

# BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

# 27

---

**CADERNOS PROLAM/USP**

---



USP

LT<sup>®</sup>R

## CARTA AOS LEITORES

A revista *Cadernos Prolam/ USP – Brazilian Journal of Latin American Studies*, em sua edição de número 27, apresenta ao público mais uma série de artigos sobre temáticas latino-americanas. Dando sempre prioridade para a excelência acadêmica e para a interdisciplinaridade, com avaliação rigorosa feita por renomados pesquisadores e sem identificação dos autores dos artigos, nossos editores têm a satisfação de manter a tradição do nosso periódico.

Entre as preocupações que nos nortearam na seleção dos artigos aqui publicados está, também, a possibilidade de compartilhar com os nossos leitores as experiências dos diferentes governos da região na condução de políticas públicas nas áreas do desenvolvimento econômico e social, da educação e da estabilidade institucional. Neste número 27 de nosso periódico o leitor encontrará reflexões sobre os temas adiante apresentados.

Juliane Caravieri e Julio Manuel Pires refletem sobre o trabalho humano na América Latina, utilizando método histórico-sociológico para realizar uma investigação a respeito das condições, dos processos e das instituições em que o trabalho se desenvolveu na região.

Um artigo sobre a comunicação em Cuba é apresentado por Felipe Chibas Ortiz. Embasado na revisão bibliográfica e em documentos internos de organizações e entidades, assim como na observação participativa e na experiência direta, o artigo de Cuba país.

Judith Naidorf, Federico Vasen e Mauro Alonso, apresentam os resultados de sua pesquisa acerca do impacto de propostas que visam a promover a investigação científica que contribua para a solução de problemas sociais, para demandas sócio-produtivas e às prioridades definidas pelos organismos de ciência e tecnologia.

Carlos Romero Méndez analisa em seu artigo três processos que a Venezuela experimentou na contemporaneidade. O primeiro deles diz respeito à queda do ditador Marcos Pérez Jiménez e ao desenvolvimento da democracia representativa. O segundo refere-se entre a chegada de Hugo Chávez à presidência e seu posterior falecimento. Por fim, o terceiro traz uma discussão sobre o cenário criado desde a morte de Chávez até a chegada à presidência de seu sucessor, Nicolás Maduro.

Sandra Manrique Díaz apresenta um texto que analisa os processos de Desarme, Desmobilização e Reintegração (DDR) que atualmente se desenvolve na Colômbia. Estes têm se mostrado um dos principais obstáculos para a solução exitosa do conflito armado, de modo que a autora busca identificar os principais fatores condicionantes da superação de tal conflito.

Um estudo sobre os programas de transferência monetária condicionada na América Latina e sua cobertura efetiva é apresentado por Gibrán Cruz-Martínez. O autor propõe uma perspectiva alternativa sobre a métrica correntemente utilizada por organismos internacionais como a OMS e a CEPAL, a cobertura efetiva.

Marcos Cueva Perus oferece-nos uma releitura da obra do filósofo mexicano Samuel Ramos. Nesse artigo, o autor apresenta as reflexões de Ramos acerca das tendências observadas na personalidade do mexicano, assim como analisa o processo por meio do qual a religião se serve do mito para criar um sentimento de superioridade que se impõe inclusive ao elemento europeu.

Germán Soprano analisa as reformas políticas desenvolvidas pela Argentina na década de 1990. Para tanto, Soprano se apoia nos artigos publicados pela revista “*Seguridad Estratégica Regional en el 2000*”, nos quais estão reflexões concernentes às perspectivas e aos interesses de partidos políticos, acadêmicos e funcionários civis e militares, argentinos e estrangeiros, sobre a nova agenda de defesa que a Argentina passaria a adotar.

Para fechar a seção de artigos, Vitoria Inés Darling, apresenta-nos seu trabalho sobre o Estado na América Latina. A autora faz uma reflexão sobre a resiliência do Estado ante a “*crise do relato progressista*”, fazendo referência com isso ao ciclo de protestos que vêm ocorrendo em vários países da região desde 2006.

Na seção de resenhas, Marilene Proença resenha uma obra póstuma de Ignacio Martín-Baró, publicada após 10 anos de seu assassinato. A obra compila grande parte das publicações do psicólogo social e foi organizada por seu colega, catedrático em Psicologia Social, Amalio Blanco e intitulada *Psicología de la Liberación*, Madrid: Editorial Trotta, 1998.

Não podemos deixar de agradecer aos nossos parceiros tão fundamentais para que mais este número de nosso periódico pudesse ser publicado: a Editora LTr, sempre zelosa pela qualidade do nosso material impresso; os técnicos do Serviço Integrado de Bibliotecas da USP (SIBI/USP), que realizam o acompanhamento técnico que garante para a nossa publicação o rigor metodológico e a difusão no meio digital.

Boa leitura!

*Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali – Editora dos Cadernos Prolam/ USP*

*Prof. Dr. Renato Braz Oliveira de Seixas – Editor dos Cadernos Prolam/ USP*

*Prof. Dr. Sedi Hirano – Presidente do Conselho Científico*

*Me. Marcos Antônio Fávaro Martin – Editor Assistente*

*Ana Sofia García Salas – Editora Assistente*

*Me. Fabiana de Oliveira – Editora Assistente*

# O TRABALHO HUMANO NA AMÉRICA LATINA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONDIÇÕES ATUAIS

*THE HUMAN LABOUR IN LATIN AMERICA:  
HISTORY AND CURRENT CONDITIONS<sup>(\*)</sup>*

*Juliane Caravieri Martins Gamba<sup>(\*\*)</sup>*

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

*Julio Manuel Pires<sup>(\*\*\*)</sup>*

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

**Resumo:** A pesquisa analisou a evolução histórica do trabalho na América Latina e as condições atuais em que ele é realizado em face da globalização. A forma como o trabalho é exercido nos diferentes períodos históricos pode explicar as condições nas quais os direitos humanos são respeitados ou não. Baseada na análise bibliográfica, esta investigação apontou que, no caso da América Latina, a condição atual do trabalho assalariado é reflexo de seu passado de colônia de exploração, ancorada numa economia agrário-exportadora. Esta situação impactou na conformação do mercado de trabalho dos países latino-americanos ao longo do tempo até a atualidade.

**Palavras-chave:** trabalho humano; América Latina; capitalismo.

**Abstract:** The research analyzed the historical evolution of work in Latin America and the current conditions in which it is carried out in the face of globalization. The way the work is carried out in different historical periods may explain the conditions under which human rights are respected or not. Based on the literature review, this research pointed out that in the case of Latin America, the current condition of wage labor is a reflection of its past mining colony, founded on an agricultural – exporting economy. This impact in shaping the labor market of Latin American countries over time until today.

**Keywords:** human labor; Latin America; capitalism.

---

(\*) Este artigo se baseou na Tese de Doutorado “*Trabalho Digno e Direitos Humanos no MERCOSUL: Vicissitudes da Integração Latino-Americana*” defendida no PROLAM/USP sob a orientação do Prof. Dr. Julio Manuel Pires.

(\*\*) Doutora, Professora Adjunta da Faculdade Nacional de Direito, Departamento de Direito Social e Econômico, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. *E-mail:* julianecaravieri@gmail.com.

(\*\*\*) Doutor, Professor na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Campus Ribeirão Preto. *E-mail:* jmpires@usp.br. Recebido em: 22.06.2015, aceito em: 19.01.2016.

## 1 INTRODUÇÃO

A forma como o trabalho é exercido nas diversas sociedades e períodos históricos diz muito sobre as condições nas quais os direitos humanos são (ou deixam de ser) respeitados. As condições atinentes à dignidade humana impõem certo padrão mínimo relativamente às condições de trabalho que, na maioria das vezes, não se viu respeitada no subcontinente latino-americano.

O trabalho do homem não se confunde com a atividade exercida pelos animais de modo instintivo para sobreviver, pois ao final do processo do labor, surge um resultado que já estava arquitetado idealmente na mente humana. O trabalhador não transforma apenas o material que atua, mas imprime neste material aquela ideia inicial que tinha concebido mentalmente (BRAVERMAN, 1980, p. 49-50).

O trabalho humano é consciente e proposital enquanto a atividade exercida pelos animais possui cunho meramente instintivo. Logo, “o trabalho que ultrapassa a mera atividade instintiva é assim a força que criou a espécie humana e a força pela qual a humanidade criou o mundo como conhecemos” (BRAVERMAN, 1980, p. 53).

Dessa forma, este estudo buscou, a partir de uma retrospectiva histórica e de amplo recurso à bibliografia pertinente (análise qualitativa), examinar como evoluíram as condições do trabalho humano na América Latina, visando traçar um quadro panorâmico dessas condições desde a colônia até os dias atuais. Como metodologia científica, a pesquisa utilizou, ainda, o método histórico-sociológico que buscou realizar uma investigação de fatos, processos e instituições ao longo do tempo.

Este artigo divide-se em cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção foi abordado os sistemas de trabalho na época colonial, buscando caracterizar as raízes históricas de nosso processo de trabalho. Em seguida, foi tratado das alterações introduzidas no mundo do trabalho na América Latina a partir dos processos de independência do século XIX, analisando de que maneira os diferentes tipos de servidão e de escravidão condicionaram a transição para o trabalho assalariado nesse período.

A seção três examinou as mudanças trazidas ao mercado de trabalho pelo fluxo de imigrantes a partir do final do século XIX e o surgimento, nas primeiras décadas do século seguinte, de uma legislação que visava ao disciplinamento das condições de trabalho. Na seção seguinte, foi analisado, a partir das condições do capitalismo no final do século XX e início do século XXI, a intensificação do processo de precarização do trabalho humano nesse período e suas repercussões no Direito do Trabalho. Por fim, foram tecidas algumas considerações finais.

## 2 O TRABALHO NA AMÉRICA LATINA NO PERÍODO COLONIAL

A ocupação econômica das terras americanas por Espanha e Portugal representou um momento crucial da expansão do capitalismo comercial europeu que assentou nos territórios recém “descobertos” *colônias de exploração* direcionadas à chamada *acumulação primitiva do capital*, possuindo um viés bastante distinto daquela ocupação ocor-

rida na América do Norte e caracterizada por colônias de povoamento direcionadas a um contingente populacional europeu, em especial ingleses, envolvido em dissidências ético-religiosas e políticas.

As colônias estabelecidas nas Américas Espanhola e Portuguesa objetivaram a ocupação das terras especificamente para a exploração econômica de tudo que elas pudessem oferecer às metrópoles, sendo bastante onerosa para os colonizadores ibéricos, principalmente nos seus primeiros tempos.

Os espanhóis fixados a oeste do marco imaginário do Tratado de Tordesilhas<sup>(1)</sup> obtiveram mais rapidamente os frutos de sua empreitada ao se dedicarem à obtenção de metais preciosos por meio da exploração intensa das populações indígenas Incas – que habitavam a região dos atuais Peru, Bolívia, Chile e Equador –, Astecas – os quais habitavam a região do atual México – e de seus tesouros, pois esses povos conheciam as técnicas metalúrgicas para a extração desses minérios, crescendo a exploração da prata em minas, sobretudo a partir da metade do século XVI, em detrimento do ouro de aluvião que, apesar de descoberto em diferentes regiões da colônia espanhola, escasseava rapidamente em razão da precariedade de sua extração.

A mineração, sobretudo da prata, na América espanhola se baseava no uso do trabalho indígena, sendo que negros, escravos e homens livres tinham pequena participação, com exceção da mineração do ouro onde representavam a maioria da mão de obra utilizada. Neste setor da mineração, os sistemas de trabalho utilizados no período colonial mais significativos foram a *encomienda* ou encomenda, o recrutamento forçado de indígenas, o *yanacozgo* e os contratos contra salário que foram bastante distintos do sistema de trabalho “livre” assalariado desenvolvido na América Latina a partir de meados do século XIX e impulsionado pela expansão do capitalismo industrial.

O termo *encomienda* significa “recomendar” ou “confiar” alguma coisa a alguém; este sistema de trabalho era uma concessão do Estado de comunidades indígenas inteiras aos chamados *encomenderos* que poderiam utilizar a mão de obra indígena para atividades agrícolas e, principalmente, na extração dos metais preciosos. Por seu turno, o *encomendero* deveria garantir a doutrina religiosa cristã, de proteção e de justiça para os índios sob sua responsabilidade.

“A *encomienda* no Novo Mundo não incluía a distribuição de terras ou arrendamentos. Era simplesmente uma concessão pelo Estado de mão de obra compulsória, vinculada a responsabilidades específicas para com seus ‘protegidos’ indígenas por parte do depositário, ou *encomendero*” (ELLIOTT, 2008, p. 152).

A *encomienda* – enquanto direito concedido por mercê real aos beneméritos da Coroa espanhola – era outorgada geralmente por duas gerações e ao final os índios assumiam a condição de vassalos diretos da Coroa. Os indígenas eram submetidos a

---

(1) Firmado em 04 de junho de 1494, o Tratado de Tordesilhas estabeleceu uma linha imaginária a 370 léguas de Cabo Verde para a divisão entre Portugal e Espanha das terras americanas recém-descobertas em fins do século XV. As terras a oeste desta linha ficaram para a Espanha, enquanto as terras a leste para Portugal. Com a assinatura do Tratado de Madri em 1750, o Tratado de Tordesilhas deixou de vigorar, pois Portugal e Espanha estabeleceram novos limites para a divisão territorial de suas colônias na América do Sul.

agressões e a condições de trabalho perigosas, desumanas e degradantes, o que contribuiu também para a rápida dizimação das civilizações indígenas na América espanhola. Entretanto, “a abolição da Encomenda foi decretada em 23.11.1718, completando-se esta norma derogatória, em 12.7.1720 e em 31.8.1721. Possuem-se, entretanto, documentos históricos que dão prova da sobrevivência das Encomendas até a segunda metade do século XVIII, ao menos em determinadas localidades das Índias” (ROSA, 2002, p. 33).

As origens da *mita* remontam à América pré-colombiana quando a civilização Inca utilizava esse sistema de trabalho com o nome de *myta chanacuy*, sendo um trabalho gratuito e obrigatório realizado em turnos e sob a colonização espanhola, a *mita* conservou as características que já possuía entre os Incas.

Na década de 1570, o recrutamento forçado de indígenas – também conhecido como *mita* no Peru e *repartimiento* no Vice-reinado da Nova Espanha, atual México – foi amplamente utilizado na atividade de extração e beneficiamento de minérios preciosos, principalmente da prata, sendo a *mita* de *Potosí* (Bolívia) o mais famoso e cruel sistema de recrutamento forçado de trabalho indígena na época.

Conforme evidenciou Bakewell (2008, p. 120-121), a *mita* de *Potosí* recrutava compulsoriamente para o trabalho, todos os anos, para a região de *Potosí*, cerca de 14 por cento (um sétimo) da população que pagava tributo: os homens entre 18 e 50 anos. O trabalho se iniciava pela manhã de terça-feira e continuava de modo ininterrupto até sábado à noite com jornadas de trabalho de sol a sol. Os indígenas eram submetidos ao excesso de trabalho em condições degradantes nas minas, favorecendo uma gama variada de doenças, principalmente respiratórias. Os *mitayos* – termo utilizado para aqueles que trabalhavam nas minas – eram obrigados a longos deslocamentos, muitos não resistiam ao longo trajeto e morriam antes de chegar às minas.

Outro sistema de trabalho adotado no período colonial na América espanhola foi o *yanaconazgo* ou *yanaconaje*, herança do império inca e espécie de semi-servidão. Os *yanacunas* ficavam “fora do regime das comunidades indígenas e com a chegada do colonizador passaram a compor a classe dos peões de fazenda. Viviam nas estâncias trabalhando nas colheitas” (ROSA, 2002, p. 34).

Na América colonial espanhola, a partir do final do século XVI, começa a predominar na mineração o sistema de trabalho baseado em contratos contra salário, uma forma de trabalho assalariado.

“[...] o trabalho assalariado tornou-se a norma, sobretudo na Nova Espanha, onde o crescimento da mineração, a partir do final do século XVII, gerou tal demanda de trabalhadores especializados que, no final do século XVIII, os gastos com mão de obra compreendiam quase três quartos dos custos totais de algumas empresas” (BAKEWELL, 2008, p. 124).

Porém, as outras modalidades de trabalho: *encomienda*, *mita* e escravidão não desapareceram totalmente, em especial em Nova Granada e nas fronteiras do norte da Nova Espanha que ainda utilizavam escravos indígenas oriundos das lutas na região.

É preciso destacar também que, durante o período colonial na Nova Espanha, região atual do México e da América Central, consolidou-se a chamada *hacienda* direcio-

nada à agricultura e à pecuária para abastecer de alimentos, prioritariamente, as cidades e as regiões de mineração da colônia. Esta estrutura econômica é caracterizada pela produção agropecuária em grandes extensões de terras, introduzindo técnicas espanholas no cultivo e na criação de animais. Assim, as *haciendas* na Nova Espanha eram latifúndios monocultores (trigo, milho, feijão, cana-de-açúcar, algodão, frutas europeias etc.) semelhantes aos engenhos instalados no Brasil na colonização portuguesa.

Nas *haciendas* foram utilizados os sistemas de trabalho já referenciados: a *encomienda*, o *repartimiento* de indígenas, a escravidão etc., mas no intuito de reter os trabalhadores indefinidamente nos latifúndios, os *hacendados* também fizeram uso de um sistema de endividamento de trabalhadores (servidão por dívidas), denominado *peonaje* e da *tienda de raya*, na qual os trabalhadores recebiam retribuições em espécie através de alimentos, roupas etc., além de uma “ração” adicional em milho para a subsistência. Os trabalhadores permaneciam endividados com os *hacendados* porque suas dívidas eram manipuladas, tornando-os insolventes de maneira a serem obrigados a pagá-las com trabalho árduo nas *hacienda*.

Esses sistemas de trabalho, na época colonial, não seriam tão diferentes na América de colonização portuguesa: o Brasil, visto que também predominava uma estrutura econômica baseada na exploração de mão de obra escrava.

Os portugueses, para iniciarem o gozo das terras sob seu domínio a leste do Tratado de Tordesilhas, implantaram na América portuguesa através da “empresa colonial agrícola” – termo utilizado por Furtado (1989) – a produção de açúcar, especiaria bastante apreciada e valorizada no mercado europeu na época, mediante grandes latifúndios que se utilizaram, em grande parte, de capitais oriundos dos Países Baixos, particularmente dos holandeses, e de mão de obra escrava africana. A partir da metade do século XVI, o sucesso da produção açucareira portuguesa no Brasil colônia somente foi possível em razão da participação dos holandeses que “recolhiam o produto em Lisboa, refinavam-no e faziam a distribuição por toda a Europa, particularmente o Báltico, a França e a Inglaterra” (FURTADO, 1989, p. 10-11).

Durante os dois primeiros séculos da colonização no Brasil, os portugueses não encontraram significativamente os metais preciosos e optaram, então, por implementar no Nordeste brasileiro o cultivo da cana-de-açúcar em latifúndios (grandes engenhos açucareiros) fazendo uso de mão de obra escrava africana como base desse sistema de produção, pois os indígenas, embora utilizados compulsoriamente nos tempos iniciais da colonização, não se submetiam tão facilmente à condição de escravos.

A demora na descoberta do ouro pelos portugueses no Brasil deveu-se à inexistência de tradição metalúrgica entre os índios brasileiros que desconheciam os metais preciosos, cabendo aos colonizadores o encargo de descobrir por conta própria, no vasto território brasileiro, os aluviões auríferos. Somente no século XVIII, a produção brasileira de ouro se expandiria, sendo superior a toda a produção desse metal na América espanhola.

O sucesso econômico dos latifúndios açucareiros no Brasil se baseou no sistema capitalista de cunho escravista-mercantil que, mediante o uso intensivo de mão de obra escrava africana, permitiu o cultivo em larga escala da cana-de-açúcar e, ainda, de ou-

tros gêneros primários (cacau, algodão, fumo etc.) direcionados ao mercado externo em crescimento, havendo a conversão maciça de terras improdutivas em terras direcionadas à atividade agrícola monocultora de exportação.

Havia, por sua vez, uma ligação muito estreita entre esse processo de exploração intensa da mão de obra na América colonizada e a consolidação do capitalismo na Europa Ocidental, segundo apontam Pires e Costa (2000, p. 89-90):

[...] No que tange às áreas do mundo moderno nas quais se deu a revivescência do escravismo, impõe-se restrição de ordem histórico-lógica, pois agora a existência do capital escravista-mercantil viu-se condicionada pela ampliação dos mercados mundiais ocorrida na fase final de transição do feudalismo ao capitalismo. A emergência e o amadurecimento desse modo de produção definem-se, pois, como o pano de fundo no qual se deu o alargamento e a consolidação do capital escravista-mercantil nos séculos XVI e seguintes. Por seu turno, o estabelecimento do capitalismo como modo de produção dominante na Europa ocidental acarretou a subordinação daquela forma de existência do capital ao capitalismo. O evoluir deste último, vale dizer o processo de desenvolvimento do capital industrial (que deitava raízes, como é próprio de sua natureza, em todo o planeta) e da sociedade burguesa impõe, ademais, um limite absoluto ao capital escravista-mercantil, o qual conheceu sua superação nos marcos e como decorrência daquele desenvolvimento. [...] Assim, no mundo moderno, a produção de mercadorias alicerçada na mão de obra escrava só se tornou possível por se tratar de produção voltada, essencialmente, para a exportação, a qual, por seu turno, destinava-se, sobretudo, aos mercados da Europa, onde chegava ao seu termo a transição do feudalismo para o capitalismo, que passava a se afirmar como modo de produção dominante. Três outros pontos devem, ainda, ser fixados: a) a escravidão localizada não é incompatível com o modo de produção capitalista, mas sim com o desenvolvimento do capitalismo e, portanto, irremediavelmente fadada ao desaparecimento; b) estamos em face de um escravismo produtor de mercadorias (*escravidão puramente industrial*) e dependente dos mercados mundiais aos quais deve sua existência; c) os escravistas são capitalistas, vale dizer, acrescentamos nós, personificam o capital escravista-mercantil.

Com o sucesso da venda de açúcar no mercado europeu no século XVI, fruto do êxito da grande empresa agrícola na América portuguesa, ancorada no capital escravista-mercantil, os colonizadores portugueses optaram pela continuidade da exploração econômica das terras brasileiras, expandindo-se muito além do território demarcado inicialmente pelo Tratado de Tordesilhas, ocasionando nos séculos seguintes várias disputas com a Espanha, inclusive nas regiões da Colônia do Sacramento e das Sete Missões, atuais Uruguai e Rio Grande do Sul, situadas em local extremamente estratégico, próximo à foz do Rio da Prata, para o acesso à Europa.

No século XVIII, tem início no Brasil o ciclo do ouro que também se utilizou largamente da mão de obra escrava, dando novo fôlego à economia colonial, pois entrava em declínio a produção dos engenhos açucareiros em razão do avanço das colônias britânicas e francesas nas exportações de açúcar para o mercado europeu.

A economia mineira gerou um mercado de consumo interno de produtos agrícolas para subsistência, além de incentivar a pecuária (gado de corte) e a criação de muares para o transporte das cargas, proporcionando uma articulação entre as diferentes re-

giões do território brasileiro que passaram a ser fornecedoras de alimentos e de outros insumos. Assim, a economia escravista do ouro proporcionou durante o século XVIII a integração econômica do território colonial antes da ocorrência da independência política do Brasil, permitindo a manutenção da unidade do território e não sua fragmentação como ocorreu na América espanhola.

### 3 O TRABALHO NA AMÉRICA LATINA INDEPENDENTE DO SÉCULO XIX

No século XIX, o ciclo do café no Brasil e a sua produção em latifúndios para o mercado externo também não eliminou o uso da mão de obra escrava negra e a empresa cafeeira se assemelhava em muito à açucareira. Porém, crescia o problema do uso da força de trabalho escrava que escasseava, necessitando frequente migração interna entre as regiões do país, em especial do nordeste, onde a produção açucareira já era decadente, para o sudeste que expandia a produção cafeeira.

Portanto, na América portuguesa houve o predomínio da força de trabalho escrava, nos primórdios da colonização utilizou-se o indígena, porém, o negro africano foi mais amplamente utilizado nos sistemas de produção coloniais pelo capital escravista-mercantil.

Em fins do século XIX, na Europa o trabalho escravo já não era mais utilizado no sistema capitalista, sobretudo com a consolidação do liberalismo econômico e do capitalismo industrial que utilizaram amplamente o trabalho “livre” assalariado. A escravidão havia sido abolida em muitos países e o tráfico de escravos africanos estava proibido, reflexo da intervenção da Inglaterra e de outros países industrializados que buscavam a ampliação dos mercados consumidores para seus produtos manufaturados. É nesse período que nas Américas espanhola e portuguesa se inicia a implantação do trabalho “livre” assalariado.

Os países da América Latina, agora independentes das metrópoles ibéricas, passaram a ser os mercados consumidores dos produtos industrializados da Europa e dos Estados Unidos da América (EUA), e os fornecedores de matérias-primas com base numa mão de obra assalariada a baixíssimos custos, sendo inseridos numa “nova” divisão internacional do trabalho.

Ademais, como visto, as relações de trabalho existentes no período colonial nas Américas espanhola e portuguesa possuíam significativa complexidade, havendo a combinação de práticas da época pré-colombiana, aprimoradas pelos espanhóis como é o caso da *mita*, uso de diferentes graus de servidão e do endividamento de trabalhadores, além de formas atípicas e precárias de “assalariamento” em espécie. Essa situação impactará na conformação do trabalho assalariado na América Latina a partir de meados do século XIX.

Acerca do momento da inserção do trabalho assalariado nos países latino-americanos, Antunes (2011, p. 18) dispõe:

A diversificação das atividades produtivas e a constituição do mercado interno criaram as condições para a implantação do trabalho assalariado na América Latina. Tal modalidade

de trabalho foi estabelecida apenas ao longo do século XIX, em um momento caracterizado pela expansão do capitalismo industrial (especialmente o inglês), que passou a exigir a ampliação do mercado consumidor e a introdução do trabalho assalariado no mundo colonial. [...] Como resultado do surto urbano-industrial do século XIX – que substituiu o latifúndio pastoril, subordinado ao capital estrangeiro, que até então predominava na América Latina – e o conseqüente trânsito das sociedades rurais para essa nova realidade, começaram a surgir em diversos países latino-americanos os primeiros contingentes de trabalhadores assalariados, vinculados tanto às atividades agrário-exportadoras (caso da produção cafeeira no Brasil) como às atividades manufatureiras e industriais. Na Argentina e no Uruguai, países exportadores de carne e derivados, os trabalhadores encontravam ocupação nos frigoríficos, a principal fonte de atividade produtiva. [...] a diversificação dos negócios surgiu das demandas da própria economia agrário-exportadora, que carecia das indústrias têxtil, alimentícia, metalúrgica etc. Pouco a pouco, especialmente na primeira metade do século XX, estas foram se tornando autônomas, suplantando as próprias atividades rurais que lhe deram origem. Além disso, ao mesmo tempo que a indústria foi impulsionada pela demanda interna e pelas necessidades de acumulação das burguesias em desenvolvimento, a Primeira Guerra Mundial possibilitou um avanço significativo no processo de industrialização, o que fez com que um forte fluxo migratório de trabalhadores europeus viesse para este continente (principalmente para o Brasil, a Argentina e o Uruguai) em busca de trabalho.

Houve a passagem de sistemas de trabalho desenvolvidos no campo em latifúndios monocultores ou em minas baseados na escravidão africana e indígena, em servidão ou semi-servidão diretamente para *formas de trabalho assalariado industrial* em centros urbanos em pleno desenvolvimento, pois o continente latino-americano não vivenciou o feudalismo e nem experiências próximas ao trabalho artesanal – exercido por corporações de ofício na Europa – e ao manufatureiro.

#### 4 A IMIGRAÇÃO E A NOVA CONFORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Em fins do século XIX e início do XX, a força de trabalho foi se tornando mais heterogênea com a chegada de imigrantes europeus e asiáticos, que se deslocaram para a América Latina em busca de melhores condições de vida e trabalho, sendo, inclusive, financiados pelos Estados latino-americanos que pagavam as despesas de viagem e de instalação. No Brasil, esse contingente de trabalhadores foi direcionado para as lavouras cafeeiras e, posteriormente, com a desaceleração da economia do café, eles foram deslocados para o trabalho industrial nos centros urbanos em expansão.

Embora a população rural ainda predominasse, o período de 1880 a 1930 é marcado pela expansão dos trabalhadores urbanos no cotidiano da maioria dos países latino-americanos em função de como a América Latina se incorporou na economia mundial, mas os movimentos trabalhistas foram bastante diferentes nessa região do que aqueles ocorridos na Europa e nos EUA.

Como a grande maioria desses trabalhadores urbanos eram imigrantes europeus, houve influência das ideias socialistas, anarco-sindicalistas e comunistas nos movimentos trabalhistas e sindicais deste período, impactando nas primeiras manifestações operárias e na deflagração de greves, sendo intensificado o conflito entre trabalho e capital.

O assalariamento do trabalho “livre” nos países latino-americanos ganha preponderância com a transição de um *capitalismo escravista-mercantil e agrário-exportador* para um *capitalismo urbano-industrial periférico* em fins do século XIX e início do século XX, sobretudo com a eclosão da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais, respectivamente 1914-1918 e 1939-1945, quando a América Latina passou a abastecer o comércio internacional com seus produtos e matérias-primas se inserindo na “nova” divisão internacional do trabalho a qual passou por diferentes etapas, acompanhando o desenvolvimento histórico do capitalismo. Tal divisão se iniciou a partir de relações mercantilistas que marcaram o comércio entre metrópoles europeias e colônias de exploração, latino-americanas principalmente, até a configuração de relações entre países, chamados desenvolvidos, e outros considerados subdesenvolvidos ou periféricos no âmbito do capitalismo global.

Nesse momento, através dos movimentos sindicais, de greves e outras formas de manifestação (comunistas, anarquistas etc.), os trabalhadores reivindicavam melhores condições de salário e de trabalho, redução nas jornadas e o estabelecimento de uma legislação trabalhista mínima para a tutela das relações entre trabalho e capital, praticamente ausente nos países latino-americanos, inclusive no Brasil, em fins do século XIX e início do século XX.

Paulatinamente, os governos dos países latino-americanos, embora com atuações diferentes em cada país, criaram normas para a regulamentação do trabalho assalariado urbano<sup>(2)</sup>, inclusive de cunho populista como, por exemplo, foi o caso das leis criadas nos governos de Getúlio Vargas no Brasil e de Juan Domingo Perón na Argentina. Porém, a forte influência econômica e política dos proprietários de terra – os “coronéis” – retardou para fins do século XX o estabelecimento de uma legislação trabalhista e social mais protetiva no meio rural.

Portanto, o passado de colônias de exploração dos países latino-americanos desencadeou a formação de economias subdesenvolvidas que, no século XX, caracterizaram-se por uma industrialização tardia em alguns países e, em outros, por uma economia ancorada no modelo agrário exportador, havendo impactos diferenciados nos processos de desenvolvimento e crescimento econômicos e, conseqüentemente, na conformação do chamado “mercado” de trabalho.

Ademais, no âmbito desse capitalismo vivenciado na América Latina, houve uma organização do trabalho com base nos sistemas *taylorista e fordista* de produção<sup>(3)</sup>, sobretudo,

- 
- (2) Em síntese, as fases de surgimento e consolidação do Direito do Trabalho como ramo jurídico autônomo são: a) manifestações incipientes e esparsas: séculos VIII e XIX; b) sistematização do Direito do Trabalho: de 1848 até a criação da OIT em 1919; c) institucionalização e internacionalização do Direito do Trabalho: a partir de 1919, avançando ao longo do século XX e d) desestabilização e embate ao Direito do Trabalho: a partir de 1980 com a intensificação do processo de globalização econômica, precarização das relações de trabalho e redução dos direitos sociais, produzindo reformas liberalizantes para a desestabilização das normas trabalhistas (fase atual). Para maiores detalhes, consulte Souto Maior (2011).
- (3) Os elementos centrais na organização do trabalho nos sistemas *taylorista e fordista* podem ser resumidos em: “1. vigência da produção em massa, realizada por meio da linha de montagem e produção mais homogênea; 2. controle dos tempos e movimentos por meio do cronômetro *taylorista* e da produção em série *fordista*; 3. existência do trabalho parcelar e da fragmentação das funções; 4. separação entre a elaboração, cuja responsabilidade era atribuída à gerência científica, e a execução do processo de trabalho, efetivada pelo operariado no chão de fábrica e 5. existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas” (ANTUNES, 2011, p. 22).

em razão da expansão do modelo adotado pela indústria automobilística norte-americana, impactando no desenho dos segmentos industriais e dos processos de trabalho em escala global. Esse modo de organização do trabalho se disseminou pelos diferentes ramos industriais e no setor de serviços dos países latino-americanos, conformando as exigências de qualificação e de produtividade nos diversos “mercados” de trabalho.

Não se pode olvidar da consolidação do Direito do Trabalho – *ramo jurídico ancorado no princípio basilar da proteção ao trabalhador hipossuficiente numa sociedade capitalista marcada pela desigualdade econômica e social* – para regulamentar as relações entre trabalho e capital, sobretudo no âmbito do processo de internacionalização dos direitos humanos e de constitucionalização dos direitos sociais vivenciados no século XX, buscando o resguardo à dignidade da pessoa humana trabalhadora, sobretudo ante o processo de globalização excludente.

## 5 O PROCESSO DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NAS DÉCADAS RECENTES

Na atualidade, o mundo do trabalho assiste a um crescente processo de *precarização do trabalho humano* e muitas vezes preconizam a necessidade de flexibilização das relações de trabalho para que as empresas possam se manter competitivas no mercado internacional ante os efeitos da globalização, além do uso indiscriminado de terceirizações, quarteirizações etc., de cooperativas ilícitas de trabalho que mascaram o vínculo empregatício, dentre outros subterfúgios para burlar a aplicação da legislação trabalhista vigente, promovendo a redução de direitos e garantias conquistados pelos trabalhadores ao longo dos séculos.

O próprio Direito do Trabalho também está sendo atacado por diversos discursos ditos “acadêmico-científicos” que apregoam sua obsolescência e a urgente “reformulação” de suas regras e princípios jurídicos em prol da manutenção dos postos de trabalho que devem ser adaptados às atuais necessidades dos mercados altamente competitivos no âmbito da economia globalizada. Na realidade, tem-se uma crescente reestruturação empresarial para diminuir o emprego formalizado substituindo-o por trabalhadores “autônomos” que seriam prestadores de serviços, a conhecida “pejotização” dos trabalhadores.

Nesse sentido, Uriarte (2002, p. 59) preceitua:

Há vários anos que na OIT se vem duvidando da relação entre desregulamentação e emprego. Nas publicações mais recentes, já se afirma abertamente que, em geral, as reformas flexibilizadoras não têm contribuído para gerar emprego, mas, em compensação, teriam contribuído para deteriorar a qualidade do emprego restante.

Talvez o mais significativo seja o relatório da OCDE, de junho de 1999, sobre perspectivas do emprego, no qual se sustenta que o rigor da regulamentação do trabalho tem pouca ou nenhuma incidência sobre o nível global de emprego, que a flexibilidade exacerbou as pressões a favor de um refortalecimento das medidas de ordem pública ou privada de proteção do emprego e que alta proteção trabalhista diminui a rotatividade no emprego.

O fato é que o verdadeiro problema do emprego não é o Direito do Trabalho nem o sistema de relações de trabalho, cuja incidência no emprego é muito relativa. O verdadeiro problema é um sistema econômico que destrói mais do que gera postos de trabalho. A substituição da mão de obra por tecnologia, a possibilidade técnica de produzir com menos mão de obra, mais a conveniência economicista de manter um desemprego funcional são os reais problemas. E a solução não está no Direito do Trabalho, mas fora, porque o problema em si está fora. A solução não pode ser uma progressiva degradação das condições de trabalho, porque seria suicida e porque, além disso, nenhum empregador contrata trabalhador que não precisa, só porque é mais “barato”, e nenhum empregador deixa de contratar trabalhador de que precisa, porque é um pouco mais “caro”.

Além disso, na atualidade, há também uma desarticulação do modelo empresarial *fordista/taylorista* para o estabelecimento de um modelo de produção em “rede”, ou seja, há uma “associação” de empresas na qual as decisões são tomadas por aquelas situadas no topo da cadeia com poder decisório e a produção é executada por uma série de “associadas” – mormente cooperativas, microempresas ou trabalhadores “autônomos” que criam pessoas jurídicas (firmas individuais) para atuarem -, sendo responsáveis por várias etapas do processo produtivo. Cita-se, como exemplo, o caso das empresas de departamentos que terceirizam, muitas vezes para confecções clandestinas, toda a sua produção de roupas e acessórios para não contratarem trabalhadores formalizados (empregados), burlando a aplicação da legislação trabalhista e mantendo sua lucratividade extremamente elevada.

Há, ainda, outros métodos utilizados pelas empresas como o uso indiscriminado de terceirizações, muito além das atividades não essenciais da empresa (segurança, transporte, limpeza etc.), diminuindo os empregos formalizados.

Nos quadros 1 e 2, apresentados ao final deste artigo, Pochmann (1999) apresenta as características atuais da reestruturação capitalista das empresas e os efeitos sobre o mundo do trabalho, mormente com a diminuição de postos de emprego formalizados para a adoção de outras modalidades de trabalho mais precárias e flexíveis, mitigando a dignidade do trabalhador.

De acordo com Pochmann (1999, p. 36),

“[...] as principais características do processo de reestruturação capitalista, identificadas pelo quadro anterior, estão diretamente relacionadas aos ganhos de produtividade, de competitividade e à redução do emprego. De um lado, postos tradicionais são eliminados por força dos investimentos em novas tecnologias, na racionalização das técnicas de produção e em novas formas de gestão dos recursos humanos”.

Prossegue Pochmann (1999, p. 37) dispondo que “os empregos que permanecem ou são criados também acabam afetados com a incessante busca por maior produtividade e competitividade, e mais qualidade dos produtos.

[...] O declínio do trabalho na produção e a expansão da participação relativa das ocupações no setor de serviços seguem com maior intensidade uma tendência iniciada com a segunda revolução industrial e tecnológica. No entanto, sob a forma da modernização conservadora, são ainda mais intensas as modificações na natureza, no significado e no conteúdo do trabalho, além das alterações nas relações de trabalho”.

Dessa maneira, consoante evidenciado por Oscar Ermida Uriarte, Márcio Pochmann, Ricardo Antunes, dentre outros, no sistema capitalista global, o mundo do trabalho, principalmente na América Latina, está vivenciando a diminuição de postos de emprego formalizados para a adoção de outras modalidades de trabalho precárias e “flexíveis”, mitigando a dignidade da pessoa humana trabalhadora e tornando (infelizmente) bastante distante a possibilidade de se efetivar o trabalho digno.

## 6 CONCLUSÃO

Grande parte dos trabalhadores da América Latina encontra-se atualmente submetido a intenso processo de exploração de sua mão de obra, usufruindo de péssimas condições de trabalho em diversas circunstâncias. Esta realidade, todavia, não é nova, remontando – guardadas as devidas proporções – aos primórdios de nossa sociedade.

Conforme oportunamente examinado nas páginas precedentes, durante o período colonial houve uma intensa exploração dos indígenas americanos, sobretudo, por meio da *encomienda*, da *mita* e da *yanacomasgo* nas terras sob domínio espanhol e trabalho escravo nos domínios portugueses. Um ponto importante a ser destacado relativamente a esse período diz respeito à íntima conexão entre o processo de exploração da mão de obra indígena da América Latina e africana, e a emergência e consolidação do capitalismo na Europa Ocidental.

A partir do final do século XIX e principalmente do início do século XX, o intenso processo imigratório, juntamente com a maior mobilização reivindicatória trazida pelos imigrantes, conduziu às primeiras normas regulamentando as condições de trabalho, tentando-se estabelecer condições mínimas para a exploração da mão de obra.

Essa regulamentação, no entanto, embora tenha trazido alguns ganhos expressivos para os trabalhadores ao longo do século XX, não se mostrou capaz de se contrapor ao processo de precarização que caracteriza o mundo do trabalho na América Latina a partir da década final do século XX, representado, sobretudo, pelo uso indiscriminado de terceirizações, de cooperativas ilícitas e da extensão da jornada de trabalho. A globalização econômica, ao impor um padrão de competitividade mais acirrado, colaborou decisivamente para uma intensificação do processo de exploração do trabalho e piora nas condições de sua realização que se revela, inclusive, nos ataques desferidos contra o Direito do Trabalho.

A reestruturação empresarial realizada sob os auspícios do capitalismo global está promovendo a mitigação da dignidade humana do trabalhador. A sociedade capitalista está conferindo aos trabalhadores o mesmo valor que atribuiu às máquinas e aos instrumentos de produção: o valor de “coisa fungível”, o que não pode prevalecer em face do direito ao trabalho digno.

Em suma, a condição atual do trabalho assalariado na América Latina também é reflexo de seu passado de colônia de exploração oriunda do tipo de ocupação econômica empreendida por Espanha e Portugal. Esta condição de colônias de exploração dos países latino-americanos desencadeou a formação de economias subdesenvolvidas que,

no século XX, caracterizaram-se por uma industrialização tardia em alguns países e outros por uma economia agrário-exportadora. Conseqüentemente, esta situação impactou na conformação do mercado de trabalho e das relações de trabalho dos países latino-americanos em detrimento do reconhecimento de direitos humanos aos trabalhadores.

Entretanto, a existência de normas internacionais de proteção aos direitos humanos, de cunho global e regional, e de ordens jurídicas constitucionais dos Estados democráticos que objetivam a valorização da dignidade da pessoa humana, incluindo o trabalhador, impõem desafios aos países no mundo global em relação à tutela dos direitos humanos trabalhistas e sua concretização fática.

O trabalho humano não pode ser mais tratado na condição de mercadoria ou insumo de produção como o capitalismo impõe, pois, em razão de suas características peculiares, deve ser considerado com critérios que extrapolam os aspectos puramente econômicos. Por conseguinte, todo o ser humano, em especial o trabalhador, deve ser sempre visto como um fim em si mesmo, possuidor de um valor (a sua dignidade) e não como mera mercadoria descartável, sendo-lhe garantidas políticas públicas de trabalho que promovam sua reintegração social na comunidade e sua recolocação profissional no “mercado” de trabalho, minimizando os reflexos do desemprego e da desocupação, contribuindo para a concretização do direito humano ao trabalho digno.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Ricardo. *O continente do labor*, São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- BAKEWELL, Peter. *A mineração na América espanhola colonial*, in: BETHELL, Leslie (Org.). *História da América Latina: a América latina colonial*, tradução de Mary Amazonas Leite de Barros e Magda Lopes, v. II, 1. ed. 2. reimpr., São Paulo: EDUSP; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 99-150.
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*, tradução de Nathanael C. Caixeiro, 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- ELLIOTT, John Huxtable. *A conquista espanhola e a colonização da América*, in: BETHELL, Leslie (Org.). *História da América Latina: América Latina colonial*, tradução de Maria Clara Cescato, v. I, 2. ed. 2. reimpr., São Paulo: EDUSP; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008. p. 135-194.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*, 2. ed., Rio de Janeiro: Lia Editor S.A, 1970.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*, 23. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1989.
- GAMBA, Juliane Caravieri Martins. *Trabalho digno e direitos humanos no MERCOSUL: vicissitudes da integração latino-americana*, Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina (PROLAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. 360p.
- PIRES, Julio Manuel e COSTA, Iraci del Nero da. *O capital escravista-mercantil: caracterização teórica e causas históricas de sua superação*, Revista Estudos Avançados, n. 14, a. 38, São Paulo, 2010. p. 87-120.
- POCHMANN, Márcio. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*, São Paulo: Contexto, 1999.
- ROSA, Elianne Maria Meira. *Constitucionalismo social no MERCOSUL*, São Paulo: Themis Livraria e Editora, 2002.
- URIARTE, Oscar Ermida. *A flexibilidade*, São Paulo: LTr, 2002.

EFEITOS			
CARACTERÍSTICAS	CONTEÚDO	EMPREGO	OUTROS
<b>Conduta empresarial</b>	Desverticalização da produção, focalização em atividades competitivas e lançamento de novos e diversificados produtos	Redução do emprego direto e maior subcontratação de trabalhadores	Produtividade aumenta
<b>Investimento em tecnologia</b>	Mudança da base técnica de produção	Redução do emprego direto na produção	Produtividade e qualidade aumentam
<b>Novas relações de produção</b>	Alteração da organização da produção ( <i>just in time, lay out</i> , logística, redução do tamanho da planta, terceirização e parcerias com fornecedores)	Redução do emprego no controle de qualidade, na manutenção, na administração e controle de estoques entre outros	Rapidez nas decisões sobre o que e quanto produzir
<b>Novas formas de gestão dos recursos humanos</b>	Alteração da organização interna do trabalho, com redução de hierarquia, trabalho em <i>ilhas</i> , trabalho mais qualificado no núcleo estável e pouco qualificado nas atividades secundárias	Redução do emprego nos segmentos administrativos e de supervisão	Maior treinamento dos empregados, eventual estabilidade e alteração na jornada de trabalho, informalização do trabalho nos postos secundários
<b>Mudanças no sistema de relações de trabalho</b>	Formas participativas nas decisões empresariais, com incentivos monetários de acordo com meta de produção, negociação descentralizada para o núcleo estável dos empregados, tendo a remuneração nos postos secundários a referência no salário mínimo e a perda de vantagens sociais	Redução do emprego regular nas atividades secundárias (segurança, alimentação, transporte, limpeza, entre outras)	Maior disciplina e eficiência no trabalho, com crescimento do espírito de corpo dos funcionários

**QUADRO 1**  
**CARACTERÍSTICAS DA ATUAL ESTRATÉGIA DE REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA**

*Fonte: POCHMANN (1999, p. 35-36).*

EFEITOS	CONTEÚDO
<b>Declínio do trabalho na produção</b>	A agricultura com o mínimo de ocupados, a indústria perde participação absoluta e relativa no emprego total, enquanto os serviços privados reduzem seu quadro de pessoal devido aos investimentos em tecnologia, que são racionalizadores de mão de obra. O emprego público é oprimido pelas políticas neoliberais
<b>Modificação na natureza do trabalho</b>	Drástica redução nas atividades manuais tradicionais e expansão do emprego com múltiplas especializações funcionais
<b>Modificação no significado do trabalho</b>	As habilidades tornam-se rapidamente obsoletas, cresce o individualismo e diminuem os laços de solidariedade entre os empregados e os desempregados
<b>Modificação no conteúdo do trabalho</b>	Torna-se cada vez maior a contradição entre o trabalho como meio de satisfação das necessidades sociais coletivas e meio de subsistência individual. Aumento do <i>terceiro setor</i> , <i>non profit sector</i> etc.
<b>Mudanças no mercado de trabalho (insegurança no trabalho, no emprego e na renda)</b>	Crescem os requisitos de qualificação na contratação, redução do emprego estável, emprego para poucos, maior desemprego e subemprego, ocupações atípicas, individualização do salário e associação às metas de produção e vendas
<b>Mudanças nas relações de trabalho</b>	Movimento de descentralização das negociações coletivas e insegurança na representação sindical, com queda na taxa de sindicalização e nas greves

## QUADRO 2

### REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E EFEITOS SOBRE O MUNDO DO TRABALHO

*Fonte: POCHMANN (1999, p. 36-37).*



# A EDUCOMUNICAÇÃO EM CUBA: EXPERIÊNCIAS, REFLEXÕES E PERSPECTIVAS

*EDUCOMUNICATION IN CUBA:  
EXPERIENCES, REFLECTIONS AND PERSPECTIVES*

*Felipe Chibas Ortiz*<sup>(\*)</sup>

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

**Resumo:** Neste artigo apresenta-se um resumo de algumas das principais práticas da Educomunicação em Cuba, suas principais tendências e representantes. Mostra-se um excerto das experiências mais significativas da Educomunicação nesse país e realiza-se uma reflexão sobre a projeção futura deste movimento. O trabalho está embasado na revisão bibliográfica e em documentos internos das organizações pesquisadas, assim como na observação participativa e experiência do autor em muitas das práticas descritas. As conclusões sugerem que a perspectiva da Educomunicação em Cuba está ligada à utilização das novas tecnologias com as manifestações artísticas, assim como no aprofundamento teórico e no debate epistemológico.

