [...]. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, 1992)

Por último, con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la de más reciente elaboración, del primer Estado parte no fundador del MERCOSUR, también prevé en su artículo 153 que

La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna [...]. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999)

Todos los textos constituciones recogen la aspiración hacia la integración. En algunos casos no se establece ámbito geográfico, como en las constituciones de Argentina, Paraguay y Uruguay. En el caso de Brasil se circunscribe a América Latina, mientras que el texto constitucional venezolano incorpora también el área del Caribe.

En cuanto al carácter implícito o explícito de la cesión de competencias soberanas a instituciones supranacionales, todos los textos de los Estados parte lo prevén de manera expresa salvo en el caso de Brasil que da a entender de forma implícita dicha posibilidad. El único texto que reconoce que dicha cesión no tiene por qué ser de carácter intergubernamental es el uruguayo.

En consecuencia, al admitir todas las constituciones la posibilidad de transferencia de soberanía a órganos supraestatales, se obtiene una mejor posición en la relación Constitución-

Integración. Como ya se ha indicado anteriormente de forma más profusa, lo dicho se funda en que,

[...] con la creación del soberano supraestatal a cargo de las competencias transferidas por los Estados miembros, las soberanías nacionales no se pierden en las consecuencias forzosas que impone la integración. Todo lo contrario, pasan a formar un todo con capacidad de dominar el nuevo ente al punto de imponer sus propias políticas económicas, si bien es cierto que, a partir del nacimiento de dicho soberano supraestatal, se abre otro escenario de conflicto en la relación entre éste y la constitución de los Estados Partes [...].

Más concretamente, la constitución venezolana, gracias a su ya mentada reciente elaboración y aprobación, sólo ocho años después de constituido el MERCOSUR, se anticipa a aspectos no previstos hasta entonces, como la aplicación directa o la supremacía de la normativa supranacional al indicar de forma expresa en el mencionado artículo 153 que “[...] las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna [...]” (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999)

6 CONCLUSIONES

La idea de unidad de América Latina no es un hecho reciente, viene de antiguo, propiciada por la propia metrópoli, antes de que se consumasen los procesos de independencia, aportando proyectos que mantenían la estructura territorial de los virreinos con monarcas descendientes de la corona española. Con posterioridad a la independencia, los proyectos fueron aportados por los próceres criollos, abarcando sólo la América española, ya que por entonces se consideraba a Brasil una amenaza por su afán expansionista, sobre todo manifestado en la última fase del período colonial. La unidad latinoamericana ha empezado realmente a cuajar a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Esa unidad de toda América Latina, ya en el contexto del siglo XX, no se entiende sin Brasil, pese a los resentimientos existentes desde la época colonial, la realidad es que Brasil y Latinoamérica tienen un pasado común, una historia común, una cultura común y, sin duda un futuro común, donde el gigante sudamericano juega un papel preeminente por su potente mercado interior y su capacidad de crecimiento, así como por la habilidad demostrada por sus dirigentes tras la etapa dictatorial, sobre todo en el contexto de la región de América del sur, donde se han hecho grandes esfuerzos por converger en lo político, económico, social y cultural, que le ha aportado liderazgo regional.

El análisis realizado determina la concordancia existente entre este esquema de integración y otros proyectos de integración o cooperación preexistentes o sobrevenidos con los que interactúan los Estados parte del MERCOSUR.

Se determina que todo proceso de integración regional requiere la renuncia de cuota de soberanía por parte de los países que aspiran a integrarlo. Esto supone compartir el ejercicio de determinadas competencias soberanas con las instituciones supranacionales propias del esquema de integración resultante.

Además, queda reflejado que no sería posible dicho escenario de soberanía compartida si no estuviese recogido de forma expresa en las constituciones de los países aspirantes a la integración, bien como fundadores o en adhesiones posteriores a la propia creación de la entidad supranacional. Principalmente si el proceso aspira a ser profundo.

Se ha recogido en el presente trabajo que todas las constituciones de los Estados parte del MERCOSUR prevén dicha posibilidad en sus respectivos textos, de manera implícita o explícita.

Obviamente, dicha aportación constitucional, si bien no representa una condición sine qua non para la creación y consolidación de un esquema de integración regional, sin embargo si se erige como un facilitador para avanzar en el proceso de profundización, con la consiguiente necesidad de dotarse de instituciones supranacionales. El hecho de que dichos textos constitucionales establezcan esta posibilidad deja claro la intencionalidad de los Estados parte de caminar hacia una integración más profunda, con la salvedad de Brasil, quien tendrá que dar pasos de forma expresa en ese sentido para converger con el resto de los socios que conforman el MERCOSUR y reafirmar su posición de liderazgo.

7 BIBLIOGRAFÍA

ARMSTRONG, Kenneth; BULMER, Simon. *The governance in the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press, 1998.

BOLÍVAR, Simón. *Carta de Jamaica*, Jamaica, 6 de septiembre de 1815.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA de 1853, reformada el 22 de agosto de 1994.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, el 30 de diciembre de 1999.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY de 1967, reformada el 14 de enero de 1997.

CONSTITUCIÓN FEDERATIVA DEL BRASIL de 5 de octubre de 1988.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY de 20 de junio de 1992.

DEUTSCH, Karl. *Análisis de las Relaciones Internacionales*. México: Ediciones Guernika, 1990.

GROS ESPIELL, Héctor. La democracia: reaseguro para la vigencia del MERCOSUR. In: *Línea Revista Paraná Eleitoral*, n. 37, 2000.

HAAS, Ernst. *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Washington: Instituto para la integración de América Latina – INTAL, BID, 1966.

HAAS, Ernst. The study of Regional Integration: Reflections on the Joy and anguish of Pretheorizing. *Cambridge Journal on Line, International Organization*, n. 24, 1970.

HAAS, Ernst. *Nationalism, Liberalism, and Progress: The rise and decline of nationalism.*, Nueva York: Estados Unidos: Cornell University Press, 1997.

HURRELL, Andrew. *Regionalism in World Politics*. Reino Unido: Oxford, 1995.

LINDBERG, Leon. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford; y Londres: Stanford University Press; Oxford University Press 1963.

MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, 17 de diciembre de 1994

MERCOSUR. *Tratado de Asunción para la constitución de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*, Asunción, 26 de marzo 1991.

MICHELINI, Felipe. MERCOSUR: sistemas políticos nacionales, política exterior y derechos humanos. In: *ILnea Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR*. Montevideo, abril, 2005.

NYE, Joseph. Integración Regional Comparada: Concepto y Medición. *Revista de la Integración*, n. 05, 1969.

RAMOS, Jorge Abelardo. *Historia de la Nación Latinoamericana*. Buenos Aires:Senado de la Nación argentina, 1969.

RODRÍGUEZ GUERRA, Juan José. *TJUE: institución multinivel garante de los derechos fundamentales en la UE*. Ccomunicación presentada en el II Congreso Internacional “Sistema multinivel y derechos fundamentales en tiempos de crisis”, organizado por el C.A. de la UNED, Bruselas, del 28 al 30 de mayo de 2012.

SODARO, Michael. *Política y ciencia política. Una introducción.*, Madrid: España, Editorial McGraw-Hill, 2006.

SUBIRATS, Joan. España como sistema multinivel de gobierno: Logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años. *Revista Postdata*, n.12, 2007.

TAMAMES, Ramón. *Estructura Económica Internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 1975.

VIEIRA POSADA, Edgar. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Edición Pontificia Universidad Javeriana, Convenio Andrés Bello, 2008.