**Palavras-chave:** Educomunicação; Gestão da comunicação; Responsabilidade Social.

**Abstract:** The present article gives a brief summary about the principal practices of Educommunication in Cuba. It shows the main trends and representatives. Also show the projection and reflection on the future possibilities of this movement in the country. This work is grounded in the literature review and internal documents of the organizations surveyed, as well as participant observation and experience of the author in many of the practices described. The findings suggest that the prospect of the Educommunication in Cuba is linked to the use of new technologies in their artistic expressions, as well as further theoretical and epistemological debate.

**Keywords:** Educommunication; Communication management; Social responsibility.

---

(\*) Doutor, pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. *E-mail:* chibas\_f@yahoo.es. Recebido em: 22.06.2015; aceito em: 07.12.2015.

## 1 INTRODUÇÃO

Pensadores, filósofos, educadores, psicólogos, sociólogos e comunicólogos têm produzido análises sobre a realidade contemporânea e a relação das Ciências Humanas e Sociais com a Educação e a Comunicação, tendo como ponto de partida a importância da comunicação na atualidade. Países como Inglaterra, França, Suécia, Espanha, boa parte da América Latina e especialmente o Brasil têm realizado estudos e aplicado o enfoque da Educomunicação sob diferentes plataformas conceituais. A partir da década de 1970 este enfoque também tomou força nos Estados Unidos (SOARES, 2014).

Já a UNESCO declarou, referindo-se a este tipo de estudos, o seguinte:

“[...] todas as formas de estudar, aprender e ensinar a todos os níveis (...) e em todas as circunstâncias, a história, a criação, a utilização e avaliação dos meios de comunicação como artes práticas e técnicas, assim como o lugar que ocupam os meios de comunicação na sociedade, sua repercussão social, as consequências da comunicação mediatizada, a participação, a modificação que produzem no modo de perceber, o papel do processo criador e o acesso a os meios de comunicação ( UNESCO, 1984, p. 45).

Soares (2014) faz um breve histórico da Educomunicação no Brasil e na América Latina, classificando-a nos períodos a seguir:

### I. 1960: Plan DENI

Os primeiros projetos na década de 1960 se voltavam para a análise da produção cinematográfica, promovida pelas paróquias e escolas católicas. Numa iniciativa do pedagogo Luis Campos, chamada Plan DENI (*Plan de Niño*), se faz uma proposta para exibir e analisar produções cinematográficas com crianças, iniciando-as na compreensão da linguagem audiovisual. A partir de 1969 a OCIC (Organização Católica Internacional de Cinema) assumiu o Plan DENI e o multiplicou em quase todos os países latino-americanos.

### II. Anos 1970: a “leitura crítica da televisão”

Proliferam neste período pelo continente projetos de educação para a televisão, formação da consciência crítica etc., como forma de reação dos pensadores latino-americanos à crescente influência dos veículos de comunicação social.

### III. Ainda nos anos 1970: Comunicação para o desenvolvimento

Neste mesmo período surgem propostas em torno do planejamento participativo e da educação popular, procurando a mudança social. Aqui entram os trabalhos e a prática de Paulo Freire e Mário Kaplún.

### IV. Década de 1980: a comunicação como resistência cultural

Acontece nesse período a contribuição da UNESCO no continente na esfera das políticas públicas, no intuito de fazer convergir educação e comunicação, promovendo eventos entre autoridades e pesquisadores, assim como o Projeto Principal de Educação da América Latina e do Caribe.

## V. Década de 1990: a influência dos estudos culturais

Acontece nesta década a manifestação mais explícita da escola dos Estudos Culturais Ingleses, reforçando-se assim o sentido de prática social e não exclusivamente na esfera didática. Consolida-se assim a compreensão do papel ativo do consumidor de mídias enquanto construtor de sentidos no cotidiano.

## VI. Virada do milênio: eventos internacionais unem o Hemisfério Norte e a América Latina

Acontecem nesse período eventos internacionais que buscam maior aproximação entre o Hemisfério Norte e a América Latina, como os organizados por Roberto Aparici na Espanha e o I Congresso Internacional de Comunicação e Educação realizado em 1998 em São Paulo, promovido pelo Núcleo de Comunicação e Educação (NCE) da Universidade de São Paulo (USP).

## VII. O congresso de São Paulo (1998)

O I Congresso Internacional de Comunicação e Educação, acima mencionado, foi uma linha divisória, dado que se propulsaram ideias inovadoras como as de centralizar a análise da *Media education* (um dos subtemas da educomunicação) no processo comunicativo e não apenas nos meios. Também se defendeu a ideia de valorizar as ideias e projetos educacionais que viessem acompanhadas de experiências práticas.

Mesmo que à distância, os projetos educacionais em Cuba acompanharam os processos gerais ocorridos na América Latina (RAMOS, 2001).

A Educomunicação tornou-se um conceito e uma área nova do conhecimento nos finais dos anos 1990 no Brasil, com diversas formas de ser interpretada e colocada em prática (CITELLI, 2011; SOARES, 2009). Entre as diversas linhas adotadas para descrever as inter-relações da comunicação e da educação que são de interesse para este artigo, podemos citar as de Braga e Calazans (2001), Huergo (2000) e a de Soares (2009). Para Braga e Calazans (2001), a partir dos fins do século XIX a Comunicação vem se tornando uma questão relevante para a sociedade em pelo menos duas arestas. Por um lado, através do desenvolvimento de processos midiáticos que foram gerados na sucessiva diversificação dos meios – penetração do jornal popular, telefone, cinema, rádio, televisão, mais recentemente as redes de informática. Também através da geração de procedimentos públicos de comunicação expressos em profissões e trabalhos como o jornalismo, a publicidade, a criação cinematográfica, radiofônica e televisiva. Por outro lado, o ângulo comunicacional passou a ser relevante no espaço de todas as instituições e atividades da sociedade – na política, na saúde, nos negócios, na literatura, na economia, nas artes, nas ciências sociais e principalmente na educação. Complementam este raciocínio quando dizem:

As interações mais evidentes entre Comunicação e Educação são propostas a partir das intencionalidades educativas – no esforço de aperfeiçoar os processos comunicativos necessários à obtenção de aprendizagem (BRAGA; CALAZANS, 2001, p. 57).

Huergo (2000) foca o processo de inter-relação da educação e a comunicação, vendo-as como áreas diferentes do conhecimento e com interesses distintos, enquanto

Soares (2009) entende a inter-relação da educação e a comunicação como uma nova área do conhecimento, e foca a Educomunicação no entorno da gestão e das políticas públicas.

Huergo (2000) defende a ideia de “território denso e opaco” onde se interceptam a educação e a comunicação, mas que não definem uma nova área ou paradigma do conhecimento. Por sua parte, Soares define a Educomunicação como:

[...] o conjunto de ações voltadas para a criação de ecossistemas comunicativos abertos e criativos em espaços educativos, favorecedores tanto de relações dialógicas entre pessoas e grupos humanos quanto de uma apropriação criativa dos recursos da informação nos processos de produção da cultura e da difusão do conhecimento. O novo campo apresenta-se como inter-discursivo, inter-disciplinar e mediado pelas tecnologias (SOARES, 2003, p. 5).

Cabe ressaltar que não há muitos trabalhos no Brasil que abordem uma discussão mais teórica, envolvendo a legitimação do campo, mas sim os que relatam as práticas de Educomunicação, como também é o caso do presente texto, onde abordaremos fundamentalmente a aplicação prática em Cuba da linha desenvolvida por Soares.

Uma comparação entre o Paradigma Educacional Tradicional e o Paradigma Educomunicativo pode ser resumida no Quadro 1 ao final deste artigo.

As seis áreas descritas por Soares (2011) como portas de ingresso na Educomunicação são: 1) Educação para a comunicação; 2) Expressão comunicativa por meio das artes; 3) Mediação tecnológica nos espaços educativos; 4) Pedagogia da comunicação; 5) Gestão da comunicação; 6) Reflexão epistemológica sobre a Educomunicação. Para a realização deste trabalho, compreende-se o conceito de Educomunicação como: “[...] um conjunto de ações inerentes ao planejamento, implementação e avaliação de processos, programas e produtos destinados a criar e fortalecer ecossistemas comunicativos” (SOARES, 2011).

O objetivo principal deste artigo é mostrar, sinteticamente, algumas das principais experiências e práticas da Educomunicação em Cuba, assim como refletir sobre a evolução desse conceito nesse país. O trabalho está embasado na revisão bibliográfica e de documentos internos das organizações e entidades pesquisadas, assim como na observação participativa e experiência direta do autor em muitas das práticas descritas. Descrevem-se neste artigo fundamentalmente as experiências de Educomunicação em Cuba referentes ao período compreendido entre finais da década de 1960 até o ano 2015, embora se mencionem outras referentes a outros períodos.

## 2 A COMPREENSÃO DA EDUCOMUNICAÇÃO EM CUBA

Inicialmente a Educomunicação foi entendida em Cuba, em muitos espaços, como sinônimo de educação audiovisual. Tanto nos meios acadêmicos, como nos meios extra-acadêmicos, a Educomunicação tem seguido dois caminhos: o modo como se assumem ou o modo como se recepcionam as informações provenientes dos veículos e objetos de pesquisa. É possível agregar a estes dois, ainda, um terceiro caminho: o da utilização dos veículos como ferramentas pedagógicas, o que implicou ensinar o que são estes veículos,

quais as funções sociais que cumprem, como eles são produzidos, além de se analisar o poder ideológico, político e econômico que movimentam.

Na atualidade percebe-se um consenso a respeito de que não é possível compreender o funcionamento da cidadania e a participação nos projetos educacionais, partindo de um modelo de comunicação ancorado num ideal normativo distanciado da realidade social e seu verdadeiro contexto, e ecossistemas de comunicação específicos (LINÁRES FLEITE, 2014). Isto implica em primeiro lugar diagnosticar a cultura dos participantes (sua identidade, potencial e barreiras para seu desenvolvimento), nesses projetos, assim como dos outros envolvidos na dinâmica desse processo (CHIBÁS ORTIZ, 2015). A cultura entendida como estilo de vida da região e comunidade é vista cada vez mais pelas experiências implementadas em Cuba como um fator essencial para o direcionamento estratégico e objetivos cotidianos dos projetos.

### 3 CONTEXTO, SUBTEXTO E HIPERTEXTO

Nas últimas seis décadas, Cuba tornou-se um país com trajetória social bastante diferente dos outros países da América Latina. Com o triunfo da Revolução Cubana, liderada por Fidel Castro em 1959, e a adoção do regime socialista, Cuba tomou, involuntariamente, um caminho que afastou de muitas das discussões, debates e práticas que aconteciam no resto do mundo. Mas não foi exatamente assim no caso da Educomunicação.

Sempre existiu uma forte preocupação do governo quanto à educação, razão pela qual se investiu, sempre que possível, no conhecimento de disciplinas científicas que nutrem a prática pedagógica. Mas até a década de 1980, vivenciou-se nas ciências humanas em geral, isto é, na Educação, na Comunicação, na Psicologia, na Filosofia, na Sociologia e na Administração, uma forte tendência pela utilização de autores provenientes do leste da Europa, do chamado bloco socialista. Os autores que não pertenciam a este bloco eram tratados com uma postura bastante crítica. Por outro lado, as ideias do educador Paulo Freire, por razões ideológicas e científicas, foram muito bem recebidas nos ambientes educacionais cubanos. E é, precisamente, por essa via oficial, junto com os contatos informais entre intelectuais de diversos países, que entram em Cuba as ideias que caracterizam a Educomunicação.

### 4 NOVO CENÁRIO: INTERTEXTO

Na atualidade, o surgimento e desenvolvimento de novas linguagens, mediadores e veículos de comunicação em espaços escolares, extraescolares, de lazer e privados, pelos diversos atores sociais e comunitários tem levado a profundas mudanças na configuração das subjetividades e das relações sociais (CITELLI, 2011). A sociedade cubana, mesmo com suas limitações tecnológicas, produzidas pelo bloqueio econômico e por outros fatores internos de ordem administrativa, não tem ficado fora deste processo. Não por acaso, um dos blogs mais visitados do mundo (mais de um milhão de visitantes por mês), considerado um dos blogs mais influentes na atualidade, é o conhecido Generación Y (Geração Y), de autoria da jornalista Yoani Sanchez (HIJUELOS, 2013).

Surgiram outras formas de se produzir cultura cotidiana e interagir com ela (AGUADER, 2005). Mesmo com o relativamente baixo número de celulares existentes entre a população cubana, atualmente qualquer pessoa com um celular pode fazer uma foto ou um vídeo criativo e postar na rede mundial, informando sobre a realidade nacional, influenciando outras pessoas, além dele próprio construir um diferente olhar, comparando-se o espelho presencial ao virtual. Embora o número de computadores conectados à rede seja ainda muito baixo nas residências, existem computadores conectados em escolas ou instituições públicas, permitindo à população entrar em contato com o mundo. Se faz um uso comunitário dos correios eletrônicos, de forma tal que as pessoas que tem acesso a esse serviço servem de ponte, para que quem não possui acesso a web, possa enviar por meio dele e-mails e informações. Existe também o chamado pacote, que são um conjunto de filmes, seriados, notícias e informações úteis que são baixadas e distribuídas semanalmente entre algumas pessoas. É uma espécie de Internet *off line*. As pessoas podem, portanto, aproveitar as novas tecnologias, ainda que para isso tenham de se apoiar em quem tem acesso em ambiente de trabalho, de casa ou outros. Recentemente foram disponibilizados na Havana, em lugares públicos, espaços que permitem o acesso a Internet sem fio via wi-fi. As dificuldades cotidianas e a cultura coletivista fomentada pelo próprio governo cubano, facilitam a manifestação desses comportamentos.

## 5 OS PROJETOS ESCOLARES, O TEXTO

Para Martin Barbero (2002), um dos traços que caracterizam o ecossistema da comunicação atual é o surgimento de um ambiente educacional descentrado do sistema educacional formal (a escola clássica, sustentada pelo espaço físico da escola, o livro e o professor), para a dispersão e a fragmentação, deslocando-se para fora dos lugares anteriormente consagrados como tradicionalmente detentores do poder. Embora com suas peculiaridades, nota-se também que este processo ocorre na sociedade cubana atual.

As novas gerações de cubanos têm acesso direto à informação e ao conhecimento sem passar pela mediação dos adultos, por meio da conexão direta com as novas tecnologias. Esta é uma experiência que favorece a aquisição de habilidades necessárias para gerenciar as novas formas de comunicação, uma aprendizagem natural, que muitas vezes permite aos jovens tornarem-se produtores de seu próprio discurso na mídia. Mesmo com as limitações tecnológicas próprias do país, esta nova onda tem possibilitado ampla repercussão na escola cubana. Assim, é possível observar em diversas pesquisas como as crianças e adolescentes utilizam as novas tecnologias da comunicação ou qual seria seu desejo de utilizá-las (RIVERO, 2008). Por essa razão, os projetos pedagógicos formais e não formais estão tentando se adaptar a essa nova realidade (ROSA, 2008).

## 6 OS PROJETOS EXTRAESCOLARES, O OUTRO TEXTO

Como aconteceu em outros países, inicialmente (entre as décadas de 1960 e 1970) os projetos de caráter educativo que utilizavam os meios de comunicação adotavam o modelo hipodérmico, segundo a qual o emissor transmite informações que são aceitas de maneira passiva pelo 'receptor', quando não uma perspectiva hipercrítica, segundo a

qual os meios de comunicação de massa eram os eternos culpados por tudo, desconhecendo-se o papel de sujeito ativo do receptor (FIGARO, 2011).

Num segundo momento, já a partir da década de 1980, a maioria dos projetos educacionais em Cuba optava por outras formas de operar, que levassem em consideração a identidade, a experiência, a criatividade e a competência comunicativa dos receptores, assim como a natureza dinâmica e negociada da comunicação. Estas novas formas de intervir foram implementadas em muitos dos projetos culturais comunitários com caráter educacional desenvolvidos em Cuba nas últimas décadas, mesmo que muitas vezes os seus gestores-facilitadores não fossem conscientes desta mudança de paradigma comunicacional (CHIBÁS ORTIZ, 2015).

Os projetos educacionais criaram espaços que permitiram o debate sobre temas polêmicos da sociedade cubana e internacional que não eram colocados na grande mídia cubana (rádio e televisão). Também funcionaram como espaços criativos, dada a própria característica que eles adotaram no país, mais direcionados ou se apoiando nas manifestações artísticas e culturais, como artes plásticas, cinema, teatro e outras.

## 7 EDUCOMUNICAÇÃO NA PRÁTICA

Em Cuba podemos apreciar três tipos de experiências educacionais: primeiro, as vinculadas a instituições do governo e a estruturas internacionais; segundo, as vinculadas a projetos originados na academia; e a terceira referente aos projetos independentes.

No referente a primeira tendência podemos dizer que, diferentemente de muitos países latino-americanos, onde a prática educacional esteve mais ligada a iniciativas de instituições privadas; projetos independentes e Organizações não-governamentais (ONGs) tiveram um papel central em Cuba em instituições governamentais gerenciadas pelo Ministério de Educação (MINED), Ministério de Educação Superior (MES) e pelo Instituto Cubano de Arte e Indústria Cinematográfica (ICAIC) e pela União de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC). Observa-se uma situação semelhante em vários países da Europa e nos Estados Unidos, onde a prática educacional integra os planos de ensino formais. Poder-se-iam mencionar, também, os casos da Inglaterra e da França, onde a Educação é uma disciplina opcional no ensino primário e no secundário, enquanto na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Espanha ela é uma disciplina facultativa (RIVERO, 2010).

Mesmo com sua presença na educação formal e com este peso governamental, em Cuba também foram fomentados projetos educacionais não formais, mas quase sempre com o suporte de alguma entidade estatal. É o caso dos projetos educacionais que surgiram em torno do ICAIC e da UNEAC.

Mas, as primeiras ações de educação para a análise das mídias, da forma como ocorreu em outros países da América Latina, remontam ao Plano DENI (Plano de Educação para a Infância), divulgado em 1969 pela *Oficina Católica Internacional de Cine* (Escritório Católico Internacional de Cinema), também conhecida pelas suas siglas OCIC, para a formação de um espectador responsável, crítico, criativo e participativo,

por meio de atividades em grupo, que combinam a avaliação com a realização de obras cinematográficas (RAMOS, 2001). Eles foram baseados na conceituação da Linguagem Total (VALLET, 1977), que considera além da linguagem verbal, o som e os efeitos visuais, funcionando de tal modo que dentro da comunicação cada pessoa seja emissora e receptora ao mesmo tempo. A implementação deste plano em Cuba nas últimas décadas tornou-se possível por meio de várias experiências, em especial a feita com crianças por Pablo Ramos, apoiando-se também no ICAIC (RAMOS, 2005).

Inicialmente, pode-se citar o Projeto Gemini, que funcionou entre 1994 e 2000 para a aplicação dos princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança e coordenado pela rede “O universo audiovisual da Criança Latino-americana”, a cargo de Raisa Labrada e Pablo Ramos, dirigida a crianças e adolescentes com o duplo objetivo de compreender a linguagem visual e, por sua vez, refletir sobre questões de educação para a cidadania e crescimento pessoal (direitos da criança, meio ambiente, saúde, sexualidade, violência nos meios de comunicação e outras áreas onde os conflitos foram identificados).

Dessa forma, a Educomunicação em Cuba tem se desenvolvido fundamentalmente a partir das experiências que utilizavam o cinema como mediação tecnológica. A partir da década de 1970, lideradas, de um lado, por Pablo Ramos entre outros, e de outro, pela prática dos projetos culturais comunitários, coordenados pela UNEAC a partir do ano 1994, desencadeou-se o movimento dos coordenadores de projetos comunitários. Neste movimento, um reconhecido artista ou escritor liderava em seu próprio bairro um projeto cultural relacionado com a manifestação artística, na qual era considerado *expert*. Inicialmente, começaram 25 projetos, mas de acordo com os dados colhidos em 2012, existiam em torno de 298 (CHIBÁS ORTIZ, CASTRO ORTIZ, 2012). Muitos desses projetos podem ser classificados como projetos educacionais (um total de 27). Os critérios para classificar esses projetos, tendo ou não um caráter educacional, são explicados abaixo quando apresentamos os parâmetros seguidos pelos projetos educacionais em Cuba. Vejamos a seguir o Quadro Projetos culturais responsáveis (caso UNEAC):

O segundo tipo de experiências de trabalho educacional em Cuba, está integrado pelas pesquisas e trabalhos práticos derivados dos estudos de Criatividade desenvolvidas nos ambientes acadêmicos, com destaque para os trabalhos desenvolvidos pelo Prof. Gerardo Borroto. As experiências que realizou Pablo Ramos junto com a Igreja Católica começaram há uns 30 anos com o apoio do ICAIC. Estas últimas focaram mais o público infanto-juvenil e utilizaram mais os meios audiovisuais e, fundamentalmente, o cinema, enquanto que as pesquisas e experiências de Borroto, sediadas no CREA (Centro de Referência para a Educação de Avançada) da CUJAE (Instituto Superior Jose Antonio Echevarria) começaram na década de 1990, focando mais o ensino universitário propriamente dito, com ênfase no público adulto e utilizando com fins educativos o ensino a distância em AVAs (Ambientes Virtuais de Aprendizagem). A partir de 2015 como parte de seu projeto de pesquisa-ação, Gerardo Borroto e seus alunos do programa de mestrado e doutorado do CREA, também desenvolveram no bairro de Pogolotti, comunidade carente da cidade de Havana, experiências de educação para os meios digitais e presenciais com uma leitura crítica da realidade e empoderamento da identidade local, utilizando dispositivos móveis.

Outro exemplo de projeto educ comunicativo não formal com participação de instituições governamentais cubanas, que tem sua origem ligada a instituições acadêmicas, é a experiência Escaramujo, projeto que funciona desde 2010 coordenado pelas Faculdades de Comunicação e Psicologia da Universidade de Havana e o Ministério do Interior de Cuba, que envolve também a Faculdade de Comunicação da Universidade de Oriente e a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso-Cuba). Este projeto tenta reintegrar na sociedade crianças e adolescentes com problemas de conduta antissocial utilizando as ferramentas da Educomunicação (ROMERO REYES, 2015).

Também pode ser citado como uma experiência que utiliza a perspectiva educ comunicativa o projeto Desenvolvimento Social integral e participativo dos Adolescentes de Havana Velha, que funciona desde 2011, como parte de uma aliança estratégica entre a UNICEF (Escritório das Nações Unidas para a Infância) em Cuba e a OHCH (Escritório do Historiador da Cidade). Este projeto, que foca o público adolescente do município havanero conhecido como Havana Velha, região que foi declarada patrimônio da Humanidade pela UNESCO, alberga por sua vez outros diversos projetos menores que tem por objetivo implementar, através das diversas manifestações artísticas, esportivas e outras práticas de índole social, o desenho e consolidação de ações que fomentem a identidade individual e coletiva de crianças e adolescentes. Para conseguir este objetivo parte-se da perspectiva da Educomunicação, dentre outras fontes teórico-práticas (LOPÉZ DIÁS, 2012).

Mas existe uma terceira tendência ou tipo de prática educ comunicativa que podemos apreciar em Cuba. Junto com as iniciativas descritas, que possuem em alguns casos uma projeção institucional e em outras semi-institucional, também surgiram nos bairros projetos independentes como o do *Callejón del Hamel*, liderado pelo artista plástico Salvador Gonzalez Escalona, que não está vinculado diretamente a nenhuma instituição governamental. Este projeto ensinou crianças e jovens carentes a pintar e criar obras plásticas em toda a rua de um bairro carente de Havana, além de inserir outras manifestações artísticas no cotidiano destes bairros e contribuir para desenvolver nos participantes do projeto a autoestima, uma identidade cultural própria, embasada fundamentalmente na cultura afrocubana e um olhar crítico sobre a realidade.

Além das ações geradas a partir da igreja católica, UNEAC, Universidade de Havana em coordenação com outras entidades e a CUJAE, que permanecem até hoje, destacam-se outras igualmente bem-sucedidas. Como exemplo, pode-se citar o workshop *La Linterna Mágica* (A Lanterna Mágica), entre os anos 1988 e 1991, no Palácio Central de Pioneiros Ernesto Che Guevara, durante o ano letivo. Foi proposto, na primeira fase, despertar o interesse do público com a análise dos filmes e desenvolver alguns conhecimentos técnicos e estéticos associados a este ramo, enquanto que na segunda fase, adentrou-se já no processo criativo propriamente dito, com a produção de um filme animado. Essa experiência também foi realizada na capital, nos cinemas Elpidio Valdés por iniciativa do Ministério de Cultura.

Também, a partir da década de 1980, criaram-se cineclubes em todo o país para debater sobre os filmes no próprio cinema, em horários não comerciais, por iniciativa do ICAIC e do Ministério de Cultura. Todos estes esforços demonstram uma continuidade nas ações encaminhadas a educar para os meios.

## 8 A OPERACIONALIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EDUCOMUNICAÇÃO EM CUBA

Mesmo que de forma intermitente e não de uma maneira unânime, a operacionalização da Educomunicação em Cuba, por meio da criação e manutenção de ecossistemas criativos abertos nos projetos formais (nas escolas) e não formais (fora das escolas), seguiu de forma geral estes parâmetros (CHIBÁS ORTIZ, 2012).

- Colocar no centro do processo ensino-aprendizagem um veículo de comunicação como peça chave nas mãos dos alunos, utilizando-o como instrumento para a análise da realidade e construção conjunta e criativa de novas mediações. Passando dessa forma, da análise da linguagem original dos veículos à criação de novas linguagens.

- Inserir o jovem no mundo (ideológico-filosófico). Ênfase na análise social, nos valores e não na tecnologia.

- Desenvolver no instrutor posturas e funções diferentes das tradicionais. A postura do tutor não deve ser a de detentor do conhecimento e sim da dialógica, a fim de estimular a participação de todos. O tutor, por sua vez, deve ser um mediador e facilitador do processo docente. A postura do tutor, portanto, deve ser a de mostrar um interesse comedido, mas explícito, pelo dia a dia e as preocupações cotidianas dos alunos, assim como pela forma em que os conteúdos do curso estavam sendo aplicados. (não entendi este interesse comedido e explícito)

- Enfatizar, por parte do instrutor-facilitador, a pesquisa e a construção conjunta do conhecimento, outorgando a responsabilidade do aprendizado ao aluno.

- Negociar os principais temas e bibliografia que serão objeto de debate, durante o curso ou desenvolvimento do projeto desde o primeiro encontro.

- Criar uma comunidade de aprendizagem e estabelecer vínculos afetivos que devem ser construídos desde os primeiros contatos entre o facilitador e os alunos/participantes.

- Além dos veículos de comunicação tradicionais existentes, fechados para os alunos/participantes, os alunos devem criar ou apropriar-se de veículos de comunicação próprios, onde se publicaram os trabalhos e resultados do curso ou debates realizados, oferecendo-se *feedback* entre eles. Esta seria uma forma de testar as ideias com o 'mundo'. Estes veículos são administrados pelos alunos, mas monitorados pelo tutor, que cobra a participação de todos.

- Estimular a reflexão sobre como funciona a criação e manutenção de um veículo e sobre como elaborar os conteúdos.

- Estimular a cooperação e uma sadia interdependência por meio de tarefas coletivas que implicam pesquisa conjunta e atividades colaborativas.

- Evitar tarefas e debates com perguntas fechadas ou de alternativas. Portanto, utilizar mais tarefas com perguntas abertas, dissertativas.

- Estimular a criatividade, por meio da utilização nas reuniões do grupo de técnicas de criatividade, como o *Brainstorming*, Método das nove janelas, entre outros. Incentivam-se os olhares e leituras diferentes da realidade, assim como o novo na estruturação da forma e do conteúdo nos veículos de comunicação gerenciados pelos alunos/participantes.

- Promover situações para que os participantes desenvolvam análises, referentes a situações reais que estejam acontecendo na vida, no momento relativo aos temas do curso ou projeto.
- Promover análises dos participantes, não apenas dos conteúdos objeto do curso ou projeto, mas, também, sobre a metodologia ou maneira em que estes foram disponibilizados.
- Incentivar o debate por meio de perguntas abertas feitas pelo instrutor-facilitador, sobre a relação dos temas do curso com a responsabilidade socioambiental.
- Declarar, por parte do instrutor-facilitador, o seu interesse e compromisso em que os alunos/participantes obtenham bom resultado.
- Avaliar, com outra finalidade e diferente da forma tradicional (usando o próprio veículo de comunicação criado e mantido pelos alunos como instrumento de avaliação). Ênfase durante a avaliação no aspecto qualitativo, e não no quantitativo; portanto usar perguntas dissertativas e menos questões teste. Utilizar tarefas que envolvam a avaliação coletiva e individual, assim como a autoavaliação.

Muitos dos projetos comunitários da UNEAC podem ser classificados como estando dentro de uma perspectiva educacional, dado que cumprem com muitos desses parâmetros. A utilização de um veículo de comunicação de caráter artístico como centro do ensino, sendo ele uma peça de teatro, uma pintura, música ou texto literário é o que caracteriza os trabalhos da UNEAC.

Numa pesquisa feita por Rivero (2010), apresenta-se uma primeira aproximação ao estado atual das experiências de Educomunicação. Este estudo considerou as experiências que abordaram os meios de comunicação clássicos, tais como cinema, televisão e vídeo, e identificou 15 organizações e 25 experiências de natureza formativa, com diferentes graus de institucionalização e formalidade dos espaços educacionais. Percebeu-se um alto grau de institucionalização, persistindo um grande peso do Estado na geração de ações educacionais.

Outro estudo dos resultados da pesquisa realizada por Rivero (2010) mostra que a maioria dos projetos educacionais em Cuba é de caráter artístico cultural. Isto se deve em boa medida à tradição do país neste campo, assim como a fatores conjunturais e políticos de enfrentamento direto com os materiais audiovisuais provenientes do exterior que levaram a direção política do país a reforçar a identidade nacional, embasando-se na cultura artístico-literária.

No levantamento feito por este autor, quanto aos projetos da UNEAC focando as mediações tecnológicas digitais via Internet, observou-se que de 298 projetos comunitários, apenas 27 estavam na rede. Destes, 24 tinham realmente um caráter profundamente educacional (CHIBÁS ORTIZ; CASTRO ORTIZ, 2012). Estes elementos afirmam que ainda existe um amplo caminho para ser trilhado, antes de se poder realmente aproveitar as novas tecnologias com um sentido educacional.

Observa-se, também, que a questão educacional possui um maior interesse por parte das entidades oficiais de perfil cultural, como a UNEAC e o ICAIC, do que as acadêmicas ou escolares. Muitas das ações educacionais que são desenvolvidas no espaço físico das escolas, não fazem parte do currículo escolar e são geradas pelo interesse individual dos professores e alunos.

## 9 APONTAMENTOS PARA DESENVOLVER A EDUCOMUNICAÇÃO EM CUBA

As seis áreas descritas por Soares (2011) como portas de ingresso na Educomunicação são: 1. Educação para a comunicação; 2. Expressão comunicativa por meio das artes; 3. Mediação tecnológica nos espaços educativos; 4. Pedagogia da comunicação; 5. Gestão da comunicação; 6. Reflexão epistemológica sobre a Educomunicação. Destas áreas, observa-se que se desenvolveram em Cuba principalmente. Este panorama deixa espaço para um investimento maior na reflexão e aplicação prática das outras áreas da Educomunicação, ainda não desenvolvidas no país.

Embora, ainda haja muito para se construir, a fim de tornar a Educomunicação um espaço sólido e rigorosamente estabelecido em Cuba, existem condições favoráveis, que podem auxiliar na condução desse processo, tais como:

- Alto grau de institucionalização do Estado neste campo.
- Alto grau de reconhecimento social da escola cubana na sociedade.
- Alto grau de instrução, educação e cultura da população cubana em geral e dos instrutores-facilitadores em particular.
- Histórico de sucesso, expressando alguma continuidade no tempo, que deixou uma marca positiva na dinâmica educacional no país.
- Grande envolvimento emocional das pessoas nessas ações, apesar das dificuldades materiais que enfrentam.

No entanto, considera-se que esses potenciais às vezes são bloqueados pela falta de um conhecimento profundo de especificidades e necessidades das novas gerações por parte das instituições que fomentam projetos educacionais.

Tem-se tornado visível em outros países que a escola, instituição de ensino formal, não tem acompanhado a necessidade de resposta para o público, principalmente jovem. Por este motivo, outras entidades, também estatais, como o ICAIC, a UNEAC e o Ministério de Cultura, tentam suprir esta carência. Portanto, é necessário a escola cubana continuar e aperfeiçoar este papel de liderança das práticas educacionais, assumindo um conceito mais amplo de comunicação e fomentado práticas mais afins com ele.

Recomenda-se fazer um levantamento das barreiras culturais à comunicação que enfrenta cada projeto educacional para assim poder propor caminhos e alternativas para superá-las de forma orgânica e com soluções criativas específicas. Sugere-se inserir a comunicação, como disciplina – em toda sua diversidade e formas de aplicação –, nas escolas e universidades. Também deve-se fomentar mais a presença de projetos que, a partir da perspectiva da educação não formal, fora da escola, contribuam ao desenvolvimento da participação individual e coletiva, assim como ao crescimento da autoestima e surgimento de novas identidades pessoais e comunitárias comprometidas com a mudança, a criatividade social e a participação, contribuindo a fomentar a comunicação com visão crítica e participativa dos envolvidos. A criação é a marca registrada da formação educacional, sob a premissa de que a melhor maneira de aprender é fazendo.

## 10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUADED, José Ignacio. *Estrategias de edu-comunicación en la sociedad audiovisual*, *Comunicar*, n. 24, p. 35-34, 2005.
- BRAGA, José Luiz, e CALAZANS, Regina. *Comunicação e Educação: questões delicadas na interface*. São Paulo: Hacker, 2001.
- CHIBÁS ORTIZ, Felipe; CASTRO ORTIZ, Mileidy. *Complejidad y creatividad sostenible a través de herramientas de internet en proyectos culturales y educativos*, In: *Anales del Congreso Complejidad*, p. 234-244, 2012.
- CHIBÁS ORTIZ, Felipe. *Educomunicação na gestão educacional criativa em projetos corporativos EAD: um estudo de caso*, In: *Revista Científica Hermes*, v. 6, p. 77-97, 2012.
- CHIBÁS ORTIZ, Felipe. *Creatividad, Comunicación y Cultura: gestión innovadora de proyectos educativos-culturales en la era digital*, La Habana: Pueblo y Educación, 2015. 340 p. ISBN: 978-959-13-2906-6.
- CITELLI, Adilson Odair. *Comunicação e Educação: implicações contemporâneas*. In: CITELLI, Adilson Odair; COSTA, Maria Cristina (Eds.), *Educomunicação, construindo uma nova área do conhecimento*, São Paulo: Paulinas, 2011.
- FIGARO, Roseli. *Estudos de recepção para a crítica da comunicação*. In: CITELLI, Adilson Odair; COSTA, Maria Cristina (Eds.), *Educomunicação, construindo uma nova área do conhecimento*, São Paulo: Paulinas, 2011.
- HIJUELOS, Oscar. *Heróise pioneiros (Entrevista à Yoani Sanchez)*. *Jornal Times*, 12 de maio, 2008. Disponível em: <[http://www.time.com/time/specials/2007/article/0,28804,1733748\\_1733756\\_1735878,00.html](http://www.time.com/time/specials/2007/article/0,28804,1733748_1733756_1735878,00.html)>. Acesso em: 20.5.2013.
- HUERGO, Jorge. *Comunicación/Educación: Itinerarios transversales*. In: VALDERRAMA (Eds.) *Comunicación-Educomunicação: coordenadas, abordajes y travesías*, Bogotá: Universidad Central/Siglo del Hombre, 2000.
- LINÁRES FLEITE, Cecilia. *Cultura y participación desde el desarrollo humano: instancias de innovación y ejes del cambio*. In: MORAS PUIG, PEDRO EMILIO;
- RIVERO, YISEL (Eds.) *Participación cultural de la adolescencia en Cuba: Expresiones y claves para su comprensión*, La Habana: Centro de Investigaciones Culturales Juan Marinello y UNICEF, 2014.
- LOPEZ DÍAZ, Karen e otros. *La adolescencia en La Habana Vieja: Su estado actual*, La Habana: Unión Europea, UNICEF y Oficina del Historiador de la Ciudad, 2012.
- MARTÍN BARBERO, Jesús. *Jóvenes: comunicación e identidad*, *Pensar Iberoamérica*, n. 0, febrero, 2002, <<http://www.oei.es/pensariberoamerica/numero0.htm>>. Acesso em: 23.4.2013.
- RAMOS, Pablo. *Tres décadas de Educomunicação en América Latina: los caminos del Plan DENI*, (CD-Rom), Quito: OCLACC, 2001.
- RAMOS, Pablo. *De la educación cinematográfica a la educación para la comunicación en Cuba*. *Comunicar*, n. 24, Año XIII, p. 113-116, mar. 2005.
- RIVERO, Yisel. *Escenario educucomunicativo en Cuba. Posibilidades y desafíos*, Informe de investigación, La Habana: 2008.
- RIVERO, Yisel. *Pensar la educación audiovisual infanto-juvenil en Cuba. Acercamiento desde sus experiencias*. *Perfiles de la cultura cubana*. n. 5, jun-oct, 2010.
- ROMERO REYES, Rodolfo. *Educomunicação popular: camino que se abre paso desde Cuba*, *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. v. 3, n. 3, p. 25-35, sep.-dic. 2015. Disponível em: <<http://www.revflacso.uh.cu/index.php/flacso/article/view/144/159>>. Acesso em: 12.12.2015

ROSA, Yeidy. *Hacia una pedagogía multimedial: el caso de pintacuentos* In: Ramos, Pablo y Aylinn. Torres (Eds.) *El audiovisual y la niñez*, La Habana: Ediciones ICAIC, 2008.

SOARES, Ismar de Oliveira. *EaD como prática educacional: Emoção e racionalidade operativa*, Núcleo de Educação e Comunicação da Universidade de São Paulo, p. 1-28, 2003. Disponível em: <<http://www.usp.br/nce/wcp/arg/textos/3.pdf>>. Acesso em: 27.11.2012.

SOARES, Ismar de Oliveira. *Caminos de la educacional: utopias, confrontaciones, reconocimientos*, Nomadas, n. 30, p. 194-207, abr., 2009. Disponível <[http://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas\\_30\\_14\\_d\\_caminos\\_de\\_la\\_educacional.pdf](http://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas_30_14_d_caminos_de_la_educacional.pdf)>. Acesso: 12.12.2015.

SOARES, Ismar de Oliveira. *Educacional, o conceito, o profissional, a aplicação*. São Paulo: Paulinas, 2011.

SOARES, Ismar de Oliveira. *Introdução à edição brasileira: A educacional na América Latina: apontamentos para uma história em construção*. In: APARICI, Roberto. *Educacional para além de 2.0*, São Paulo: Paulinas, 2014.

UNESCO. *La educación en materia de comunicación*, Paris: UNESCO, 1984.

VALLET, Antoine. *El lenguaje total*. Zaragoza: Luis Vives, 1977.

INDICADOR	PARADIGMA	
	EDUCACIONAL TRADICIONAL	EDUCACIONAL
Valores predominantes	Tradição, hierarquia, regras, individualismo	Criatividade, Participação, Compromisso ideológico, Responsabilidade Social e ambiental, coletivismo
Veículo de comunicação controlado pelos alunos	Não disponibiliza	Disponibiliza
Estimula	Dependência e obediência	Autonomia e criatividade
Gestão Participativa	Não utiliza	Utiliza
Parcerias, alianças, patrocínios	Não explora	Explora
Visão do processo educativo	Parcial (interno vs. externo/ gestores vs. professores)	Integral (interno e externo/ gestores com professores)
Tarefas	Individuais, competitivas	Coletivas cooperativas e interdependentes
Olhar inter e transdisciplinar	Não utiliza	Utiliza
Postura do instrutor	Reativa	Proativa
Estilo de liderança	Autoritário e centralizador	Democrático e descentralizador
Clima de trabalho/Gestão dos afetos	Distante	Confiança, estimula laços afetivos profundos
Comunicação integrada	Não possui	Possui
Barreiras à comunicação	Muitas	Poucas
Novas tecnologias e redes sociais	Explora pouco	Utiliza bastante
Avaliação	Individual feita pelo professor	Individual, coletiva e auto-avaliação

## QUADRO 1

### COMPARAÇÃO DA EDUCACIONAL VS. PARADIGMA TRADICIONAL DA EDUCAÇÃO

Fonte: Arquivo do autor

Projetos comunitários ativos em 1994	21
Projetos comunitários ativos em 2012	298
Projetos comunitários na Internet em 2012	24
Forma em que estão presentes os projetos da UNEAC na Internet	
Projetos com endereço web	2
Projetos nas redes sociais	1
Projetos com blog	0
Projetos com página “Quem Somos”	24
Projetos com caráter educ comunicativo	27

## QUADRO 2

### PROJETOS CULTURAIS RESPONSÁVEIS (CASO UNEAC) – RESUMO ESTATÍSTICO

*Fonte: Sítio Web UNEAC (acessado: 12/02/2012)*

# EVALUACIÓN ACADÉMICA Y RELEVANCIA SOCIOPRODUCTIVA: LOS PROYECTOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO Y SOCIAL (PDTs) COMO POLÍTICA CIENTÍFICA

*ACADEMIC EVALUATION AND SOCIAL RELEVANCE: THE SOCIAL AND  
TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT PROJECTS (PDTs) AS A SCIENCE  
POLICY INSTRUMENT*

*Judith Naidorf*<sup>(\*)</sup>

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

*Federico Vasen*<sup>(\*\*)</sup>

Universidad Nacional de Quilmes; Universidad de Buenos Aires

*Mauro Alonso*<sup>(\*\*\*)</sup>

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

**Resumen:** En este artículo presentamos resultados de investigación en torno al impacto de propuestas que objetivizan la investigación científica hacia formas de conocimiento que contribuyan a la solución de problemas sociales, demandas socio-productivas y prioridades definidas por los organismos de ciencia y tecnología. Indagaremos un nuevo instrumento de política científica que se propone en 2012. Se trata de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs), enmarcaremos dicho análisis en algunos de los nuevos conceptos estelares (Braslavsky, 1999) como son las categorías de movilización del conocimiento y de innovación social, la innovación para la inclusión social y la innovación responsable.

**Palabras claves:** Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs); movilización del conocimiento; innovación social.

**Abstract:** This paper presents the results of the research on the impact of research proposals aimed at solving social and industrial problems, according to priorities defined by the institutions of science and technology. We discuss a new science policy instrument that was first implemented in 2012: Social and Technological Development Projects (PDTs). We analyze this new initiative within the framework of the following categories: knowledge mobilization, social innovation, innovation for social inclusion and responsible innovation.

**Keywords:** Designing Technological and Social Development (PDTs); knowledge mobilization; social innovation.

---

(\*) Doctora, Investigadora Adjunta de Instituto de Investigaciones en Ciencias de Educación, Universidad de Buenos Aires. *E-mail:* judithnaidorf@yahoo.com.ar.

(\*\*) Doctor, Becario posdoctoral en el Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología en la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. *E-mail:* fvasen@unq.edu.ar.

(\*\*\*) Mestre, Investigador del Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación. *E-mail:* mauroralonso@gmail.com. Recibido en: 7.7.2015, aceptado en: 8.12.2015.

## 1 INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la relevancia socio productiva de la investigación científica formó parte de conjunto de temas centrales discutidos cuando la política científica se institucionalizó a mediados del siglo XX. El primer marco conceptual en el que se basaron estas políticas fue el llamado “modelo lineal”. Este se basaba en un “contrato social” implícito entre ciencia y sociedad cuyo pilar se erguía en torno a la autonomía relativa de la comunidad científica (GUSTON, 2000). En este esquema, el Estado se comprometía a sostener económicamente el desarrollo y la promoción de ciencia básica y a brindarles autonomía a los investigadores para elegir los temas de investigación y para evaluar la calidad de las propuestas. Por su parte, estos se comprometían a ofrecer beneficios sociales “indeterminados”. Bajo este modelo se construyeron instituciones como los “consejos de investigación” enfocados en la ciencia básica académica (RIP, 1996).

Como hemos señalado en otro trabajo, este contrato social fue evolucionando y la confianza en la capacidad de los investigadores de brindar esos productos sin interferir en su autonomía decayó (VASEN, 2011). La discusión por la relevancia y los resultados esperados se volvió más aguda y se comenzaron a definir tanto desde los gobiernos como desde los organismos de financiamiento de alcance regional y global así como desde fundaciones orientadas al financiamiento de actividades de investigación y de formación de posgrado prioridades y temas estratégicos para direccionar el financimientto de la ciencia de modo más directo a campos que podrían brindar conocimiento con potencial de aplicación en problemáticas sociales y productivas. En este artículo nos abocaremos específicamente al estudio de las primeras, es decir el análisis de las políticas científicas que orientan el financiamiento desde los gobiernos nacionales, en este caso una herramienta de política científica particularmente interesante y novedosa implementada en Argentina como son los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social. Sin embargo, esta nueva tendencia ha encontrado límites y resistencias en los mecanismos clásicos de la comunidad científica para evaluar propuestas de financiamiento. Nos referimos a la evaluación por pares o *peer review* (HOLBROOK, 2010) de carácter disciplinar. Las prioridades y orientaciones políticas no han sido consideradas un criterio de peso en las evaluaciones centradas en la tradición bibliométrica.

En el presente trabajo nos proponemos analizar el desarrollo reciente de un nuevo instrumento de política científica en la Argentina impulsado desde el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva (MINCTIP): los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs). Los PDTs son proyectos de investigación orientada que buscan promover el desarrollo de tecnologías asociadas a la resolución de una problemática social específico o al aprovechamiento de una oportunidad estratégica del mercado generando una vinculación más estrecha del potencial usuario de ese conocimiento en el proceso de investigación introduciendo métodos de evaluación que los distinguen de otros proyectos de investigación existentes. A diferencia de iniciativas previas, en este caso el foco de la intervención no está en la definición temática de las prioridades sino que ha surgido como una respuesta a las tensiones existentes entre las metodologías de evaluación de proyectos e investigadores de corte tradicional y la necesidad de contemplar las especificidades que requiere la valoración de aportes al desarrollo por parte de

los científicos involucrados en este tipo de proyectos. Para contextualizar este cambio comenzaremos en la próxima sección por dar cuenta de las discusiones conceptuales en torno a los criterios de relevancia y a la investigación orientada por demandas extra académicas. A continuación, la sección tercera describe las discusiones sobre los distintos perfiles de investigadores que dieron lugar a la iniciativa de los PDTS. La sección cuarta describe las características de los PDTS y el marco normativo que los sustentan. Por último, la quinta sección da cuenta del avance de esta iniciativa, las características que asumen los proyectos incorporados y algunas de las discusiones que se generaron en torno a los mismos.

El artículo presenta una metodología mixta, a la vez cuantitativa y cualitativa a partir de un relevamiento de los PDTS en curso según la institución promotora y el área de conocimiento con objeto de describir la situación inicial de los primeros proyectos, el análisis de los documentos oficiales que dieron origen a la herramienta y conceptualizaciones producto de las primeras entrevistas realizadas a informantes clave y a directores de los primeros PDTS en curso del área de Ciencias Sociales y Humanas. El objetivo es mostrar las continuidades y rupturas acerca del modo de producción de conocimiento que la introducción de este nuevo instrumento de política científica habilita (haciendo especial foco en las modalidades de evaluación científica) tanto como los alcances, potencialidades y limitaciones de los PDTS como instrumento de política pública en ciencia y tecnología.

## 2 CONCEPTOS PARA LA INVESTIGACIÓN ORIENTADA: ENTRE LAS NECESIDADES SOCIALES Y EL MERCADO

El proceso de privatización de la ciencia que comenzó en la década de 1980 ha implicado un cambio en las “reglas de juego” (MIROWSKI, 2011). Mientras se suponía que los productos de la ciencia eran bienes públicos, a partir de legislación como la ley estadounidense Bayh-Dole de 1980, las universidades pueden comenzar a monetizar los resultados de su investigación. Esto produce a su vez un cambio en la cultura académica (NAIDORF, 2009), que se vuelve cada vez más proclive a ver con buenos ojos la comercialización de los resultados de su investigación. Slaughter y Leslie (1999), consideran a partir de ello el surgimiento de un “capitalismo académico” marcado por el incremento de vínculos de los académicos con el mercado. El capitalismo académico, señalan Slaughter y Leslie, se refiere al uso que las universidades hacen de su único valor activo real, el capital humano de sus académicos, con el propósito de incrementar sus ingresos. Afirmaba al respecto Eduardo Ibarra Colado (2003) que “tiene que ver con iniciativas y comportamientos económicamente motivados para asegurar la obtención de recursos externos”.

En el plano internacional podemos afirmar el origen de la enunciación de las nuevas orientaciones de política científica se encuentra en el sector económico, a partir de la codificación mercantil del conocimiento (LLOMOVATTE; JUARROS; NAIDORF; GUELMAN, 2006). El paradigma de la economía de conocimiento intensivo revaloriza de manera particular la función de la investigación como generadora de dicho conocimiento. En este sentido, así lo enfatizaba el Informe del Banco Mundial sobre el Desar-

rollo destinado al problema del conocimiento (BANCO MUNDIAL, 1998). Un año más tarde, la UNESCO convocó, en Budapest a la Conferencia Mundial de la Ciencia donde se emitió una declaración sobre la importancia del uso del saber científico, se buscó orientar el conocimiento al servicio del progreso, al desarrollo, a la paz y a su aplicación en función de permitir paliar el desequilibrio social y la exclusión (UNESCO, 1999).

A partir de estos postulados el desafío de la competitividad como estrategia para lograr el crecimiento económico fundado en el pensamiento neo-schumpeteriano alcanzó un carácter global (HARTMANN; PYKA; HANUSCH, 2010). La alianza entre desarrollo científico y desarrollo económico se constituyó en el actual patrón de producción de conocimiento a través políticas científicas que a nivel institucional, nacional e internacional han bregado por su dinamización e intensificación.

En este marco, en la visión del *policy-maker*, las iniciativas de política científica y tecnológica buscan algo más que acrecentar el stock de conocimientos disponibles sin un objetivo específico, – como podría sostener Polanyi (1968) –, se espera que la ciencia tenga una “función social” y una utilidad evidente. La pregunta “¿en qué consiste la función social de la ciencia?”, si bien es claramente multívoca, ha sido respondida desde la política científica en las últimas décadas de un modo uniforme: en la innovación tecnológica. Muchos autores han descrito los cambios producidos en las prácticas científicas en respuesta a la necesidad de acercarlas a las prácticas innovadoras. Una de las propuestas más influyentes en este campo ha sido la de Gibbons et al. (1994) que distingue entre un modo de producción de conocimiento académico, disciplinar, en el que prima el control de calidad interno de los pares (el llamado “modo 1”) y un modo emergente en el que se investiga en el “contexto de una aplicación”, en forma transdisciplinar y con un control de calidad en el que participan actores externos (el “modo 2”).

La propuesta de Gibbons ha sido criticada desde múltiples perspectivas, desde su falta de soporte en la teoría sociológica y en datos empíricos hasta la presencia de una intención normativa en sus aserciones (SHINN, 2002; GODIN, 1998). Más allá de las críticas, lo cierto es que el planteo de Gibbons acerca de la emergencia de un “nuevo modo de producción del conocimiento” fue muy influyente en los círculos de política científica (HESSELS; VAN LENTE, 2008). Paralelamente a Gibbons, otros autores, con orientaciones distintas, señalan la existencia de estas transformaciones; tal es el concepto de ciencia *post-normal* de Funtowicz y Ravetz (1993) que enfatiza la necesidad de participación de actores externos en la evaluación de actividades científicas con posible impacto ambiental y el enfoque de la *triple hélice* que plantea la existencia de una segunda revolución académica en las universidades en el marco de la cual éstas asumen como parte de su misión la contribución al desarrollo social y económico (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; ETZKOWITZ, 2008; SUTZ, 2000; 2005; VESSURI, 1996; VACCAREZZA, 2002; LLOMOVATTE, JUARROS, NAIDORF y GUELMAN, 2006).

En este escenario, a partir del año 2000, surge para la discusión de las políticas de investigación en ciencias sociales el concepto de movilidad o movilización del conocimiento (*Knowledge Mobilization*); esto es, el requerimiento de una producción de conocimiento “listo para la acción”, que implica ir más allá de su difusión, en tanto también sería función del investigador encontrar caminos que enlacen la producción y

la utilización del conocimiento producido. Sin embargo, dado que se han identificado dificultades en los canales de diálogo entre productores y usuarios de los conocimientos científicos, esta propuesta de movilidad o movilización del conocimiento es acompañada por lo que se denomina “interlocutores/gestores del conocimiento” o *knowledge brokers* que adquieren la forma de promotores/articuladores o *matchmakers*.

La categoría movilidad o movilización del conocimiento fue enunciada de forma reiterada por los entrevistados (investigadores en su rol de directores de proyectos, miembros de la gestión de la investigación en las universidades y evaluadores de proyectos de investigación en 2009) en Canadá. Esta denominación se enmarca en las tendencias que buscan orientar la investigación a prioridades establecidas principalmente por organismos estatales extrauniversitarios o por el parlamento, como es en el caso canadiense (NAIDORF, 2014).

La noción de movilidad o movilización del conocimiento que surge en principio para ser una categoría desde y para las ciencias sociales y las humanidades a diferencia de la mentada transferencia tecnológica, refiere a la puesta a punto del conocimiento para su aplicación práctica (LEVESQUE, 2009; SÁ et al, 2011; QI et LEVIN, 2013; FISHMAN, 2014). Mientras que la difusión (*dissemination*) no implica compromiso alguno con la responsabilidad en el proceso que conduce hacia el canal de llegada del conocimiento elaborado, la movilidad o movilización del conocimiento implica un paso intermedio entre el resultado arribado y su aplicación práctica. La metáfora utilizada para diferenciar difusión o diseminación y movilidad o movilización del conocimiento es la que se puede homologar al logro del crecimiento de una planta y la simple distribución de las semillas en una parcela de tierra. Mientras difusión o diseminación implica sólo arrojar las semillas a la tierra, la movilidad o movilización involucra otros procesos ligados al rastillaje de la tierra, su fertilización, el regado, así como el compromiso con el objetivo de que al final lo plantado florezca.

## 2.2 INNOVACIÓN SE DICE DE MUCHAS MANERAS

En el debate previo existe un equívoco – o al menos una indeterminación – sobre el *para quién* se está disponibilizando o movilizándolo el conocimiento. Los modelos de triple hélice o modo – 2 manifiestan más explícitamente que de lo que se trata es de fomentar la vinculación entre la universidad y el mundo productivo, a través de la incentivación de la investigación contratada y la producción conjunta entre ambos actores de intangibles cuya propiedad es susceptible de ser protegida a través de patentes y otros mecanismos legales.

Lo que sucede es que estos marcos teóricos están asociados a una idea de “innovación tecnológica” de corte schumpeteriano, localizada en el sector privado, y que apunta al agregado de conocimientos como una forma de aumento de la competitividad económica. Sin embargo, en los últimos años, se ha comenzado a complejizar el concepto de innovación y aceptar que esa es solo una de las formas en las que este fenómeno tiene lugar. En algunos casos se ha sostenido que es necesario abandonar la noción de innovación, en la medida en que en su origen en los textos de Schumpeter ésta ya incorpora la noción de rentabilidad comercial y utilidad “para el mercado” (DIAS et DAGNINO,

2007; HURTADO, 2014). Por otra parte, otros autores coinciden en la utilidad de la idea de innovación, pero sostienen que es necesario cambiar o ampliar su contenido (ARBER, GORDON, SLEIMAN, ALEGRÍA, DE MOORI KOENIG, 2014). En esta última línea, se encuentran fundamentalmente tres nuevos enfoques: la *innovación para la inclusión social*, la *innovación social*, y la *innovación responsable*.

Las iniciativas denominadas de “innovación para la inclusión social” provienen del campo latinoamericano y se orientan a generar, desde el campo universitario, conocimientos que sirvan a resolver necesidades específicas de los grupos desprotegidos y contribuyan de esta manera a la inclusión social, a través fundamentalmente de reducción de costos (AROCENA y SUTZ, 2012; ALZUGARAY et al, 2014). Esta perspectiva surge y desarrolla en el marco de un grupo localizado en la Universidad de la República en Uruguay bajo la dirección de Judith Sutz. Emparentado con esta perspectiva, grupos en Brasil y Argentina trabajan con el concepto de “tecnologías para la inclusión social”. Thomas (2012) las define como una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnología orientada a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable.” Este enfoque enfatiza una dinámica *bottom-up* y de generación de dinámicas sociales y económicas autosustentables. Se relaciona en este sentido con la discusión global sobre *grassroots innovations*, que se centra en desarrollos surgidos por movimientos sociales y no motorizados en primer término por la academia o el sistema científico y tecnológico (SMITH; FRESSOLI; THOMAS, 2014). Recientemente, LALICS, el capítulo latinoamericano de la red Globelics sobre sistemas de innovación, ha difundido una declaración sobre los “aportes de la ciencia, la tecnología y la innovación a la inclusión social” (2014) en el cual se mencionan acuerdos básicos entre las distintas posturas de los académicos de la región sobre este tema, y dan la pauta de que próximamente se trabajará en profundizar los acuerdos y la construcción colectiva antes que las diferencias y matices entre los distintos enfoques en discusión.

En segundo lugar, también se encuentra la tendencia a ampliar el concepto de innovación a la noción de “innovación social” de modo de que no se focalice en los nuevos desarrollos tecnológicos, sino que incluya además las formas innovadoras de organización social, e incluya la figura de emprendedores sociales y no sólo tecnológicos. En este sentido, estos autores definen – basándose en Crozier y Friedberg (1993) – a la innovación social como “un proceso de creación en el curso del cual los miembros de una comunidad aprenden, es decir, inventan o establecen, nuevas formas de participar en el juego social de la colaboración y el conflicto, en una palabra se trata de una nueva práctica social”. Cabe destacar que el concepto de innovación social puede no ser necesariamente normativo. Si bien algunos autores lo reservan para cambios sociales “positivos” o deseables, otros autores señalan que es necesario tener un concepto de carácter más analítico descriptivo, que pueda distinguir entre innovaciones o nuevas prácticas sociales “positivas” y aquellas que no son deseables (HOWALDT; SCHWARZ, 2010).

En tercer lugar, en el contexto europeo, ha ganado importancia el concepto de “innovación responsable”, y se ha ubicado como uno de los temas clave en el componente de “ciencia con y para la sociedad” del programa de financiamiento de la Unión Europea

*Horizon 2020*. Detrás de esta concepción está la idea de que se ha hecho hincapié en los efectos o impactos negativos de la I+D+i a través de las evaluaciones de riesgo e impacto ambiental, pero no se ha tematizado con igual nivel de complejidad cuáles son las consecuencias *positivas* de los nuevos conocimientos (VON SCHOMBERG, 2013). De acuerdo a esta perspectiva es necesario anticipar y dirigir la generación de conocimientos para que produzcan impactos positivos, y estos impactos no deben ser únicamente medidos en términos de mecanismos de mercado. Plantean que es necesario ir más allá de la idea de que una innovación ha tenido buenos efectos si ha tenido un éxito comercial. Por ello, la idea es poder tener desde el inicio en cuenta un conjunto de preguntas que permitan guiar responsablemente la innovación. Las dimensiones propuestas por Stilgoe, Owen y Macnaghten (2013) son anticipación, inclusión, reflexividad y capacidad de reacción. Se trata de poder acompañar el desarrollo de proyectos de innovación para que den cuenta de los intereses y valores de un conjunto amplio de actores.

Los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social comparten parte de estas consideraciones al orientar sus objetivos (en tanto instrumento de política pública) y su desarrollo a la generación de conocimiento científico que se convierta o que sea insumo para la resolución de una problemática social. Al incluir conceptualizaciones novedosas como los de “institución adoptante” o “institución demandante” (consideraciones que desarrollaremos con mayor detenimiento en las secciones siguientes) se proponen articular activamente a los potenciales usuarios de los conocimientos a producir e incluirlos como parte fundamental del proceso de producción de conocimiento. De esta forma, los PDTs pueden considerarse como una propuesta innovadora que responde a la necesidad de consolidar una estrategia de orientación de políticas públicas en ciencia y tecnología hacia la consecución de metas sociales.

### 2.3 POLÍTICAS ORIENTADAS EN ARGENTINA

La política científica y tecnológica ha transitado por difíciles rutas y, como toda política pública, no se escinde de la orientación política general del Gobierno que la encamina ni de cómo se resuelven las correlaciones de fuerza entre Estado, sociedad y mercado (NAIDORF; PERROTTA; GOMEZ; RICCONO, 2015). Desde comienzos de los 2000 se observa en Latinoamérica una tibia aceptación a la definición de prioridades y temas estratégicos llevados adelante desde el estado (NAIDORF; PERROTTA, 2015), articulando las demandas por pertinencia y relevancia socio productiva de la investigación como ejes ahora nodales de las políticas públicas de ciencia y tecnología. Este área se ha conformado como un nuevo terreno de interés para el Estado desde mediados de los 2000 y los ejes de la política de ciencia y tecnología han sido: aumento del número de investigadores y becarios, recuperación de salarios y estipendios, incremento del financiamiento de proyectos en variadas modalidades, la repatriación de investigadores argentinos en el exterior y la elaboración del primer plan estratégico en CyT entre otras medidas (NAIDORF et al, 2015). La creación del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva (Ley 26.388/07) como organismo articulador del complejo científico tecnológico argentino marca el renovado interés por la ciencia y la tecnología. En el año 2003 el gasto en actividades científicas y tecnológicas (ACyT) representaba el 0,46% del producto interno bruto (PIB) mientras que para 2011, alcanzó el 0,73% del

PIB. Se observa un aumento en el gasto en ciencia y tecnología, que no solo ha acompañado el crecimiento del PIB, sino que también lo ha superado. Cabe destacar que el PIB de Argentina anual se ha incrementado a lo largo de los años: en el año 2003, según la CEPAL el PIB total anual – a precios constantes en dólares – fue de 153 897,9 millones de dólares, mientras que en el año 2011, ese mismo indicador alcanzó los 276 252,1 millones de dólares. A pesar del contexto fértil para el desarrollo de la actividad científica, sin embargo, se tiene aún como meta pendiente la consolidación de estrategias que sean capaces de romper con el modelo cientificista de producción científica que continúa siendo hegemónico dentro del campo científico local.

Las políticas científicas han impulsado instrumentos específicos para fomentar la investigación orientada a problemas de relevancia socioproductiva. Estas iniciativas pueden retrotraerse a la experiencia de los Programas Nacionales en la década de 1970 en Argentina y se continúan con la determinación de áreas prioritarias que fue incluyéndose en los diversos planes nacionales de Ciencia y Tecnología (GARGIULO; MELUL, 1992; EMILIOZZI, 2013). Si bien a nivel de las definiciones estratégicas, la presencia de prioridades para orientar la investigación no es nueva, lo que sí fue haciéndose cada vez más presente en los últimos años fue la necesidad de trasladar esos lineamientos estratégicos a instrumentos de política específicos. En este sentido se crearon, desde la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, líneas de subsidios orientadas como los Proyectos de Áreas Estratégicas (PAE) o los PICTO (Proyectos de Investigación Científico-Tecnológica Orientada). Más recientemente, a nivel de recursos humanos se crearon en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) convocatorias diferenciadas para becas de posgrado e ingreso a la carrera de investigador ligadas a “temas estratégicos”, definidos en el plan nacional de ciencia y tecnología así como convocatorias para becas posdoctorales PDTs.

Pero más allá de la existencia formal de mecanismos de acceso diferenciado al financiamiento, subsiste una dificultad central en el sistema nacional de ciencia y tecnología a la hora de que los proyectos orientados tuvieran continuidad y un mayor desarrollo. Esta dificultad radica en las características del sistema de evaluación de los logros y méritos de los investigadores que ha tendido a sobrevalorar los criterios bibliométricos y de algún modo a infravalorar o penalizar a los investigadores involucrados en proyectos centrados en la resolución de un problema, dado que en esta función concentran esfuerzos en otros aspectos y se priorizan otro tipo de acciones que en la evaluación no son ponderadas con la misma valoración que un *paper*. El sistema de evaluación es el núcleo del sistema científico (BIANCO et al, 2014) dado que un sistema de evaluación aceptado y consensuado por la comunidad científica es vital para el desarrollo de una ciencia rigurosa, útil y creativa para la comunidad nacional y regional.

En este punto nodal que constituye la evaluación se origina la iniciativa de política científica cuyo análisis desarrollaremos en lo que sigue de este trabajo: los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs), en la medida en que su foco no está en la asignación de un financiamiento específico sino en la generación y coordinación de instancias institucionales para un tipo de evaluación académica diferenciada que permita valorar las formas de conocimiento más aplicada, incluso cuando sus logros no se reflejen según las pautas tradicionales.

### 3 EL ORIGEN DE LOS PDTS: LAS DISCUSIONES EN TORNO AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

A través de una serie de talleres, comisiones y emisión de documentos, se ha buscado en los últimos tiempos adaptar las reglas de evaluación de los investigadores hacia un sentido orientado a la innovación productiva. En nuestro caso la propuesta ha surgido principalmente de las políticas científicas gubernamentales para el propio sistema científico tecnológico y no como una demanda orgánica del empresariado argentino. La revisión histórica de las políticas científicas desde los años ochenta en Argentina permite no solo evaluarla como un proyecto inconcluso (HURTADO, 2010) sino como un sistema inserto en un mundo empresarial poco proclive a relacionarse con el sector científico (AZPIAZU, NOCHTEFF, 1994; NAIDORF, 2009).

Durante el año 2012 se ha llevado a cabo el: “Taller sobre Evaluación de la actividad de CyT en las Universidades Nacionales” en Vaquerías, Córdoba, 19 y 20 de abril. Este documento<sup>(1)</sup> y las discusiones suscitadas en 2012 marcan una puesta en consideración sobre las características actuales de la producción intelectual que nuestra investigación ha problematizado y tomado como objeto de indagación (NAIDORF y PEREZ, 2012).

Algunos de los considerandos enunciados en estos documentos tienen como fin sostener y argumentar las propuestas que se plasman allí. Es en dichos argumentos en los que vale la pena detenerse a analizarlos en tanto fundamentos de las propuestas.

En dicho taller se parte de destacar la valiosa experiencia del sistema científico argentino aunque se afirma que es hora de “incrementar la eficacia de sus aportes al desarrollo económico y social del país” (CIN, 2012, p. 2). La propuesta es complementar la capacidad bien desarrollada en investigación básica fundamentalmente proveniente de la oferta interna del propio sistema (o de los investigadores) con una investigación orientada que permita “atender las demandas que la sociedad presenta actualmente” (CIN, 2013, p. 2). Se afirma también que la falta de concordancia entre investigación básica y orientada así como su falta de complementariedad – en nuestro caso escasez de investigación orientada – “limita la significación social de ciencia y la tecnología.” (CIN, 2012, p. 2).

Asimismo tanto en las evaluaciones del personal de CyT del CONICET como en los criterios adoptados por las universidad para evaluar a sus profesores e investigadores o desde el Programa de Incentivos de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación se “absolutizan categorías tales como excelencia, originalidad etc., y se subestima las actividades tecnológicas y la transferencia de conocimientos al sector público y privado, lo que se expresa en metodologías de evaluación de Recursos Humanos fundamentalmente basadas en criterios bibliométricos” (CIN, 2012, p. 3). Para ello la propuesta consensuada en dicho taller es la de “modificar los criterios de evaluación

---

(1) Documento del Consejo Interuniversitario Nacional: “Conclusiones del Taller sobre Evaluación de la actividad de CyT en las Universidades Nacionales Vaquerías, Córdoba, 19 y 20 de Abril de 2012. Disponible en: <<http://goo.gl/IeXacq>>.

predominantes en estas instituciones de forma tal de asignar los recursos necesarios en ambas áreas y, particularmente, de asegurar a los investigadores que quieran incursionar en proyectos orientados, objetivamente con menos posibilidades de publicar en revistas indexadas de alto índice de impacto, la continuidad en sus carreras de investigador y/o docente” (CIN, 2012, p. 3).

Estas decisiones, se afirma, son de carácter político y no solo técnico. La conclusión es que las actividades de Investigación Orientada (IO) son desalentadas y provocan desinterés por parte de los investigadores ya que no son reconocidas en las incorporaciones o promociones en sus carreras. El mayor grado de distorsión se da cuando se cumple la prima “publicar o perecer” (BARRENT, 1962; PARCHOMOVSKY, 2000; SKOLNIK, 2000) donde “la exigencia de publicar que demanda el sistema puede llegar a tener mayor prioridad que el objeto de los trabajos” (CIN, 2012, p. 4).

La propuesta no es sólo equiparar ambos abordajes u orientar más lo menos desarrollado (la IO) sino “poner en los primeros lugares de la escala aquellos elementos que más claramente den respuesta a las demandas del medio socioeconómico” (CIN, 2012, p. 4).

Al marcar las diferentes formas de evaluación se afirma que en el caso de la Investigación Básica (IB), los evaluadores son los especialistas del área mientras que en el caso de Investigación Orientada la evaluación requiere la visión in situ de los procesos de desarrollo, el seguimiento de la marcha del mismo, lo que implica no solo mayores recursos sino también la participación de otros actores, tales como los “no pares”, actores del medio socio económico así como la opinión del propio demandante.

En este sentido se propone establecer algún sistema de equivalencias que permitan valorar la IO y que los investigadores involucrados no sean castigados por el sistema de promoción vigente.

En relación a la formación de doctores y a los posgrados que se desarrollan en las universidades, las propuestas han rondado en torno a “reformular nuestros posgrados de forma tal que tengan una mirada a las realidades locales y regionales, y un perfil profesional que los haga atractivos para ser incorporados por el medio y no necesariamente por las distintas instituciones del sistema de Ciencia y Tecnología” (CIN, 2012, p. 5).

Entonces y resumiendo las propuestas concretas refieren a:

- lograr un rápido incremento de la cantidad de proyectos de investigación orientados a la resolución de problemas de la sociedad
- generar mecanismos que faciliten la recepción de la demanda y su articulación con los grupos de investigación y desarrollo que podrían atenderla
- y promover la conformación interdisciplinaria y la participación de los sectores externos involucrados, fundamentalmente en el caso de que la transferencia de los resultados sea inmediata. (CIN, 2012, p. 6)

La experiencia de los encuentros en relación a construir y consolidar herramientas de funcionamiento para los proyectos de IO se encuadra en los lineamientos políticos

que consideran a la ciencia como un vehículo para atender a problemáticas del medio socio-productivo. En este sentido, uno de los desafíos actuales que con la implementación de los PDTs se pretende atender es la conjugación de problemas sociales (traducidos en demandas o no) en objetos de investigación que logren convertirse a posteriori en respuestas concretas por parte de los académicos.

Los resultados de la implementación de este tipo de políticas científicas se verán en el largo plazo. Sin embargo se trata de una herramienta que ha convocado a más de 450 postulaciones de todas las áreas del conocimiento en su última convocatoria, promovida por el CIN. Su estudio se presenta como altamente favorable ya que posibilita analizar no solo la modalidad de implementación de la herramienta y las primeras respuestas por parte de los científicos sino también contar con un registro de la evolución y adaptación de la misma en su funcionamiento.

Siguiendo a Alborno (2014), las estrategias metodológicas de evaluación de política científica según el momento en que son aplicadas se distinguen en tres según sus momentos de aplicación: *ex ante*, *intermedia* y *ex post*.

Cada una de las estrategias posee beneficios y limitaciones propias y un análisis comprensivo de una herramienta de política científica no supone adoptar una metodología única de forma acrítica.

Los objetivos del plan de trabajo que desde el equipo coordinado por Naidorf (2011) estamos llevando adelante para el análisis integral de esta nueva herramienta de política científica se proponen emplear de forma conjunta los tres modelos de análisis centrándose en los objetivos que la herramienta se propone (*ex ante*), el desarrollo de la herramienta y su funcionamiento (*intermedia*) y los resultados obtenidos por la misma (*ex post*).

De esta forma el análisis combinará instrumentos de los tres momentos para relevar a la herramienta que suponen los PDTs en su funcionamiento analizando el desarrollo de los mismos en consonancia con sus objetivos iniciales y los procesos interactivos que los científicos y usuarios ponen en práctica durante el proceso de investigación.

#### **4 LA CRISTALIZACIÓN DE LA INICIATIVA: EL BANCO DE PROYECTOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO Y SOCIAL**

El documento de la comisión asesora sobre evaluación del personal científico y tecnológico del MINCYT denominado “hacia una redefinición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico” y fechado el 15 de agosto de 2012, refrendado el 13 de septiembre y firmado el 4 de octubre de 2012, establece una serie de considerandos que es pertinente revisar en detalle.

En primer lugar es importante destacar que la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica es el ámbito que coordinó las actividades de esta comisión. En segundo lugar se hace referencia al 1º taller convocado en 2011 donde se concluye que: no es pertinente utilizar los mismos sistemas de evaluación para el personal dedicado a la investigación básica (IB) que al dedicado a la investigación aplicada (IA) y al desarrollo

tecnológico social (homologado este último a la IA) lo que redundará en una ponderación desequilibrada. También se establece la existencia de una distancia entre criterios de calidad académica – orientada hacia el modelo tradicional y lineal de la producción del conocimiento – y de relevancia y/o pertinencia organizacional<sup>(2)</sup>.

Nuevamente en este documento se hace referencia a la definición política que implica este cambio que se propone y la denuncia de este desbalance en la evaluación de los investigadores involucrados en la IA así como la poca orientación del sistema vigente de estímulos e incentivos a ponderar dicha actividad.

Se afirma allí que la sobreponderación de los criterios de originalidad en detrimento de los de aplicabilidad está afectando la capacidad del sistema científico tecnológico para atender a las demandas nacionales, regionales y locales de solución de problemas concretos. Otro aspecto que se destaca en el documento es el ligado a la preeminencia de la evaluación individual y la insuficiente valoración del trabajo en equipos.

Se acuerda a fin de dar respuesta a dichos problemas planteado, la elaboración de nuevos criterios comunes para la evaluación del personal dedicado al desarrollo tecnológico y social, con énfasis – argumentativo – en este último aspecto. La propuesta es entonces establecer un Banco Nacional de Proyectos que respondan a estas características y ofrecer de manera optativa a los investigadores involucrados en proyectos incluidos en el Banco una evaluación diferenciada.

Los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs) son proyectos de investigación que: 1) Están orientados al desarrollo de tecnologías asociadas a una oportunidad estratégica o a una necesidad de mercado o de la sociedad debidamente explicitada. Están dirigidos a la generación de productos, procesos, prospectivas o propuestas; 2) Se caracterizan por tener un plan de trabajo de duración acotada, con objetivos claros y factibles, actividades pasibles de seguimiento y evaluación, hitos de avance y resultados acordes con los objetivos. Deben incluir la indicación de grados de creación o de innovación de conocimientos; 3) Cuentan con una o más organizaciones públicas o privadas demandantes y con posibles adoptantes del resultado desarrollado. En este marco, puede ser demandante o adoptante una institución pública del sistema de ciencia y tecnología siempre que el proyecto se inserte en las líneas estratégicas de la institución; 4) Tienen una o más instituciones promotoras que proveerán su financiamiento; 5) Cuentan con una evaluación realizada por especialistas o idóneos que contemple: a) la factibilidad técnica y económico-financiera o equivalente; b) la adecuación de los recursos comprometidos (humanos, infraestructura y equipamiento, y financiamiento); y c) los informes de avances sobre la ejecución del proyecto en caso de que corresponda.

Vale destacar que no se prevé una línea de financiamiento adicional (hasta la convocatoria limitada a 3 proyectos por Facultad que abrió la UBA en 2013 y la convocatoria del CIN abierta en agosto de 2014) para el desarrollo de este tipo de proyectos porque tal como se establece en el punto 4 antes descripto estos proyectos deben incluir financiamiento del demandante. En ajustes a este nuevo instrumento se establecieron tres figuras: el adoptante (beneficiario de la investigación), el demandante (quien establece

---

(2) para el análisis en torno a la relevancia en la política científica ver Vasen, 2011; y sobre pertinencia ver Naidorf, 2011

la necesidad de un proyecto en esta área) y el promotor (que aporta los recursos). El adoptante puede o no financiar el proyecto como contraparte.

La introducción de estas nuevas figuras analíticas se presenta a-priori como novedosa ya que supone la inclusión explícita de los potenciales usuarios del conocimiento a producir como parte del diseño y la construcción de la investigación.

## 5 AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PDTS

### 5.1 EL CAMBIO CULTURAL DESDE LAS UNIVERSIDADES: LA UBA COMO PROMOTOR DE LOS PDTS

En una actividad denominada “La evaluación de la investigación en la Universidad Pública. Cambios y debates actuales en las Ciencias Sociales” convocada por el Programa de Estudios sobre la universidad pública del Instituto Gino Germani el 15 de noviembre de 2012 el Dr. Hugo Sirkin, entonces Secretario de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires manifestó que la crítica central que manifestaron en general los participantes miembros de cerca de cincuenta organizaciones fue:

- Que aunque el presupuesto para Ciencia y Técnica se ha elevado (a 0.67 por ciento del PBI), no aumenta más por la incapacidad del sistema de demostrar la utilidad de la ciencia.
- Nos identificamos con un modelo de ciencia “que en lo esencial se mira al ombligo”, “la ciencia no responde a las necesidades del momento”, “se ha sobrevivido encerrándose como esta”, la elección de temas de investigación “se basa en gustos y experiencias previas”, no existen siquiera sólidos proyectos institucionales.
- Se acuerda la valoración sólida del sistema de investigación básica pero es necesario que una parte se reoriente (entre un 10% y un 15%).

Estas afirmaciones son las que dieron lugar a la propuesta de los PDTS. Se destaca que no se trata solo de venta de servicios técnicos sino que son proyectos donde la creación de conocimiento es parte intrínseca de su sentido basal.

De la primera experiencia de apertura de una convocatoria intrainstitucional como fue el caso de la llevada a cabo en 2013 por Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA<sup>(3)</sup> y en particular de su Dirección de Articulación Institucional e interdisciplinaria se extraen las siguientes caracterizaciones y conclusiones. Aunque la convocatoria fue publicitada por la SECYT las propuestas fueron elevadas por cada Facultad que a su vez realizó una pre-selección interna. Se presentaron ideas proyectos de las cuales solo una selección fue convocada a presentar el proyecto complete, cada propuesta fue acompañada por una carta compromiso del adoptante, las evaluaciones no llevaron puntaje y fueron cualitativas de valoración de factibilidad, que dado que no existe aún una comisión acreditadora de PDTS (a cargo de la Secretaría de Articulación del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva los evaluadores fueron ad hoc propuestos para cada proyecto en particular. Por ello las evaluaciones estuvieron a cargo de una comisión cuatripartita

(3) ver: <[www.uba.ar/archivos\\_secyt/image/2012-11-14\\_5778\(1\).pdf](http://www.uba.ar/archivos_secyt/image/2012-11-14_5778(1).pdf)>

compuesta por: un especialista en la disciplina, un miembro del Banco de evaluadores (este banco como dijimos aún no existe), la entidad adoptante y una figura denominada “idóneo” que podía haber sido alguien de fuera de la academia o lo que se denomina un “no par”. Entonces la elaboración de una comisión evaluadora por proyecto fue una tarea compleja y nueva.

Lo notable es que los criterios de relevancia y pertinencia fueron definidos de manera explícita de la siguiente manera:

**Criterio de relevancia:** en el contexto del presente documento, se entiende que el criterio de relevancia es un concepto estrictamente político (en sentido amplio) que califica a un proyecto de I+D en función de los objetivos o fines a los que tiende y de los objetos a los cuales se aplica. La relevancia puede referir a la adecuación de los objetivos del proyecto a políticas públicas u objetivos estratégicos como así también vincularse a objetivos de política de sectores de la sociedad civil o a valores más o menos generalizados en la sociedad.

**Criterio de pertinencia:** en el contexto del presente documento, se entiende que la pertinencia considera la estrategia del PDTS en términos de su capacidad para resolver el problema identificado y la adecuación de los resultados esperados al uso concreto en el contexto local de aplicación.

De la implementación del Banco Nacional de PDTS y desde la Secretaría de Articulación se extraen algunas conclusiones que son las siguientes:

- Que el Banco PDTS fue creado como una herramienta de cambio respecto de las prácticas de evaluación y que en ese sentido no ha tomado (ni pretende tomar por lo que se afirma) un carácter masivo ni de progresiva ampliación
- Que en el primer año de la implementación (2013) de la opción para los investigadores de CONICET de ser evaluados en su informe anual (para investigadores asistentes) o bianual (para el resto de las categorías) de producción de conocimiento según se estima que un 20 por ciento de los investigadores involucrados en proyectos pertenecientes al Banco optaron por una evaluación de su desempeño ad hoc en lugar de según el criterio clásico disciplinar

En este sentido y en virtud de tratarse de Secretarías que se define como “hacia adentro” o de articulación intra e interinstitucional y no se asumen estas medidas como herramientas estratégicas de la planificación de la política científica aunque creemos que en la práctica lo es.

La convocatoria abierta en 2014 denominada “PDTS-CIN” tal como lo preveíamos ha provocado el interés de más investigadores de todas la universidades y por su presentación se ajusta a la mirada antes dicha y más amplia que la herramienta en sí que es la configuración de un nuevo perfil de investigador orientado a la solución de problemas sociales concretos. Estos proyectos como se dijo no son de extensión, son de investigación y no es estrictamente transferencia tecnológica o un servicio que se presta sino que son proyectos de investigación con adoptante identificado.

El Documento II de la Comisión Asesora, previamente mencionado en nota al pie define a la entidad adoptante como: “al beneficiario o usuario en capacidad de aplicar

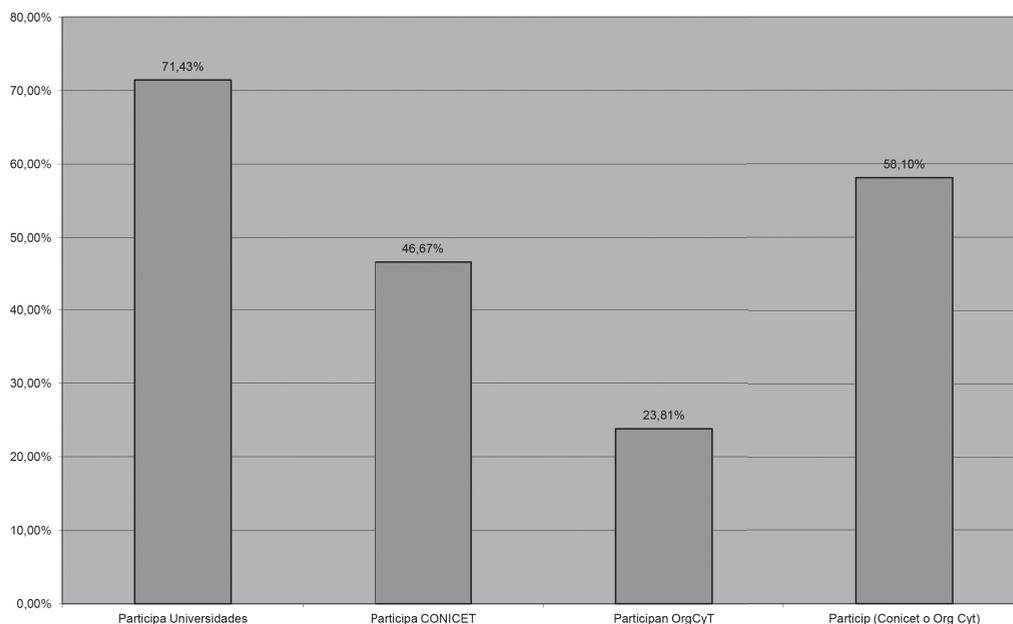
los resultados desarrollados en el marco de los PDTS”. De esta forma, al deber identificar al potencial usuario del conocimiento a generar, los PDTS adquieren una estrategia que los distingue de otros tipos de proyectos de investigación orientada.

## 5.2 LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS ACREDITADOS EN EL BANCO NACIONAL DE PDTS

Para conocer más en detalle cómo ha evolucionado la iniciativa hasta el momento, nos permitimos realizar un breve análisis de las características de los proyectos acreditados en el Banco Nacional de PDTS (BNPDTS). En primer lugar se destaca que de los 105 proyectos presentes en el BNPDTS al 27/08/14, 60 (57%) son ejecutados por una única institución del sistema científico (universidades u organismos), mientras el 43% restante están conformados por una red de instituciones (Gráfico 1).

En cuanto al tipo de institución participante, puede apreciarse que las universidades participan del 71% de los PDTS, el CONICET del 47%, y otros organismos de CyT del 24% (Gráfico 1). Hay un 42% de proyectos que solo son ejecutados por universidades, sin la participación de otros organismos de CyT. Si bien pueden encontrarse diferencias entre los grados de participación de las distintas instituciones, también puede afirmarse que las instituciones más importantes del sistema científico están participando en la iniciativa, lo cual da cuenta de un buen grado de aceptación y apropiación de este nuevo tipo de proyectos.

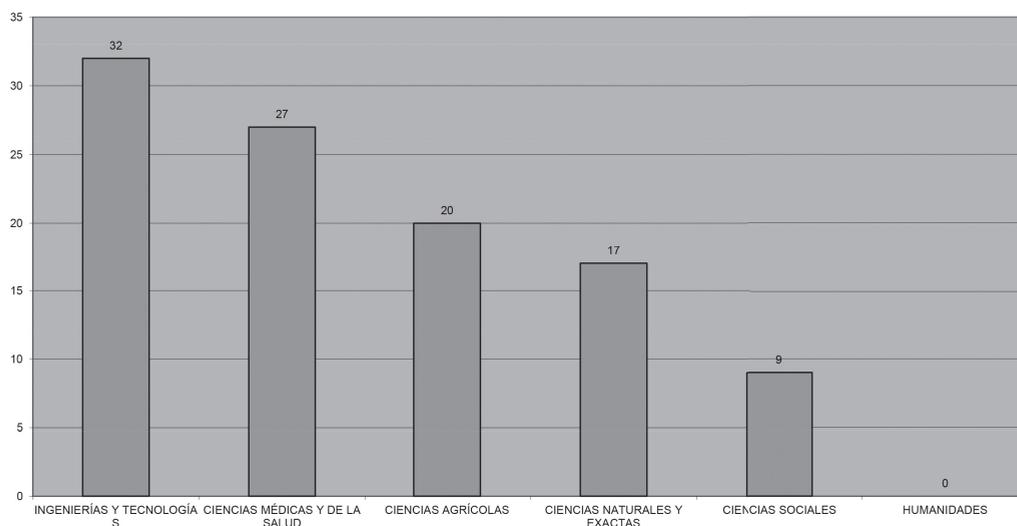
Gráfico 1. Participación en PDTS por tipo de institución



**GRÁFICO 1**  
PARTICIPACIÓN EN PDTS POR TIPO DE INSTITUCIÓN

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos del Banco Nacional de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social.

Gráfico 2. Distribución por campo disciplinar



## GRÁFICO 2 DISTRIBUCIÓN POR CAMPO DISCIPLINAR

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos del Banco Nacional de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social.

En lo que hace a la distribución por disciplinas, cabe destacar que las ingenierías son las privilegiadas con el 31%, seguidas por las ciencias médicas (26%) y las agrícolas (19%). Las ciencias exactas (16%), sociales (9%) y las humanidades (sin proyectos) son las menos representadas (Gráfico 2). Esto puede indicar un sesgo – previsible – hacia las disciplinas más aplicadas. Mientras las ciencias exactas y naturales lideran habitualmente los rankings en los otros instrumentos de promoción de la investigación científica (representaron por ejemplo el 45% en PICT2011-2012), en este caso el mayor número de proyectos no se da en las áreas ligadas a la investigación orientada por la curiosidad (sea en ciencias “duras” o “blandas”), sino en aquellas áreas orientadas por necesidades concretas. Se destaca la ausencia de proyectos PDTs en el caso de las humanidades, lo cual puede deberse a la dificultad de estas disciplinas para pensar su impacto social en los términos en que esta categoría es planteada por la política científica (hemos discutido este problema en Vasen, 2012). Por otra parte, cabe destacar que el BNPDTs solo ofrece una información sobre una única disciplina por proyecto, lo cual no permite apreciar si existe una conformación interdisciplinaria de los grupos de trabajo. Suponemos que existe en estos proyectos un grado mayor de interdisciplina que en los proyectos tradicionales de investigación, ya que esto se encuentra explícitamente sugerido por los documentos base de PDTs, pero lamentablemente – al igual que respecto de los adoptantes –, la información referida a esos puntos no está disponible en el BNPDTs.

## 6 CONCLUSIONES

En el documento del MINCyT se define a los PDTs como aquellos orientados a la elaboración de tecnologías tendientes a vinculación entre los demandantes o adoptantes

de las mismas. La tendencia a vincular a las investigaciones al medio socio-productivo se emparentan con las propuestas de vinculación universidad-empresa de inicio de los ochenta que en su momento no prosperó y otras propuestas pasadas ligadas a la investigación orientada. Dado que estas cuestiones tendrán un rol central y un impacto relevante en la cultura académica y que se enlaza con los pretéritos temas de investigación, una de las funciones de análisis para los próximos años se debería orientar a contribuir a la mejor comprensión de estos procesos de recambio, marcar opciones de prospectiva a través del enriquecimiento de mirada comparada respecto de los procesos ocurridos en otros países.

En resultados de investigación y en nuestras tesis doctorales habíamos identificado incentivos para la participación en proyectos de transferencia tecnológica y de innovación a través de dos tipos de instrumentos: La resolución del CS de la UBA 1195/87 del 15 de abril de 1987 y la Ley de Innovación Tecnológica de 1991. Ambas normativas permiten la percepción de un emolumento adicional a aquellos investigadores involucrados en actividades que produzcan beneficios económicos a la universidad. Ambos instrumentos buscaron cambiar la cultura académica de la universidad y orientarla hacia una mayor interacción con el sector productivo.

Webster y Etzkowitz (1991) argumentan que estas nuevas formas de relaciones con la empresa producen la comercialización de las actividades universitarias. Ésta se genera desde dos ángulos diferentes: la que es promovida por las universidades mismas, que da origen a una empresariedad académica a la que se denomina “comercialización en la academia”, y la que promueve la empresa, denominada “comercialización de la academia”, y que tiene como característica fundamental la participación directa y formal de los empresarios en organismos o mecanismos creados en el interior de las universidades para orientar sus actividades hacia las necesidades del sector productivo.

Las principales características de lo que hemos dado en llamar las Actuales Condiciones de Producción Intelectual (ACPI) están marcadas por: 1) aumento de la competencia entre pares; 2) la hiperproductividad medida en términos cuantitativos; 3) la tensión entre la individualización de la evaluación y la promoción del trabajo grupal y en redes; 4) la burocratización de las actividades de investigación; 5) la labor a corto plazo y por proyectos específicos; 6) la tensión entre la hiperespecialización y los abordajes inter, multi y transdisciplinario; 7) la búsqueda permanente de subsidios a la investigación y 8) las tensiones existentes en torno a realizar investigaciones pertinentes (NAIDORF; PEREZ MORA, 2012).

Estos documentos aquí analizados ponen en cuestión estas características de las condiciones de producción intelectual y se posicionan en el cuestionamiento de algunas de las mismas.

Estos postulados en torno a formas alternas de evaluaciones es un punto a favor en la revisión de los criterios tradicionales de la valoración del trabajo académico. Como ejemplo de ello en la reciente evaluación de las carreras de investigador científico se ha incluido un apartado que enunciaba que se agregó una sección para registrar la participación en PDTs y permite la opción de que el informe reglamentario de los investigadores sea evaluado por la Comisión Asesora de su disciplina o por la Comisión Asesora de Tecnología para PDTs especialmente creada para tal fin<sup>(4)</sup>.

---

(4) (<http://pdts.mincyt.gov.ar/proyectos/>)

Sin embargo la homologación entre atención a las demandas del sistema productivo y la respuesta a los problemas sociales sigue generando imprecisiones y equívocos que no logran establecer una opción política a favor de cumplir el retrasado anhelo de diseñar un sistema orientado a resolver las necesidades regionales, nacionales y locales, cuestionar las desigualdades del sistema y poner la ciencia al servicio de la sociedad que la sostiene.

La introducción de la categoría de movilidad o movilización del conocimiento para el caso específico de las ciencias sociales, implica comprender en términos comparados esta contradicción no resuelta entre la aplicabilidad y utilidad del conocimiento y las tareas ineludibles de comprensión y transformación de los procesos sociales que le incumben a la ciencia intrínsecamente. La complementariedad de estas visiones y su complejización evitarían entonces opciones maniqueas y descalificadoras para uno u otro abordaje en función de una orientación política de las políticas científicas tanto en los niveles institucionales, nacionales y regionales.

Un seguimiento con perspectiva de historicidad de los PDTs podría dar una pista de que aspectos están orientados a una genuina solución de problemas sociales y cuales son proyectos en los que sólo las empresas se benefician aumentando su rentabilidad pero sin un impacto real en la calidad de vida del colectivo. Para profundizar estos últimos impactos, sería importante incluir dentro de la evaluación de los PDTs criterios asociados a marcos como las “tecnologías para la inclusión social”, la “innovación social” o la “innovación responsable” que no sólo tematizan la aplicabilidad del conocimiento sino también su orientación a metas que se orientan primordialmente al desarrollo social antes que al crecimiento económico y la generación de riqueza.

A la hora de evaluar las características novedosas o particularmente interesantes de la iniciativa de los PDTs puede señalarse que las mismas se encuentran a primera vista antes en el nivel de la implementación que en el nivel de las ideas que la fundamentan. Es decir, fundamentalmente los PDTs implican un cambio en las formas de evaluación que tienden a acortar el hiato existente entre la definición de los objetivos estratégicos de las políticas y las formas concretas en que esas políticas son implementadas. Al involucrarse con los procesos de evaluación académica, ponen su foco en un punto que es habitualmente “ciego” para las políticas, una suerte de “caja negra” que tradicionalmente imprimía a los resultados de las evaluaciones un sesgo “academicista” contrario a la orientación de la investigación a temas estratégicos. A su vez, los esfuerzos de coordinación interinstitucional que se ven en la iniciativa son en sí mismos un avance fundamental dentro del sistema científico-tecnológico argentino, que carece de instancias consolidadas para la armonización de criterios. En este sentido, una situación particularmente conflictiva que esta iniciativa puede contribuir a destrabar es la de los investigadores de CONICET con lugar de trabajo en universidades, que debían responder a expectativas institucionales diferentes. Incluso cuando las universidades tienen criterios de evaluación más plurales, la pertenencia de los investigadores a la carrera de CONICET los obliga a adecuarse a las pautas bibliométricas tradicionales de este último organismo. Entonces, la pertenencia de un investigador a la dinámica de los PDTs permitiría en un futuro que los investigadores no sean castigados por ninguna de las instituciones en las que trabajan por involucrarse en proyectos orientados al desarrollo tecnológico y social.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- ALBORNOZ, Mario. *Evaluación en ciencia y tecnología*. En: Revista Perspectivas Metodológicas, v. 1, n. 3, 2014.
- ALZUGARAY, Santiago; BIANCO, Mariela; GOÑI, María; MEDEROS, Leticia; SUTZ, Judith y ROBAINA, Sofia. *Investigación e innovación orientadas a la inclusión social: análisis reflexivo de un proceso experimental*. En: BIANCO, Mariela y SUTZ, Judith, coords. Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República. Acertos, dudas y aprendizajes. Montevideo: CSIC/Trilce, p. 187-208, 2014.
- ARBER, Gustavo; GORDON, Ariel; SLEIMAN, Cecilia; ALEGRIA, Daniela; DE MOORI KOENIG, Virginia. *Innovación social, ciencia y tecnología para el desarrollo inclusivo*. Disponible en: <[http://www.politicassociales.gov.ar/odm/ODM\\_SerieDocumentoTrabajo/ODM\\_SerieDocumentoTrabajoN5.pdf](http://www.politicassociales.gov.ar/odm/ODM_SerieDocumentoTrabajo/ODM_SerieDocumentoTrabajoN5.pdf)>. Fecha de consulta: 17 de sept. de 2014.
- AROCENA, Rodrigo; SUTZ, Judith. *Research and Innovation Policies for Social Inclusion: an Opportunity for Developing Countries*. En: Innovation and Development, v. 2, n. 1, p. 147-158, 2012.
- AZPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina*. En: Ensayos de Economía Política. Buenos Aires: Editorial Tesis/Norma, 1994.
- BANCO MUNDIAL. *El conocimiento al servicio del desarrollo*, Washington: Banco Mundial, 1998.
- BIANCO, Mariela; GRAS, Natalia; SUTZ, Judith. *Reflexiones sobre la práctica de la evaluación académica*. En: BIANCO, Mariela; Sutz, Judith (Coords.) Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República. Acertos, dudas y aprendizajes. Montevideo: CSIC/Trilce, p. 209-233, 2014.
- BARRETT, Norman. Publish or perish. *Thorac Cardiovasc Surg*. v. 44, p. 167-79. London, UK; Thorax, 1962.
- BRASLAVSKY, Cecilia. *Los conceptos estelares de la agenda educativa en el cambio de siglo*. En: Re-haciendo escuelas. Un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Buenos Aires: Santillana, 1999.
- COMITÉ INDEPENDIENTE DE CIENTÍFICOS, UNIVERSITARIOS Y PROFESORES (1973). *Por una política científica y tecnológica nacional*. En: Revista Ciencia Nueva, n. 22, p. 39. Buenos Aires: Ciencia Nueva, 1973.
- CROZIER, Michel. FRIEDBERG, Echard. *Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation*. Frankfurt: Hain, 1993.
- DIAS, Rafael; DAGNINO, Renato. *A política científica e tecnológica brasileira: três enfoques teóricos, três projetos políticos*. En: Revista de Economia, v. 33, n. 2, p. 91-113. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2007.
- ETZKOWITZ, Henry. *The Triple Helix. University-Government-Industry Innovation in Action*. Nueva York: Routledge, 2008.
- ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. *The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations*. En: Research Policy, v. 29, p. 109-123. Pensilvania: Elsevier, 2000.
- FISHMAN, Gustavo (The Equity Alliance). *Mobilizing educational research for equity*, 2014. Disponible en: <<http://vimeo.com/equityalliancehttp://vimeo.com/87115297>>.
- FUNTOWICZ, Silvio; RAVETZ, Jerome. *Science for the Postnormal Age*. Futures, v. 25, p. 735-755. London: Butterworth - Heinemann Ltd, 1993.
- GARGIULO, Gerardo; MELUL, Sara. *Análisis de los Programas Nacionales de Investigación de la Secretaría de Ciencia y Técnica*. En: OETIZA, Enrique (Dir.) La política de investigación científica y tecnológica en Argentina. Historia y Perspectivas, p. 317-338. Buenos Aires: CEAL, 1992.

GIBBONS, Michael; LIMOGES, Camille; NOWOTNY, Helga; SCHWARTZMAN, Simon; SCOTT, Peter; TROW, Martin. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: SAGE, 1994.

GIBBONS, Michael. *Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI*. Ponencia presentada en: Conferencia Mundial sobre Educación Superior. París: UNESCO, 1998.

GODIN, Benoit. *Writing performative history: the new new Atlantis?* Social Studies of Science, v. 28, n. 3, p. 465-483. London: Sage Publications, 1998.

GUSTON, David. *Between Science and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

HARTMANN, Dominik; PYKA, Andreas; HANUSCH, Horst. *Applying Comprehensive Neo-Schumpeterian Economics to Latin American Economies*. En: Structural Change and Economic Dynamics, v. 21, n. 1, p. 70-83. Georgia: Georgia Institute of Technology, 2010.

HESSELS, Laurens y VAN LENTE, Harro. *Re-thinking new knowledge production: a literature review and a research agenda*. En: Research Policy, v. 37, p. 740-760. Pensilvania: Elsevier, 2008.

HOLBROOK, J. Britt. *Peer Review*. En: MITCHAM, Carl; THOMPSON KLEIN, Julie; FRODEMAN, Robert (Eds.) *The Oxford Handbook of Interdisciplinarity*, p. 321-332. Oxford: OUP, 2010.

HOWALDT, Jürgen; SCHWARZ, Michael. *Social innovation: concepts, research fields and international trends*. Dortmund: IMO, 2010.

HURTADO, Diego. *La Ciencia Argentina: un proyecto inconcluso 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa, 2010.

HURTADO, Diego. *El fetiche de la innovación*. *Tecnología Sur-Sur*, 11 de sept. de 2014. Disponible en: <<http://www.unsam.edu.ar/tss/el-fetiche-de-la-innovacion/>>. Consultado: 17 de sept. de 2014.

IBARRA COLADO, Eduardo. *Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada*. En: *Educação & Sociedade*. v. 24, n. 84, p. 1059-1067. Campinas: Center of Studies Education and Society – CEDES, 2003.

LALICS - Latin American Network on Learning, Innovation and Competence Building. *Declaración “Aportes de la ciencia, la tecnología y la innovación a la inclusión social”*, 2014. Disponible en: <[http://lalics.org/images/fondo\\_banner/Declaraci%C3%B3n\\_LALICS.pdf](http://lalics.org/images/fondo_banner/Declaraci%C3%B3n_LALICS.pdf)>.

LEVESQUE, Peter. *Knowledge Mobilization Works*. Ottawa, 2009. Disponible en: <[www.knowledgemobilization.net](http://www.knowledgemobilization.net)>, fecha de consulta: 13 de jun. de 2009.

LLOMOVATE, Silvia; JUARROS, Fernanda; NAIDORE, Judith; GUELMAN, Anahí. *La vinculación Universidad – empresa: miradas críticas desde la universidad pública*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006.

MIROWSKI, Philip. *Science-mart. Privatizing American Science*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

NAIDORE, Judith. *Los cambios en la cultura académica*. Buenos Aires: EUDEBA, 2009.

NAIDORE, Judith. *Criterios de relevancia y pertinencia de la investigación universitaria y su traducción en forma de prioridades*. En: Revista electrónica de la Asociación de Sociología de la Educación, v. 4, n. 4, p. 48-58. Madrid: Asociación de Sociología de la Educación, 2011.

NAIDORE, Judith; PEREZ MORA, Ricardo (Coords.) *Las condiciones de producción intelectual de los académicos en Argentina, Brasil y México*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012.

NAIDORE, Judith. *Knowledge utility: From social relevance to knowledge mobilization*. En: Education Policy Analysis Archives, v. 22 n. 89. Arizona: Arizona State University, 2014.

OTEIZA, Enrique (Dir.) *La política de investigación científica y tecnológica en Argentina. Historia y Perspectivas*. Buenos Aires: CEAL, 1992.

PARCHOMOVSKY, Gideon. *Publish or Perish*. Michigan Law Review v. 98, n. 4, p. 926-952. Michigan: First Impressions, 2000.

- POLANYI, Michael. *The Republic of Science. Its Political and Economic Theory*. En: Shils, Edward (Ed.) *Criteria for Scientific Development. Public Policy and National Goals*, p. 1-21. Cambridge: MIT Press, 1968.
- RIP, A. *La república de la ciencia en los '90*. En: *Revista Zona Abierta*, n. 75/76. Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 1996.
- QI, Jie; LEVIN, Ben. *Assessing Organizational Efforts to Mobilize Research Knowledge in Education*. En: *Education Policy Analysis Archives*, v. 21, n. 2. Arizona: Arizona State University, 2013.
- SÁ, Creso; LI, Shannon; FAUBERT, Brenton. *Faculties of education and institutional strategies for knowledge mobilization: An exploratory study*. En: *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, v. 61 n. 5, p. 501-512. New York: Springer, 2011.
- SHINN, Terry. *La Triple Hélice y la Nueva Producción del Conocimiento enfocadas como campos socio-cognitivos*. En: *Revista Redes*, v. 9, n. 18. Buenos Aires: Instituto de Estudios Sobre Ciencia y Tecnología, UNQ, 2002.
- SKOLNIK, Merril. *Does counting publication provide any useful information about academic performance?* En: *Teacher Education Quarterly*. San Francisco, California: Council on Teacher Education, 2000.
- SLAUGHTER, Sheila; LESLIE, Larry. *Academic Capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- SMITH, Adrian; FRESSOLI, Mariano; THOMAS, Hernán. *Grassroots innovation movements: challenges and contributions*. En: *Journal of Clean Production*, v. 63, p. 114-124. Pensilvania: Elsevier, 2012.
- STILGOE, Jack; OWEN, Richard; MACNAGHTEN, Phil. *Developing a framework for responsible innovation*. En: *Research Policy*, v. 42, p. 1568-1580. Pensilvania: Elsevier, 2013.
- SUTZ, Judith. *The role of universities in knowledge production*. SciDev, abr. 2005. Disponible en: <<http://www.scidev.net/en/policy-briefs/the-role-of-universities-in-knowledge-production-.html>>.
- SUTZ, Judith. *The university industry government relations in Latin America*. En: *Research Policy*, v. 29, p. 279-290. Pensilvania: Elsevier, 2000.
- THOMAS, Hernán. *Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas*. En: THOMAS, Hernán FRESSOLI, Mariano; SANTOS, Guillermo (Orgs.) *Tecnología, Desarrollo y Democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social*. Buenos Aires: MINCyT-UNQ, 2012.
- UNESCO. Draft, *Declaration on Science and the Use of Scientific Knowledge, World Conference on Science*, Budapest, 1999.
- UNZUE, Martín; EMILIOZZI, Sergios. *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013.
- VACCAREZZA, Leonardo; ZABALA, Juan Pablo. *La construcción de la utilidad social de la ciencia. Estrategias de los investigadores académicos en biotecnología frente al mercado*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2002.
- VASEN, Federico. *Los sentidos de la relevancia en la política científica*. En: *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, v. 7, n. 19, p. 11-46. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES), 2011.
- VASEN, Federico. *¿Qué política científica para las humanidades? Espacios de crítica y producción*, n. 48, p. 43-52. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2012.
- VESSURI, Hebe. *Scientific Cooperation among Unequal Partners: the Strait-Jacket of the Human Resource Base*. En: GAILLARD, J. (Ed.) *Coopérations Scientifiques Internationales. Les Sciences Hors D'Occident au XXe. Siècle*, p. 171-185. Paris: ORSTOM Editions, 1996.
- VON SCHOMBERG, René "A vision of Responsible Research and Innovation". En OWEN, Richard; BESSANT, John; HEINTS, Maggie (Eds.) *Responsible Innovation*, p. 51-74. Londres: Wiley, 2013.

# CRISIS POLÍTICA Y TRANSICIONES EN VENEZUELA

## *POLITICAL CRISIS AND TRANSITIONS IN VENEZUELA*

*Carlos A. Romero*<sup>(\*)</sup>

Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela

**Resumen:** Venezuela ha conocido recientemente tres transiciones. La primera transcurrió entre la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez y el desarrollo de un modelo de democracia representativa. La segunda transcurrió entre la llegada de Hugo Chávez a la presidencia y su posterior fallecimiento. La tercera se desarrolla desde la muerte física de Chávez hasta la presidencia de su sucesor Nicolás Maduro. Este artículo analiza el desenvolvimiento de esas tres etapas, los actores que participan en ellas, las políticas públicas generadas así como su entorno social y económico, haciendo un énfasis en la situación actual y en sus proyecciones.

**Palabras claves:** Venezuela; Chávez; Maduro.

**Abstract:** Venezuela has recently seen three transitions. The first occurred between the fall of the strongman Marcos Perez Jimenez and the development of a model of representative democracy. The second elapsed between the arrival of Hugo Chávez to the presidency and his death. The third is developed from the death of Chávez to the presidency of his successor Nicolás Maduro. This article analyzes the development of these three stages, the actors involved in them, the government public policies and their social and economic environment, with an emphasis on the current situation and its projections.

**Keywords:** Venezuela; Chávez; Maduro.

---

(\*) Doctor en Ciencias Políticas. Profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. E-mail: <romecan53@hotmail.com>. Recibido en: 3.12.2015, aceptado en: 29.2.2016.

## 1 INTRODUCCIÓN

Pertenezco a una generación de politólogos venezolanos a quienes les enseñaron a comprender la política nacional con base en un enfoque considerado como el “paradigma” a seguir en la década de los setenta. Me refiero al llamado “Sistema Populista de Conciliación de Élités” diseñado por el reconocido profesor e investigador Juan Carlos Rey Martínez (REY, 1972; REY, 1989; REY, 1991).

Según este autor, el sistema político venezolano 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 y un apoyo mayoritario social, tanto del sector empresarial como de las clases medias y los sectores obreros y campesinos (REY, 1972; LEVINE, 1973; KORNBLITH, 2007).

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; SILVA, 1967; NAIM y PIÑANGO, 1984; ROMERO, 1986).

La coexistencia de esos diversos enfoques originó un importante debate en Venezuela, entre los analistas radicados en el país y los extranjeros que estudiaron la experiencia venezolana a la luz de los debates teóricos imperantes en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX.

Cabe recordar el aporte pionero de los politólogos estadounidenses Robert Alexander, John Martz, David Myers y Daniel Levine, quienes enfocaron sus estudios sobre los partidos políticos y las elecciones en Venezuela. Levine fue más allá de esos temas, en función de analizar cómo se compartía el poder político en el país, utilizando la literatura que enfatiza las relaciones corporativistas entre los actores principales y cómo se regulaban el cambio político y los conflictos entre ellos de una manera colegiada (LEVINE, 1973; MARTZ y MYERS, 1977; MC COY y MYERS, 2004; BOND, 1977).

El enfoque predominante ya citado definió a Venezuela como un caso “*sui-generis*” dadas las negociaciones entre los partidos y otros sectores importantes de la vida nacional, a fin de lograr un consenso sobre el carácter democrático del Sistema de Conciliación de Élités, la existencia de una nueva constitución, como fue la Constitución de 1961, el respeto a la autonomía de los poderes públicos y la convocatoria a elecciones periódicas (REY, 1972; ELLNER, 1977).

En el mundo y en América Latina se dieron previamente otros modelos parecidos a fin de establecer un juego democrático, tal como fue el caso de Noruega en la postguerra y el caso de Colombia, apenas unos meses anteriores a la caída del dictador venezolano Marcos Pérez Jiménez (el 23 de enero de 1958). El modelo venezolano se concretó con la firma del Pacto de Punto Fijo (de donde se deriva el vocablo “puntofijismo”) en el mes de octubre de 1958, un acuerdo firmado por los representantes de los partidos políticos AD, COPEI y Unión Republicana Democrática (URD), quienes se comprometieron a apoyar al candidato ganador en las elecciones presidenciales de diciembre de ese mismo año (REY, 1972; LEVINE, 1973).

El período histórico que transcurrió durante esos 41 años, de 1958 a 1999 presentó diversas características y generó múltiples interpretaciones y no es nada extraño que provoquen aún en nuestros días un interesante debate. La tesis con mayor apoyo es la que plantea que la estabilidad política alcanzada en Venezuela de 1958 en adelante se debió a la conjunción de dos factores determinantes: el régimen de partidos democráticos marcado por el bipartidismo de AD y de COPEI, con el concurso de otros partidos minoritarios y los ingresos petroleros que hicieron de la economía venezolana un modelo basado en el rentismo con el papel predominante del Estado (LEVINE, 1973; CARRERA, 1977; BAPTISTA, 1997; ÁLVAREZ, 2000; DUNNING 2008).

El “Sistema Populista de Conciliación de Élités”, conocido coloquialmente como el “Pacto de Punto Fijo” y también como el “puntofijismo” no tuvo (y no tenía por qué tenerlo) un desarrollo lineal sin la presencia de las disfunciones y críticas que caracterizan a cualquier proceso político. En primer lugar, el régimen tuvo que enfrentarse a cinco movimientos insurgentes en el seno de las Fuerzas Armadas. Nos referimos a las tres sublevaciones de carácter conservador del general Jesús María Castro León (1958 y 1960) y en la ciudad de Barcelona en 1960 (conocido como “El Barcelonazo”) y de los alzamientos de izquierda ocurridos en las ciudades de Carúpano y Puerto Cabello en 1962 (conocidos como “El Carupanazo” y “el Porteñazo” respectivamente), todos ellos dirigidos a derrocar al nascente régimen democrático (ROMERO, 2006; KORNBLITH, 1997; LEVINE, 1973).

En segundo lugar, el régimen tuvo que enfrentar la lucha armada, entre los años de 1960 a 1980 producto de la decisión de algunos sectores de izquierda radicados en el seno de Acción Democrática (AD), del Partido Comunista de Venezuela (PCV), en Unión Republicana Democrática (URD) y dentro de las Fuerzas Armadas y sectores sindicales, intelectuales y estudiantiles que como un todo se distanciaron del Pacto de Punto Fijo y se abocaron a tratar de implantar en Venezuela una revolución parecida a la cubana (CHILCOTE, 1970; ROMERO, 2011; CHALIAND, 2008).

Reducida la lucha armada en Venezuela a fines de los años sesenta, la mayoría de los sectores críticos que se habían levantado en contra del régimen canalizaron sus demandas dentro del marco de la lucha pacífica y la competencia electoral. Un grupo reducido continuó en el camino de la lucha armada y obtuvo de nuevo el apoyo de la Cuba revolucionaria (ROMERO, 2011).

En tercer lugar, esos sectores críticos, incluyendo aquellos que no se fueron a la lucha armada y que continuaron participando en la vida legal, evaluaron negativamente

al régimen de partidos en Venezuela, enfatizando la poca eficacia observada para hacer cumplir las promesas que los partidos mayoritarios habían ofertado en sus sucesivas campañas electorales (KARL, 1997).

De una manera u otra, algunos partidos políticos, los disidentes de los partidos políticos mayoritarios, las personalidades críticas y otros actores sociales se definieron a sí mismos como los “excluidos” del Pacto de Punto Fijo, incluyendo a los seguidores del ex-dictador Marcos Pérez Jiménez. Esto contó con los intentos de configurar unas candidaturas presidenciales de izquierda distintas al “puntofijismo” en las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales y las importantes candidaturas presidenciales y conservadoras del escritor Arturo Uslar Pietri en 1963, la del propio Pérez Jiménez para 1973 y la del conocido locutor de televisión Renny Ottolina en 1978. Estos dos últimos intentos no se concretaron; el primero por la enmienda constitucional de 1969 que le prohibió a Pérez Jiménez asumir su curul de senador (obtenida en diciembre de 1968) y aspirar a otro cargo público, incluyendo la presidencia de Venezuela y el segundo, por que Ottolina murió en un accidente de aviación en plena campaña electoral (KORNBLITH, 1997; NAIM y PIÑANGO, 1984; MC COY y MYERS, 2004; BAPTISTA, 1997; BLANCO, 1993).

En cuanto a la política exterior, los gobiernos venezolanos desarrollaron una diplomacia moderada entre 1958 y 1999 en donde sólo en momentos críticos internacionales tomaron una posición definida. Por una parte, Venezuela buscó tener una relación especial con Estados Unidos en donde se caracterizó al país como un aliado seguro y confiable en el marco del envío de más del 50% de la producción petrolera venezolana al mercado estadounidense. En segundo lugar, Venezuela procuró en el ámbito latinoamericano y caribeño promover el sistema democrático y la integración económica. En tercer lugar, Caracas buscó resolver los problemas limítrofes sostenidos con Colombia y con Guyana dentro de un proceso de negociación pacífica con esos países. Con Colombia, en referencia a la delimitación de áreas marinas y submarinas al norte del Golfo de Venezuela y en cuanto a Guyana, en torno a la justa reclamación de Venezuela de parte del territorio guyanés conocido como el territorio Esequibo en el marco del Acuerdo de Ginebra, instrumento jurídico firmado en el año 1966 por el Reino Unido, Venezuela y la entonces naciente república de Guyana. En cuarto lugar, promover una política exterior más activa en la procura de un orden mundial más equitativo (CARDOZO, 1998; ROMERO, 2006; BOND, 1977).

En este contexto, Venezuela fue – entre muchas iniciativas llevadas a cabo durante esos años – un importante miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) en donde defendió la democracia representativa frente a las dictaduras latinoamericanas y acusó a Cuba de injerencia en los asuntos internos del país, en tanto que fue promotora y fundadora de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, promovió en el seno de las Naciones Unidas el diálogo Norte-Sur, impulsó los acuerdos de integración de la ALADI y del Acuerdo de Cartagena, conocido más tarde como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como el Grupo de los Tres junto con Colombia y México, promovió los acuerdos de paz en Centroamérica junto a México y otros países, a través del Grupo de Contadora y estimuló el diálogo regional con la Comunidad Europea (conocida más tarde como la Unión Europea). Además, Venezuela fue uno de

los primeros países latinoamericanos que se acercó a los países caribeños, asiáticos y africanos (CARDOZO, 1998; ROMERO, C, 2006; BOND, 1977).

Cabe destacar que en este proceso diplomático e integracionista hubo importantes contratiempos, tanto internos como externos. La política exterior de Venezuela hacia Estados Unidos, Cuba, los temas fronterizos, la política petrolera y la integración económica no obtuvieron el apoyo unánime de los venezolanos. Hubo importantes críticas de sectores empresariales a esas iniciativas, tales como el rechazo de buena parte del empresariado privado a la incorporación de Venezuela a la OPEP y a la Junta de Cartagena en 1969; de sectores militares a las negociaciones territoriales con Colombia y con Guyana y algunas diferencias de los gobiernos de la época con sectores políticos internos, en cuanto a las políticas de asociación con Estados Unidos y de deslinde con Cuba (ROMERO, 2011; NAIM y PIÑANGO, 1984; MARTZ y MYERS, 1977).

De igual modo, Venezuela tuvo unos importantes desencuentros diplomáticos con Estados Unidos en relación a la creación de la OPEP, a la falta de apoyo de Washington a la promoción de la democracia en la región, a la invasión estadounidense a la República Dominicana en 1965, sobre la política de Estados Unidos hacia Nicaragua en los años ochenta, sobre el apoyo de Estados Unidos al Reino Unido en la Guerra de las Malvinas en 1982 y sobre los alcances de la política comercial hemisférica en la década de los noventa (MC COY y MYERS, 2004).

Así mismo, Venezuela sostuvo entre 1960 y 1974 unas importantes diferencias políticas e ideológicas con Cuba y ciclos negativos con Colombia, dado el cúmulo de tensiones fronterizas entre las dos naciones y relacionadas con contrabando, narcotráfico, movimientos armados, migraciones y la falta de un acuerdo sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas (BOND, 1977; ROMERO, 2011).

Para la década de los ochenta del siglo XX, Venezuela entró a una nueva etapa en la cual la crítica al sistema político no fue la exclusiva de los sectores insurgentes o ideológicos que se habían declarado tempranamente en contra del “puntofijismo”, sino más bien se extendió hacia otros sectores que habían apoyado al régimen y que ahora estaban en contra de los partidos mayoritarios y pedían una apertura política y una mayor equidad social. Al decir de un importante líder político de entonces, el pueblo estaba “bravo” y reclamaba la concreción de las promesas electorales de unos partidos que estaban perdiendo vertiginosamente su respaldo popular (NAIM y PIÑANGO, 1984; ROMERO, 1986).

Tres momentos históricos se convirtieron en los símbolos de ese movimiento crítico. Por una parte el hecho de la devaluación oficial del bolívar en 1983 frente al dólar, luego de muchos años con una tasa fija y con plena libertad de cambios, lo que llevó a la generación del fenómeno de la inflación y de una crisis cambiaria poco conocida en Venezuela. Por la otra, nadie predijo con exactitud la insurgencia social del 27 y 28 de febrero de 1989 conocida como el “Caracazo”, hecho social que sorprendió a los que todavía creían que Venezuela era un modelo estable que contaba con un amplio respaldo popular. Y en tercer lugar, ocurrió lo que pocos autores advirtieron, una insurrección militar (KORNBLITH, 2007).

En las Fuerzas Armadas de Venezuela se había desarrollado un grupo importante de oficiales y tropas fuertemente críticos del “puntofijismo” que se rebelaron en dos ocasiones en contra del presidente Carlos Andrés Pérez, en febrero y en noviembre de 1992. Estos dos intentos de golpe de Estado fracasaron en cuanto al objetivo de la toma del poder, pero generaron un fuerte y controversial impacto en la vida política de Venezuela y en el resto de América Latina (DIAMINT, 2005).

En este contexto, el “Viernes negro”, tal como se conoció el día que se devaluó la moneda por primera vez en muchos años, en 1983; el “Caracazo” en 1989 y las rebeliones militares de 1992, fueron los puntos visibles de una crisis generalizada del régimen de partidos conocido como el “puntofijismo”, crisis que duró varios años y en donde se dieron muchas contradicciones y disensos entre los actores políticos: los que querían salvaguardar lo que se había acumulado en términos democráticos y los que propugnaban un cambio de régimen (KORNBLITH, 1997; KORNBLITH, 2007).

El ex-presidente Rafael Caldera entendió muy bien en 1992 ese deseo de cambio y ofreció su liderazgo para recuperar el régimen y no cambiarlo. Caldera creyó que el problema estaba radicado en la degeneración del sistema político por la corrupción administrativa y por la ilegitimidad del régimen y que volviendo a los orígenes del proceso este podía salvarse. Pero él no pudo hacerlo y su gobierno (1994-1999) no pudo detener la ruptura de las élites y el movimiento de masas crítico que buscaba algo más que regenerar el sistema (CORRALES y PENFOLD, 2011).

Hugo Chávez, el líder militar más importante de las rebeliones de 1992, encarnó el deseo de cambio de los inconformes con el régimen democrático y a su vez reflejó el deseo de transformar la sociedad venezolana, de apostar por algo nuevo, en medio de la pérdida de consenso, de una severa crisis económica producto de la baja de los precios del petróleo, de la crisis cambiaria, del efecto desestabilizador de la deuda externa y de la ineficiencia estatal. Chávez ganó las elecciones presidenciales de 1999 y se abrió un nuevo capítulo en la historia del país (DUNNING, 2008; SMILDE y HELLINGER, 2011).

Con base en las consideraciones anteriores, el objetivo de este artículo es el de propiciar un análisis ponderado de la gestión pública durante los gobiernos de Hugo Chávez (1999-2013) y muy especialmente de Nicolás Maduro (2013) sobre una hipótesis de trabajo que plantea que en este momento se está observando una “crisis sin solución” en el régimen que se inició en 1999.

Se sostiene el argumento que a pesar de la desaparición física de Hugo Chávez en 2013 y de la actual crisis económica del país, alarmante desde el año 2014, el régimen no necesariamente está en su fase terminal. Todavía los actores que manejan al país desde 1999 tienen suficientes recursos materiales e inmateriales para sostenerse en el poder, a pesar del auge de la oposición, de una creciente crítica popular al régimen y de la propia metamorfosis del régimen hacia un camino autoritario (WEYLAND, 2003; WEYLAND, 2009).

Aparte de esta introducción dedicada a plantear unos antecedentes generales, en la segunda sección de este artículo se analiza la manera cómo se dio la transición en Venezuela de un régimen democrático reformista a un régimen revolucionario con una clara

tendencia liberal. En la tercera sección se estudia el comportamiento del gobierno del presidente Maduro a la luz de sus específicas condiciones externas e internas, haciendo énfasis en la coyuntura actual. En la cuarta sección se esbozan algunas conclusiones, se aportan algunas conjeturas y se proyectan algunas tendencias sobre el futuro cercano de Venezuela.

## 2 UNA TRANSICIÓN PREVISTA

Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales en Venezuela en diciembre de 1999 con el 56% de los votos válidos. En dicha ocasión, la mayoría de los analistas y periodistas especializados plantearon que se estaba dando un “parte aguas” en la vida política del país. En efecto, la coalición político-electoral que se había formado alrededor del carismático líder de las asonadas militares de 1992 y que ganó, tanto las elecciones parlamentarias de septiembre de 1999 como las elecciones presidenciales de diciembre de 1999, era una alianza heterogénea formada por diversos partidos, dirigentes políticos y grupos sociales, entre los cuales estaba una importante representación de oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de retiro (CORRALES y PENFOLD, 2011; DUNNING, 2008; SMILDE y HELLINGER, 2011).

En el marco de esa alianza destacaron esos oficiales retirados encabezados por Hugo Chávez, a quien se le había otorgado el sobreesimiento de la causa que lo tenía detenido, a través de una polémica decisión del presidente Caldera en 1994. Chávez y otros miembros del grupo insurreccional de 1992, habían decidido participar en las elecciones de 1998 luego de tener al menos hasta finales del año 1995 muchas reservas sobre la pertinencia del camino electoral para la toma del poder (CORRALES y PENFOLD 2011; CORRALES y ROMERO, 2013).

De alguna manera el país estaba preparado para una victoria del “chavismo”, tal como se fue conociendo al movimiento disidente encarnado por el líder carismático. AD y COPEI habían escogido respectivamente a dos candidatos presidenciales con bastantes limitaciones personales, el dirigente político Luis Alfaro Ucero y la ex-reina de belleza Irene Sáez; a su vez, el candidato “outsider” de origen empresarial (Henrique Salas Romer) no logró remontar las encuestas y el gobierno de Caldera no apoyó a ningún candidato. A esto hay que agregar la situación general del país evaluada negativamente por la mayoría de los votantes que sufragaron por Hugo Chávez y en menor medida por Salas Romer. Este último recibió al final del proceso el apoyo de AD y de COPEI en un intento desesperado de esos partidos de evitar la victoria de Chávez (GÓMEZ y PATRUYO, 2000; ROSS, 2011; MORGAN, 2011).

Desde un primer momento, la coalición electoral que llevó al “chavismo” al poder giró en torno a un programa político y económico orientado por tres objetivos principales, lo cual de alguna forma corresponde a tres variables típicas de los procesos revolucionarios. En primer lugar, se trataba de un grupo de líderes militares y civiles que por edad, procedencia social y profesional y su visión del mundo significó para la historia de Venezuela un desplazamiento de élites, cuyos simpatizantes fueron ocupando los poderes públicos al igual que la Administración Pública, las Fuerzas Armadas y la empresa

estatal Petróleos de Venezuela – PDVSA (MC COY y MYERS, 2004; LEVITZKY y WAY, 2010; TAGLIEFF, 2007; WEYLAND, 2003; WEYLAND, 2009).

En segundo lugar, los nuevos gobernantes rompieron con el pasado, diseñando una exitosa campaña mediática que colocaba en sus hombros la representación de algo cronológicamente diferente, acuñando así los conceptos de la “Cuarta” y de la “Quinta República”. La “Cuarta República” asignada a observar negativamente el período de la democracia representativa (1958-1999) y la Quinta República utilizada para observar el naciente régimen (KORNBLITH, 2006; DIETZ y MYERS, 2007).

En tercer lugar, diversos analistas, académicos y políticos venezolanos y extranjeros comprendieron que esa dirección política que desplazó a lo anterior y que rompía con el pasado tenía también un programa político que en los primeros años de su gestión fue definido como de izquierda y en el marco de la irrupción de gobiernos similares en América Latina a comienzos del siglo XXI (MC COY y MYERS, 2004; LINDBERG, 2009).

Desde un primer momento comenzó el debate sobre cómo clasificar el caso venezolano a la luz de la política comparada. Para algunos autores el chavismo correspondía a las características generales del populismo latinoamericano y para otros no era más que el ejemplo de un gobierno autoritario que comenzaba a desmontar la experiencia democrática venezolana. Para el resto, era un fenómeno revolucionario con características radicales (CORRALES, 2006; DIETZ y MYERS, 2007; HACHEMAOUI, 2012; COPPEDGE, 2005; MAINWARING, 2012).

Con la victoria de Chávez en 1998 quien ganó las elecciones con el 56.20% de los votos, con el ejercicio de su presidencia desde 1999 y con la convocatoria inmediata a un proceso constituyente, la promulgación de la nueva Constitución de 1999 y la realización de las siguientes elecciones presidenciales en el año 2000 (en donde Chávez volvió a ganar con 59.76% de los votos), se sembraron las bases de lo que va a ser una de las más controversiales experiencias latinoamericanas del siglo XXI.

Entre 1999 y el año 2002, se fue perfilando un modelo político “reformista” que tuvo como características principales el liderazgo carismático de Chávez, el apoyo mayoritario de las masas populares, la intención de controlar por medio del Estado la economía, el comercio exterior, la política fiscal y la política cambiaria y la des-institucionalización de las Fuerzas Armadas, de PDVSA y de otras empresas públicas (CORRALES y ROMERO, 2013; MAINWARING, 2012).

El país no chavista respondió a estas decisiones “gota en gota”. Por una parte, una representación del sector empresarial, del sector militar y parte del sector sindical, más sectores de la clase media profesional que habían apoyado a Chávez en 1999 y con menor fuerza en el año 2000, comenzaron a retirarle su apoyo. Esto fue seguido por la generación de un movimiento de la sociedad civil venezolana que comenzó a comprender que el chavismo era algo más que un gobierno de izquierda democrática y que en verdad se estaban echando las bases de un régimen que tenía una fuerte orientación liberal (COPPEDGE, 2005).

Este movimiento crítico llevó a una serie de manifestaciones políticas de carácter social y a la extensión de las reservas que desde 1992 tuvieron los dirigentes políticos

de los partidos democráticos sobre los líderes del nuevo régimen. La oposición venezolana que había quedado fracturada con las victorias presidenciales de Hugo Chávez y el triunfo del chavismo en una serie de otras elecciones pudo remontar el camino opositor a lo que ya se observaba como la pretensión de aplicar un modelo político excluyente y hegemónico, a pesar que casi la mitad de los venezolanos se oponían al nuevo régimen (MARTÍNEZ, 2012).

Entre el año 2001 y 2003, Venezuela asistió a un duelo sobre el poder. El gobierno y el oficialismo estaban interesados en profundizar su modelo y la oposición en rechazarlo. Tres acontecimientos históricos van a cambiar esa correlación cuasi-paritaria a favor del chavismo. Por una parte, las huelgas, paros laborales y empresariales y manifestaciones de la oposición y del empresariado y del sector sindical marcaron un momento en el cual parte de la oposición venezolana se definió por un cambio de régimen. Esto dio lugar a un clima insurreccional que explotó en abril del año 2002 con un acontecimiento singular: un grupo de militares y civiles opositores tomaron el poder en Venezuela por espacio de 48 horas y colocaron al dirigente empresarial Pedro Carmona como el presidente provisional del país. Chávez salió del poder y estuvo detenido y custodiado por parte del sector militar insurrecto (MARTÍNEZ, 2012; ROMERO, 2006).

Pero otro sector castrense se negó a secundar esa acción y presionó para el regreso de Chávez a la presidencia y la restauración del régimen chavista. Sin el respaldo mayoritario de las Fuerzas Armadas, sin el apoyo popular que en su mayoría reclamaba el retorno de Chávez al poder, sin un apoyo certero de la comunidad internacional que definió de manera casi unánime todo este proceso como anti-constitucional, más la existencia de fricciones internas dentro del grupo insurreccional; todo ello determinó que la rebelión cívico-militar de abril de 2002 durara muy poco tiempo en el poder (DIAMINT, 2005).

Sin embargo, el retorno del chavismo al poder, luego de ese corto intermedio se convirtió en una lección para el chavismo. Desde un primer momento, a Chávez y a sus seguidores les quedó claro que era necesario un “revolcón” en la estructura del poder en Venezuela. El primer paso fue aprovechar la coyuntura vivida y la división del liderazgo militar para definir de una vez por todas, que las Fuerzas Armadas no debían ser neutrales ni mucho menos opositoras al gobierno de Chávez. El proceso de depuración en el seno de esa institución fue directo y concreto, no sólo en términos personales en contra de los oficiales y tropas comprometidos con “el Carmonazo” (tal como se conoció el golpe de Estado de abril de 2002), sino en términos de una doctrina militar diferente, una politización permanente de la institución y un control interno. El segundo paso fue el de controlar a PDVSA y a su personal profesional y obrero (MAINWARING, 2012; MARTÍNEZ, 2012).

Luego de una huelga petrolera convocada por sectores profesionales y laborales dentro de PDVSA en diciembre de 2002, de un sucesivo proceso de cambios en la directiva de la empresa y de la suspensión de actividades por parte de algunos profesionales y técnicos, se produjo la semi-paralización de la industria petrolera en Venezuela, en cuanto a las tareas de explotación, refinación, transporte, mercadeo y actividades conexas, al igual que en el sector gasífero. Al concluir la huelga petrolera en febrero de 2003 y con

la expulsión de la empresa de alrededor de 18 mil empleados, el gobierno retomó el control absoluto de PDVSA y a su vez acabó con su perfil neutral-gerencial convirtiéndola en una pieza más en el proceso de control del sector público en Venezuela por parte de los nuevos gobernantes (DIAMINT, 2005; ROMERO, 2006).

Cabe destacar el importante rol que cumplieron la Organización de Estados Americanos (OEA), el Centro Carter y las Naciones Unidas, a través del Programa para el Desarrollo (PNUD) en fomentar un diálogo entre el gobierno y la oposición durante los años 2003 y 2004, diálogo que se plasmó en la formación de una mesa de negociación y acuerdos que trató de buscar una salida pacífica y democrática a la crisis venezolana y que desembocó en la convocatoria de un referéndum revocatorio presidencial en el año 2004 (MARTÍNEZ, 2012).

El control de las Fuerzas Armadas y de PDVSA no significó que el gobierno tuviera las manos libres para ejercer la hegemonía que deseaba implantar. Los sectores críticos en Venezuela contaron con el respaldo de una parte de la comunidad internacional a fin de advertir el eclipse democrático de un país que se encaminaba hacia un sendero revolucionario y excluyente. Por primera vez, las encuestas de opinión indicaban que en los sectores populares estaban germinando significativamente grupos críticos a la labor del gobierno, en la medida en que las cifras y los especialistas encargados de estudiarlas expresaban sendos déficits en el área socio-económica del país, en términos de desempleo e inflación y sobre todo en algunas fallas en los programas sociales (MAINWARING, 2012).

El gobierno y el partido de gobierno, el hasta entonces Movimiento V República (MVR) (Cambiará su nombre y su estructura en el año 2006 para llamarse desde entonces el “Partido Socialista Unificado de Venezuela”, PSUV) crearon en el año 2003 el sistema de las “misiones sociales” dirigidas a solventar los problemas más urgentes de la población; salud, educación, vivienda, empleo, en el marco de una cooperación estratégica con el gobierno de Cuba. El lanzamiento de estas misiones vino ligado a la convocatoria de un referéndum revocatorio del mandato del presidente Chávez realizado en agosto de 2004, el cual fue ganado por quienes dijeron que “no” a la salida constitucional del presidente Chávez, con un 59.1 % de los votos (ROMERO, 2006).

En el año 2005, la oposición partidista decidió no participar en las elecciones parlamentarias y de hecho le dio una “carta blanca” al oficialismo que ocupó todas las curules para ese período parlamentario hasta el año 2010. (Algunos diputados elegidos en las listas oficialistas rompieron más tarde con el chavismo y se formó una pequeña fracción parlamentaria disidente del régimen) (DIETZ y MYERS, 2007).

En el año 2006 se realizaron unas nuevas elecciones presidenciales en donde competieron el propio presidente Chávez para reelegirse por segunda vez y para comenzar su tercer período presidencial y el candidato unitario de la oposición, el entonces gobernador del estado Zulia Manuel Rosales. Chávez obtuvo la victoria con el 62.84% de los votos y Rosales obtuvo un 36.90% de los votos.

La elecciones de 2006 demostraron dos cosas. En primer lugar que el régimen se había consolidado y que durante la campaña electoral, el chavismo había perfilado y

extendido su doctrina socialista con la bandera del “socialismo del Siglo XXI”. Y en segundo lugar, que a pesar de tantas circunstancias adversas, la oposición mantenía una presencia electoral, social y mediática, en el marco de una polarización de la sociedad venezolana (DIETZ y MYERS, 2007).

En el año 2007 se convocó a un referéndum constitucional a fin de aprobar o no una serie de reformas constitucionales tendientes a abrir la oportunidad de la reelección presidencial indefinida y que en términos sencillos no fue más que el mecanismo central para el perfeccionamiento del control político del gobierno y del oficialismo sobre el país. Ese referéndum lo ganó la oposición por un escaso margen, 51% a 49% pero suficiente para que al gobierno no le quedara más remedio que manipular por la vía del Tribunal Supremo de Justicia la aprobación de todas las propuestas establecidas en la consulta (DUNNING, 2008).

Pero esto no es lo más importante. Se trataba del controlar el Poder Judicial para conseguir lo que buscaban el gobierno y el partido de gobierno: perfeccionar el control del poder Ejecutivo sobre el resto de los poderes públicos con el fin de profundizar no sólo el socialismo del Siglo XXI, sino la puesta en marcha de un programa de nacionalizaciones y privatizaciones de empresas privadas y la creación de un Estado empresario paralelo y de un sector privado afecto al gobierno que se conocerá más tarde con el nombre de los “Boliburgueses” (CORRALES y PENFOLD, 2011).

En el año 2010 se celebraron las elecciones parlamentarias para el período 2011-2016, en donde la oposición obtuvo una importante votación, 47% que no se refleja en el número de curules que favoreció al gobierno y al partido de gobierno (98 a 65). Pero esto no es lo más importante, sino que en materia del funcionamiento del nuevo período parlamentario los diputados de la bancada oficialista se comportan como si tuvieran la mayoría absoluta y no le reconocieron a la oposición su derecho a estar en la directiva de la Asamblea y de obtener algunas presidencias de las comisiones permanentes parlamentarias.

Los analistas de la situación venezolana no se sorprendieron de esta manipulación y más bien advirtieron que para ese entonces se había consolidado no sólo un régimen, sino sobre todo una manera de gobernar imperativa. En efecto, los fenómenos políticos del sectarismo y del ventajismo estaban también perfeccionándose, no sólo en el control de los poderes públicos, lo que llevó a cuestionar el principio de su respectivas autonomías, sino también en cuanto a la creciente compra por la vía directa del Estado o por la vía indirecta, a través de grupos afines al régimen, de plantas de televisión, estaciones de radio, páginas web, periódicos y otros medios de comunicación, dentro de una campaña mediática tendiente a reproducir narrativas, mensajes, imágenes y perspectivas afines al régimen.

Las limitaciones a la democracia, la reducción del espacio doméstico de la oposición, el control mediático y la toma del control de las instituciones públicas dieron lugar a la plena consolidación del régimen (TAGLIEFF, 2007; WEYLAND, 2009; CORRALES y PENFOLD, 2011).

La política exterior de Venezuela significó también una palanca fundamental en esta transición. Desde 1999 Venezuela es un país con una política exterior revisionista.

Esta conducta se observa en el tratamiento del tema de los derechos humanos, la oposición a la tesis de la ONU del “derecho a proteger”, la crisis del mundo árabe, la incursión de Estados Unidos en Irak, de la OTAN en Libia, en la presión sobre Siria, en su desacuerdo sobre las sanciones de Naciones Unidas en contra de Irán y Rusia, en relación al tratamiento político que se le debe dar a Estados Unidos, en la visión venezolana del socialismo del siglo XXI, en las diferencias de Venezuela sobre el tema del combate al narcotráfico y en relación al tema de la presencia guerrillera en Colombia (CORRALES y ROMERO, 2013; TAGLIEFF, 2007; WEYLAND, 2009; CORRALES y PENFOLD, 2011).

A principios del siglo XXI se abrió nuevamente un ciclo de gobiernos izquierdistas en la región. El eje anti-imperialista y anti-estadounidense y una política a favor de Cuba jugaron desde entonces un papel estelar en la creación y en el impulso de las políticas domésticas y exteriores de esos gobiernos. Venezuela es uno de ellos (CORRALES y ROMERO, 2013).

Venezuela ha ofertado ese “paquete ideológico” basado en la tesis del “socialismo del Siglo XXI”, que ofrece un modelo revolucionario con el papel predominante del Estado, la organización descentralizada del poder político, la reelección indefinida presidencial y la inclusión de los sectores desposeídos, dentro de varias formas de organización social y bajo la “sombra” del llamado poder comunal.

La política exterior bolivariana y la seguridad y defensa se fundamenta en la tesis de la guerra asimétrica, entendida esta como la puesta en práctica de una política defensiva social-militar del país ante cualquier agresión que se califique como tal, dentro de la idea de una supuesta correlación entre el enemigo externo y el enemigo interno (CORRALES y ROMERO, 2013).

La mezcla de unas raíces ideológicas marxistas, de tradición geopolítica y de significación histórica nacional; en este último caso basadas en la doctrina bolivariana y en la propia condición petrolera, han impulsado desde 1999 una manera de ejercer la diplomacia, de implementar una política exterior y de fundamentar una tesis sobre seguridad y defensa bastante singular, no sólo con respecto al período previo de la democracia representativa (1958 a 1999), sino también en forma comparada con el resto de las políticas exteriores de otros países de la región, inclusive de aquellos que se consideran aliados de Venezuela; tal es el caso de Cuba (CORRALES y ROMERO, 2013).

Las relaciones de Caracas con países que tienen una posición interna iliberal y una tendencia económica al estatismo, se constituyó por tanto en la prioridad de un diseño diplomático que ha contemplado no sólo la búsqueda de la reducción “*al mínimo vital*” de la dependencia de Venezuela de Estados Unidos, sino también la conformación de una estructura de poder que refleje un mundo multipolar y anti-capitalista.

Frente a la avalancha de este nuevo régimen, en el país ocurrieron dos situaciones no previstas. Por un parte, en junio de 2011 el presidente Chávez confirmó los rumores sobre su deteriorada salud y el comienzo de sus tratamientos que le redujeron su capacidad de dirigir el régimen. Y por la otra en ese mismo año, pero sobre todo a partir del año 2012 algunos economistas comenzaron a advertir sobre el advenimiento de un ciclo económico negativo para Venezuela, fundamentado en los datos que transmiten la

reducción de los ingresos petroleros por la caída de los precios del barril a nivel mundial; por el estancamiento de la producción petrolera de Venezuela, del Producto Interno Bruto (PIB), de las reservas internacionales, del desenvolvimiento errático de la política cambiaria, del diferencial de precios entre los productos subsidiados y no subsidiados y por la generación de una escalada inflacionaria.

Esto se ha visto acompañado por un incremento exagerado de las importaciones de bienes y servicios, más del 50% de ellas bajo el concepto de compras gubernamentales y por la caída vertiginosa de la industria privada, limitada esta en sus funciones por el control estatal y por el fracaso de los planes industriales y agrícolas del gobierno en las empresas nacionalizadas y en el experimento de las empresas de producción socialista y de las comunas. A esto se le añade el crecimiento exponencial de la economía informal, del contrabando fronterizo, de brotes de corrupción en la administración central y en el sistema de empresas estatales y en los programas sociales, entre ellos las misiones sociales.

En el marco de estos dos acontecimientos se celebraron las elecciones presidenciales de octubre de 2012 en donde compitieron el presidente Chávez ya en unas condiciones comprometidas por la enfermedad que lo aquejaba y el gobernador del estado Miranda, Henrique Capriles. Chávez resultó ganador con el 55.07% y Capriles sacó el 44.1 % de los votos en el contexto de una campaña oficialista orientada hacia la plataforma socialista y radical y la denuncia de la oposición sobre la conducta parcializada del Consejo Nacional Electoral.

### 3 UNA TRANSICIÓN INESPERADA

Hugo Chávez se dirigió al país por última vez y en su condición de presidente de la República el 8 de diciembre de 2012. En esa ocasión el líder del proceso bolivariano determinó que en caso de no irle bien en una nueva operación que se le tenía que practicar, asignaba la representación de su gobierno y del proceso chavista a Nicolás Maduro, el entonces Vicepresidente del Poder Ejecutivo. Imposibilitado de tomar posesión del cargo por cuarta vez y de acuerdo a una controversial decisión del Tribunal Supremo, se prolongó el mandato del presidente Chávez hasta su muerte, encargándose Nicolás Maduro desde ese momento de la presidencia de Venezuela hasta el 19 de abril de 2013, fecha en la cual se posesionó como presidente de la República para el período 2013-2019.

El Tribunal Supremo de Justicia dictaminó que el presidente Chávez no tenía que desincorporarse del cargo por la vía de la ausencia temporal o absoluta y que por lo tanto continuaba su gestión y que el juramento de ley para iniciar el nuevo período presidencial se podía postergar. De esta manera y bajo la tesis jurídica de la “continuidad administrativa” (por ser el mismo presidente saliente y entrante), el presidente Chávez continuó en su cargo, al igual que el Vicepresidente Nicolás Maduro. Esta decisión fue criticada por la oposición y definida por sus voceros como ilegal e ilegítima.

El presidente Chávez falleció el 5 de marzo de 2013 y por lo tanto el Vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro se encargó de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. El Consejo Nacional Electoral convocó a elecciones presidenciales a fin de

completar el periodo al cual había sido elegido Hugo Chávez en octubre de 2012. Con estos hechos se cerró otra etapa en la historia reciente del país.

El 14 de abril se dio la nueva elección presidencial, Nicolás Maduro ganó con una mínima diferencia, 50.61% de los votos, seguido de Henrique Capriles con un 49.12%, el candidato de la oposición quien obtuvo un sorprendente resultado. Nicolás Maduro se juramentó como nuevo presidente de Venezuela el 19 de abril de 2013, en medio de una fuerte crítica de la oposición que puso en duda los resultados electorales.

Quedan muchas cosas por discutir sobre el legado del presidente Chávez. Encabezó una revolución de tinte izquierdista en un país petrolero y consumista, en medio de un controversial entrenamiento de las masas en el credo socialista y la profesión de fe a un líder carismático que logró una proyección internacional y regional nunca vista en América latina y el Caribe desde los tiempos de Fidel Castro.

En segundo término, Chávez fue el líder fundamental de un grupo de políticos, intelectuales, militares, empresarios y dirigentes laborales y sociales que desplazaron a las élites tradicionales que habían gobernado al país desde 1958.

Y en tercer lugar, el presidente Chávez pudo mantener como jefe de Estado una serie de relaciones diplomáticas y comerciales con muchos países del mundo, varios de ellos sus socios y aliados, como Cuba, Irán, Siria, China y Rusia, con la mayoría de los países del orbe e inclusive mantuvo relaciones diplomáticas y comerciales con algunos gobiernos con quienes confrontó enormes problemas políticos, como lo fue Estados Unidos.

En cuanto al pasivo que Chávez dejó para la historia, cabe mencionar el alto costo que significó la polarización en Venezuela, la división ideológica y psicológica de sus habitantes, su hiper-presencia mediática y la tendencia a darle a la sociedad un tutelaje social que a la postre redujo las potencialidades de los venezolanos, al convertirlos fundamentalmente en meros recipientes de bienes y servicios subsidiados. No se puede dejar de lado su afanada tendencia a cercar a la empresa privada y a promover el estatismo con pocos resultados favorables y su poco apego por la institucionalidad.

Por otra parte, la delincuencia y los problemas de inseguridad siguen siendo problemas muy sentidos y sufridos por la población en todos sus estratos sociales. La mayoría de los indicadores internacionales sobre criminalidad dejan claro que Venezuela es uno de los países con mayor frecuencia de homicidios por habitante.

La Fuerza Armada Nacional Bolivariana, tal como se le conoce desde el año 2005 ha experimentado un profundo cambio como institución y en relación a su doctrina desde el año 1999, al dejar de ser una institución autónoma, para convertirse en el cuerpo armado del proceso chavista. De hecho, cuando el entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez reiteró que sus fuerzas armadas eran chavistas, no estaba diciendo algo extraño. La organización militar se ha “colonizado” por un grupo de militares retirados y activos que están a favor de la revolución bolivariana. Es dentro de este contexto que la Fuerza Armada se convierte en un tema prioritario para el gobierno de Maduro, en el momento en que se genera una gran incertidumbre sobre la era post-Chávez.

Cabe destacar cómo el régimen chavista ha avanzado en el control político y de inteligencia de la sociedad, pero no ha podido detener la crisis económica observada desde el año 2012. La caída de los precios del barril de petróleo, los resultados negativos del Producto Interno Bruto, la falta de reservas de divisas, la devaluación de facto y el aumento de precios de bienes y servicios, son la expresión más nítida de esa situación. Por otra parte, diversos sectores sociales claman por una mejoría de los sueldos y salarios y sigue aumentando el número de muertes violentas, destacándose el creciente número de asesinatos de funcionarios policiales.

Pero a pesar de una sensación de crisis generalizada, esta no se refleja en la pérdida de apoyo por parte del régimen y en una tendencia mayoritaria a favor de la oposición. ¿Por qué? Cuatro puntos son importantes: 1) El Gobierno sigue actuando como el principal proveedor de bienes y servicios; 2) La oposición luce dividida; 3) A la oposición le faltan recursos para garantizar el control de una votación que es manipulada por un ente electoral parcializado; 4) No hay ningún indicio de una intranquilidad militar. Por el contrario, se observa una creciente militarización del gobierno.

En otro orden de ideas, desde el punto de vista legislativo la llamada “Revolución Bolivariana” ha venido radicalizando su agenda intervencionista y estatista. Se trata de un paquete de leyes que comenzó a aprobarse en el 2007 y se aceleró en el 2010-2012 y en el 2013-2014 y que atentan directamente contra las libertades económicas frenando la producción y acorralando al sector privado de la economía.

La visión económica de la “revolución” se condensa en el modelo productivo socialista, tal y como reza en el Plan de Desarrollo Nacional Simón Bolívar (2007-13) y se observa en el Plan de la Nación para los años 2013-2019. Se desprende de estos textos que este control total se basa en la propiedad estatal de los factores de producción o en la regulación de los mismos. Un ejemplo claro es la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso de Bienes y Servicios que facilita la ocupación temporal de los factores de producción y coloca los derechos de propiedad en una situación de “concesión” del Estado venezolano.

En referencia al plano internacional, aparte de las manifestaciones de solidaridad de algunos Jefes de Estado y de gobierno con Venezuela en la ocasión de la enfermedad del presidente Chávez y de su posterior fallecimiento, el común denominador de las Cancillerías en la región, incluyendo al Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos, es el de aspirar a que esa transición “inesperada” originada por el fallecimiento del presidente Chávez fuera pacífica y bajo el marco constitucional. Los gobiernos extranjeros no querían que se diera un vacío político en el país por el hecho del fallecimiento del presidente Chávez ni que se dieran las condiciones para un régimen de facto en Venezuela (CORRALES y ROMERO, 2013).

Como una respuesta crítica a la globalización, se desarrolló una doctrina y una práctica anti-estatus heredada del Tercermundismo y de la cooperación Sur-Sur, pero que en el caso que nos ocupa ha contado con una plataforma más radical plasmada en todos los niveles, desde el tránsito de una política de alianzas extra-continental hasta el apoyo a partidos, organizaciones y personalidades de la izquierda mundial. Eso sí, Caracas ha contado para ello con recursos materiales y simbólicos (incluyendo el legado

de Hugo Chávez) dentro de lo que significan los nuevos medios de comunicación, las llamadas redes y otros tipos novísimos de información (CORRALES y ROMERO, 2013).

El gobierno del presidente Maduro ha continuado y a su vez ha profundizado esta plataforma internacional, aumentando la frecuencia de los viajes presidenciales y diplomáticos, los acuerdos bilaterales y la potenciación de las organizaciones regionales como CELAC, UNASUR y ALBA, que a pesar de sus dificultades intrínsecas; falta de consenso, trabas para el comercio intra-regional y singularidades de cada una de las políticas exteriores de esos países, representan una aspiración a cambiar tanto el escenario internacional como el regional. En el caso de Venezuela, esto pasa por los esfuerzos para deslindarse de Estados Unidos y fomentar una proyección mundial y regional diferente (CORRALES y ROMERO, 2013).

Desde un punto de vista mundial, el presidente Maduro ha podido sortear la idea de que esta presencia de Venezuela se debió fundamentalmente al liderazgo carismático del fallecido presidente Chávez y a los recursos materiales provenientes de los ingresos petroleros. A casi tres años de su gestión esos obstáculos se han superado en parte.

La oposición venezolana ha destacado la necesaria relación política y económica con Estados Unidos y cómo el gobierno de Maduro se ha dedicado a agrietarla. Se tiene el caso de Guyana, en donde la política de solidaridad internacional del gobierno de Maduro (y de Chávez) han enfriado el reclamo que Venezuela tiene sobre una parte del territorio guyanés, tomando ventaja Georgetown en sus iniciativas para redimensionar las áreas territoriales terrestres y marinas y submarinas que están en discusión con Venezuela desde la firma del Acuerdo de Ginebra en 1966. Y se ha observado cómo el gobierno bolivariano ha tenido una serie de contratiempos con el gobierno de Colombia en relación a la política fronteriza de ambos actores.

En otras ocasiones, sectores críticos de la diplomacia venezolana contemporánea han puntualizado la ideologización del servicio exterior de Venezuela y su falta de profesionalismo, la injerencia de Cuba en los asuntos internos y externos de Venezuela y la innecesaria creación de conflictos políticos y diplomáticos con algunos gobiernos europeos como España, sin llegar al rompimiento de relaciones, como se ha dado de forma circunstancial en los casos de Colombia, Honduras, Panamá y Paraguay y en un caso más definitivo con Israel.

Otra consideración interesante se encuentra en el tema de la defensa del gobierno de Maduro frente a las ya cíclicas campañas diplomáticas y mediáticas en su contra, las cuales ha podido dominar: Se ha mantenido en el poder, ha neutralizado las iniciativas multilaterales para evitar la elección de Venezuela como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ha frenado las iniciativas de condenar la gestión del gobierno en la Organización de Estados Americanos (OEA) y la denuncia de sus prácticas comerciales en la Organización Mundial de Comercio (OMC), más otras iniciativas domésticas por parte de la oposición venezolana, como la de aspirar a que la comunidad internacional considere ilegítimo al gobierno de Maduro, a Venezuela como un Estado forajido o para promocionar el cambio de régimen en el país.

Lo cierto es que hasta la fecha, Venezuela ha podido mantener y profundizar la plataforma diplomática e internacional que se diseñó desde los primeros años de

la revolución chavista, en el marco de una estructura internacional más compleja y menos antagonica, de transición hacia el multipolarismo, con un discurso predominantemente “progresista” y que en todo caso proporciona a Venezuela un papel menos costoso y menos negativo para quienes gobiernan el país, caso contrario cuando se trata de evaluar la crisis doméstica que tiene la nación (CORRALES y ROMERO, 2013).

Una consideración especial se merece la creciente preocupación de gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y personalidades mundiales y regionales sobre el estado de los derechos humanos en el país, sobre la detención arbitraria de líderes y activistas políticos y sobre la inhabilitación de candidatos de la oposición postulados para las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015. Todo esto ha llevado a que una buena parte de los actores internacionales comprometidos con el ejercicio democrático en el mundo vean con reservas la aplicación del estado de Derecho y el ejercicio democrático en Venezuela (MORSE, 2012).

Mientras tanto, Estados Unidos y la alianza occidental han mejorado sus relaciones con Irán y con Cuba, socios de Venezuela y con otros países simpatizantes de la causa revolucionaria. Sin embargo, las relaciones diplomáticas y comerciales entre Estados Unidos y nuestro país confrontan considerables obstáculos. El gobierno del presidente Maduro ha tenido que responder a los señalamientos, acusaciones, puntos de vista y reservas que diferentes actores de la vida estadounidense tienen sobre Venezuela, dentro del contexto de una crítica permanente de ellos sobre las limitaciones democráticas internas.

La posición del gobierno bolivariano sobre Estados Unidos se ha nutrido de la larga experiencia de los países que han tratado de desarrollar una política distante de los intereses de Washington. En el caso de Venezuela se ha ido más allá y en verdad, Venezuela ha sido un *troublemaker* de una importancia singular, algo que no se veía en América Latina y el Caribe desde el comienzo de la Revolución Cubana (CORRALES y ROMERO, 2013).

Venezuela presenta una severa crisis de gobernabilidad con el derrumbamiento económico, el crecimiento del crimen, la disfunción del sector público, la reducción de la producción petrolera, la demanda insaciable de dólares y la fuga de capitales. Esta crisis doméstica hace mucho daño a la capacidad del gobierno bolivariano de conducir una política exterior coherente. Como las ganancias de mantener un discurso antiimperialista radical parecen disminuir y la crisis de gobernabilidad del país se ha ampliado, Venezuela observa una conducta ambivalente.

Lo que sí es cierto es que Estados Unidos ha decidido llevar adelante una confrontación indirecta con Venezuela, creándole más problemas al gobierno de Maduro, pero de manera “sutil”: atacando la supuesta vinculación de su liderazgo militar con el narcotráfico, apoyando a Guyana en su política de alterar lo estipulado en el Acuerdo de Ginebra y en general, en el asunto de la reclamación venezolana sobre parte del territorio de ese país, presionando a los gobiernos latinoamericanos para que se pronuncien sobre la violación de los derechos humanos en Venezuela y reduciendo las facilidades para que Venezuela pueda salir de esta enorme crisis económica.

Durante el año 2014, se agudizó la crisis económica por el derrumbe de los precios petroleros, el déficit de la balanza de pagos, el peso de la deuda externa, la inflación y el crecimiento de la economía informal. Parte de la oposición promovió las manifestaciones callejeras y la protesta social, respondiendo el gobierno con una discutida acción represiva y judicial que en muchos casos puso en duda el talante democrático del régimen.

En el año 2015, el país presenta un balance poco optimista. A la caída de los precios del petróleo se le unen el alto costo de la vida, el auge de la delincuencia, la escasez de bienes y servicios y sobre todo la creciente crítica sobre el proyecto político que se inició en 1999. Esto también tiene su expresión internacional. El llamado socialismo del Siglo XXI ya no llama la atención, ni a los que temían su propagación continental ni a los que lo recibían con una emoción desmedida. La mayoría de las instituciones económicas de la región como el BID, el FMI, el BM y la CEPAL han pronosticado una reducción entre -5% y -9% del PIB para el año 2015.

Para el gobierno, su visión de la realidad se basa en la tradicional tesis conspirativa que de alguna forma achaca el origen de la crisis a una manipulación de Estados Unidos y sus aliados, a fin de reducir el poder de Rusia y de sus amigos, entre los cuales se encuentra Venezuela. La explicación favorita de la mayoría de los voceros de la oposición se basa en el impacto de la reducción de los precios del barril de petróleo como la principal causa de la crisis económica que vive el país.

Ambas posiciones no recogen con exactitud lo que está pasando. En verdad lo que se está viviendo es una crisis general de un modelo económico instaurado progresivamente y basado en un gasto público expansivo, en un control de cambio asfixiante, en la cruzada en contra del capital privado y en la generación de un movimiento consumista deformado, sea ya por el diferencial de precios, por las compras nerviosas o por la oportunidad de contrabandear bienes y servicios.

#### 4 CONCLUSIONES Y PROYECCIONES

Con este artículo se aspira a dar una visión general sobre los últimos cincuenta y siete años de la vida republicana de Venezuela. Para ello se ha dividido la narrativa en dos momentos. Uno que va desde 1958, fecha del derrocamiento del gobierno de facto de Marcos Pérez Jiménez hasta la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999. Y la otra que se desarrolla desde esa fecha hasta nuestros días.

En cuanto a la primera etapa conocida como el Sistema Populista de Conciliación de Élite o “puntofijismo”, cabe destacar cómo los fundamentos que llevaron a ese sistema a perdurar por cuarenta años y a evitar su derrocamiento fueron cuestionados y reemplazados por otros fundamentos que a su vez están siendo criticados por otro grupo de venezolanos. De esta manera se pudiera pensar que la discusión sobre historia reciente de Venezuela ha transcurrido entre los encuentros y desencuentros de al menos tres debates.

En primer término, me estoy refiriendo al consenso alcanzado por las élites que derrocaron a Pérez Jiménez y crearon el puntofijismo, el cual se contraponen al acuerdo alcanzado por Hugo Chávez y sus seguidores. El primero de ellos se basó en la negocia-

ción política y en los pactos y acuerdos alcanzados bajo la idea de la mayoría relativa y la voluntad general. El segundo de ellos se basa en la tesis de la mayoría absoluta y la voluntad única, en la “oclocracia”.

Un segundo concepto es el de la neutralidad de las Fuerzas Armadas. En el primer período estudiado, la no beligerancia del estamento militar en los asuntos políticos de la Nación fue una *conditio sine qua non* para la buena marcha del sistema. En el segundo período analizado, la politización de las Fuerzas Armadas y su beligerancia son consideradas como parte fundamental de la unión cívico-militar que gobierna desde 1999.

Un tercer concepto divergente entre las dos etapas es el del desarrollo económico. Para el primer período se consideró que con el capitalismo mixto y con la participación del Estado y de la empresa privada se lograría una sociedad equitativa. Durante el período que va desde el año 1999 hasta nuestros días, se considera que el estatismo y el socialismo son los instrumentos fundamentales del desarrollo, incluyendo los conceptos de la transferencia directa de los recursos materiales a la población, el tutelaje del Estado, la organización del pueblo a través de las comunas y desde luego, la concreción de un cerco legal e institucional a la iniciativa privada.

En definitiva, lo que contrasta es una visión política basada en la sociedad y en una visión política basada en el Estado como las palancas divergentes de dos propuestas sobre lo que debe ser un país. En función de esta consideración, cabe destacar la dificultad que tiene una sociedad polarizada, dentro de la contradicción permanente de un gobierno que aspira a profundizar un modelo basado en la idea de la democracia participativa y protagónica y en la oferta opositora de una nueva transición que aspira ir por el camino de la democracia liberal y la potenciación de la sociedad civil. De esta reflexión se origina una advertencia: que las propuestas intermedias del Estado social de derecho, de la democracia de partidos y del “reformismo” se reducen en cuanto a su *praxis* ante los planteamientos polarizantes de la profundización del régimen *versus* el cambio de régimen.

Desde luego que de esta discusión quedan algunos elementos importantes que considerar. En cada uno de estos modelos, se observa la contradicción permanente entre la aspiración de concretar un modelo de sociedad y un régimen político determinado y las limitaciones para llevar a cabo esos propósitos.

Una pregunta que pasa de un lado a otro es la referida a la cultura política y el apoyo popular a cada una de estas iniciativas. En la etapa del puntofijismo hubo la creencia generalizada que el venezolano había superado su visión paternalista y caudillista de la política y que habían logrado importantes avances en su comportamiento cívico y en su apego a la democracia. Es más, muchas de las críticas que recibe el Sistema de Conciliación de Elites están orientadas a plantear que éste fue el producto de un pacto por arriba y que no tomó en cuenta a las mayorías populares las cuales eran tan solo protagonistas en el momento electoral (PÉREZ SCHAEL, 1993; URBANEJA, 1991).

Ahora bien, el estudio minucioso de las encuestas de opinión de la época y de diversos estudios sobre cultura política que se administraron en esos años reportan, junto con los resultados electorales que obtuvieron los disidentes del sistema en los sucesivos

procesos electorales, que no hubo una unanimidad, entre 1958 y 1999, en cuanto a los valores democráticos y la capacidad de aprendizaje del venezolano. Pero hay algo más interesante: tal como se demostró con el viraje de las mayorías hacia la oferta iliberal de Chávez, esa cultura democrática no se expandió y no permaneció en el tiempo tal como se hubiera querido ver (URBANEJA, 2000).

De igual forma, pero con un contenido diferente, la aspiración de la dirección política del nuevo régimen que se instaló progresivamente en Venezuela a partir de 1999, es la de implantar una cultura de izquierda revolucionaria fraguada en los moldes históricos del marxismo-leninismo que se ha manifestado en el uso del color rojo, en la polarización de la sociedad, en la propagación de la idea de la lucha de clases, del antagonismo social y de la sociedad tutelada bajo la tesis de la solidaridad comunal.

En ninguno de los dos casos, las cosmovisiones apuntadas se han completado, dada la existencia de unas prácticas sociales que de alguna manera han impedido su concreción. En primer término, la práctica social que cruza a ambas experiencias es la del populismo, entendido esta como la relación paternal entre el Estado y la sociedad que en el caso venezolano tiene como instrumento central el ingreso petrolero y como consecuencia de ello, la generación de una transferencia directa de recursos y una plataforma de pagos que va desde el tema salarial y los anexos laborales hasta la tolerancia de la corrupción administrativa, concebida esta como una forma de acumulación “originaria” capitalista (VERA, 2005),

A esta visión “economicista” utilizada por varios autores con el fin de explicar la lealtad al régimen (en los dos casos estudiados), se contraponen otra práctica social; tal es la del clientelismo político, basada en la militancia partidista y dentro de la concreción de un aparato ideológico y mediático en procura de un apoyo total al régimen. Si bien es cierto que en el período 1958-1999, esta política se basó en una vía indirecta y la nueva política a partir de 1999 en la vía directa – y sin muchas limitaciones –, ninguna de ellas evitó la presencia de un desarraigo político, lo que pudiera explicar, al menos en parte, el paso de una transición a otra.

Despejados estos problemas teóricos valdría la pena concluir este artículo con la presentación de algunos elementos coyunturales que a modo de conjetura caracterizan la situación actual en Venezuela. Desde el punto de vista político, cabe destacar que el país se mueve en torno a las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015. El gobierno procura hacer útil su ventajismo al usufructuar y parcializar al sector público a su favor, como también la maquinaria partidista, la ingeniería electoral en cuanto a las inhabilitaciones de algunos candidatos de la oposición, la distribución de los cargos electorales, la puesta en duda de la pertinencia de una tarjeta unitaria de la oposición para participar en las elecciones parlamentarias y la continua descalificación de la oposición.

La oposición en tanto, observa el crecimiento de su opción electoral en las encuestas y mantiene una unidad precaria pero suficiente para contrarrestar lo que significa el peso asimétrico del poder que tienen el gobierno y el partido de gobierno, el PSUV.

Desde punto de vista económico, está a la vista que la situación de Venezuela es bastante paradójica. Por una parte, saltan los escándalos de corrupción administrativa,

las alertas sobre que no hay dólares y la crítica a la política económica del gobierno. Pero por la otra, hay circulante en la calle, no hay indicios de la paralización de la economía, aunque sí un ajuste en materia de precios, en materia de impuestos y en materia de divisas. En este caso, hay que recordar que el gobierno no ha tomado una decisión sobre temas cruciales como lo son el aumento de la gasolina, la unificación del precio del dólar y el recorte de los gastos de PDVSA.

Frente a este panorama surge la duda sobre cómo está y cómo se proyecta a futuro la economía venezolana. En verdad, ella es el resultado de varios sectores que funcionan al mismo tiempo: el subsidiado, el de la economía del dólar y el de la economía “negra”. Además de esas dimensiones está la economía tradicional, la cual depende del gasto público y de las exportaciones e importaciones legales. En materia de exportaciones lo que reporta la situación actual es la reducción por más de un 50% de las ventas petroleras, dada la caída de los precios mundiales del barril de petróleo venezolano. En materia de importaciones, estas han bajado un 30%, si se compara con los resultados del año 2012, aunque hay que tomar en cuenta que ese año fue considerado por los expertos como “anormal”.

Desde la óptica de la dinámica social, uno de los más importantes problemas que tiene Venezuela es el referido a la ausencia del orden público. El Estado de Derecho, las instituciones dedicadas al tema de la seguridad y el accidentado mundo penal son algunos elementos que por su estado de descomposición actual, no garantizan que se pueda llevar adelante una política pública eficaz y eficiente que reduzca la indefensión del ciudadano frente a la violencia social y la violencia de Estado.

En efecto, “los partes” diarios sobre hechos contrarios a lo jurídico, la interpretación por la libre de las leyes y reglamentos y las presiones cotidianas sobre las organizaciones dedicadas a la denuncia de las violaciones de los derechos humanos, nos demuestran cómo se ha agigantado la distancia entre el derecho a la seguridad de personas y bienes y la asfixiante realidad delictiva, corrupta e informal. El toque de queda “de hecho” después de las ocho de la noche, la inseguridad para transitar por las calles y avenidas, el innovador robo desde una moto, el asalto a plena luz del día, la dificultad para conseguir bienes y servicios, la peligrosa desviación de la función pública y el desconocimiento del debido proceso, son apenas algunos puntos que llaman la atención.

El país presenta un balance poco optimista. A la caída de los precios del petróleo se le une el alto costo de la vida, el auge de la delincuencia y la escasez de bienes y servicios. Y el país de los humildes, el de la clase media empobrecida, el de los obreros, campesinos y excluidos se empieza a dar cuenta que su vida depende de la casualidad y del temperamento de alguien. Y otros piensan si es pertinente emigrar. Pero ni esto ni aquello es una condición suficiente para plantear que el país ya está colapsado, aunque pudiera estar dirigiéndose hacia esa dirección si no se corrigen los males señalados.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Ángel. (Coord.). *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, UCV. 1997.

- ÁLVAREZ, Ángel. *La Democracia Delegativa y Muerte de la Constitución*. En: Fundación Manuel García Pelayo. p. 743-759. Caracas: Fundación Manuel García Pelayo, 2000.
- BAPTISTA, Asdrúbal. *Teoría Económica del Capitalismo Rentista. Economía, Petróleo, Renta*. Caracas Ediciones IESA, 1997.
- BLANCO, Carlos. *Venezuela, Del Siglo XX al Siglo XXI: un Proyecto para Construirlo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1993.
- BOND, Robert. *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*. New York: New York University Press, 1977.
- CARDOZO DE DA SILVA, Elsa. *Cuarenta años después: la política exterior que tuvimos y la que necesitamos*. En: Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. v. IV, n. 1, p. 43-63, ene-jun. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES), Universidad Central de Venezuela, 1998.
- CARRERA DAMAS, Germán. *Historia Contemporánea de Venezuela. Bases Metodológicas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, 1977.
- CHALIAND, Gérard. *Les Guerres Irrégulières*. Paris : Gallimard, 2008.
- CHILCOTE, Ronald H. *Revolution and Structural Change in Latin America. A Bibliography on Ideology, Development and the Radical Left (1930-1965)*. Stanford: Stanford University Press, v. 2, 1970.
- COPPEDGE, Michael. *Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal*. En: Jorge Domínguez y Michael Shifter (Eds). *Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina*, p. 183-212. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- CORRALES, Javier y ROMERO, Carlos A. *U.S.-Venezuela Relations since the 1990's: Coping with Mid-Level Security Threats*. En: Contemporary Inter-American Relations Series. New York: Routledge Press, 2013.
- CORRALES, Javier and PENFOLD, Michael. *Dragon in the Tropics. Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela*. Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2011.
- CORRALES, Javier. *Hugo Boss. How Chavez is refashioning dictatorship for a democratic age*. En: Foreign Policy, jan-feb, p. 32-40. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.
- DIAMINT, Rut. *Cuestiones Militares en América Latina*. En: Jorge Domínguez y Michael Shifter (Eds). *Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina*, p. 47-81. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- DIETZ, Henry and MYERS, David. *From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru*. En: Latin American Politics and Society, v. 49, n. 2, p. 61-70. Miami: University of Miami, Center for Latin American Studies, 2007.
- DUNNING, Thad. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- ELLNER, Steve. *Recent Venezuelan Political Studies: A Return to Third World Realities*. En: Latin American Research Review. v. 32, n. 2, p. 201-218. Pittsburgh: Latin American Studies Association, 1997.
- GÓMEZ CALCAÑO, Luis; PATRUYO, Tharalí. *Entre la Esperanza Popular y la Crisis Económica. Transición Política en Venezuela*. En: Cuadernos del CENDES. Dossier: Globalización, Reestructuración y Transformación Territorial, ene-abr, p. 199-246. Caracas: CENDES, Universidad Central de Venezuela, 2000.
- HACHEMAOUI, Mohammed. *La rente entrave-t-elle vraiment la démocratie? Réexamen critique des théories de « l'État rentier » et de la « malédiction des ressources..* En : Revue française de science politique v. 62, n. 2, abr, p. 207-230. Paris: Institute du Science Politique, 2012.
- KARL, Terry Lynn. *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press, 1997

- KORNBLITH, Miriam. Venezuela. *De la Democracia Representativa al Socialismo del Siglo XXI*. Borrador, Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 2007.
- KORNBLITH, Miriam. *Crisis y transformación del sistema político: nuevas reglas de juego*. En: Álvarez, Ángel (Coord). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, p. 1-31. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 1997.
- LEVINE, Daniel. *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- LINDBERG, Staffan. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- MAINWARING, Scott. *From Representative Democracy to Participatory Competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics*. En: APSA. *Perspectives on Politics*. dec.- 2012, v.10, n. 4, p. 955-967. Washington: APSA, 2012.
- MARTÍNEZ MEUCCI, Miguel. *Apaciguamiento. El Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*. Caracas: Alfa Editores, 2012.
- MARTZ, John y MYERS, David J. *Venezuela: the Democratic Experience*. New York: Preger Publishers, 1977.
- MC COY, Jennifer y MYERS, David J. *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.
- MORGAN, Jana. *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2011.
- MORSE, Yonatan L. *The Era of Electoral Authoritarianism. Review article*. En: *World Politics*, jan. 2012, p. 161-198. Princeton: Princeton Institute for International and Regional Studies, 2012.
- NAIM, Moisés y PIÑANGO, Ramón. *El Caso Venezuela. Una Ilusión de Armonía*. Caracas: IESA, 1984.
- PÉREZ SCHAEEL, María Sol. *Petróleo, Cultura y Poder en Venezuela*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, 1993.
- REY, Juan Carlos. *La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- REY, Juan Carlos. *El Futuro de la Democracia en Venezuela*. Serie Estudios. Caracas: IDEA, 1989.
- REY, Juan Carlos. *El Sistema de Partidos Venezolano*. En: *POLITEIA*, n. 1. Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela. p. 175-230, 1972.
- ROMERO, Aníbal. *La Miseria del Populismo*. Caracas: Editorial Centauro, 1986.
- ROMERO, Carlos A. *Jugando con el Globo. La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas: Ediciones B, 2006.
- ROMERO, Carlos A. *Cuba y Venezuela. La génesis y el desarrollo de una utopía bilateral*. En: Luis Fernando Ayerbe (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*, p. 159-202. Barcelona, España: Icaria Editorial, IEEI-UNSP, CRIES, 2011.
- ROSS, Michael. *Does Oil Hinder Democracy?* En: *World Politics*. v. 53 n. 3, p. 325-61. Princeton: Princeton Institute for International and Regional Studies, 2011.
- SILVA MICHELENA, José Agustín. *Exploraciones en Análisis y Síntesis*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1967.
- SMILDE David y HELLINGER, Daniel. *Venezuela's Bolivarian Democracy Participation, Politics, and Culture under Chávez*. Durham, NC: Duke University Press, 2011.
- URBANEJA, Diego Bautista. *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del Siglo XX*. Caracas: Centro de Formación y Adiestramiento de Petróleos de Venezuela y sus Filiales, 1991.

URBANEJA, Diego. *El Proceso Constituyente Venezolano de 1999 y el Concepto de lo Político de Carl Schmitt*. En: Fundación Manuel García Pelayo, p. 761-781. Caracas: Fundación Manuel García Pelayo, 2000.

VERA, Leonardo. *Gobernabilidad y Estado Rentístico: el valor estratégico interno del recurso Petrolero*. En: María Ramírez Ribes (Compilación y Prólogo), *Gobernanza, laberinto de la democracia*, p. 255-256. Caracas: Club de Roma, 2005.

WEYLAND, Kurt. *The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory*. En: *Comparative Politics*, v. 41 n. 2, p. 145-164. New York: Graduate Center, CUNY, 2009.

WEYLAND, Karl. *Economic Voting Reconsidered: Crisis and Charisma in the Election of Hugo Chávez*. En: *Comparative Political Studies*. n. 36. Washington: SAGE, sept., n. 7 p. 822-848, 2003.

# EXPERIENCIAS EN PROCESOS DE DDR EN COLOMBIA 2006-2015: APLICACIÓN EN LOS ESTADOS DE CONFLICTO – POS CONFLICTO

*EXPERIENCES IN DDR IN COLOMBIA 2006-2015 PROCESSES:  
APPLICATION IN STAGES CONFLICT – POST-CONFLICT*

Sandra Manrique Díaz<sup>(\*)</sup>  
Escuela Superior de Guerra, Bogotá, Colombia

**Resumen:** En Colombia los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración – DDR se llevan a cabo en medio de un conflicto armado interno, condición que se constituye en el mayor obstáculo para su éxito, razón por la cual es pertinente identificar los factores que, bajo tales condiciones, se deben tener en cuenta para lograr la reintegración de más de 10.000 miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo – FARC-EP. Esta desmovilización es previsible, independientemente de la firma del Acuerdo Final, producto de los diálogos de paz que adelantan el gobierno colombiano y esa organización armada desde septiembre de 2012.

**Palabras claves:** Colombia; Desarme Desmovilización y Reintegración; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

**Abstract:** In Colombia the processes of Disarmament, Demobilization and Reintegration – DDR are carried out in the midst of an internal armed conflict, a condition which constitutes the greatest obstacle to his success, because it is relevant to identify the factors that, under such conditions, should be considered to achieve the reintegration of more than 10,000 members of the revolutionary armed forces of Colombia – people’s Army – FARC-EP. This demobilization is expected, regardless of the signing of the Final Agreement, product of the dialogues of peace carried out the colombian government and that armed organization since september of 2012.

**Keywords:** Colombia; Disarmament Demobilization and Reintegration; Revolutionary Armed Forces of Colombia.

---

(\*) Magister, investigadora del Núcleo Derechos Humanos, DICA y Justicia de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. El presente artículo hace parte del trabajo que la autora realizó para optar por el título. *E-mail:* samadi2709@gmail.com. Recibido em: 11.11.2015, aceptado em: 30.12.2015.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración – DDRs son de la mayor relevancia en términos de materialización de Derechos Humanos en Colombia, porque en la medida en que contribuyen a la disminución de la intensidad del conflicto y a esclarecer sus causas, son un aporte significativo para superarlo. Se analizó la oferta institucional en el período 2006-2014, teniendo en cuenta la capitalización de las experiencias de los últimos años a nivel interno, identificando los nuevos escenarios y desafíos a los que se enfrentan desmovilizados, víctimas y comunidades receptoras, con miras a lograr que próximos DDR en Colombia sean exitosos.

Partiendo del reconocimiento de que el conflicto armado ha implicado para la sociedad colombiana enormes costos en términos económicos y humanos, afectando negativamente sus posibilidades de desarrollo y que además el Derecho Internacional Humanitario – DIH no siempre ha sido respetado, el análisis cobra mayor relevancia al considerar que la verdadera reintegración de los miembros de las FARC-EP es decisiva para la construcción de una paz estable y duradera (COLOMBIA; FARC-EP, 2012), independientemente del momento en que se verifique el cese del conflicto armado interno colombiano.

## 2 DEFINICIONES

Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración – DDR, tienen como finalidad:

[...] consolidar a corto plazo los logros alcanzados en materia de seguridad y, en el largo, estimular el desarrollo socioeconómico sostenible de un país... Para esto es necesario ejecutar medidas que permitan la inserción y permanencia a la vida legal de la población desmovilizada.” (COLOMBIA; CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2008, p. 6).

No siempre los procesos DDR han sido exitosos; algunos han fracasado y no aportaron algo a la reconstrucción del respectivo país, ni a la seguridad de las personas en cuyo entorno se desarrollaron; por el contrario, dieron lugar a nuevas hostilidades. Por esa razón, partiendo de la conveniencia de tener en cuenta los aprendizajes obtenidos en los procesos DDR como referente para prevenir situaciones adversas, en diciembre del año 2006 la Organización de Naciones Unidas – ONU, publicó el documento *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards – IDDRS*, o “Estándares Integrados”, documento que definió cada una de las etapas del proceso, como sigue.

El desarme es la recolección, documentación, control y eliminación de las armas pequeñas, munición, explosivos y armas ligeras y pesadas de combatientes y a menudo también de la población civil. El desarme también podría incluir armas oficiales.

La desmovilización es la baja oficial y controlada de los combatientes activos de fuerzas o grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el tratamiento individual de combatientes en centros temporales hasta la concentración

de tropas en campamentos designados para este fin (sitios de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). La segunda etapa de la desmovilización abarca el paquete de apoyo proporcionado al desmovilizado, que se llama la reinserción.

La reinserción es la asistencia ofrecida a los excombatientes durante la desmovilización, antes del proceso de más largo plazo de la reintegración. La reinserción es una forma de ayuda transitoria para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y puede incluir indemnizaciones transitorias, comida, ropa, vivienda, servicios médicos, educación, formación para el empleo y adquisición de herramientas, a corto plazo. Mientras que la reintegración es un proceso continuo de desarrollo social y económico a largo plazo, la reinserción es de corto plazo; la asistencia material y/o financiera busca satisfacer las necesidades inmediatas, y puede durar hasta un año.

La reintegración es el proceso por el cual los excombatientes adquieren la condición de civiles y pueden llegar a ser aptos para ocupar empleos y lograr ingresos sostenibles. La reintegración es esencialmente un proceso social y económico con un plazo de tiempo de libre fijación, que tiene lugar principalmente en las comunidades a nivel local. Es parte del desarrollo general de un país y una responsabilidad nacional, por lo que a menudo requiere asistencia externa a largo plazo (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, 2006, p. 48-49).

Es pertinente mencionar que respecto de la reintegración, en la Guía operativa para los estándares integrados de desarme, desmovilización y reintegración, se indica que el tercer informe del Secretario General en 2011 sobre DDR incluye una orientación y revisión de la política, debido a que en la mayoría de los países, aunque los elementos económicos son centrales, no son suficientes para la reintegración sostenible de los ex combatientes; en consecuencia, para la sostenibilidad y éxito de programas de reinserción, es necesario considerar seriamente los elementos sociales y políticos e incluir apoyo psicosocial, atención en salud mental, tratamiento clínico y consejería, servicio médico, así como reconciliación, acceso a la justicia, a la justicia transicional y participación en los procesos políticos (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, 2014).

### **3 OFERTA INSTITUCIONAL Y NORMATIVA APLICABLE A LOS PROCESOS DDR EN COLOMBIA DURANTE EL PERÍODO 2006-2015**

En el año 2006 la oferta institucional para procesos DDR se enfrentó al aumento significativo del número de personas a atender. Entre 1989 y 1998 se desmovilizaron 4.715 personas en forma colectiva<sup>(1)</sup>, pero el número de desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC fue de 32.000 y ocurrió sólo entre 2003 y 2005, (COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN, 2007).

---

(1) En marzo de 1990 se desmovilizaron 900 personas del Movimiento 19 de Abril – M-19; en enero de 1991, 200 del Partido Revolucionario de los Trabajadores – PRT; en febrero de 1991, 2.000 del Ejército Popular de Liberación – EPL; en mayo del mismo año, 157 del Movimiento Armado Quintín LAME – MAQL; en marzo de 1992, 25 de los Comandos Ernesto Rojas – CER; en abril de 1994, 433 de la Corriente de Renovación Socialista – CRS; en junio de 1994, 150 del Frente Francisco Garnica – FFG; en mayo de 1994, 650 de las Milicias Populares de Medellín – MPM; en febrero de 1998, 200 de una fracción del Ejército de Liberación Nacional – ELN denominada Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados – MIR COAR (RESTREPO, 2010, p. 36-37), (PINTO; VERGARA; LAHUERTA, 2002, p. 14).

Ese incremento ocasionó serias dificultades administrativas para su atención y surgió la necesidad de unificar la atención de la fase de reintegración para desmovilizados provenientes de procesos DDR individuales y colectivos, por cuanto el diseño de atención por separado de desmovilizaciones individuales por parte del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil – PRVC y desmovilizaciones colectivas por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz – OACP, dificultó la planeación y la coordinación de los procesos (AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN, 2014).

Resultado de lo anterior se creó la Alta Consejería para la Reintegración – ACR, mediante el Decreto 3.043 de septiembre de 2006, lo que implicó el cambio del Programa de Reincorporación, a un *“Proceso de Reintegración, de largo plazo, con mayor capacidad de cobertura y gestión, mejores herramientas y mayor capacidad para realizar acompañamiento a los desmovilizados”* y según la postura institucional, surgió la necesidad de superar el concepto de reinserción, porque el objetivo de brindar los medios para que las personas sobrevivieran por un tiempo no garantizaba la sostenibilidad del proceso (AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN, 2014), postura contraria a otras que comparte la autora: *“en Colombia la mayoría de negociaciones de paz que se han dado desde comienzos de los noventa sí han abordado el tema de la reintegración”* (GUÁQUETA, 2005, p. 12).

Posicionado así el DDR en Colombia, el artículo 127 de la Ley 1.151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010, dispuso la creación del Fondo de Programas Especiales para la Paz (COLOMBIA, 2007). Así mismo, se expidió el Documento Conpes 3554 de 2008, que contiene la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y Grupos Armados Ilegales – PRSE:

*“La PRSE, es un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo, que busca promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras.”* (COLOMBIA; CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2008, p. 2).

El mismo documento refiere que además del enfoque individual, existe otro que lo complementa:

[...] la necesidad de crear espacios de comunicación entre las comunidades receptoras y los desmovilizados que faciliten su adaptación a la vida civil y social, mediante estrategias de convivencia, construcción de ciudadanía, reconciliación y reactivación socioeconómica de las comunidades afectadas por la violencia. Este enfoque tiene el beneficio adicional de permitir una integración más profunda con políticas de desarrollo, consolidación de paz y reparación de víctimas (COLOMBIA; CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2008, p. 8).

Se observa entonces que la concepción de los DDR ya no sólo contemplaba como objetivo de atención en forma exclusiva al desmovilizado individualmente considerado, sino a las víctimas y a las comunidades receptoras y en coherencia con ese desarrollo, se expidió la Ley 1.424 de 2010, que contiene disposiciones de justicia transicional, bus-

cando simultáneamente garantizar verdad, justicia y reparación a las víctimas (COLOMBIA, 2010). Así mismo el Decreto 1.391 de 2011 reglamentó los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada (COLOMBIA, 2011).

Se expidió la Ley 1.448 de 2011, que adoptó medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (COLOMBIA, 2011), en tanto el Decreto 2.244 de 2011 en su artículo 1º adicionó funciones al Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH, en lo relacionado con la recolección, clasificación, sistematización, análisis y preservación de la información resultante de los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación, y la producción de informes periódicos con carácter general (COLOMBIA, 2011).

La Ley 1.450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010-2014, mantuvo vigentes los lineamientos frente a procesos DDR contenidos en el anterior PND, estableció una oferta diferenciada para la atención económica y social de la población en proceso de reintegración y en su artículo 187 dispuso que los niveles territoriales incluyeran los lineamientos de la política de reintegración (COLOMBIA, 2011). El mismo año, para fortalecer y desarrollar la PRSE, el Decreto 4138 del 3 de noviembre de 2011, sustituyó a la Alta Consejería para la Reintegración, con la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR (COLOMBIA, 2011).

En lo relacionado específicamente con los diálogos de paz que cursan en Colombia desde septiembre de 2012, el Acto Legislativo 01 de 2012 estableció instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del Artículo 22 de la Constitución Política (COLOMBIA, 2012), la Resolución 339 del 19 de septiembre de 2012 de la Presidencia de la República autorizó la instalación de la mesa de diálogo (COLOMBIA, 2012), la Ley 1.592 de 2012 otorgó beneficios a miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley en reincorporación, que contribuyeran a la consecución de la paz (COLOMBIA, 2012), el Decreto 3.011 de 2013 estableció el marco general del proceso penal especial de Justicia y Paz (COLOMBIA, 2013) y el Decreto 1649 de 2014 en su artículo 5º creó el Despacho del Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad (COLOMBIA, 2014).

Merece particular mención la Ley 1.753 del 9 de junio de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que en su artículo 127 ordenó:

**Artículo 127. Consejo Interinstitucional del Posconflicto.** Créase el Consejo Interinstitucional del Posconflicto como organismo consultivo y coordinador para el Posconflicto, a cargo de la Presidencia de la República en cabeza del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad o de quien haga sus veces, con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional, la coordinación entre el nivel nacional y territorial y facilitar la toma de decisiones que se requieran para articular y supervisar la preparación del alistamiento e implementación de los acuerdos que se deriven de las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las organizaciones armadas ilegales, así como para articular los programas que contribuyan de manera fundamental al posconflicto y a la construcción de paz. El Consejo estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministro Consejero de Gobierno y Sector Privado, el

Alto Comisionado para la Paz, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento para la Prosperidad Social, y el **Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, quien lo presidirá**. Podrán ser invitados otros miembros del Gobierno Nacional y entidades territoriales, cuando así lo decida el Consejo (COLOMBIA, 2015). (negrilla fuera de texto).

#### 4 LA RUTA DE REINTEGRACIÓN

Sin mencionar los casos de reclutamiento forzado, las razones “voluntarias” aducidas por las personas desmovilizadas para ingresar a los GAI coinciden con lo que observaron Rachel Brett e Irma Pech (VALENCIA; DAZA, 2010): entornos de inseguridad y desprotección en los cuales las personas encuentran modelos y símbolos militares a seguir, la carencia de familia, la falta de educación y empleo, la pobreza, que reduce las opciones de vida de las personas y la influencia de los grupos de pares y otros elementos sociales. Por ello,

Un desafío importante para procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de antiguos combatientes es su posible reincidencia en actividades ilegales. Desmovilizados en muchos casos de DDR se han reincorporado a grupos armados, dedicados al crimen organizado o a la delincuencia común (NUSSIO, 2009, p. 213).

El mismo autor refiere que, de acuerdo a la literatura teórica y estudios de casos internacionales, los elementos que pueden explicar el fenómeno de la reincidencia son “razones económicas, falta de seguridad física, falta de participación política, falta de aceptación social, presencia de perturbadores de paz, y ausencia del Estado” (NUSSIO, 2009, p. 213) y “La falta de criterios de evaluación<sup>(2)</sup> de los objetivos prueba que el desarrollo de las medidas aún no se ha consolidado” (NUSSIO, 2009, p. 214).

Así las cosas, el mayor reto que enfrenta Colombia en términos DDR, es aumentar el porcentaje del 72 por ciento de personas que, según lo manifestó el titular de la AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN – ACR en enero de 2014, se desmovilizaron y lograron mantenerse en la legalidad (RIVERA, 2014); la verdadera reintegración individual y comunitaria de los miembros de las FARC-EP y de las comunidades receptoras será de suma importancia para avanzar hacia la superación de la historia de violencia colombiana, pues como refieren algunos autores, “La guerra civil de Colombia es distinta a la de Sierra Leona, en la que el Estado y la sociedad se hundieron y el caos reinó. Sin embargo, es una guerra civil que ha causado muchas más víctimas” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2014, p. 442).

Ahora bien; la Ruta para la Reintegración es la estrategia diseñada institucionalmente como el plan de trabajo que las personas en proceso de reintegración – PPR deben

(2) En el primer Congreso Internacional sobre DDR (CIDDDR) en Cartagena, del 4 al 6 de mayo 2009, el tema de la evaluación de procesos de DDR fue tratado por parte de expertos de organismos internacionales sin arrojar resultados. Al contrario, varios ponentes afirmaron que “se sabe intuitivamente cuando un proceso de DDR es un fracaso pero no cuando es un éxito”.

seguir para construir su nuevo proyecto de vida, a través del cumplimiento de compromisos que les permiten acceder a beneficios por parte del Estado, durante un periodo de mediano plazo, de aproximadamente siete años. Contiene ocho dimensiones: Personal, Educativa, Productiva, Ciudadana, Familiar, Salud, Habitabilidad y Seguridad y beneficios para las personas desmovilizadas en proceso de reintegración (AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN, 2014); evidentemente incluye los elementos de mayor importancia en la fase de reintegración dentro de un proceso DDR y contribuye a mitigar algunos de riesgos implícitos en los elementos de reincidencia, esto es, razones económicas, falta de seguridad física, falta de participación política y falta de aceptación social, pero difícilmente puede ser decisiva frente a la presencia de perturbadores de paz y ausencia del Estado.

De otra parte, el compromiso por parte de las personas que desean reintegrarse resulta afectado por sus experiencias previas al interior de la organización armada a la que pertenecieron, por las condiciones que rodearon el acercamiento del individuo al proceso DDR y por la dependencia o autonomía que desarrolla frente a los beneficios derivados de la fase de reintegración.

MEJÍA, 2014, estableció diferencias en la experiencia de los combatientes en sus respectivos Grupos Armados Ilegales – GAI, de suerte que mientras los miembros de las FARC perdieron su libertad, el contacto con sus familias y no recibieron ni el trato ni los incentivos económicos esperados, en las AUC contaron con un salario mensual, conservaron el contacto con sus familias y en términos generales consideraron positivamente la experiencia; así mismo, en cuanto a las motivaciones para continuar en la organización. En las FARC, por el contrario, prima el temor a ser asesinados tras la desertión, en tanto en las AUC la militancia fue asumida como un trabajo bien remunerado y era potestativo estar en el GAI o no (MEJÍA, 2014).

Para ingresar al proceso DDR, también en coherencia con las experiencias vividas al interior de sus respectivos GAI, en las FARC se sumaban cansancio, decepción y deseo de reencuentro familiar, mientras en las AUC se obedeció una directriz, sin la cual no se habría abandonado la organización (MEJÍA, 2014).

Pese a las diferencias anotadas, el ingreso al proceso DDR traduce en todos los casos beneficios; para los desmovilizados de las FARC, retomar su autonomía personal y económica, aceptación por parte de la comunidad, superar sus dificultades jurídicas y legales y construir un proyecto de vida, para los desmovilizados de las AUC era importante abandonar la vida armada y las dificultades jurídicas que la misma implicaba (MEJÍA, 2014).

Pero en la materialización cotidiana de la ruta de reintegración, existen dos aspectos que obstaculizan el proceso para los participantes en ese proceso:

El primero es que la finalidad de los servicios otorgados en materia de educación, fortalecimiento de competencias psicosociales y formación para el trabajo, se desdibuja en la medida en que, al existir un apoyo económico supeditado a su participación, el mismo en ocasiones se convierte en permanente e incluso única fuente de ingresos, lo que puede afectar la adquisición de la autonomía necesaria para subsistir una vez culmine el programa.

El segundo es que quienes no se sienten motivados por el apoyo económico y encuentran empleo, tampoco pueden participar en los servicios ofrecidos dentro de la ruta de reintegración, pues se oferta en los horarios laborales, razón por la cual finalmente la persona se ve obligada a escoger entre trabajar o participar de la oferta de la reintegración otorgada desde el programa (MEJÍA, 2014). Adicionalmente el reto de la reintegración política dentro del ejercicio ciudadano, es “*uno de los objetivos de fortalecimiento de los módulos de ciudadanía que se piensan implementar próximamente*” (HERRERA; GONZÁLEZ, 2013, p. 284).

## 5 EL FUTURO DDR Y LA INMINENCIA DE LA DESAPARICIÓN O TRANSFORMACIÓN DE LAS FARC-EP EN COLOMBIA

Reconociendo la existencia de otros grupos armados que actúan al margen de la ley, altos índices de narcotráfico, corrupción y delincuencia común, superar parcialmente el clima de violencia que ha caracterizado la historia colombiana, la culminación de la participación en el escenario violento por parte de una organización de esa naturaleza y en el caso específico las FARC-EP, se espera contribuya a la creación de condiciones más favorables para el bienestar en Colombia, cuya población ha sufrido incluso más que las de otros países con conflictos aparentemente mayores.

En lo que respecta específicamente a las FARC-EP, entre 1998 y 2002 hubo diálogos entre el gobierno y esa organización; se firmó la Agenda Común en mayo de 1999, el “Acuerdo de Los Pozos” en febrero de 2001, se elaboró el Informe de la Comisión de Personalidades en septiembre de 2001 y se suscribió el Acuerdo de San Francisco de la Sombra en octubre de 2001, llegando incluso a la firma del Acuerdo de cronograma para el futuro del proceso de paz, en enero de 2002 (RESTREPO, 2010), pero como ocurrió en ocasiones anteriores, las partes no llegaron a un acuerdo final.

En esta oportunidad, la estrategia ha aplicado lo aprendido en esas oportunidades, lo cual se refleja en la forma como se ha buscado blindar tanto el proceso de diálogo, como los resultados que de él se deriven, tal como se pudo observar en la descripción de la normativa 2012-2015. Luego de tres (3) años de conversaciones, teniendo en cuenta el desarrollo observado en la actual coyuntura frente a los fracasos de intentos anteriores, existen dos posibles escenarios a futuro para las FARC-EP, según ocurra el desenlace de los actuales conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y en los dos casos es decisiva la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales – PRSE:

- I. Firma del acuerdo final y DDR colectivo de los miembros de las FARC-EP.
- II. No firma del acuerdo final y DDR individual de un alto número de miembros de esa GAI.

En cualquiera de los dos escenarios, es de la mayor relevancia mejorar las estrategias para incrementar el número de personas que luego de acceder al DDR, se reintegren efectivamente a la sociedad e independientemente de su condición de ex combatientes,

pasen a ser gestores sociales que aporten a la construcción de la paz en la medida en que contribuyen al encuentro armónico y la tolerancia de las poblaciones, lo cual de suyo implica que se impidió su retorno a la vida armada y se garantizó la no repetición de actos violentos.

Los tres años de conversaciones entre 2012 y 2015, sumados a los intentos fallidos entre las partes durante anteriores administraciones y a los numerosos procesos DDR colombianos llevados a cabo no sólo en el período examinado sino en los últimos veinticinco años, obligan a concluir que estos diálogos ocurren en momentos en que Colombia cuenta con valiosas enseñanzas que deben ser capitalizadas para que la experiencia sea exitosa, no sólo en lo que respecta a la firma del Acuerdo Final, sino para la verdadera reintegración de estas personas y las comunidades receptoras.

Además de los informes que se han dado a conocer a la opinión pública y el amplio cubrimiento mediático que han tenido los diálogos, es de la mayor relevancia la publicación, en febrero de 2015 por parte de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, del documento denominado “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”. Se trata de un informe que contiene dos relatorías y doce ensayos de expertos; documento de enorme importancia dado que tanto los diálogos como el posible proceso DDR resultante, ocurren en medio del conflicto armado.

Aunque en la obra no hay una posición única sobre el origen del conflicto armado, se observa cierto consenso sobre la exclusión política y económica en la sociedad colombiana como detonante del mismo y un optimismo moderado sobre el logro del acuerdo final producto de los actuales diálogos de paz, lo que podría abrir puertas para que a futuro tengan participación en la vida democrática otras fuerzas o corrientes políticas (COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS, 2015).

## 6 ASPECTOS QUE PODERÍAN CONTRIBUIR A GARANTIZAR EL ÉXITO DEL DDR FARC-EP

Producto del análisis anterior, es claro que Colombia se encuentra ante una oportunidad única para que el proceso DDR que se avecina, se desarrolle, culmine exitosamente y aporte de forma significativa su experiencia a la solución del conflicto armado colombiano, por las razones que a continuación se indican:

- Colombia ya cuenta con amplia experiencia previa en procesos de diálogos de paz con las FARC, que, si bien no han culminado exitosamente, han dejado importantes aprendizajes que en esta oportunidad han contribuido a que los diálogos no se rompan y sea posible vislumbrar su culminación.
- El DDR de las FARC estaría antecedido por el desarrollo de unos diálogos de paz que garantizan no sólo la definición y desarrollo de una agenda que aborda aspectos claves de la problemática social colombiana, sino que constituye una plataforma idónea para la participación política a futuro de quienes dejen las armas.
- Las expectativas frente a las conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz

estable y duradera, fueron mencionadas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018<sup>(3)</sup>, documento previo a la expedición de la Ley 1.753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que continuó viendo en los procesos DDR oportunidades importantes para avanzar hacia la paz.

Sin pretender abarcar todas las posibilidades en un documento de esta extensión, al buscar respuesta a la pregunta planteada sobre los elementos que debe tener en cuenta el Estado para lograr el desarme, la desmovilización y la reintegración de más de 10.000 miembros de las FARC-EP a partir del año 2016, y teniendo como referentes los mayores riesgos que se vislumbran en las tres fases del DDR FARC-EP y de otros DDR futuros en Colombia, el análisis realizado permitió formular los siguientes:

- Es primordial avanzar en la reintegración comunitaria, de forma tal que se brinden garantías ciertas a las comunidades para que no sean revictimizadas por acoger a los desmovilizados y, por el contrario, el hacerlo les signifique reales beneficios y oportunidades de desarrollo.
- Para garantizar la confianza de la sociedad en este proceso DDR, es fundamental actuar con sumo celo en el debido desarrollo de los pasos DDR, en especial el desarme y la desmovilización, a fin de evitar que, con ocasión del alto número de personas involucradas, se dé cabida a falsas desmovilizaciones.
- Para optimizar el proceso, en todas las fases DDR se debe avanzar en el tratamiento diferencial a grupos poblacionales y étnicos.
- La Ruta de Reintegración debe tener en cuenta las condiciones particulares de los participantes y replantear aquellos aspectos que faciliten a los beneficiarios tomar los servicios sin que ello signifique renunciar a la oferta de empleo que les posibilita avanzar hacia su nuevo proyecto de vida.
- Así mismo la AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN debe ahondar en la estrategia para que su agotamiento por parte de los beneficiarios no esté motivado en los beneficios económicos derivados de su participación.
- Teniendo en cuenta que el segmento de la población desmovilizada que perdió los vínculos familiares y sociales es el que mayores dificultades suele presentar para vincularse laboralmente, se debe examinar hasta qué punto la permanencia y agotamiento de los pasos de la ruta de reintegración está relacionada con su falta de oportunidades externas y replantear horarios y beneficios económicos, con miras a incrementar su autonomía y de esta forma garantizar su estabilidad económica y social una vez culmine el proceso.

---

(3) El documento dice textualmente: “[...] Colombia tiene ahora una oportunidad única de romper con su legado histórico de conflicto. Si se consolida la paz, las posibilidades de desarrollo de Colombia en otras dimensiones se potencian. La ausencia de paz es tanto causa como consecuencia de nuestra falta de desarrollo en otras dimensiones [...] El Plan Nacional de Desarrollo, Todos por un nuevo país, se prepara a la par de un proceso de diálogo y negociación con las FARC, la principal organización insurgente de Colombia. En ese sentido, tanto la materialización de un eventual acuerdo de paz con esta organización como la construcción de los fundamentos para una paz sostenible, se soportarán sobre las políticas y estrategias que este Plan Nacional de Desarrollo le propone al país para los próximos años y que implicarán, como es natural, esfuerzos no solo del Estado sino de todos los colombianos. Pero que no haya confusiones. Este plan es más que las negociaciones en La Habana lo que implique un eventual acuerdo.” (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 4).

- No sólo la Fuerza Pública, sino las instituciones deben hacer mayor presencia en las regiones donde el Estado históricamente ha estado ausente y donde con más fuerza se han dado las condiciones para perpetuar el conflicto armado interno colombiano.
- Finalmente, ya existen pronunciamientos institucionales sobre la necesidad de abordar el tema de la reintegración política dentro del ejercicio ciudadano. Esto es considerado una condición necesaria para ejercer la ciudadanía, avance que aún no se observa en la oferta de la AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN dentro de su Ruta de Reintegración. Por ello, es importante ahondar en el tema, que sin duda beneficiará todos los aspectos expuestos en este acápite, ya sea que el próximo proceso DDR FARC-EP sea colectivo, o se siga surtiendo individualmente.

## 7 CONCLUSIONES

El futuro DDR FARC-EP se desarrollará, como anteriores procesos DDR colombianos, en medio del conflicto armado interno. Ante el reto que tal condición implica, es conveniente tener en cuenta que para lograr a futuro procesos exitosos, Colombia cuenta con referentes valiosos, tales como su amplia experiencia en esta clase de procesos y los aprendizajes obtenidos de la misma.

La experiencia colombiana en DDR nos indica que los procesos DDR son oportunidades importantes para avanzar hacia la paz y que tienen tal respaldo institucional, que Colombia cuenta desde el año 2008 con una Política Pública de Reintegración de largo plazo reflejada no sólo en el Conpes 3554 de 2008, sino también en los Planes Nacionales de Desarrollo, 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018.

El engranaje tanto de instituciones como de recursos dispuestos durante el período analizado para encargarse de la atención de esta población ha incidido notablemente en la evolución de los procesos DDR en Colombia, haciendo posible que cada vez más personas vinculadas a organizaciones armadas al margen de la ley, tomen la decisión de buscar un proyecto de vida distinto y que este sea una alternativa viable.

Como quiera que en términos de DDR se busca aumentar el porcentaje de personas que luego de desmovilizarse logran mantenerse en la legalidad, los retos más importantes que enfrentaría el futuro proceso DDR FARC-EP están en fortalecer la reintegración comunitaria y la apertura de espacios para la participación política tanto de los excombatientes como de los miembros de las comunidades receptoras, tal como está plasmado en los retos 2015 para la Agencia Colombiana para la Reintegración.

Habida cuenta de la marcada exclusión política y económica de la mayor parte de la población colombiana durante su historia, la reintegración comunitaria es la que mayor impacto positivo puede tener en el entendimiento del conflicto armado interno colombiano y la que puede contribuir con mayor fuerza a superar sus causas.

En caso de no tener en cuenta las condiciones particulares de los participantes, el análisis indica entre los riesgos más relevantes para un próximo proceso DDR FARC-EP,

que el alto número de posibles participantes aliente falsas desmovilizaciones, que la entrega o dejación de armas no se realice efectivamente, que se sacrifique la oferta de empleo de los beneficiarios o que los beneficios económicos sean determinantes para que aquellos participen o no en la Ruta de la Ruta de Reintegración.

Así mismo son retos importantes fortalecer la autonomía del segmento poblacional que mayores dificultades tiene para vincularse laboralmente, incluir la reintegración política dentro de la preparación para el ejercicio ciudadano y seguir avanzando en el tratamiento diferencial de grupos poblacionales y étnicos.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por qué fracasan los países*. 8 ed. Bogotá: Planeta Colombiana S.A., 2014.

AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN (ACR). Página oficial, 2014. Disponible en <[www.reintegracion.gov.co](http://www.reintegracion.gov.co)>. Obtenido de [www.reintegracion.gov.co/es/Agencia/Paginas/resena.aspx](http://www.reintegracion.gov.co/es/Agencia/Paginas/resena.aspx)>. Consultado en: 10 mar. 2014.

AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN (ACR). Página oficial, 2014. Disponible en <[www.reintegracion.gov.co](http://www.reintegracion.gov.co)>. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/ruta.aspx>>. Consultado en: 10 mar. 2014.

COLOMBIA. *Ley 1151 de 24 de julio de 2007*, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25932>>. Consultado en: 15 feb. 2014.

COLOMBIA. *Ley 1424 de 29 de diciembre de 2010*, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones. Disponible en <[http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/micrositios/dav/descargas/ley1424\\_2010.pdf](http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/micrositios/dav/descargas/ley1424_2010.pdf)>. Consultado en: 14 mar. 2014.

COLOMBIA. *Decreto 1391 de 3 de mayo de 2011*, por el cual se reglamentan beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada. Disponible en <<http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Decretos/Decreto%201391%20de%202011.pdf>>. Consultado en: 10 feb. 2014.

COLOMBIA. *Ley 1448 de 10 de junio de 2011*, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>>. Consultado en: 12 may. 2014.

COLOMBIA. *Decreto 2244 de 28 de junio de 2011*, por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43203>>. Consultado en: 11 mar. 2014.

COLOMBIA. *Ley 1450 de 16 de junio de 2011*, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Disponible en <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1450\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html)>. Consultado en: 14 jun. 2014.

COLOMBIA. *Decreto 4138 de 3 de noviembre de 2011*, por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura. Disponible en <<http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Decretos/Decreto%204138%20de%202011.pdf>>. Consultado en: 14 oct. 2014.

COLOMBIA. *Acto legislativo 1 del 31 de julio de 2012*, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48679>>. Consultado en: 25 nov. 2013.

COLOMBIA. *Resolución 339 de 19 de septiembre de 2012*, por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones. Disponible en <<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Resoluciones/Documents/RESOLUCION%20339%20DEL%2019%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202012.pdf>>. Consultado en: 25 nov. 2013.

COLOMBIA. *Ley 1592 de 3 de diciembre de 2012*, Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios y se dictan otras disposiciones. Disponible en <[www.ictj.org/colombia-linea-tiempo/docs/Ley975/Ley1592.pdf](http://www.ictj.org/colombia-linea-tiempo/docs/Ley975/Ley1592.pdf)>. Consultado en: 18 ene. 2014.

COLOMBIA. *Decreto 3011 de 26 de Diciembre de 2013*, Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56210>>. Consultado en: 28 abr. 2014.

COLOMBIA. *Decreto 1649 de 2 de septiembre de 2014*, Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Disponible en <<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/SEPTIEMBRE/02/DECRETO%201649%20DEL%2002%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202014.pdf>>. Consultado en: 20 feb. 2015.

COLOMBIA. *Ley 1753 de 9 de junio de 2015*, Plan nacional de desarrollo 2014-2018. Disponible en <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)>. Consultado en: 18 oct. 2015.

COLOMBIA; CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN; ALTA CONSEJERÍA PARA LA REINTEGRACIÓN; OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ; MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA; ET AL, Conpes 3554. *Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales, 1º de diciembre de 2008*. Disponible en <[www.redjurista.com: https://www.redjurista.com/documents/conpes\\_dnp\\_3554\\_2008.aspx](http://www.redjurista.com:https://www.redjurista.com/documents/conpes_dnp_3554_2008.aspx)>. Consultado en: 30 oct. 2013.

COLOMBIA; FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA – EJÉRCITO DEL PUEBLO - FARC-EP. *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, 26 de agosto de 2012. Disponible en <<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>>. Consultado en: 25 nov. 2014.

COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS (CHCV). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, 2015*. Disponible en <[https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf)>. Consultado en: 20 abr. 2015.

COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y REINTEGRACIÓN (CNRR). *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?*, 2012. Disponible en <[file:///C:/Users/samad\\_000/Downloads/COL%20190.pdf](file:///C:/Users/samad_000/Downloads/COL%20190.pdf)>. Consultado en: 2 abr. 2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, 2014*. Disponible en <[https://colaboracion.dnp.gov.co: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf)>. Consultado en: 27 abr. 2015.

GUÁQUETA, Alexandra. *Desmovilización y reinserción en El Salvador, lecciones para Colombia*, 2005. Disponible en <<http://ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download documentos/desmovilizacion.pdf>>. Consultado en: 2 jun. 2013.

HERRERA, Dylan; GONZÁLEZ, Paola. *Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS)*. Ene. 2013. Disponible en <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122013000100010&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122013000100010&script=sci_arttext&tlng=en)>. Consultado en: 20 de oct. 2014.

MEJÍA, Luisa. *La reintegración social y económica de los grupos armados ilegales en Colombia: reflexiones a partir de la trayectoria de nueve excombatientes*, 2014. Disponible en: <[www.reintegracion.gov.co](http://www.reintegracion.gov.co)>. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/La%20Reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20de%20los%20grupos%20armados%20ilegales%20en%20Colombia.pdf>>. Consultado en: 15 may. 2015.

NUSSIO, Enzo. ¿Reincidir o no? Conceptos de la literatura internacional aplicados al caso de desarme, desmovilización y reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia. *Pensamiento Jurídico*, Nov. 2009. Disponible en <[https://www.researchgate.net/publication/230853698\\_Reincidir\\_o\\_No\\_Conceptos\\_de\\_la\\_Literatura\\_Internacional\\_Aplicados\\_al\\_Caso\\_de\\_Desarme\\_Desmovilizacion\\_y\\_Reintegracion\\_de\\_las\\_Autodefensas\\_Unidas\\_de\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/230853698_Reincidir_o_No_Conceptos_de_la_Literatura_Internacional_Aplicados_al_Caso_de_Desarme_Desmovilizacion_y_Reintegracion_de_las_Autodefensas_Unidas_de_Colombia)>. Consultado en: 15 de jul. 2015.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*, dic. 2006. Disponible en <<http://www.unddr.org/uploads/documents/IDDRS%20Foreword%20and%20Acknowledgements.pdf>>. Consultado en: 9 may. 2015.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). *Operational guide to the integrated disarmament, demobilization and reintegration standards*, 2014. Disponible en <<http://www.unddr.org/uploads/documents/Operational%20Guide.pdf>>. Consultado en: 27 sept. 2014.

RESTREPO, Cruz. *La configuración del delito político en Colombia*, 2010. Disponible en <<http://www.unddr.org/uploads/documents/IDDRS%20Foreword%20and%20Acknowledgements.pdf>>. Consultado en: 13 de ago. 2015.

RIVERA, Daniel. *El director de la Agencia para la Reintegración habla del éxito de la desmovilización*. 2014. Disponible en <[http://www.elcolombiano.com/las\\_cifras\\_sobre\\_desmovilizados\\_superan\\_a\\_las\\_de\\_alzados\\_en\\_armas-FAEC\\_276553](http://www.elcolombiano.com/las_cifras_sobre_desmovilizados_superan_a_las_de_alzados_en_armas-FAEC_276553)>. Consultado en: 13 de feb. 2014.

VALENCIA, Olga; DAZA, María. *Vinculación a grupos armados: un resultado del conflicto armado en Colombia*. *Revista Diversitas – Perspectivas en Psicología*, mar. 2010. Disponible en <<http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/diversitas/article/view/253>>. Consultado en: 12 de sep. 2015.

# GOING BEYOND AGGREGATED MEASURES IN THE CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS: THE EFFECTIVE COVERAGE OF BENEFITS AND BENEFICIARIES

*INDO ALÉM DAS MEDIDAS AGREGADAS EM PROGRAMAS DE  
TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS CONDICIONADAS: A COBERTURA  
EFETIVA DE BENEFÍCIOS E BENEFICIÁRIOS*

Gibrán Cruz-Martínez<sup>(\*)</sup>

Universidad Autónoma de Chile

Institute of Latin American Studies School of Advanced Study, University of London

**Abstract:** The purpose of this paper is to present two alternative indicators in order to rethink and reevaluate the coverage of conditional cash transfer programs (CCTs) in Latin America and the Caribbean (LAC). The term effective coverage, introduced by the World Health Organization, was used as a reference to adjust the aggregate indicators on the ECLAC database taking into account the target population of the programs. Effective coverage of beneficiaries is a metric that shows the potential proportion of population living in monetary poverty that benefits from the CCTs. Effective coverage of benefits shows the potential proportion of the monetary poverty line value invested by the CCTs. Only three CCTs presented an effective coverage of beneficiaries higher than the total population in monetary poverty, and nine over the total population in extreme monetary poverty. Meanwhile, ten CCTs presented an effective coverage of benefits higher than the extreme monetary poverty line value, and seven higher than the monetary poverty line value.

**Keywords:** Conditional cash transfer programs, Poverty; Latin America and the Caribbean.

**Resumo:** O propósito deste artigo é apresentar dois indicadores alternativos para repensar e reavaliar a cobertura de Programas de transferências monetárias condicionadas (TMCs) na América Latina e no Caribe (ALC). O termo cobertura efetiva, introduzido pela Organização Mundial de Saúde, foi usado como referência para ajustar indicadores agregados na base de dados CEPAL, considerando-se a população alvo dos programas. A cobertura efetiva dos beneficiários é uma métrica para mostrar a potencial proporção da população vivendo em pobreza monetária, beneficiária dos TMCs. A cobertura efetiva de benefícios mostra a potencial proporção do valor da linha da pobreza monetária investido pelos TMCs. Apenas três TMCs apresentaram uma cobertura efetiva de beneficiários mais alta do que a população total na pobreza monetária, e nove sobre a população total em pobreza monetária extrema. Entretanto, dez TMCs apresentaram uma cobertura efetiva de benefícios mais alta do que o valor da linha de pobreza monetária extrema, e sete, mais alta do que o valor da linha de pobreza monetária.

**Palavras-chave:** Programas de transferências monetárias condicionadas; Pobreza; América Latina e Caribe.

(\*) PhD in Political Science at the Universidad Complutense de Madrid; Associate Researcher at the Universidad Autónoma de Chile and Visiting Fellow at the Institute of Latin American Studies, University of London. E-mail: gcruz@icem.cl. Received in: 29.12.2015, accepted in: 23.2.2016.

## 1 INTRODUCTION

The main purpose of this article is to present an alternative perspective on the effective coverage of the main anti-poverty social policy in Latin America and Caribbean: the conditional cash transfer programs (CCTs). These programs use targeting to alleviate monetary poverty and extreme poverty through conditional cash transfers. Conditionality is primarily used to promote health, nutrition and education of the beneficiaries and/or their children. Through conditionality these programs seek to develop the human capital of the population on income poverty, encouraging their development of basic capabilities and reducing intergenerational inequalities of opportunities.

After the so-called ‘lost decade’, most of the countries in Latin America and Caribbean began betting on the CCTs as a solution to reduce the high levels of poverty and inequality. The commitment to these programs was not spontaneous but arises from ‘imposed recommendations’ of international financial institutions. According to (SÁNCHEZ DE DIOS, 2012, p. 172-173), financial institutions like the International Monetary Fund started to gain important influence capacity after the debt crisis of the 1980’s. *“With the support of domestic groups [and] using the ‘structural adjustment’ label, these agents imposed tough austerity measures combined with policies that reoriented production towards exports and programs to reduce state intervention[...].”*<sup>(1)</sup> The CCTs were an important part of structural adjustment policies since they operated as ‘fire extinguishers’ due to the economic crisis suffered and resisted by the population, especially by those living in poverty.

The CCTs have been implemented in almost all countries in the region. By 2007 these programs were benefiting more than seventy million Latin Americans, i.e. about 12% of the population had coverage (ECLAC, 2007). By December 2010, the CCTs were operating in eighteen countries of the region and benefiting more than 25 million families – about 113 million people. This means that at that time, about 19% of the Latin American population were beneficiaries of the CCTs (MOLINARI, 2010). Stampini and Tornarolli (2012) slightly raise the number of population covered in 2011 by at least one CCT to 129 million. In a recent publication, it was confirmed that the number of countries that had implemented such programs had increased to twenty. Similarly, from 2010 to 2012 the number of beneficiaries increased to 127 million people, i.e. around 21% of the population (ECLAC and ILO, 2014).

Its temporal periodicity to mitigate the consequences of the ‘structural adjustment’ was prolonged, and today these programs are the main tool of public policy against poverty<sup>(2)</sup>. Now, is it possible to identify comparable data of CCTs in the region that allow assessing the level of coverage of the targeted population? What proportion of the population with income below the poverty line is a beneficiary of the main CCT

(1) Translated by the author.

(2) It would be relevant to ask why these programs after nearly a quarter century since its creation are still in place in virtually every country in Latin America. It is possible to deduce two reasons: first, because of the low effectiveness of structural reforms to redistribute the benefits of economic development in the region; second, the possible reception of these programs by governments as a clientelistic tool to gain/increase popular support.

in each country? What proportion of the monetary poverty line value is invested per beneficiary? To answer these questions it was necessary to readjust and review the data published in the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) database. Through the construction of two alternative indicators, this paper seeks to produce two comparable alternative indicators<sup>(3)</sup> on the coverage of beneficiaries and the monetary benefits, focusing the analysis on the group of the population targeted by CCTs, i.e. the population on income poverty.

The paper is organized as follows. The next section briefly presents the CCTs experience of residualism and targeting in the region. The third section conducts a literature review on CCTs previous analysis and results. Later on, the paper presents the main results of the two alternative indicators to measure coverage in the CCTs: effective coverage of benefits and effective coverage of beneficiaries. The article finalizes with a general conclusion.

## 2 RESIDUALISM AND TARGETING IN THE CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS

Targeted programs like the CCTs are typical of the residual welfare regimes. In this model the individual has a leading role satisfying individual social risks and ensuring his/her wellbeing. In addition, a high dependence on the market (commodification of welfare) is evident, with a marginal role of families and a targeted public provision (public residualism) (ESPING-ANDERSEN, 1990; DEL VALLE, 2010). In the residual model, the state intervenes to satisfy social risks through social safety nets targeted to a stigmatized group of individuals considered as 'incapables' of safeguarding their welfare through the labor market. These are the beneficiaries of the CCTs. The conditionality of targeted programs is not a compulsory trait. In the case of CCTs, the conditionality is present.

Draibe and Riesco, (2009, p. 25) suggested that the CCTs constituted an important innovation in the social protection systems of Latin America, as they began to link targeted and universal basic programs. Targeting is evidenced by means testing as a condition to become a recipient of cash transfers. On the other hand, the promotion of universal basic services in the education and health areas were encouraged by the CCTs as regular visits to a healthcare specialist and children school enrollment were conditions to receive the cash transfers in many cases.

From a gender perspective, Tabbush (2010) has argued that women recipients of cash transfers are empowered and their economic autonomy is enhanced within the family unit. However, using the case of Chile, the authors demonstrated how CCTs portrays women as the solely responsible for family welfare. Thus these programs rather than reduce welfare familiarization<sup>(4)</sup>, they perpetuate it. (ADATO and HODDINOTT,

---

(3) These alternative indicators will present the highest level of effective coverage of benefits and beneficiaries assuming perfect selectivity in the programs. See discussion about this in Section 4.

(4) Makes reference to the dependence in the family unit for individual welfare.

2010 p. 285) highlighted the virtue of the CCTs in terms of empowerment of women. However, they mentioned a study of Kabeer (1999) where the scholar questioned the fact that being the recipient of cash transfers actually increases the decision-making power of women on how to spend the money or their ability to negotiate in the marital relationship. Basically, the author argues if these programs actually increase the power resources of women within the marital relationship.

Reimers et al. (2006) showed that in terms of education, the CCTs only have a significant effect promoting an increased in the enrollment rates and school attendance when they are initially very low, but do not produce positive effects on the students learning process. (LOMELÍ, 2009, p.168-169) considers that previous evaluations of CCTs have shown an improvement in the areas of health and nutrition of the beneficiaries, an increase in the number of years that children remain in the education system and slight reductions in poverty and inequality. However, the author outlines six illusions created by the positive results of the CCTs. Just to mention some: (1) an economic illusion, with the causal rhetorical discourse between investing in human capital (education, health, nutrition) and the automatic and consequently increase in the income of beneficiaries through the labor market; and (2) the social illusion that CCTs are effective in reducing poverty when the results show a reduction in the severity of monetary deprivations, but not necessarily a poverty reduction (CORTÉS *et al.*, 2007; SKOUFIAS *et al.*, 2001).

According to the ECLAC (2010), while social spending in the region is around 18% of GDP, the CCTs programs only accounts for 0.40% of GDP. Only 33% of CCTs in Latin America effectively monitors the achievement of conditionalities (VILLATORO and RIVERA, 2007). On this regard, Slater (2011) considers that targeting and conditioning in social policy should be avoided when the administrative capacity of governments is low. He argues that by discarding the possibility of conditioning and targeting, the only possible solution is the extension of universal transfers.

### 3 ALTERNATIVE INDICATORS TO PRESENT THE POTENTIAL EFFECTIVENESS OF THE CCTS IN REDUCING INCOME POVERTY

The ECLAC (2014) 'Non-contributory social protection programmes in Latin America and the Caribbean' database exhibits the main CCTs in each country of the region (see Table 1). Data is available for 49 CCTs – existing and extinct – from 21 countries in the region. There is data available on the programs startup years, coverage (households and individuals), and on cash transfers in US dollars.

The main limitation of this database is that the coverage of beneficiaries and the cash transfers data is published on an aggregate basis. Therefore, it does not allow obtaining clear and useful conclusions to establish the scope of these programs regarding the population living with incomes below the poverty line. Due to the considerable difference in population and beneficiaries of these programs among the countries of the region, it is necessary to readjust the ECLAC data by taking into consideration the targeted population of the CCTs; i.e. data must be transformed into per capita (per beneficiary) values. It is also essential to adjust the data on the social investment of the programs

taking into account the monetary value of the national poverty line. In other words, the coverage of benefits must be assessed taking into consideration the proportion of cash transference invested by the government on CCTs over the value of the poverty line.

The ECLAC uses the basic basket of food and services to set the value of the monetary poverty line and the basic basket of food to set the value of the extreme poverty line. According to these indicators, anyone with an income/consumption below the monetary lines will be considered in poverty or extreme poverty, respectively. Several researchers have highlighted criticisms about the use of monetary poverty lines as the only means to present poverty (BOLTVINIK, 2003; MEHROTRA and DELAMONICA, 2007; CRUZ-MARTÍNEZ, 2015a, 2015b). In this paper the multidimensionality of poverty is also acknowledged, as well as the multiplicity of deprivations suffered by individuals on poverty. For this reason, it is important to emphasize that the official indicators published in the ECLAC refer to the population on monetary poverty. That is, people in poverty suffering monetary deprivations. Nonetheless, this data do not take into account the entire population in poverty, because they do not consider other individual deprivations (eg., education, health, sanitation, potable water etc.).

In this paper I argue for an alternative proposal to evaluate and assess the CCTs, using the most recent data<sup>(5)</sup> published by the ECLAC (2014). Two indicators were constructed, with the purpose of presenting a more objective view of the programs in terms of effective coverage of benefits and beneficiaries of the population in income poverty. According to Martínez et al. (2011) the concept ‘effective coverage’ was introduced by the World Health Organization (WHO) in the publication of Shengelia et al. (2003), as an intermediate objective of the health system within the evaluation of the performance of health systems. The purpose of the authors with this concept was to present the potential health gain after a public health policy. This research seeks to bring the effective coverage concept developed by WHO to the CCTs. Thus, the effective coverage of beneficiaries is a measure that provides information about the potential proportion of population living in monetary poverty WHO benefits from the CCTs, and the effective coverage of benefits is a measure that provides information about the potential value of the poverty line invested by the CCTs<sup>(6)</sup>. The purpose is to adjust the aggregate indicators of the CCTs taking into account the target population of those programs.

It must be noted that these alternative indicators will have a percentage of error. First, we must recognize the possibility of finding CCTs beneficiaries with incomes above the poverty line (inclusion errors). Secondly, there may be individuals with incomes below the poverty line that are not beneficiaries of the programs (exclusion errors). Third, the data used refer to monetary deprivation and do not take into account other individual deprivations or the conceptualization of poverty from the capability approach. So the final score of the two indicators will show the maximum possible coverage for the CCTs target population assuming perfect selectivity.

---

(5) Latest data as of July 2015.

(6) This indicator does not consider the ‘real’ monetary resources received by beneficiaries but rather it takes into account public investment per capita of these programs as a reference. Hence this paper makes reference to the potential coverage of benefits and not the real coverage of benefits.

### 3.1 EFFECTIVE COVERAGE OF BENEFICIARIES IN THE CCTS

The first alternative indicator was named effective coverage of beneficiaries<sup>(7)</sup>. It was necessary to collect data on the proportion of the population living in monetary poverty and extreme poverty, and the number of the main CCTs beneficiaries in each country. Assuming a perfect selectivity – which is expected not to be true – the quotient between the coverage (CCTs beneficiaries) and the population with incomes below the extreme poverty line, displays the effective coverage of beneficiaries in extreme monetary poverty. Similarly, the quotient between the coverage (CCTs beneficiaries) and the population with incomes below the poverty line, show the effective coverage of beneficiaries in monetary poverty (see Table 2).

$$\text{Effective coverage of beneficiaries} = \frac{\# \text{ of CCTs beneficiaries}}{\# \text{ of the population in poverty/extreme poverty}} \quad \{1\}$$

After calculating the effective coverage of beneficiaries in each of the CCTs, it is possible to confirm that the results do not correspond with the aggregated data presented by the ECLAC. The CCT effectiveness should not be operationalized taking into account the ratio of beneficiaries over the total population, but the ratio of beneficiaries over the CCTs target population.

Table 2 shows that nine major CCTs in the region have a level of effective coverage of beneficiaries higher than the total population in extreme monetary poverty<sup>(8)</sup>. These programs are: ‘Bolsa Familia’ (Brazil), ‘Chile Solidario’ (Chile), ‘Más Familias en Acción’ (Colombia), ‘Bono de Desarrollo Humano’ (Ecuador), ‘Mi Bono Seguro’ (Guatemala), ‘Oportunidades’ (México), ‘Juntos’ (Perú), ‘Progresando con Solidaridad’ (Dominican Republic) and ‘Asignaciones Familiares’ (Uruguay). Because in these nine countries the coverage of CCTs is greater than the population in extreme monetary poverty, the calculation provided in the column “effective coverage of beneficiaries in extreme poverty” is above 1.00. That is, these nine programs are the only ones who have a greater coverage of beneficiaries than the number of people with income below the extreme poverty line.

There are also differences between CCTs with lower effective coverage of beneficiaries and lower aggregate coverage. Data shows that there are three CCTs with a ratio of beneficiaries lower than 50% of the population in extreme monetary poverty. These are: ‘Avancemos’ (Costa Rica), ‘Comunidades Solidarias Rurales’ (El Salvador) and ‘Tekoporã’ (Paraguay).

The results in terms of monetary poverty were less encouraging. Only three of the nine CCTs with coverage of beneficiaries higher than the number of individuals on extreme poverty exhibited an effective coverage of beneficiaries greater than the population in monetary poverty. These are: ‘Asignaciones Familiares’, ‘Bolsa Familia’ and ‘Bono

(7) The study took into consideration the individuals and not the household as a unit of analysis since the available data favored the observation of effective coverage of beneficiaries. In addition, the use of individuals favors the visualization of effective coverage in per capita terms.

(8) Due to lack of comparable data with ECLAC poverty and extreme poverty line, it was impossible to calculate the effective coverage of beneficiaries for the cases of Argentina, Haiti, Jamaica and Trinidad and Tobago.

de Desarrollo Humano'. On the other hand, seven CCTs presented an effective coverage of beneficiaries on monetary poverty below 50%.

There are considerable differences between the CCTs with the highest and lowest effective coverage of beneficiaries. The Uruguayan CCT had the highest effective coverage of beneficiaries in extreme poverty and monetary poverty, while the Paraguayan exhibited the lowest effective coverage of beneficiaries in extreme poverty, and the Salvadoran had the lowest effective coverage of beneficiaries in monetary poverty. The Uruguayan CCT exhibited an effective coverage of beneficiaries in extreme poverty 61.54 times higher than the Paraguayan CCT, while the effective coverage of beneficiaries is 19.13 times the Salvadoran CCT.

### 3.2 EFFECTIVE COVERAGE OF BENEFITS IN THE CCTS

The data of the effective coverage of beneficiaries does not provide enough information by itself to determine the effectiveness of the CCT. It is also necessary that the cash benefit invested by the state be sufficient to allow the beneficiaries to overcome the extreme poverty line. This is the threshold that utilitarian and monetary poverty advocates consider as 'sufficient' for an individual to have a happy and dignified life without deprivations on any welfare area. A second alternative indicator was constructed in order to assess whether or not the average public spending invested on beneficiaries is sufficient to overcome the monetary poverty line. This indicator is the effective coverage of benefits.

The effective coverage of benefits in terms of monetary poverty reflects the proportion of state investment per beneficiary of each CCT over the value of the monetary poverty line. In other words, this indicator is constructed by the quotient between the CCTs expenditure per beneficiary and the value of the monetary poverty line. On the other hand, the effective coverage of benefits in terms of extreme poverty reflects the proportion of state investment per beneficiary over the value of the extreme poverty line. That is, the quotient between the CCTs expenditure per beneficiary and the value of the extreme poverty line (see Table 3). The amount of spending per beneficiary is calculated by the quotient of total state spending in each CCT over the number of individuals benefiting from these programs. The value of the poverty line and the extreme poverty line is annual, per person and makes reference to the urban area. The data comes from the CEPALSTAT, the database of the ECLAC (n/d).

$$\text{Effective coverage of benefits} = \frac{\text{state spending per CCT beneficiary}^{10}}{\text{monetary value of the poverty/extreme poverty line}} \quad \{2\}$$

Why not simply use the value of spending per beneficiary as a comparative measure to determine the most effective CCT in terms of coverage of benefits? The spending per beneficiary can be used as a comparative measure of the CCTs investment of economic resources per beneficiary. However, this measure does not take into consideration how much does the public investment represents in regards of the monetary value of the poverty/extreme poverty line. For example, knowing that the CCT of country X invests one thousand dollars per beneficiary and the CCT of country Y invests two thousand dollars

per beneficiary, sheds us some information about the public investment efforts among the CCTs, but it does not give us any information on the proportion of this investment over the national poverty line value. Now, the effective coverage of benefits works as an alternative indicator of the CCTs role on monetary poverty because it presents an approximated value of the poverty and extreme poverty line that is invested in each of the beneficiaries.

After analyzing the Table 3, we can confirm that in fact ten CCTs exhibited an investment per beneficiary worth over the extreme poverty line. While this number is reduced by 30% when considering the investment per beneficiary according to the poverty line. 'Asignación universal por hijo para protección social' (Argentina) and 'Avancemos' (Costa Rica) are the two CCTs with the highest effective coverage of benefits in terms of poverty and extreme poverty. The CCTs from Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, Paraguay and Dominican Republic are the only ones that exhibited an effective coverage of benefits below the value of the extreme poverty line. These six are joined by the Bolivian, Colombian and Peruvian CCTs as the programs with an effective coverage of benefits inferior to the value of the poverty line.

Data shows that there are three CCTs with an effective coverage of benefits lower than 50% of the poverty and extreme poverty line value. These are: 'Mi Bono Seguro' (Guatemala), 'Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición' (Honduras) and 'Tekoporã' (Paraguay). 'Oportunidades' (México) and 'Bono de Desarrollo Humano' (Ecuador) complete the list of the five conditional cash transfer programs with an effective coverage of benefits lower than 50% of the poverty line value.

As with the effective coverage of beneficiaries, there are also considerable differences between the CCTs with the highest and lowest effective coverage of benefits. The Argentine CCT showed the highest effective coverage of benefits while the Paraguayan displayed the lowest effective coverage of benefits. The Argentine CCT exhibited an effective coverage of benefits in terms of extreme monetary poverty 92.27 times higher than the Paraguayan CCT, while the effective coverage of benefits in terms of monetary poverty is 82.04 times higher.

### 3.3 EFFECTIVE JOINT COVERAGE OF BENEFITS AND BENEFICIARIES

Does any conditional cash transfer programs (CCT) exhibits an effective joint coverage of benefits and beneficiaries? Five of the nine CCTs with an effective coverage of beneficiaries greater than the total population in extreme monetary poverty invest higher monetary sums per beneficiary than the extreme poverty line value. And only two programs combine an effective coverage of beneficiaries greater than the population on monetary poverty with an effective coverage of benefits higher than the poverty line value. That is, only the Brazilian, Chilean, Colombian, Peruvian and Uruguayan CCTs exhibited a high effective coverage of beneficiaries and benefits in terms of the extreme poverty line. And only the Brazilian and Uruguayan programs showed a combined high effective coverage of beneficiaries and benefits according to the poverty line. While other programs may have a high coverage of beneficiaries on monetary poverty/extreme poverty (as applicable), the public investment per beneficiary was not enough

to overcome the respective monetary threshold. Likewise, there are programs with high effective coverage of benefits but this is not accompanied by a high effective coverage of beneficiaries.

These data highlight the need not to only pay attention to the number of beneficiaries of the programs, but also the importance of considering the average investment per capita by each program. In this case, to consider whether the CCTs average investment per capita enables beneficiaries to acquire the necessary income to overcome the extreme poverty line – basic food basket – or the poverty line – basic basket of food and services. Therefore, it is necessary to take into consideration that the effectiveness of these programs to alleviate monetary poverty will depend – at least – on the combination of two factors: (1) an effective coverage of the population in monetary poverty/extreme poverty, together with (2) a monetary coverage sufficient to allow beneficiaries consume the basic basket of food and services.

#### 4 CONCLUSION

The main difference, between the alternative indicators of effective coverage and the indicators published in the ‘Non-contributory social protection Programmes in Latin America and the Caribbean’ database, is that coverage levels of programs in this study used the targeted population (individuals on monetary poverty) as the unit of analysis instead of aggregated data of the total population. The CCTs are programs targeted towards the population on monetary poverty, therefore to assess their effectiveness in terms of coverage of benefits and beneficiaries, attention must be paid to the reality perceived by the targeted population.

Several conclusions were drawn regarding the data and analysis from the constructed indicators: effective coverage of beneficiaries and effective coverage of benefits. First, only three CCTs have an effective coverage of beneficiaries higher than the percentage of the population on monetary poverty. In addition, six programs fulfill the same objective, but in terms of population on extreme monetary poverty. While three CCTs have an effective coverage of beneficiaries lower than 50% of the population in extreme poverty and seven have an effective coverage of beneficiaries below 50% of the population in monetary poverty.

The data confirm that there are ten CCTs with an effective coverage of benefits higher than the extreme poverty line value. While seven programs had an effective coverage of benefits higher than the poverty line value. Three CCTs showed an effective coverage of benefits below the 50% of the extreme poverty line value and five CCTs exhibited an effective coverage of benefits below the 50% of the poverty line value. It is necessary to take into consideration that this indicator shows the estimated state investment per beneficiary in these programs, but it does not represent the actual average of the individual transfer received by the beneficiaries.

These data highlight the need not to only pay attention to the number of beneficiaries of the programs, but also the importance of considering the average investment per capita by each program. In this case, to consider whether the CCTs average invest-

ment per capita enables beneficiaries to acquire the necessary income to overcome the extreme poverty line – basic food basket – or the poverty line – basic basket of food and services. Therefore, it is necessary to take into consideration that the effectiveness of these programs to alleviate monetary poverty will depend – at least – on the combination of two factors: (1) an effective coverage of the population in monetary poverty/extreme poverty, together with (2) a monetary coverage sufficient to allow beneficiaries consume the basic basket of food and services.

The debate must continue in order to examine the best ways to eradicate poverty in the region and reduce the high levels of inequality. The important thing is to recognize that the development and extension of targeted programs as the CCTs are not enough, by themselves, to eradicate poverty in all its facets and dimensions.

The alternative indicators proposed in the paper could be incorporated into the ‘Non-contributory social protection Programmes in Latin America and the Caribbean’ ECLAC database in order to facilitate data for alternative analysis particularly focused on the targeted population of these programs. The cost in time and resources for the database would be practically insignificant. In addition, the methodology used to obtain the indicators is simple and easy to understand. Further analyses could incorporate time series analysis of the effective coverage of benefits and beneficiaries in order to illustrate the progress of the CCTs coverage over time.

In addition, examine the explanatory power of the CCTs on monetary poverty and extreme poverty using regression analysis with panel data. Another interesting analysis that could be carried out is to examine the proportion of effective coverage of benefits over the personal disposable income in each of the cases. This will facilitate understanding the relative weight of these benefits over the average income of the working class, something similar to a replacement rate analysis. More ideal would be to have data on the monetary value of all transfers, excluding personnel and administrative costs, in order to be able to calculate the effective coverage of benefits taking into consideration the actual transfer received by beneficiaries, and not an estimated value of the state investment.

## 5 REFERENCES

- ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, International Food Policy Research Institute, 2010.
- BOLTVINIK, Julio. *Conceptos y medición de la pobreza: la necesidad de ampliar la Mirada*. Papeles de Población, n.38, p. 9-25, 2003.
- CORTÉS, Fernando; BANEGAS, Israel; SOLÍS, Patricio. *Pobres con Oportunidades: México 2002-2005*. Estudios Sociológicos, v. XXV, n. 73, p. 3-40, 2007.
- CRUZ-MARTÍNEZ, Gibrán. *Análisis multidimensional del Estado de bienestar emergente y la pobreza en América Latina y el Caribe: Puerto Rico como estudio de caso*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2015a.
- CRUZ-MARTÍNEZ, Gibrán. *Balance alternativo de indicadores de pobreza en los ODM para América Latina y el Caribe: ¿Medir el éxito como aceleración del progreso o consecución de las metas?* Relaciones Internacionales, n. 28, p.11-36, 2015b.

DEL VALLE, Alejandro H. *Comparando regímenes de bienestar en América Latina*. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, n.88, p. 61-76, 2010.

DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. *El Estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo*. Documento de Trabajo, n. 31, Fundación Carolina-CeALCI. Disponible em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3049425>. Acceso en 21 de nov. 2015.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN (ECLAC). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN (ECLAC). *Panorama social de América Latina: 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN (ECLAC). *Non-contributory social protection programmes in Latin America and the Caribbean database*. United Nations, 2014. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/en/contact.php>. Acceso en: 21 de nov. de 2015.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN (ECLAC). *Los programas de transferencias condicionadas y el Mercado laboral*. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Mayo, n. 10, 2014. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/S2014311\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/S2014311_es.pdf?sequence=1). Acceso en: 21 de nov. de 2015.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN (ECLAC). *Databases and statistical publications*. United Nations, n/d. Disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/Portada.asp?idioma=i](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/Portada.asp?idioma=i). Acceso en: 21 de nov. de 2015.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of Welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

KABEER, Naila. *Resources, agency, achievements: reflections on the measurement of women's empowerment*. Development and Change, v. 3, n.3 0, p. 435-464, 1999.

LOMELÍ, Enrique V. *Conditional cash transfer programs: achievements and illusions*. Global Social Policy, v. 9, n. 2, p. 167-171, 2009.

MARTÍNEZ, Sandra; CARRASQUILLA, Gabriel; GUERRERO, Ramiro et al. *Cobertura efectiva de las intervenciones en salud de América Latina y el Caribe: métrica para evaluar los sistemas de salud*. Salud Pública de México, v. 2, n. 53, p.78-84, 2011.

MEHROTRA, Santosh; DELAMONICA, Enrique. *Eliminating human poverty: macroeconomic and social policies for equitable growth*. London: Zed Books, 2007.

MOLINARI, Michelle. *Programa de transferencias condicionadas benefician a más de 100 millones de personas en la región*. Comunicados de la CEPAL, 2010.

REIMERS, Fernando; DESHANO DA SILVA, Carol; TREVINO, Ernesto. *Where is the "education" in conditional cash transfers in education?* UNESCO Institute for Statistics Working Paper, n. 4, 2006.

SLATER, Rachel. *Cash transfers, social protection and poverty reduction*. International Journal of Social Welfare, v. 3, n. 20, p. 250-259, 2011.

STAMPINI, Marco; TORNAROLLI, Leopoldo. *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?* IZA Policy Paper Series, n. 49, 2012.

TABBUSH, Constanza. *Latin American women's protection after adjustment: a feminist critique of conditional cash transfers in Chile and Argentina*. Oxford Development Studies, v. 4, n. 38, p. 437-459, 2010.

VILLATORIO, Pablo; RIVERA, Elizabeth. *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, v. 55. Naciones Unidas: Santiago, 2007.

## 6 APPENDIX

TABLE 1.  
MAIN CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS IN NINETEEN COUNTRIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Country	CCT	Date of Start	Aggregated Coverage		Monetary Transferences USD	
			Households	Individuals	Minimum per beneficiary	Maximum per family
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009	1.897.485 <sup>c</sup>	3.540.717 <sup>c</sup>	67,30 <sup>b</sup>	273,40 <sup>b</sup>
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	398.267 <sup>b</sup>	1.625.123 <sup>d</sup>	28,74 <sup>b</sup>	NA
Brazil	Bolsa Familia	2003	13.770.339 <sup>c</sup>	56.458.390 <sup>c</sup>	3,91 <sup>b</sup>	284,39 <sup>b</sup>
Chile	Chile Solidario	2002	263.995 <sup>d</sup>	1.108.779 <sup>d</sup>	8,68 <sup>d</sup>	Varies
Colombia	Más Familias en Acción	2001	2.681.552 <sup>b</sup>	11.262.518 <sup>b</sup>	3,69 <sup>b</sup>	94,21 <sup>b</sup>
Costa Rica	Avancemos	2006	42.839 <sup>b</sup>	171.354 <sup>b</sup>	29,96 <sup>b</sup>	159,81 <sup>b</sup>
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	1.225.929 <sup>c</sup>	6.418.479 <sup>c</sup>	10,42 <sup>c</sup>	NA
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	2005	80.222 <sup>b</sup>	411.931 <sup>c</sup>	3,13 <sup>c</sup>	NA
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012	766.000 <sup>b</sup>	4.213.000 <sup>b</sup>	19,84 <sup>c</sup>	39,68 <sup>c</sup>
Haiti	Ti Manman Cheri	2012	NA	70.772 <sup>c</sup>	10	20
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	2010	411.843 <sup>d</sup>	2.347.505 <sup>d</sup>	8,82 <sup>d</sup>	Varies
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education	2001	NA	307.000 <sup>f</sup>	7,40 <sup>f</sup>	Varies
Mexico	Oportunidades	1997	6.600.000 <sup>b</sup>	32.340.000 <sup>b</sup>	32,31 <sup>b</sup>	219,33 <sup>b</sup>
Panamá	Red de Oportunidades	2006	72.563 <sup>b</sup>	288.956 <sup>d</sup>	16,67 <sup>a</sup>	75,00 <sup>a</sup>
Paraguay	Tekoporã	2005	99.015 <sup>d</sup>	554.484 <sup>d</sup>	24,41 <sup>d</sup>	61,54 <sup>d</sup>
Peru	Juntos	2005	719.000 <sup>b</sup>	3.572.542 <sup>c</sup>	17,59 <sup>b</sup>	77,38 <sup>b</sup>
Dominican Republic	Progresando con Solidaridad	2012	692.828 <sup>a</sup>	2.355.615 <sup>a</sup>	37,45 <sup>a</sup>	100,07 <sup>a</sup>
Trinidad and Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program	2005	NA	24.260 <sup>g</sup>	64,86 <sup>g</sup>	110,74 <sup>g</sup>
Uruguay	Asignaciones Familiares	2008	131.926 <sup>c</sup>	527704 <sup>c</sup>	49,49 <sup>c</sup>	346,45 <sup>c</sup>

Notes:

a/ Data from 2014; b/ Data from 2013; c/ Data from 2012; d/ Data from 2011; e/ Data from 2010; f/ Data from 2009; g/ Data from 2008

The CCTs in Table A.1 meet any of the following conditions: a) is the CCT nationwide or, b) is the CCT with the highest coverage in the country. In order to avoid duplication of beneficiaries and be able to perform a more accurate comparison of the scope of CCTs in the region, regional programs and / or programs fulfilling a specific purpose were excluded. In other words, this table shows the data of the main CCT in each of the countries.

NA: Not available

Varies: Amount varies according to number of subprograms benefitted from

Source: ECLAC (2014)

TABLE 2.

EFFECTIVE COVERAGE OF BENEFICIARIES OF THE CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, TAKING INTO ACCOUNT THE PERCENTAGE OF THE POPULATION WITH INCOMES BELOW THE POVERTY AND EXTREME POVERTY LINE WHICH ARE BENEFICIARIES

Country	CCT	Coverage (individuals)	Population in extreme monetary poverty	Effective coverage of beneficiaries in extreme poverty	Population in monetary poverty	Effective coverage of beneficiaries in poverty
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	3.540.717	NA	NA	NA	NA
Bolivia	Bono Juancito Pinto	1.625.123	1.869.065	0,869	3.628.185	0,448
Brazil	Bolsa Familia	56.458.390	10.714.842	5,269	36.906.678	1,530
Chile	Chile Solidario	1.108.779	536.393	2,067	1.886.027	0,588
Colombia	Más Familias en Acción	11.262.518	4.402.034	2,558	14.850.818	0,758
Costa Rica	Avancemos	171.354	349.920	0,490	860.220	0,199
Dominican Republic	Progresando con Solidaridad	2.355.615	2.078.782	1,133	4.188.437	0,562
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	6.418.479	1.892.280	3,392	5.298.384	1,211
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	411.931	848.880	0,485	2.848.464	0,145
Guatemala	Mi Bono Seguro	4.213.000	3.781.545	1,114	7.121.260	0,592
Haití	Ti Manman Cheri	70.772	NA	NA	NA	NA
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	2.347.505	3.474.264	0,676	5.272.348	0,445
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education	307.000	NA	NA	NA	NA
Mexico	Oportunidades	32.340.000	16.755.432	1,930	43.776.516	0,739
Panama	Red de Oportunidades	288.956	422.394	0,684	897.120	0,322
Paraguay	Tekoporã	554.484	1.982.606	0,280	3.538.984	0,157
Peru	Juntos	3.572.542	1.796.880	1,988	7.726.584	0,462
Trinidad and Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program	24.260	NA	NA	NA	NA
Uruguay	Asignaciones Familiares	527.704	30.663	17,210	190.792	2,766

Notes:

In those cases where there are a larger number of beneficiaries than the population in monetary poverty, the effective coverage of beneficiaries' data will exceed 1.00. It is necessary to consider possible errors of inclusion and exclusion (not all CCTs beneficiaries have incomes below the poverty line, and not all individuals in monetary poverty are beneficiaries of the CCTs), as well as the programmatic differences between the CCTs (eligibility terms, duration etc.). The data on poverty and extreme poverty of Argentina, Haiti, Jamaica and Trinidad and Tobago that was available is not comparable with the poverty lines used by the ECLAC. The years of coverage data correspond to the years of the monetary poverty line and extreme poverty line.

NA: Not available

Source: ECLAC (2014, n/d)

TABLE 3

EFFECTIVE COVERAGE OF BENEFITS OF THE CONDITIONAL TRANSFER PROGRAMMES IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, TAKING INTO CONSIDERATION THE RATIO OF STATE INVESTMENT PER BENEFICIARY OVER THE VALUE OF THE POVERTY AND EXTREME POVERTY LINE

Country	CCT	Spending per beneficiary (USD)	Value of the extreme poverty line (USD)	Effective coverage of benefits (extreme poverty line)	Value of the poverty line (USD)	Effective coverage of benefits (poverty line)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	695,26	49,9	13,933	100,9	6,891
Bolivia	Bono Juancito Pinto	61,88	50,1	1,235	87,2	0,710
Brazil	Bolsa Familia	188,00	60,5	3,107	136,7	1,375
Chile	Chile Solidario	299,56	70,0	4,279	120,7	2,482
Colombia	Más Familias en Acción	77,61	51,3	1,513	121,7	0,638
Costa Rica	Avancemos	559,57	84,0	6,662	154,9	3,612
Dominican Republic	Progresando con Solidaridad	57,47	61,9	0,928	114,3	0,503
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	41,66	62,0	0,672	111,2	0,375
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	192,07	51,4	3,737	102,3	1,878
Guatemala	Mi Bono Seguro	23,80	61,5	0,387	123,0	0,194
Haiti	Ti Manman Cheri	183,69	NA	NA	NA	NA
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	23,82	60,6	0,393	119,8	0,199
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education	111,18	NA	NA	NA	NA
Mexico	Oportunidades	88,59	104,5	0,848	184,2	0,481
Panama	Red de Oportunidades	154,00	62,2	2,476	115,1	1,338
Paraguay	Tekoporã	11,11	73,7	0,151	133,0	0,084
Peru	Juntos	76,93	41,1	1,872	113,8	0,676
Trinidad and Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program	680,43	NA	NA	NA	NA
Uruguay	Asignaciones Familiares	435,63	112,4	3,876	205,5	2,120
Notes:						
The value of the monetary poverty line and the extreme poverty line is annual, per person and makes reference to the urban area. Data of spending per beneficiary and of the poverty and extreme poverty line correspond to the years of the coverage of individuals for each CCT. Spending per beneficiary includes transfers plus the administrative costs of the program. Due to scarcity of data, the value of the budgeted expenditure – rather than the actual expenditure – was used to operationalize the spending per beneficiary for the cases of Colombia, El Salvador, Haiti and Jamaica.						
NA: Not available						

Source: ECLAC (2014, n/d)



## RELEER A SAMUEL RAMOS: MITO, MITOMANIA Y ANDROLATRIA

*REREAD SAMUEL RAMOS:  
MYTH, MYTHOMANIA AND ANDROLATRY*

Marcos Cueva Perus<sup>(\*)</sup>

Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., México

**Resumen:** este texto es parte de las reflexiones del filósofo mexicano Samuel Ramos para mostrar cómo, en la actualidad, en América Latina la religión se sirve del mito para crear el sentimiento de superioridad al que se refería ese autor en 1934, un sentimiento de superioridad que pretende incluso imponerse al europeo. El mito no es inocente y tiene todas las particularidades que lo vuelven apto para hacer pasar el poder del sentimiento de superioridad por algo “natural”. El mito sirve mediante imágenes al poder y un procedimiento que no desconocen los medios de comunicación de hoy, que recuperan este imaginario religioso.

**Palabras Clave:** Ramos; Cultura latinoamericana; Mito.

**Abstract:** This text begins with the reflections of the Mexican philosopher, Samuel Ramos, to show how in Latin America, at present, religion and myth, serve to create a sense of superiority, that author referred to in 1934, a feeling of superiority that is even imposed to Europeans. The myth is not innocent and has all the characteristics that make it suitable for making the feeling of superiority something supposed to be “natural”. The myth serves to power through images and it's a process that does know the media today when retrieving this religious imagery.

**Keywords:** Ramos; Latin American culture; myth.

---

(\*) Doctor, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., México. *E-mail:* cuevaperus@yahoo.com.mx. Recibido en: 22.10.2015, aceptado en: 29.12.2015.

## 1 INTRODUCCIÓN

En un texto escrito en 1934, *El perfil del Hombre y la cultura en México*, el filósofo mexicano Samuel Ramos se inspiraba en Alfred Adler para señalar la existencia de dos tendencias en la personalidad del mexicano: la tendencia al sentimiento de inferioridad y como compensación, la tendencia a creerse superior. Ramos veía esta personalidad en distintos grupos sociales y en México en general: el país había tendido en el siglo XIX al autodenigramiento y al mismo tiempo a la imitación grandiosa de todo lo europeo. Ramos no era el único que veía esta problemática: el historiador de Coahuila, en el norte de México, Carlos Pereyra (1982), atribuía esta problemática a toda Latinoamérica. En su *Breve Historia de América*, citada por Ramos, afirmó Pereyra que frente a los adelantos estadounidenses en el siglo XIX los pueblos hispanoamericanos empezaron a experimentar un fuerte proceso de autodenigración. Durante el régimen colonial habían tenido actividad autónoma suficiente para capacitarlos y, abandonando a la riqueza ancestral que habían heredado y a la valiosa experiencia secular, pasaron a dedicarse a la imitación de la obra norteamericana. Lo de afuera fue en cambio deificado. El historiador hablaba de “deificación” de algo humano y terrenal: “[...] el criollo, afirmaba, alimentaba sus anhelos con quimeras [...] Lo que le faltó [...] fue una corriente de intereses materiales que arrastrara el exceso de idealismo implicado. Falta de fines y, por lo tanto, de orientación, el criollo la buscó en el extranjero[...].” (PEREYRA 1982, p. 371). Es probable que entre el siglo XIX y principios del siglo XX las dos tendencias aparecieran como artificiales; después tal vez se condensaron de alguna manera distinta. Es esta nueva condensación surgida en el siglo XX la que nos ha interesado aquí.

Ramos sugería que parte de la compensación daba en una ambición desmedida de poder. No hemos querido centrarnos únicamente en la “grandeza” que por lo demás muchos pequeños países de la región no tuvieron: sería difícil detectarla donde no hubo pretensiones imperiales en el siglo XIX (como si las hubo en cambio desde el México de Agustín de Iturbide hasta el tardío imperio portugués de Brasil) y en países como El Salvador (el poeta Roque Dalton lo retrató de muy otra manera en sus *Historias prohibidas de pulgarcito*), Costa Rica, Uruguay, Bolivia o Ecuador, por mencionar algunos. Aunque siempre con excepciones, es difícil encontrar con todo algún país que no haya tendido a fabular sobre su origen moderno: Venezuela con sus muchos “Bolívar”, Costa Rica con la democracia, Uruguay con “la Suiza de América” o incluso Haití, un poco más hacia atrás, con la historia del “primer país en independizarse en América Latina”. Cuando hablamos de este origen – colonial, prehispánico, independiente, moderno, revolucionario o incluso dictatorial, como ocurrió en Chile –, tocamos ya otro tipo de grandeza: la del mito. Aquí hemos querido describir a la vez formas colectivas e individuales de esta mitomanía. Hemos demostrado que la mitomanía sirvió en su forma más reciente en el siglo XX para naturalizar el sentimiento de superioridad e incluso para volverlo contra el europeo al que en el siglo XIX se aspiraba en cambio a imitar.

## 2 LA MITOMANÍA EN RAMOS

El filólogo español Carlos García Gual define al mito de un modo que no pareciera alejado de un cierto “macondismo”: en estas “historias de la tribu”,

[...] el dramatismo de los mitos los caracteriza con una alegre y feroz espontaneidad. En el ámbito narrativo desfilan fulgurantes actores y allí se cumplen las acciones más extraordinarias; creación y destrucción de mundos, aparición de dioses y héroes, terribles encuentros con los monstruos etc.; todo es posible en el coloreado y mágico mundo del mito. Este carácter dramático caracteriza a estos relatos frente a las tramas verosímiles de otras narraciones, o frente al esquema abstracto de las explicaciones lógicas. El mito explica e ilustra el mundo mediante la narración de sucesos maravillosos y ejemplares[...]” (GARCIA GUAL, 2004, p. 18).

Nos ha interesado sobremanera el efecto práctico de esta mitomanía en la mentalidad de base que busca explorar Ramos: es un “efecto” que hace pasar como natural lo que no forzosamente lo es, justamente porque la mitomanía es una elaboración humana. La “manía” del mito consiste ahora en oponer algo supuestamente natural como superior a la – también supuesta – artificialidad de la Razón, retratada con esta “R” mayúscula, y desde luego que al *logos*. La función de esta “manía del mito” aparece como algo natural y no como una imagen elaborada en espejo de la que la razón instrumental ha querido crear. Así, se le atribuyen hoy a Latinoamérica las características mismas del mito en general, como algo positivo, puesto que estaría en una naturaleza humana por mucho tiempo olvidada. Si por momentos la polémica se instala en la tensión entre naturaleza y cultura, en Latinoamérica el mito coadyuva, nótese bien, a la imposibilidad de cuestionar una cultura que se hace pasar por naturaleza. La cultura pareciera brotar de la naturaleza sin ser un “producto”, algo fabricado por el Hombre y por lo que éste tuviera que responder – el Hombre es “hablado” por estas naturalezas. Tal vez se confunden en realidad tradiciones que de todos modos tienen un origen en la sociedad – mientras que la cultura que de todos modos no se reivindica demasiado, algo que Ramos ya había hecho notar (RAMOS, 2001).

Ramos dejaba muy claro desde 1934 que no se refería en el “mexicano” a una raza y que, por lo demás, en descripciones como la del “pelado” se trata ya de un individuo de la época actual; el mexicano se siente inferior, pero no “es” inferior. Si bien el sentimiento de inferioridad es vivido, más si una sociedad se basa con facilidad en la humillación, la vanagloria carece de experiencia: tan es así que con tal de hacer algo “en grande”, de lo extranjero no se entiende la propiedad o cualidad, sino que se lo imita, con actitud mimética. El asunto no es de cualidades o propiedades de las cosas sino de imágenes; lo que se percibe del extranjero es apenas una imagen. Lo mismo sucede con la percepción de lo propio, si el mexicano se ve a sí mismo como inferior, pero no lo es. *Buscaremos mostrar la otra cara de esta mirada en espejo: la del latinoamericano superior al europeo también en una imagen en espejo*. Esta imagen aparece así en realidad como tan natural como “lo latinoamericano” y superior – aunque suele no aplicársele al estadounidense. La incapacidad para pensar con conceptos, la facilidad para percibir con el *pathos* de la emoción por delante y la sustitución de cualquier potencial concepto por la imagen y por la emoción que suscita han sido lo propio de las “almas primitivas”, según Lucien Lévy-Bruhl (1985), por polémica que haya sido esta afirmación incluso para este mismo autor. Es también algo de lo más frecuente en los medios de comunicación masiva actuales.

### 3 UN LATINO MUY AUTÉNTICO: IMAGEN DEL SENTIMIENTO, SENTIMIENTO DE LA IMAGEN

En la imagen que el “latino” “vende” en ocasiones al exterior está desde luego el estereotipo del clima, de lo “caliente” contra “lo frío”, aunque a veces no tenga demasiado que ver con la realidad (Arizona puede ser caliente como Sicilia y Quito frío), pero va más allá: se reivindica el sentimiento – e incluso la pasión, esa que reclamaba por ejemplo Collor de Melo (“rojo de pasión por Brasil”) – contra la razón, en la reproducción de la dualidad entre el “cuerpo” y la “mente”. Esta dualidad puede parecer tanto más extraña cuanto que en realidad se limita a cuerpo y “mente” y no al espíritu, por lo que no rechaza la creencia: en nombre del sentimiento, más de un latinoamericano se fiará de cualquier espíritu, será supersticioso, practicará hechicería, magia negra, vudú o santería y esperará el milagro de la Virgen (la de Guadalupe, la Aparecida y muchas otras más). Para quien crea que esto es un sincretismo que se lo debe todo a lo subalterno, Ludwig Schajowicz, un peculiar autor austríaco que vivió desde finales de los años 30 en el Caribe (Cuba y Puerto Rico) recuerda lo que eran los españoles del siglo XVII, apegados a una religión exuberante en sus exageraciones, que no eran todas las de la Inquisición:

En la España del siglo XVII la cosmovisión cristiana seguía teniendo vigencia como fuerza moderadora de la conciencia de todas sus capas sociales. Aunque el empuje creador de la Contrarreforma se debilitaba gradualmente en las artes y las letras, su ideología religiosa, protectora de un orden jerárquico establecido, permanecía intacta, formando un dique contra la infiltración de las corrientes racionalistas o liberales [...], principalmente en Francia e Inglaterra. Impedía, además, su difusión en España el sentido de lo maravilloso, fuertemente arraigado en el pueblo entero, su fe en los milagros, su honda receptividad para leyendas e interpretaciones poéticas de lo sobrenatural, al par que el cúmulo de supersticiones, factores que facilitaban la pervivencia de formas de vida apenas compatibles con el nuevo ethos de la libertad de un Descartes o de un Locke (SCHAJOWICZ, 1990, p. 332).

El mito se define para muchos autores como una forma de acceso a un “mundo” u “otra realidad” ajena a la razón. Esta “verdadera vida” comienza por la naturaleza que en Latinoamérica es mostrada como inmensa y sobre todo abundante, pródiga, hasta hoy con espacios vírgenes e incluso con “tribus no contactadas”, sin “la mano del Hombre”. Esta visión de un mundo “pródigo por naturaleza” – supuestamente pródigo en el paisaje y en su “Humanidad” – no se basa en el trabajo y es semejante al que describe Jean-Pierre Vernant al tratar de los mitos en la Grecia antigua, según veremos. Hay en realidad de todo menos de inocencia, pese a esta afirmación: “[...]el relato mítico tiene funciones catárquicas en cuanto restituye al hombre la inocencia de su visión. Delante de sus ojos maravillados comienzan las cosas a fulgurar de nuevo, como el primer día del universo re-creado por la palabra[...]” (SCHAJOWICZ, 1990, p. 23).

El predominio otorgado a la imagen lo es también para lo sensorial, por lo que no falta el “latino sensual” – el estilo frecuente era hasta hace poco Sonia Braga – “Tieta” o “Gabriela” –. La naturaleza colma los sentidos. Para Schajowicz,

Concebir el alma como espejo de imágenes equivale a decir que la retención misma de impresiones sensoriales, y su integración a unidades de sentido más complejas, es constitutiva de la vida anímica superior. Tal vez convenga, prosigue este autor, representarse esta relación descomponiéndola en dos movimientos complementarios: el alma se ‘imagina’ las cosas o, lo que es igual, las descubre y las informa a sí misma, mientras que las cosas acuden al alma para reflejarse en ella” (SCHAJOWICZ, 1990, p. 24).

Ciertamente, el mexicano se imagina en el sentimiento de superioridad lo que quiere ser, del mismo modo que el nacional se imagina en la deificación de lo extranjero qué es, aunque no se sale de la imagen. Para Schajowicz no hay rodeos: “[...] *el alma no puede vivir sin imágenes so pena de dejar de ser – alma[...]*” (SCHAJOWICZ, 1990, p. 27). El alma no admite mayor explicación porque no la hay para las imágenes, que se “revelan”: “[...] *el impacto de lo divino en nuestro interior o la fuerza de irradiación de las imágenes míticas que lo han moldeado, no son algo objetivable con el fin de una explicación analítica[...]*” (SCHAJOWICZ, 1990, p. 27). Queda el éxtasis “[...] *si las ‘cosas’ son figuras divinas cabe frente a ellas una sola actitud, la que Schopenhauer nos recomienda para entrar en contacto con obras de arte, que él compara con aquellos grandes señores en cuya presencia debemos esperar pacientemente que nos dirijan la palabra[...]*” (SCHAJOWICZ, 1990, p. 30).

Esta visión que privilegia a la imagen se encuentra también en estudios antropológicos como los de Claude Lévi-Strauss, tal vez no disociada de las posibilidades que le puede abrir a la cibernética a partir de la lingüística estructuralista. El antropólogo Lluís Duch toma en consideración una interpretación de Giovanni Reale, para quien del mundo físico no se puede tener el ser puro, sino exclusivamente su imagen, por lo que no se pueden aplicar razonamientos verdaderos, sino apenas verosímiles: es así que el ser humano puede darse por satisfecho con el mito como “*narración probable*” (DUCH 2002, p. 74). En Lévi-Strauss pareciera mantenerse cierta ambigüedad, puesto que se refiere a “*imágenes extraídas de la experiencia*” (2012, p. 47), pero señala: “[...] *la originalidad del pensamiento mitológico (consiste) en desempeñar el papel del pensamiento conceptual[...]*”, de tal modo que el pez de un mito canadiense procede como un “operador binario” (“sí”, “no”), algo que impediría oponer tajantemente mito y ciencia (LEVI-STRAUSS, 2012, p. 47-48). Estaríamos ante una reivindicación del más primitivo de los mitos en un mundo donde el interés de los medios de comunicación masiva, que proceden con imágenes sin mostrar nunca el “concepto”, está también en mover a la emoción para entrar en “otra realidad”. En ciertas reivindicaciones del mito, este llamado a “suscitar la emoción” ape-la además a la sacralización mediante el recurso – no ajeno a la religión – a lo “enigmático” o “misterioso” del “alma humana” frente a las pretensiones de la razón instrumental.

Para muchos simplemente se trataría entre el mito y la razón de dos formas distintas de captación de una misma realidad, aunque alguien como Lévi-Strauss llegó a plantear el entrecruzamiento de esas mismas formas, a diferencia por ejemplo de Maurice Leenhardt. Con todo, el mito pretende ser “expresivo” frente a la creciente inexpresividad del mundo actual. El latinoamericano abraza, gesticula, parece espontáneo, es arrojado. El mito es el “lado afectivo” que se expresa, espontáneamente además. Lo que sostiene Leenhardt es que “[...] *el mito corresponde a un modo de conocimiento afectivo, paralelo a nuestro modo de conocimiento objetivo, desarrollado por el método[...]*” (LEENHART, 1997,

p. 186). Así por ejemplo, “[...]el mito melanesio es vivido antes de ser formulado, fijado en una mitología y revivido por un ritual[...]” (LEENHART, 1997, p.184). *Primum vivere*[...] Así, “[...]el mito es sentido y vivido antes de ser inteligido y formulado. Son la palabra, el rostro, el gesto que circunscriben el acontecimiento en el corazón del hombre, emotivo como un niño, antes de ser relato fijado[...]” (LEENHART, 1997, p. 184). El “latino” tiene entonces una naturaleza que privilegia la emoción.

En algún momento la reivindicación de esta primacía afectiva del mito le correspondió al romanticismo, en particular alemán. “Para los pensadores románticos el retorno a las fuentes míticas libera el sentimiento y la imaginación, que habían sido fuertemente reprimidos por una reflexión filosófica basada primordialmente en la cuantificación y en la verificación[...]” (DUCH, 2002, p. 127). En efecto, el romanticismo aspira a “revitalizar” todo lo que la Ilustración – frecuentemente confundida en el pensamiento alemán con el cálculo – pareciera haber congelado. El filósofo alemán Hans-Georg Gadamer ha puesto este énfasis en un romanticismo que impide cualquier fisura, puesto que el sentimiento calla al argumento, al remontarse aquél a un origen fuera de discusión. Gadamer explica al mito como una especie de “acta notarial” y al mismo tiempo como una forma de narrar cuyo propósito, lejos de cualquier argumentación, es cautivar al oyente, como se puede quedar cautivo ante cualquier exotismo que se desconoce o incluso, agreguemos, ante el “macondismo” o una supuesta lluvia de peces en la localidad hondureña de Yoro-Yoro. Para Gadamer, quien intenta a su modo cierta conciliación entre mito y razón, “[...] ‘mito’ no designa otra cosa que una especie de acta notarial. El mito es lo dicho, la leyenda, pero de modo que lo dicho en esa leyenda no admite ninguna otra posibilidad de ser experimentado que justo la de recibir lo dicho[...]” (GADAMER, 1997, p. 17) – como en la contemplación de Schopenhauer ante el señor magnánime. En efecto, “[...]el narrador presupone que el otro desea oír cosas. Este ha dejado clara, por así decir, de partida su disposición y su estar abierto al mensaje. Caerá cautivo, si uno sabe contar[...]” (GADAMER, 1997, p. 33). ¿Qué “impacta” en el mito? Que “[...] ante la significación de lo narrado queda acallada la pregunta por la autenticidad y la fiabilidad del informe[...]”, según Gadamer (p. 35). Lo verosímil basta para dar fe de la autenticidad. Así,

Aquello sobre lo que se narra alcanza en la narración una suerte de reconocimiento que está por encima de cualquier informe detallado que se pueda hacer al respecto [...] Lo que importa en este caso no es la creencia, sino el reconocimiento y la presentación conmemorativa de una certeza sobrecogedora (GADAMER, 1997, p. 35).

Denis de Rougemont, filósofo suizo, lo dice a su manera y no está de más recordar la tendencia en México y en Latinoamérica a mitificar la familia – en una comunión de base biológica, a partir de la figura de la madre – reconciliándola por sobre cualquier fisura, sobre todo en la telenovela más tradicional:

La oscuridad del mito en general no reside en su forma de expresión. Está relacionada, por un lado, con el misterio de su origen y, por otro, con la importancia vital de los hechos que el mito simboliza. Si estos hechos no fueran oscuros, o si no se tuviera un interés en oscurecer su origen y su alcance para sustraerlos a la crítica, no hubiera necesidad del mito (ROUGEMONT, 2001, p. 20).

Así que ante el sentimiento no habría más que callar cautivo.

Al expresarse, el mito calla porque no admite ningún debate “racional”; no necesita de argumentación. Para el filósofo Hans Blumenberg:

“[...]en la recepción de la tradición mítica [...] está en juego algo de (la) transferencia de afectos a lo primitivo que retorna. La movilización de los afectos se vuelve relevante para el enunciado así enfatizado, cobra una importancia que parece no necesita una argumentación ulterior[...]” (BLUMENBERG, 2004, p. 39).

No parece haber mucha manera de refutar la existencia de un sentimiento que se aleja de la represión y que, saliendo de donde estaba enterrado, regresa con fuerza y espontaneidad, pareciera que casi de manera gratuita (¿como el señor de Schopenhauer?): aquí no se argumenta nada. ¿Dónde está la eficacia del mito en su recepción?: en este “diálogo del alma consigo mismo”, y sucede que,

Alusión y variación, rectificación y complementación, vislumbre y sorprendente desenlace son imitaciones, reproducciones de las estructura de la *anamnesis* fatal. La metáfora platónica de la *anamnesis* contiene ya una suposición relevante: que, con ocasión de impresiones externas, se imponga con vehemencia la verdad preexistentemente conocida [...]” (BLUMENBERG, 2004, p. 37).

Fuera de toda posibilidad de argumentación racional y proviniendo por lo demás de un fondo primitivo que por lo mismo difícilmente podría ser verificado, el mito termina aquí al servicio de una supuesta “naturaleza humana” que como tal se contrapone a la artificialidad de la “Razón”. Lo propio de esta “naturaleza humana” es una especie de fusión originaria mediante los sentidos con la otra naturaleza – la geográfica y la emocional – y tal vez lo sea también con los “afectos” que retornan una y otra vez, repitiéndose, puesto que, según Blumenberg, la repetición es lo propio del mito:

La estructura mítica tampoco sigue el camino del rodeo – considera Blumenberg – sino el de la repetición, explícitamente, el del retorno a lo mismo, en contraposición con el progreso lineal. La estructura circular cerrada de este esquema parece ofrecer, frente a la indeterminación de una forma racional de la progresión, algo así como una certeza consoladora de la que es posible fiarse, aunque ésta sea la de la muerte (BLUMENBERG, 2004, p. 82).

Desde el punto de vista de lo dicho hasta aquí, la sociedad tampoco podría ser pensada como no sea mediante el uso del mito, un mito finalmente “armónico” en sus distintos niveles, sin fisuras y capaz en todo caso de hacerlas a un lado en nombre de la comunión con todas las naturalezas – las tradiciones parecieran ser una sociabilidad “al natural”, dicho sea de paso. Aquí, finalmente, la “naturaleza humana” de primacía afectiva, frente al artificio intelectual, aparece como “lo auténtico”, el equivalente del *do kamo* melanesio (la verdadera persona) (LEENHART, 1997). Entre esta comunión y el revestimiento de autenticidad que tiene anida el anhelo de “no caer”, o de hacerlo a lo sumo en lo que Blumenberg (2004) llama “arcaica resignación”.

Schajowicz también llega bastante lejos en esta aproximación a la “autenticidad” del ser mitológico (o mitologizado) y de lo siguiente se entiende que pueda sentirse im-

buido de poder. El autor defiende que el griego no vio en los dioses un límite para sus posibilidades sino que sus posibilidades mismas. Según esta intuición, prosigue el autor,

La libertad no es algo “dado” o un “derecho” nuestro, constantemente amenazado por unos dioses caprichosos, sino que es el estado de plenitud al que ascendemos por haber adoptado la actitud de humildad ante el Ser. La figura divina no dice al griego “tú debes” – lo cual incita siempre a la insurrección del “yo quiero” – sino: ¡contéplate y llega a ser tú mismo!” (SCHAJOWICZ, 1990, p. 347).

Esta metamorfosis se logra en el contacto con lo divino, en un mirarse a sí mismo como expresión de lo divino (¡), y así, “[...]sólo llego a ser un yo libre en la medida en que he renunciado a un yo trivial que parece impermeable a lo ‘divino[...]’” (SCHAJOWICZ, 1990, p. 347). La autenticidad de la naturaleza geográfica, de la emoción y de la tradición revela con imágenes la presencia de lo divino.

¿En qué no hay tanta inocencia? En la mitología griega no hay mucho espacio para el trabajo, sin valor para Platón, a diferencia del arrojo guerrero o de la sabiduría del político. “Se puede decir que para Platón el trabajo permanece extraño a todo valor humano y que en ciertos aspectos se le muestra incluso como la antítesis de lo que en el hombre es esencial” (VERNANT, 1973, p. 249), por lo que este rechazo no es exclusivo del hidalgo español frente a las artes manuales. En efecto, Prometeo es visto con ambigüedad, puesto que le ha robado el fuego a la inmortalidad para dárselo a los hombres. De paso, no hay delimitación clara entre trabajo y técnica, sobre todo que ésta tampoco tiene mayor valor, ni moral ni psicológico. En todo caso, “[...] las actividades de oficio, limitadas a lo económico, son exteriores a la sociedad política[...]” (VERNANT, 1973, p. 266) y por cierto que también a la religión. Por así decirlo, el oficio “no trasciende”. Los “demiurgos” están en el mundo de la necesidad, los políticos y guerreros en el de la capacidad, por lo que aquellos tienen una carga de “constreñimiento y servidumbre” (VERNANT, 1973, p. 272). Podría pensarse entonces que con una mitología como ésta, un sentimiento de superioridad difícilmente valoraría el trabajo y el saber técnico y preferiría el “ocio” político o la actividad del guerrero. En realidad, en la Grecia antigua y en su mitología, la riqueza no es “producida”: sale de la tierra/naturaleza que es fecunda. Pandora tiene todos los dones de la tierra, aunque supone también ociosidad y dilapidación. En cuanto al cultivo de los cereales, que le toca al labrador, requiere de un ritmo religioso acorde con los dioses. Esta agricultura, conforme a la naturaleza y que por ende no se constituye en profesión se opone al muy mal visto artesanado, que en cambio es un oficio (aunque concebido como un servicio para quien hará uso del producto); lo es a diferencia de la virtud práctica en la agricultura, que no requiere de un aprendizaje especial. Finalmente, el mismo artesano se ve ceñido a una tradición y a las “habilidades prácticas” antes que a la aplicación de una ciencia, y la antigua Grecia no destaca – tampoco lo hará la España colonial – por su pensamiento técnico, del que no tiene ni siquiera un concepto preciso. “Así pues, excedido por el mismo producto que fabrica el artesano no gobierna a la naturaleza, se somete a las exigencias de la forma. No necesita, en el trabajo, ni espíritu de iniciativa ni de reflexión Su función y su virtud, dirá Aristóteles, es obedecer” (VERNANT 1973, p. 300). Para el griego antiguo, trabajar no es transformar la naturaleza ni transformarse a sí mismo. Si existe algún sentimiento de superioridad en esta Grecia antigua

marcada por el mito, no está en el trabajo – no lo está tampoco en América en los libros del Conquistador. Por lo demás, toda la reactualización actual del mito tiene que ver con el reproche de que una “racionalidad” occidental habría terminado por desfigurarse tanto al Hombre como a la naturaleza, sin que nunca quede del todo claro si por el trabajo o por la técnica, pero sí en todo caso por falta de contacto, si no con la religión, sí por lo menos con un mundo sensorial con el que se comulga por “inspiración” o por una especie de “don natural”. Quien en un marco social como éste tenga sentimiento de superioridad podrá hacer creer que es por ese “don”, y no debido a un trabajo reservado a otros, quienes “pasan necesidad”.

En todo caso, pese a lo seductor de esta presentación sobre fondo mítico, la relación del mexicano – como la del latinoamericano en general – consigo mismo y con la naturaleza no suele estar mediada por una “acción transformadora” que incluya una técnica y el concepto de la misma.

Con la más superficial inspección de nuestro contorno social observaremos que la vida mexicana, en todas partes, se ha orientado a la consecución de resultados inmediatos. Los programas de la vida individual o social están calculados para el presente, o para el futuro más próximo. Poco importa que la realidad no responda satisfactoriamente a esta impaciencia del afán humano: al menos, la intención es ésta. Esta vida hace la impresión de una actividad irreflexiva, sin ninguna finalidad precisa, con todos los caracteres de la conducta instintiva” (RAMOS, 2001, p. 84).

Así parezca fuerte, “[...]el mexicano considera que las ideas no tienen sentido y las llama despectivamente ‘teorías’; juzga inútil el conocimiento de principios científicos. Parece estar muy seguro de su sentido práctico. Pero como hombre de acción es torpe, y al fin no da mucho crédito a la eficacia de los hechos[...]” (RAMOS, 2001, p. 59). El resultado ha sido incluso cierto vacío cultural: “[...]la cultura en México ha tendido siempre al aprendizaje de resultados, de verdades hechas, sin reproducir el proceso viviente que ha conducido a esas verdades. Por eso la cultura no ha sido efectiva como agente de promoción del espíritu, es decir, no ha sido ‘humanista’[...]” (RAMOS, 2001, p. 102). Lo que prevalece es el desajuste psíquico que por tensión puede dar la impresión de vida, pero que es “eterno” y no evoluciona porque en el mito el Hombre “es”, y no transforma a la naturaleza ni se transforma a sí mismo:

El individuo afectado por el complejo de inferioridad, al decir de Ramos, es un inadaptable a su mundo, porque existe una inadaptación dentro de sí mismo, un desajuste de sus funciones psíquicas que desequilibran la conciencia. Es por lo general un individuo cuyas ambiciones son desproporcionadas a sus capacidades; hay un déficit del poder respecto del querer [...]. Pero se comprende entonces que la inferioridad no es real, sino únicamente relativa a lo desmesurado de la ambición. Si ajustamos nuestro querer a nuestro poder, entonces el sentimiento de inferioridad no tiene por qué existir (RAMOS, 2001, p. 113).

Esta conducta que niega la necesidad y opta por la superioridad – en el ambiente y en la emoción – “es” y “se manifiesta”, sin transformarse, a falta de trabajo; la otra suele ser rechazada por “artificial”: improvisar es natural porque es ser espontáneo, prever cualquier cosa es plantear una transformación que pareciera incluso alterar una natura-

leza. Este instinto es así confundido con la naturaleza humana y el “pelado” de Ramos afirma: “[...]un europeo, tiene la ciencia, el arte, la técnica etc, etc.; aquí no tenemos nada de esto, pero...somos muy hombres[...]” (RAMOS, 2001, p. 56).

#### 4 LA ANDROLATRÍA COMO MITIFICACIÓN

Ramos le atribuía solamente a quien llamaba “burgués mexicano” el hecho de querer refrendar mediante otros una imagen de sí mismo que implicara un sentimiento de superioridad. Para Ramos, hay autoengaño: “[...]como el autoengaño consiste en creer que ya se es lo que se quisiera ser, en cuanto el mexicano queda satisfecho de su imagen, abandona el esfuerzo en pro de su mejoramiento efectivo[...]” (RAMOS, 2001, p. 64). Satisfecha la identidad con la imagen, la mínima acción transformadora se detiene, cuando la hubo. Según Ramos, “[...]podemos representarnos al mexicano como un hombre que huye de sí mismo para refugiarse en un mundo ficticio[...]” (RAMOS, 2001, p. 65), en el que se detiene. Ramos sugiere que se pierde así el “*conócete a ti mismo*” (RAMOS, 2001, p. 65), pero tal vez esto ocurre porque el sentimiento de superioridad aparece como algo natural por alcanzar e incluso como una naturaleza eterna, puesto que es algo mítico y religioso. Para que suceda así ha sido necesario que el poder se naturalice. En el apartado anterior hablamos de una especie de mito latente, cuyo origen estaría en algo así como un Paraíso del que ni Adán ni Eva fueron expulsados jamás. Ahora mostramos en este apartado las dimensiones a la vez colectivas e individuales de este “mito latente”.

El psicoanalista alemán Alfred Adler no disocia en *El sentido de la vida* esa descripción de la superioridad de la del niño mimado, engréido y con muchos otros defectos que describe la Psicología Individual del autor mencionado.

El aire pretencioso, la vanidad en cuanto al porte exterior, por elegante o descuidado que éste sea, puede llamar la atención sobre un complejo de superioridad fácil de descubrir, así como toda una serie de fenómenos de diverso orden, como la extravagancia en el vestir, la adopción de una actitud exageradamente varonil en las mujeres o afeminada en los hombres, el orgullo, el sentimentalismo exagerado, el esnobismo, la jactancia, el carácter tiránico o descontentadizo, la tendencia a desestimar todo (descrita por mí como particularmente característica), el culto exagerado a los héroes, el afán (de) relacionarse con personalidades destacadas o [...] dominar sobre débiles, enfermos o personas de poca monta, la aspiración exagerada a la originalidad, abuso de ideas y corrientes ideológicas en sí valiosas con miras a desvalorizar al prójimo etc. (ADLER, 1956, p. 105).

Esta es la forma primigenia que asume el poder en el sentimiento descrito, que aparece caracterizado “[...]por la propia atribución de dotes y cualidades sobrehumanas[...]” (ADLER, 1956, p. 104). Para Ramos,

En donde hay un sentimiento de inferioridad surge la ambición desmedida de poder, que quiere decir la primacía de un mundo en que todas las cosas son vistas bajo la óptica de lo superior y lo inferior [...]. La lucha por el poder en todas sus esferas, grandes o pequeñas, en lo privado o en lo público, en el círculo familiar o nacional, conduce frecuentemente al aislamiento, la misantropía, las neurosis...etc., etc. Todos estos efectos traducen la inadaptación a la vida de la comunidad [...]” (RAMOS, 2001, p. 113).

El paso se da gradualmente, según el filósofo mexicano:

La operación consiste, en su forma más simple, en superponer a lo que se es la imagen de lo que se quisiera ser, y dar este deseo por un hecho. Unas veces, su deseo se limita a evitar el deprecio o la humillación, y después, en escala ascendente, encontraríamos el deseo de valer tanto como los demás, el predominar entre ellos, y por último, la voluntad de poderío (RAMOS, 2001, p. 63).

Lo que sostenemos es que este afán no se presenta y no es vivido como tal, sino como una especie de comunión con cualidades sobrehumanas que suelen verse inscritas, si no en la cultura, sí al menos en tradiciones religiosas. Adler consideraba que no es raro que el individuo con sentimiento de superioridad crea en poderes sobrenaturales, aunque no hay mención ninguna del mito: “[...] *la credulidad, la fe en aptitudes telepáticas o semejantes, en aptitudes proféticas, despiertan asimismo la justificada sospecha de un complejo de superioridad*[...]” (ADLER, 1956, p. 105). En todo caso, partiendo de la explicación de Vernant referida en el apartado anterior, no sería de descartar que quien crea ser superior tenga al mismo tiempo la idea de que la comunidad está dada, a disposición, también en forma “natural” – más si no se ve el trabajo creador.

Esta “naturaleza humana” que comulga, que es “parte del paisaje” (paradisíaco) y que en sus sentimientos es auténtica puede ser la que arroje el sentimiento de superioridad. Para decirlo de otro modo, el sentimiento de superioridad que compensa al de inferioridad no se presenta como tal, sino que lo hace con la revestitura mítica que al mismo tiempo lo hace parecer natural, parte de una tradición “ancestral” y por lo demás irrefutable, puesto que aparece como “lo evidente”: dicho en términos religiosos, es en el país periférico donde los habitantes tienen “alma” y “agasajan”, mientras ésta hace falta en el “frío” del “racionalismo” o del “cartesianismo”. Schajowicz lo reivindica como el mundo que tiene “espíritu” y que está por encima de “lo cotidiano”:

El espíritu, dice este autor, trata de liberarse de la rutina de sus interpretaciones de la realidad histórica para recuperar las veneraciones originarias, fundamentales de la existencia [...]. Vivir poéticamente no es huir al reino de las ilusiones sino que significa tener el valor de defender las imágenes de lo divino y lo humano, en virtud de las cuales nuestra vida se espiritualiza (SCHAJOWICZ, 1990, p. 37).

Así, “[...] *la vida sin mythos se torna insípida porque carece de incitaciones para la auténtica re-creación del espíritu*[...]” (SCHAJOWICZ, 1990, p. 38). Y frente a la sensualidad y el alma latinos, cualquier europeo es “insípido” ¿e inferior o al menos “mal dotado por la naturaleza”?

Quien tiene el sentimiento de superioridad puede creer que a través de este poder hablan lo divino y el mito, diáfano, dúctil, que “[...] *en su perfección coincide con aquella época en que los cantores no eran ya únicamente los portavoces del espíritu de la comunidad, sino que recibían la revelación divina en calidad de individuos*[...]”, según Walter F. Otto, filólogo alemán que escribe entre finales de los años 20 y principios de los 30 – el primer gran trabajo de este autor apareció en 1929 (OTTO, 1997, p. 25). Otto afirma sobre los hombres: “¿Qué mejor alternativa, al tener realmente a los dioses ante ellos, *que convertirse ellos mismos en monumentos vivos de su ser?*” (OTTO, 1997, p. 23). Ramos había encontrado una expre-

sión acabada de este fenómeno en el mexicano acomodado: refiriéndose a este “burgués”, señalaba que “[...]el ‘yo’ ficticio construido por cada individuo es una obra tan acabada y con tal apariencia de realidad, que es casi imposible distinguirla del ‘yo’ verdadero[...]” (RAMOS, 2001, p. 63). Hay ciertamente algo peculiar en quien, ya hecho todo un mitómano, “[...] consciente de su carácter ficticio, parece también sacar placer al desempeñar un papel, al meterse en el personaje o en la acción que inventa[...]” (DORON et PAROT, 2008, p. 370). Puede ser a la vez el atractivo de la grandeza sobre la que da vueltas insistentemente Otto, o también el hecho de que “[...]el sujeto, con la intención de captar la atención del otro, de seducirle y deslumbrarle, se deja llevar por fabulaciones mentirosas colocándole en general en una situación ventajosa[...]” (DORON et PAROT, 2008, p. 370). A mayor grandeza, ciertamente, mayor desventaja del otro. Basta con lo que aún con una imagen de por medio “se hace patente por sí mismo”, según Heidegger (*apud* SCHAJOWICZ, 1990, p. 24). Schajowicz ha estudiado los lazos de éste y otros pensadores alemanes con esa Grecia antigua llena de mitologías ante las cuales se estrellaría lo que para Heidegger era la “razón esterilizante”, y a la que sería de preferir “la sabiduría del amor”... en vez del amor a la sabiduría (SCHAJOWICZ, 1990).

Para Ramos, la religión es la clave de la cultura mexicana:

*[...]el motivo vital, que al coordinar nuestra actividad psíquica desde la Conquista, le da categoría de cultura, es la religiosidad [...] Por cualquier lado que se tome nuestra ascendencia, por la del indio o del conquistador español, desembocamos en razas de una religiosidad exaltada[...]”* (RAMOS, 2001, p. 69).

Según Emile Durkheim, uno de los fundadores de la sociología, quien profesa una religión se siente con algo especial: la fe. Los creyentes

[...] sienten, en efecto, que la verdadera función de la religión no es hacernos pensar, enriquecer nuestro conocimiento, agregar a las representaciones que debemos a la ciencia representaciones de otro origen y de otro carácter, sino hacernos actuar, ayudarnos a vivir. El fiel que ha comulgado con su dios no es solamente un hombre que ve verdades nuevas que el no-creyente ignora; es un hombre que puede más. Siente en sí más fuerza para soportar las dificultades de la existencia o para vencerlas. Está como elevado por encima de las miserias humanas porque se ha elevado por encima de su condición de hombre; se cree salvado del mal, cualquiera que sea la forma, por otra parte, en que conciba el mal. El primer artículo de toda fe es la creencia en la salvación por la fe[...]” (DURKHEIM, 2000, p. 428).

Es hoy el “natural” el que llama al “racional” a salvarse por la fe y no por la Razón o por la ciencia: no deja de ser éste un pedido de credulidad. Esa representación para “ayudar a vivir” es la que “puede más”, por lo se ha asociado aquí “la vida misma” y el poder de la misma manera – aunque tal vez más generalizada – que otro puede asociar ciencia y poder o más aún, técnica y poder – ¡cada quien lo suyo! El sentimiento de superioridad “vital” que puede ser incluso gozado u ostentado no aparece así como patología (es significativa al respecto la expresión “esto sí es vida” de quien “ya la hizo”, distinta por cierto del tranquilo “pura vida” costarricense). En la religión y más aún en la mitomanía, elevarse por encima de estas miserias, nótese bien, es elevarse por encima de la condición de Hombre, volverse sobrehumano: este es el punto donde interviene

el mito que vela la posibilidad de que “sobrehumano” sea también “inhumano”, al menos según lo veían Ramos y Adler. La misma religión, ayudada por el mito, hace que tal o cual persona crea tener un poder “sobrenatural”, por encima del “natural de los hombres”; se trata a escala individual de esa deificación colectiva a la que alguna vez se refiriera Carlos Pereyra y que supone de los demás que refrenden ese poder, puede ser que con idolatría o con veneración. Es así que el colectivo se encuentra llamado a practicar la androlatría que criticaba alguna vez Octavio Paz (1990, p. 156). Como se trata de superioridad, puede suponerse el menosprecio por quien ha quedado en estado de necesidad (el equivalente del artesano griego), salvo que haya en la miseria abundancia de “almas inocentes”.

Ese elevarse por encima de la condición de Hombre – y ser eventualmente deificado, objeto de culto por ser un mito – no es otra cosa que el anhelo religioso de “trascender”.

Por su inmersión en la vida profana tiende el hombre a “olvidar” su intuición de la vida natural y ha de ser reconducido, entonces a las realidades míticas mediante una periódica sacralización de su existencia. La re-presentación del *mythos* en el acto cultural restituye al participante un horizonte dentro del cual hasta sus actos más profanos cobran sentido por tener su paradigma en la “eternidad”. Atribuir carácter sagrado a las proto-situaciones míticas es conferirles de antemano la autoridad que requieren para hacernos transparentes nuestras propias experiencias (SCHAJOWICZ, 1990, p. 61).

Hay así en cierto modo una “reconducción” del Hombre hacia el mundo al mismo tiempo natural y sagrado, si todo lo natural es sagrado. Quien ha sido reconducido puede ser quien ha “trascendido”. Schajowicz busca ir más allá de toda determinación, contra el filósofo español Ortega y Gasset: “[...] *si nuestra adoración es la fuente de nuestra vida espiritual, hemos de reconocer que su núcleo más íntimo no está sujeto a los determinismos sociales[...]*” (SCHAJOWICZ, 1990, p.33). Afirma igualmente Schajowicz: “[...] *conviene recordar que existen constelaciones que podrían aconsejarnos la siguiente modificación de la fórmula orteguiana: si no me salvo de mi circunstancia he de hundirme, puesto que, a la larga, mi circunstancia me ‘tragará[...]*” (SCHAJOWICZ, 1990, p.36). Ya se ha producido el mismo fenómeno descrito por Vernant para la Grecia antigua.

Ramos parecía considerar que el individualismo – de origen español – que acompañaba al sentimiento de superioridad debilitaba a la comunidad. Sin embargo, bien puede existir la creencia en la comunión con una sociedad que dice a partir de cierto momento tener “alma”, en una fusión primitiva y que se explica también porque el poder se obtiene de la comunidad misma: sucede como el niño que al decir de Lévy-Bruhl,

No se aprehende todavía más que como un ser u objeto semejante a aquellos que lo rodean. Sólo habla de sí mismo en tercera persona. Ha adoptado con toda naturalidad, junto con el lenguaje de las personas que le entienden, la representación que éstas se hacen de él. Pasan años hasta que dice “yo” (LÉVY-BRUHL, 1985, p. 12).

Esa representación es la imagen que le devuelven de él; en el sentimiento de superioridad, quien lo tiene se dirige precisamente a la imagen y a su reflejo en el otro, sobre

todo si es la del poder, por lo que en vez de un “yo” hay efectivamente un “mito que habla” – el colmo puede estar en el “prócer” que hace enterrar su propia pierna, como lo hiciera Santa Anna en México en el siglo XIX, por ejemplo.

Para Durkheim, lo que hace a la colectividad actuar de este modo es el rito (en este caso, lo específico de la androlatría es rendirle culto a un ser humano, de carne y hueso). Para Durkheim, el mito es una parte esencial de la vida religiosa y “[...] si se retira el mito de la religión, hay que retirar igualmente el rito[...]”, ya que el rito es “el mito en acción[...]” (2000, p. 86). El mismo Durkheim sugiere que lo descrito surge de una necesidad social: la de idealizar, aunque se convertirá en necesidad de engrandecer, enaltecer, rendir pleitesía. Otto, estudioso de los mitos griegos y en particular de Dionisios, llega lejos: “[...] lo que llamamos ‘cultura’, considera, depende en todas sus formas de un mito con menoscabo de la solidaridad social[...]” (OTTO, 1997, p. 112). Otto se explica este mito por “[...] la experiencia de una presencia sublime, cuyo testimonio más poderoso serían las prácticas de culto[...]” (1997, p. 29). El fenómeno primigenio del mito crea desde la comunidad y la cultura hasta los objetos de pensamiento, la experiencia, el sentimiento y la voluntad, siempre según Otto (1997). El mito, inseparable del culto, hace de éste un instrumento que es justamente de “elevación”, por así decirlo, mediante procedimientos que no siempre son gratuitos: se da poder con la esperanza de que quien lo tiene sepa a su vez, llegado el momento, “repartirlo”. A juicio de Otto, esta llega a ser una visión utilitaria del mito, al ver en el culto un deseo de ganancia por parte de quienes lo hacen, esperando algo del dios, un efecto benéfico (OTTO, 1997). ¿Se esperaría del hombre – las más de las veces varón, en América Latina – mitificado y objeto de culto el otorgamiento de algún favor? ¿Sucede que, siguiendo a Otto, pudiera ocurrirles a los hombres el “[...] rivalizar por obtener los favores de aquello tan grande que les hace estremecerse[...]” (OTTO, 1997, p. 18), aunque el autor considere que no es demasiado grave confundir a los benefactores haciéndolos susceptibles de “halagos, promesas y favores”? A fin de cuentas, “ofrendar” no es forzosamente utilitario: en la cercanía con dios, es también una “[...] disposición de ánimo cuya grandeza solo tiene parangón en las obras del arte más noble” (OTTO, 1997, p. 23). La proximidad con la divinidad, con lo excelso, no es para Otto “[...] óbice para que a la divinidad se le ofrezca en el culto algo que la regocije y que posea cierto valor para ella, y que a ello se le una el natural deseo de recibir los parabienes de su benevolencia (OTTO, 1997, p. 21). A mayor poder y mayor engrandecimiento mayores serían las posibilidades de obtener favores, por lo que mitificar interesaría aunque el mitificado parasite y explote. El “providencialismo” es dado por cierto en la psicología como propio del pensamiento mítico – del niño de dos a siete u ocho años; es posible asociar mitificación y espera de la “providencia” (¿Ojalá que llueva café en el campo, según el campesino dominicano del conuco?).

En una visión como la de Otto el culto sirve para engrandecer: “[...] el culto, más que ninguna otra creación, considera este autor, da fe de un encuentro con lo sobrehumano[...]” (OTTO, 1997, p. 27). Así, “[...] la creación del culto posee la singularidad de que carece de distancia. Está tan ligado a un imperio(so) sentido de cercanía con lo sobrehumano que el hombre se ve arrastrado con su propia ser al acto de la configuración creadora[...]” (OTTO, 1997, p. 27). El culto es la presencia de lo divino y “[...] presupone un mito al menos latente: la grandeza que está llamado a honrar ha de existir previamente: un ser sagrado, es decir,

*un todo transido de realidad[...]*” (OTTO, 1997, p. 19). Al final, el mito y sus orígenes pueden ser olvidados y el mito es sobre todo “[...] *una fantasía suscitada por medio de las prácticas del culto[...]*” (OTTO, 1997, p. 19). Retomando a Ramos, podría decirse entonces que una sociedad que quiere ser mítica será en todo caso ceremoniosa, para permitir que se abra paso entre tal o cual el sentimiento de superioridad creado por el colectivo mediante el reiterado engrandecimiento y los “mimos”. Es este engrandecimiento el que puede dar la sensación de algo sobrenatural y por encima de los hombres. Otto reitera en lo grandioso:

Si, por lo tanto, dice, el culto no es acción pragmática, sino imponentes creaciones emanadas del hábito de la divinidad manifestada, y los mitos no son fábulas, sino testigos de ese mismo encuentro con lo excelso; si se acepta que es necesario tomar conciencia de los *fenómenos primigenios* y hacer justicia a las grandes realidades, de nada nos vale entonces el estudio de la psicología y la lógica, de las que hasta ahora todo se esperaba (OTTO, 1997, p. 41).

El mismo culto, “[...] *como un todo pertenece a la categoría de las creaciones monumentales del espíritu humano[...]*” y *por ende a “lo excelso”* (OTTO, 1997, p. 21). Las “[...] *viviendas de lo divino*” son “[...] *espejo y reflejo nacido de un espíritu obligado a crear cuando es tocado por el brillo de su grandeza[...]*” (OTTO, 1997, p. 21). Así, “[...] *el más excelso de estos grandes lenguajes es el culto[...]*” (OTTO, 1997, p. 22).

## 5 CONCLUSION

El mito llega a plantearse a partir del siglo XX no solo como alternativa al racionalismo, sino inclusive como algo superior, por ejemplo en el “macondismo”. No es más que una imagen en espejo y en cierto modo dirigida no a la idea de lo que es el otro, sino a la creencia de lo que es (lo que se cree que es): pese a que esta “superioridad” está dirigida contra lo europeo, lo sorprendente, según hemos visto, es el peso que tiene en América Latina y en perspectiva a la vez comparada e interdisciplinaria la semejanza con la mitología en toda una corriente de un pensamiento como el alemán, que tendió toda suerte de puentes con la mitológica Grecia antigua.

Hay en los fenómenos descritos algo que sorprende: lo que está naturalizado, al dársele un ropaje natural y poder al sentimiento de superioridad, es la creencia religiosa en el mismo poder, “sobrecargado” con el mito latente sobre “la vida misma” que “es” y “se manifiesta”. Este poder se sigue encontrando revestido de dones que parecen sobrenaturales, aunque no sea sino la forma de lo creado por la colectividad al rendir culto. En la medida en que opera con creencias y rechaza los conceptos, que para Durkheim son un producto colectivo, los mitos no permiten tener una idea de la estructura de sociedad que ayude a transformarla a fondo.

Quedaría por saber si el “mito latente” no es el poder que hay en una sociedad que, como la actual, tiene con las imágenes los medios para darse un “brillo” muy particular. Si este nuevo poder se mostrara a la larga dañino, lo sería también el modo en que ha convertido en mitos desde Macondo hasta el *Che Guevara*. La “venganza” latinoamericana

americana – “venganza de Moctezuma”, diría la ironía mexicana- que habría consistido en revestir al poder de “alma” y “sensualidad”, dados como parte de cierta naturaleza humana, habrían sido a fin de cuentas muy hábilmente recuperados por los medios de comunicación actuales.

## 6 BIBLIOGRAFIA

- ADLER, Alfred. *El sentido de la vida*. México D.F: Editora Latinoamericana, 1956.
- BLUMENBERG, Hans. *El mito y el concepto de realidad*. Barcelona: Herder, 2004.
- DUCH, Lluís. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder, 2002.
- DURKHEIM, Emile. *Las formas elementales de la vida religiosa*. México: Colofón, 2000.
- DORON, Roland; PAROT, Françoise. *Diccionario Akal de psicología*. Madrid: Akal, 2008.
- GADAMER, Hans-Georg. *Mito y razón*. Barcelona: Paidós, 1997.
- GARCIA GUAL, Carlos. *Introducción a la mitología griega*. Madrid: Alianza, 2004.
- LEENHART, Maurice. *Do Kamo. La persona y el mito en el mundo melanesio*. Barcelona: Paidós, 1997.
- LEVI-STRAUSS, Claude *Mito y significado*. Madrid: Alianza, 2012.
- LEVY-BRUHL, Lucien. *El alma primitiva*. Barcelona: Península, 1985.
- OTTO, Walter F. *Dionisio. Mito y culto*. Madrid: Ediciones Siruela, 1997.
- PAZ, Octavio. *El ogro filantrópico*. México: Joaquín Mortiz, 1990.
- PEREYRA, Carlos. *Breve Historia de América*. México: Ed. Patria, 1982.
- RAMOS, Samuel. *El perfil del Hombre y la cultura en México*. Madrid: Espasa Calpe, 2001.
- ROUGEMONT, Denis. *El amor y Occidente*. México: Conaculta, 2001.
- SCHAJOWICZ, Ludwig. *Mito y existencia*. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1990.
- SCHAJOWICZ, Ludwig. *De Winckelmann a Heidegger. Ensayos sobre el encuentro griego-alemán*. Río Piedra: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1986.
- VERNANT, Jean-Pierre. *Mito y pensamiento en la Grecia antigua*. Ariel, Barcelona, 1973.

# LA REFORMA DE LA DEFENSA NACIONAL Y LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS EN DEMOCRACIA DURANTE LA DÉCADA DE 1990

*A REFORMA DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS ARGENTINAS EM DEMOCRACIA NA DÉCADA DE 1990*

*Germán Soprano*<sup>(\*)</sup>

Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes (BUE), Argentina

**Resumen:** Este trabajo tiene por objeto analizar las propuestas de reforma del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas Argentinas en democracia, publicadas entre 1992 y 2001 en la revista “Seguridad Estratégica Regional en el 2000”. Analizaremos artículos funcionarios y especialistas civiles y militares, argentinos y extranjeros, que fundamentaron la necesidad de esas reformas en el país para adecuarse a los cambios producidos en: a) un orden mundial post Guerra Fría; b) un escenario regional de estabilidad y paz en el Cono Sur; c) una agenda política que reclamaba la incorporación de la defensa a la “modernización del Estado”.

**Palabras clave:** Reforma; Defensa nacional; Argentina.

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo analisar as propostas de reforma do sistema de defesa nacional e das Forças Armadas Argentinas na democracia, publicadas entre 1992 e 2001, na revista de “Seguridad Estratégica Regional en el 2000”. Analisaremos artigos que foram escritos por funcionários e especialistas civis e militares, argentinos e estrangeiros, que consideraram a necessidade dessas reformas no país para se adaptar às mudanças em: a) uma ordem mundial pós Guerra Fria; (b) um cenário regional de estabilidade e paz no Cone Sul; (c) uma agenda política que apelou para a incorporação da defesa na “modernização do Estado”.

**Palavras-chave:** Reforma; Defesa nacional; Argentina.

---

(\*) Doctor, investigador del CONICET y profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). E-mail: gsoprano69@gmail.com.

## 1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto analizar las propuestas de reforma del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas Argentinas en democracia, publicadas entre 1992 y 2001 en la revista “Seguridad Estratégica Regional en el 2000”, una revista de la época especializada en esos temas también conocida como “SER en el 2000”.<sup>(1)</sup> Analizaremos artículos escritos por funcionarios y especialistas civiles y militares, argentinos y extranjeros, que fundamentaron la necesidad de esas reformas en el país para adecuarse a los cambios producidos en: a) un orden mundial post Guerra Fría con tensiones entre la hegemonía político-militar de Estados Unidos e iniciativas multilaterales; b) un escenario regional de estabilidad y paz en el Cono Sur, con supresión de hipótesis de conflicto vecinales y estímulo a la cooperación bilateral y multilateral en defensa y seguridad internacional; c) una agenda política del gobierno nacional que reclamaba la incorporación de la defensa a la denominada “modernización del Estado”.

Los editores de la revista eran un pequeño y cohesionado grupo, liderado por el senador nacional Eduardo Vaca, perteneciente al Partido Justicialista o peronista y electo por la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires).<sup>(2)</sup> No obstante esta adscripción partidaria de Vaca y sus colaboradores, en el espacio institucional y de relaciones interpersonales construido entorno de “SER en el 2000” convergían intereses de individuos de diferentes partidos políticos, académicos, profesionales, funcionarios civiles y militares, argentinos y extranjeros, que participaron como autores de artículos y expositores en debates con el objetivo de definir una renovada agenda de defensa para la Argentina en democracia.<sup>(3)</sup>

## 2 LOS ESCENARIOS INTERNACIONALES POST-GUERRA FRÍA: INESTABILIDADES, INCERTEZAS Y DESAFIOS

Entre los analistas que publicaron en la revista existía la percepción de que la implosión de la Unión Soviética dejó a los Estados Unidos sin un oponente de peso político-militar equiparable y abrió escenarios internacionales inestables e inciertos en los que se esperaba un mayor protagonismo de agencias como Naciones Unidas, Unión Europea o el Mercosur. En esos escenarios, la defensa y seguridad internacional tendrían por objeto de atención “nuevas amenazas” como el narcotráfico, terrorismo, narcoterrorismo y otras manifestaciones del crimen transnacional organizado, así como fenómenos como pobreza y movimientos migratorios masivos, y catástrofes causadas por factores naturales o antrópicos – LÓPEZ y SAIN (2003); SAIN (2000); CANELO (2010); SOPRANO (2015).

---

(1) “SER en el 2000” publicó once números; cada uno tenía entre unas cien y ciento treinta páginas con las siguientes secciones: editorial, debates, ensayos, opinión, documentos, reseñas.

(2) Para un análisis del liderazgo político de Eduardo Vaca, del equipo editorial de “SER en el 2000”, y de los participantes de los seminarios de discusión organizados por el mismo, remitimos al estudio de SOPRANO (2013).

(3) El presente artículo es parte de una investigación sobre política de defensa, educación y configuración profesional en las Fuerzas Armadas Argentinas entre 1983 y el presente. Su contenido no agota la valía del material publicado en la revista, de modo que se continuará profundizando en su estudio en futuros trabajos.

Pero a pesar de esos cambios, persistían unos instrumentos militares de la defensa configurados para atender “amenazas convencionales” potencialmente provocadas por Fuerzas Armadas estatales. Particularmente en Suramérica los militares se resistían explícitamente a reconvertirse en fuerzas de seguridad o policiales, organizaciones de desarrollo y defensa civil. En este sentido, no debe sobreestimarse la influencia norteamericana promoviendo reformas en post de esas “nuevas amenazas” en las conducciones políticas y castrenses de esos países; pues si bien dichas conducciones se manifestaban a favor de la incorporación de esas amenazas como “misiones secundarias” o “subsidiarias” de sus Fuerzas Armadas, al mismo tiempo, no prevenían renunciar a sus capacidades militares “convencionales” en cumplimiento de su “misión principal”, ya sea por reconocer la supervivencia de conflictos interestatales vecinales, eventuales amenazas de países extra-regionales, o bien como consecuencia de la reproducción de intereses y comportamientos burocráticos o corporativos castrenses. También cabe destacar que para políticos, militares y académicos argentinos la construcción de confianza mutua y cooperación en defensa y seguridad internacional en la región era evaluada como un proceso deseable, pero lento y conflictivo, tal como comprobaron en 1995 con la “Guerra del Cenepa” que enfrentó a Perú y Ecuador.

En “El concepto de suficiencia defensiva”, publicado en n. 1 de la revista en marzo de 1992, Virgilio Beltrán, mayor auditor en situación de retiro e investigador del Instituto Di Tella y Secretario del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército, caracterizaba a la Argentina como un país aspirante a “potencia mediana” que abandonó sus hipótesis de conflicto con Brasil y Chile. Se preguntaba por ello: ¿Cuánta fuerza debía disponer la Argentina para estar seguros sin amenazar a otros o disuadir a potenciales agresores? ¿Cuál sería un dispositivo de defensa suficiente que demostrara ausencia de intenciones agresivas y fuese capaz producir a un eventual agresor costos y pérdidas que no pueda o no estuviera dispuesto a afrontar? En definitiva: ¿qué debía entenderse por “suficiencia defensiva”? Su respuesta era que este último concepto comprendía la “defensa territorial”, “defensa geofísica” del espacio terrestre, aéreo y marítimo, y la “limitación de la capacidad ofensiva”. Esto conllevaba el compromiso a renunciar a dos capacidades: “atacar por sorpresa a sus vecinos (u otros potenciales adversarios)” e “implementar una penetración en profundidad y/o en gran escala en el territorio de sus vecinos (u otros potenciales adversarios)”. Se requería, pues, “fuerzas para armar”, “versátiles”, “flexibles”, con “gran movilidad, potencia de fuego y con capacidad ofensiva” (BELTRÁN, 1992, p. 40-41).

Ahora bien, si la política de defensa argentina consensuada en la Ley de Defensa Nacional de 1988 era “defensiva” y “autónoma”, también lo era “cooperativa”. Por ello Beltrán consideraba, además, preciso: a) generar “confianza mutua” con países con los que se tuviera conflictos; b) crear “centros de prevención de conflictos” para disponer canales de comunicación y desescalar conflictos por vía diplomática; c) desarrollar la “cooperación” e “interoperabilidad” militar en “misiones bajo autoridad internacional” y “sistemas de seguridad mutua” contra “agresiones extra-sistema”; d) impulsar “emprendimientos logísticos internacionales” con interdependencia en la producción de armamentos y equipos entre países cooperantes (BELTRÁN, 1992, p. 41).

En el n. 1 también se publicó el artículo del Jefe de Estado Mayor General de la Armada: “Evitar la guerra y mantener la paz”. Allí el almirante Jorge Osvaldo Ferrer instalaba temas sobre seguridad internacional y defensa que tenían más correspondencia con la agenda hemisférica de los Estados Unidos que con la Ley de Defensa Nacional que prescribía una estricta separación entre defensa nacional y seguridad interior, restringiendo el instrumento militar exclusivamente contra agresiones externas. Reconocía que en la “reconfortante confluencia entre democracia como sistema político y la libertad económica” persistían “acechanzas y peligros imprescindibles de afrontar”. Que ese mundo donde las Fuerzas Armadas debían intervenir para “evitar la guerra y mantener la paz” no carecía de conflictos y amenazas, pues además de la “ancestral tendencia del uso de la violencia” existían problemas como “superpoblación, el hambre y la miseria”, “limitación de recursos y energía”, “daño ecológico”, “imperio subterráneo de la cocaína”, “fanatismo religioso o el extremismo ecologista”, “choques por motivos ideológicos, religiosos o promovidos por ambición o reivindicaciones”. Esos problemas habilitaban el accionar de organizaciones situadas por “fuera de las estructuras del Estado-nación, adquiriendo creciente poder, incluso a expensas de las mismas”. ¿Qué tipo de instrumento militar necesitaban los Estados nacionales para enfrentarlos? Ferrer decía que unos que, además de garantizar la defensa nacional, participen del “deber protagónico de las naciones” de proyectarse a los “escenarios mundiales, por más remotos que éstos sean”, tal como ocurriera con el involucramiento de las Fuerzas Armadas Argentinas en la Guerra del Golfo (1990-1991) en el marco de una acción militar de la ONU con fuerzas multinacionales (FERRER, 1992, p. 81-82). Se preguntaba asimismo si intervenir militarmente en conflictos lejanos y disponer de fuerzas con “capacidad de proyección” era un objetivo sólo para “países poderosos”, o bien si “países en desarrollo” como Argentina debían sopesar esa alternativa. Y respondía positivamente por dos razones:

La primera, para gozar de los beneficios de la libertad, la paz y el desarrollo, deben asumirse los riesgos y responsabilidades para su defensa. La segunda es que, así como la actitud ante la vida condiciona el futuro de los seres humanos, la actitud ante el mundo que asuma cada nación, condicionará su futuro. La capacidad de proyección podrá ser un esfuerzo organizativo y económico, pero el protagonismo es sin duda alguna, un beneficio superior para la nación participante [...] Toda nación que asuma su rol protagónico para bien de la humanidad, debe disponer permanentemente organizada y alistada, una fuerza de proyección de dimensión moderada y acorde con el potencial de cada estado. (FERRER, 1992, p. 82).

Para asegurar el cumplimiento de esos compromisos era precisa una “alianza estratégica” entre los países miembros de la Organización de Estados Americanos, estableciendo una “vinculación efectiva” a nivel de la Junta Interamericana de Defensa-JID, asumiendo que en un mundo post Guerra Fría con escenarios cambiantes donde el “enemigo de ayer” devenía en “aliado” o viceversa, debía contarse con un instrumento militar flexible, no definido por “determinismos ni enemigos prefijados”, ni debía “prepararse para una guerra determinada, sino para ser útil al gobierno en el manejo de crisis derivadas de conflictos” y con capacidad de “disuasión creíble”. Por tanto, los Estados no podían renunciar a disponer de Fuerzas Armadas con capacidades efectivas para garantizar la defensa nacional, ya que inclusive “los países más pequeños tienen obligación

moral de poseer cierta capacidad de disuasión, porque aún cuando sean agredidos por fuerzas muy superiores, deben asegurar la resistencia imprescindible para dar tiempo a la intervención de la comunidad internacional” (FERRER, 1992, p. 82).

Por último, el almirante Ferrer sostenía que la Armada Argentina también tenía misiones que cumplir como parte de sus compromisos con la defensa nacional en tiempos de paz, pues:

[...] cada vez con más intensidad las flotas pesqueras incursoras en zonas de interés nacional, utilizan equipos y procedimientos de grado de sofisticación creciente, obligando a encarar el control del mar, con medios y planes compatibles con la misión bélica de las unidades. Un caso similar puede encontrarse en las tareas que las Fuerzas Armadas cumplen en varios países, en apoyo a las misiones policiales contra el narcotráfico (FERRER, 1992, p. 83).

Por su parte, en “Las misiones de los Ejércitos” el teniente general Martín Balza, Jefe del Estado Mayor General del Ejército, definía unos escenarios internacionales caracterizados por cambios provocados por la transición desde un “mundo bipolar” “supuestamente predecible” hacia otro “multipolar, fracturado e inestable” e “interdependiente”. En consecuencia, reconocía simultáneamente la existencia a nivel regional y global de “amenazas convencionales” interestatales y la emergencia de otras “nuevas” tales como:

[...] las tensiones demográficas, los espacios vacíos, las disputas por los recursos y los mercados, la presencia de enclaves coloniales irritantes, la desigualdad de oportunidades para el desarrollo económico, los problemas limítrofes territoriales no resueltos, los sistemas sociales atacados por la corrupción sistemática, la emergencia de nacionalismos disgregacionistas, la intemperancia religiosa, las amenazas ecológicas, la proliferación de armamentos, la producción y tráfico de drogas y otros flagelos (BALZA, 1992, p. 85).<sup>(4)</sup>

Para Balza los Ejércitos poseían, por un lado, una “misión general y primaria” como instrumento militar “disuasivo de defensa creíble” destinado a preservar “los intereses vitales de la Nación”; y, por otro, “roles secundarios” o “subsidiarios” mediante los cuales participaban “del progreso y bienestar de los pueblos” teniendo en cuenta las “restricciones propias de la ley” de Defensa Nacional y de Seguridad Interior vigentes en la Argentina. Reconocía, no obstante, que en el escenario global pos Guerra Fría y regional de supresión de conflictos vecinales en el Cono Sur los “roles secundarios” ofrecían “mejores posibilidades para avanzar hacia un sistema de seguridad de complementación regional”. ¿Cuáles serían esos roles secundarios?

1. Participar de misiones de organizaciones militares de paz. 2. Prestar apoyo logístico, de asesoramiento técnico, de comunicaciones y de transporte en la lucha contra la narcosubversión. 3. Colaborar con medios y personal para hacer frente a desastres naturales que afecten a los bienes y a las personas. 4. Brindar apoyo a la comunidad explotando su capacidad de organización y técnica operacional (BALZA, 1992, p. 85-86).

(4) Las “nuevas amenazas” también fueron objeto de “Buscando nuevos roles para los Ejércitos de América Latina”, publicado en el n. 4 de la revista de septiembre de 1993 por Virgilio Beltrán – Subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa.

Cuando Balza sumaba a los militares a las tareas de apoyo logístico, en comunicaciones, transporte y sanitarias efectuadas por las fuerzas de seguridad en cumplimiento la “lucha contra el narcotráfico”, no violentaba abiertamente la Ley de Defensa Nacional. Sin embargo, alentaba expectativas por *securitizar* las funciones militares. En este sentido – como han destacado Marcelo Sain (2000) y Paula Canelo (2010) – durante la década de 1990 decretos y resoluciones de menor jerarquía sancionadas por el gobierno nacional y la conducción militar argentina tendieron a horadar la taxativa diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior establecidas por las leyes homónimas del Congreso Nacional en 1988 y 1991<sup>(5)</sup>.

Balza se manifestaba a favor de la integración regional y conformación de alianzas o bloques regionales como la “zona de libre comercio” impulsada por los Estados Unidos. Pero advertía que la integración en el plano militar y, en particular, de los Ejércitos sería “difícil” ante el evidente “desequilibrio estratégico” de fuerzas de los diferentes países y, en especial, en relación con Estados Unidos.<sup>(6)</sup> Se preguntaba ¿Cómo podría producirse esa complementación entre Ejércitos americanos? La concebía fundamentalmente en torno de “misiones”, “funciones” o “roles secundarios”, esto es “en el campo científico y tecnológico de la educación, del apoyo a la lucha contra el narcotráfico y ante desastres y catástrofes naturales”. En tanto que la “función principal” o “misiones tradicionales y trascendentes de los Ejércitos” relativas a la producción de un “efecto de disuasión que el instrumento militar debe proporcionar ante la amenaza y agresión”, continuaría siendo una “responsabilidad indelegable y no subrogable de cada Estado y de cada Ejército” (BALZA, 1992, p. 87).

Con esto último Balza ponía un límite a los alcances de la cooperación militar. Por el contrario, dirigentes políticos del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical contemporáneos del Jefe de Estado Mayor General del Ejército, advertían sobre la imposibilidad de los países del Cono Sur o América del Sur de asegurar su defensa en forma exclusivamente autónoma ante eventuales amenazas estatales externas de potencias extra-regionales. Por ello, los legisladores nacionales – como Eduardo Vaca y Horacio Jaunarena – que impulsaron la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas sancionada en 1998 en el Congreso Nacional, incorporaron en su articulado la propuesta de conformar un sistema de defensa regional a nivel del Mercosur.<sup>(7)</sup> En definitiva, en los posicionamientos expresados por Balza y aquellos contenidos en la mencionada ley, se manifestaban dos concepciones de la defensa nacional y la seguridad internacional diferentes: una en favor de la cooperación bilateral o multilateral y otra en pos de la integración regional.<sup>(8)</sup>

(5) Asimismo que la Ley de Defensa Nacional permaneciera sin reglamentarse hasta 2006, es un dato expresivo de cómo sus postulados estaban permanentemente expuestos a ser negados en la práctica.

(6) A diferencia del almirante Ferrer, en el artículo “La seguridad regional” del n. 4 de septiembre de 1993, Balza se mostraba crítico del Tratado Interamericano de Defensa y apoyaba el diseño de un “sistema regional nuevo” de cooperación en defensa a nivel americano o hemisférico. También denunció la existencia de “enclaves coloniales irritantes”. Recordemos que Estados Unidos desatendió el TIAR en la Guerra de Malvinas entre la Argentina y el Reino Unido, toda vez que estuvo lejos de apoyar la causa argentina contra la amenaza extra-continental británica.

(7) Para un análisis de la elaboración de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas: MARTÍNEZ (2002).

(8) En ALVES SOARES y SOPRANO (2014) se ha efectuado un análisis comparado de esas concepciones en los casos de la Argentina y Brasil desde las décadas de 1990 al presente.

Otra importante misión subsidiaria o secundaria de los militares eran las misiones de paz. Como ha demostrado Alejandro Simonoff (2010), los posicionamientos de la política externa argentina ante esos nuevos escenarios redundaron desde 1990 en un incremento histórico de la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en operaciones bajo mandato de las Naciones Unidas. Esto quedó reflejado en “SER en el 2000” con un artículo en el n. 5 publicado en marzo de 1994 – “La participación argentina en las operaciones de paz” – del embajador Hernán Massini Ezcurra, Director de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina. Su autor consideraba que las misiones de paz habilitaron no sólo el cumplimiento de tareas militares sino de otras del orden civil como la “creación de nuevas administraciones”, garantizar “procesos electorales limpios”, “asistencia hospitalaria y alimenticia, derechos humanos, mejora del sistema administrativo y aduanero, creación de nuevas fuerzas policiales, modificación de la legislación etc.” (MASSINI EZCURRA, 1994, p. 24-25).

Finalmente el artículo de Gabriel Marcella – profesor del US Army War College, ex Consejero de Asuntos Internacionales del Comandante en Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos y miembro del Consejo Honorario Internacional de la revista – fue publicado en el N°5 de marzo de 1995: “Misiones futuras de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas y política de los Estados Unidos”. Asumía que el fin de la Guerra Fría produjo un radical cambio en las concepciones norteamericana e internacional acerca de la seguridad y la defensa. La tradicional alianza de los Estados Unidos con las Fuerzas Armadas latinoamericanas “contra el comunismo” debía ser superada por la definición de nuevas concepciones y misiones militares en el marco de la identificación de amenazas como el “narcotráfico”, “terrorismo” y el “desafío ecológico”. ¿Cuál sería entonces la nueva política hemisférica de los Estados Unidos? Para explicarla Marcella citaba al Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Bernard Aronson:

Los Estados Unidos no buscan una nueva hegemonía en el mundo. Los Estados Unidos no quieren debilitar o disminuir las fuerzas armadas para su ventaja; no están tratando de desmilitarizar el hemisferio. Las naciones tienen un derecho soberano a tener fuerzas armadas; la reorganización, como los EEUU también están haciéndolo, es un paso lógico. En la guerra contra el narcotráfico no existe señal por parte de los EEUU de trabajar con la policía contra los militares. El tráfico de drogas es primariamente un problema policial. Sin embargo, dado el hecho de que los traficantes son una nueva y más sofisticada forma de criminales, los militares necesitan ayudar a la policía (MARCELLA, 1994, p. 50).

Vemos que Aronson no vedaba a los países latinoamericanos la posesión de Fuerzas Armadas, pero su énfasis en la reconversión de las mismas para cumplir funciones de seguridad interior y orden público fueron rechazados, entre otros autores de artículos, por el general de división (retirado) Manoel Teixeira, ex-Subjefe del Estado Mayor del Ejército Brasileño. En su “Sociedad, Fuerzas Armadas y Política de Defensa en Brasil”, del n. 2 de septiembre de 1992, decía: “La impresión que yo tengo es que a los Estados Unidos le interesaría mucho que no hubiera más Fuerzas Armadas en América Latina, y sí un cuerpo de Gendarmería colectivo, con la seguridad externa dada por los Estados Unidos”. Entendía pues que el abandono o debilitamiento de las misiones de defensa externa desperfilaba o directamente anulaba las capacidades militares de las Fuerzas

Armadas. Y advertía terminantemente que los militares no podían privilegiar en sus misiones “los problemas de pobreza”, “complementar el trabajo de la policía”, o “participar de la lucha contra el narcotráfico” (TEIXEIRA, 1992, p. 30).

Por el contrario, para Marcella las Fuerzas Armadas Latinoamericanas debían cumplir tareas de apoyo a la seguridad, educativas, de salud pública o efectuar obras de infraestructura como lo habían hecho en los Estados Unidos en el siglo XIX. También debían participar de la “lucha contra el narcotráfico” respaldando a fuerzas policiales “dentro de los límites constitucionales” y cuando “la policía puede no ser capaz de cumplir con la tarea contra un enemigo que puede superarla en poder de fuego y maniobra”. Y de igual modo debían involucrarse en la lucha “contrainsurgente”, pues los intereses de la “guerrilla” eran convergentes con el narcotráfico. Ahora bien, la aceptación de esas misiones contra “nuevas amenazas” debía completarse – decía – con el reconocimiento de una cuestión básica: los Estados Unidos debían aceptar que los militares latinoamericanos rechazaban los “roles policiales”, aún cuando reconocieran que debían participar del “esfuerzo nacional contra los traficantes” (MARCELLA, 1994, p. 52-53).

Asimismo Marcella sostenía que el cumplimiento simultáneo de “misiones de la seguridad externa e interna” había existido siempre en las Fuerzas Armadas Latinoamericanas. Y si bien los casos de la Argentina o Brasil expresaban situaciones ideales de separación entre defensa nacional y seguridad interior, en “la práctica en cualquier parte es bastante diferente”. Así pues, decía que en Brasil el Comando Militar del Amazonas construía carreteras, aeropuertos y escuelas, proveía salud, transporte y correo, además de seguridad interna y externa. No obstante, los Estados nacionales debían establecer límites a la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de “construcción de la nación”, pues con esas funciones no debían reemplazar en forma permanente a las organizaciones civiles encargadas de proveer esos servicios. ¿Cuáles eran entonces las tareas efectivas de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas? Marcella respondía:

Defender las fronteras, zonas marítimas y espacio aéreo. Controlar la emergencia de insurrecciones. Ayudar al desarrollo de infraestructuras nacionales sin competir con los civiles en actividades que éstos puedan cumplir. Ayudar a las autoridades civiles a preservar los recursos naturales y luchar contra la contaminación ambiental. Asistir en los desastres naturales, misiones de mantenimiento de la paz internacionales, y una modesta participación en operaciones multinacionales [...]. Proveer un símbolo de la nacionalidad y de la soberanía [...]. Asistir a las autoridades de ejecución de la ley en los esfuerzos de la lucha contra el narcotráfico” (MARCELLA, 1994, p. 54).

Estas ideas de Marcella no se adecuaban bien a la imagen del estereotipo del funcionario norteamericano que procuraba *securitizar* unilateralmente las misiones de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas, pues si los militares se desentendían de su “responsabilidad en la defensa externa”, “enfrentar las insurgencias” y de la “lucha contra los narcotraficantes” y “terroristas”, serían reducidos – decía – al perfil de simples “tropas de boy scouts y bandas municipales” (MARCELLA, 1994, p.55). Por ello cuestionaba al Comando Sur cuando ponderaba “la guerra contra las drogas” como eje excluyente de la cooperación militar, pues esa política hemisférica desatendía el “centro de los intereses

*del profesional militar latinoamericano*” orientado hacia la defensa externa de sus países. En este punto, Marcella coincidía con los Jefes de Estado Mayor del Ejército y la Armada Argentina, y con el ex-Subjefe del Estado Mayor del Ejército Brasileño.

### 3 EL ESCENARIO REGIONAL DE ESTABILIDAD, PAZ Y COOPERACIÓN EN EL CONO SUR

Durante la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos estimularon el desarrollo de una política de seguridad para el continente americano, primero previendo contrarrestar amenazas de países del Eje y luego de la Unión Soviética. Y aunque esa política subsumía bajo su liderazgo todos los países de la región, las hipótesis de conflicto vecinales orientaban las políticas de defensa nacional y el planeamiento militar de estos últimos.

En el caso de la Argentina desde finales del siglo XIX las amenazas vecinales eran Brasil y Chile. En la década de 1970 durante las dictaduras que gobernaban Argentina y Brasil se resolvieron, particularmente, los conflictos en torno de la construcción de represas hidroeléctricas en la Cuenca del Río Paraná. Ese proceso de negociación fue consagrado por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en el Acta de Foz do Iguazú en noviembre de 1985, que sentó las bases para el Mercosur creado en 1991. Pero a pesar del rol significativo que cupo a esos dos líderes democráticos en la voluntad de cooperación e integración, no debe omitirse que para entonces las asimetrías económicas entre Argentina y Brasil se habían ampliado a favor de este último y, en consecuencia, el primero fue desplazado de la disputa por el liderazgo en el Cono Sur, tal como han destacado entre otros especialistas: RUSSELL y TOKATLIÁN (2003); MONIZ BANDEIRA (2004); DEVOTO y FAUSTO (2008); y RAPOPORT y MADRID (2011).

Por el contrario, las relaciones entre Argentina y Chile habían tenido una rivalidad histórica más marcada (LACOSTE, 2003), que alcanzó la antesala de un conflicto armado en diciembre de 1978 y que supuso el apoyo político-militar del país trasandino a Gran Bretaña durante la Guerra de Malvinas (BICHENO, 2009). Recién con los acuerdos alcanzados por los presidentes democráticos Carlos Menem y Patricio Aylwyn en agosto de 1991, que permitieron resolver los litigios fronterizos en las áreas con Hielos Continentales de la Cordillera de los Andes, las relaciones bilaterales comenzaron a propiciar la cooperación (RUNZA, 2004). Ahora bien, el seguimiento de artículos publicados en la revista demuestra que ese proceso de construcción de confianza mutua Argentina-Chile era orientado por una vocación a favor de la cooperación, pero fuertemente connotado por la persistencia de desconfianzas. En la perspectiva de los argentinos existía la certeza de que en Chile había grupos políticos y militares que continuaban instigando la rivalidad vecinal y el militarismo. Y no escapaba a ese diagnóstico el hecho que el general Augusto Pinochet continuara siendo (hasta 1998) Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y ejerciera una tutela decisiva sobre la política de defensa y militar chilena.

En “Identidad nacional e integración regional”, en el n. 2 de septiembre de 1992, el senador nacional Eduardo Vaca hacía un balance de las intervenciones de participantes del “Simposio de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de Argentina, Brasil,

Uruguay y Paraguay” realizado en Buenos Aires en junio de 1992. Destacaba que algunos expositores sostuvieron que

*“[...]si el proceso de integración no se realiza con suma cautela, puede provocar graves riesgos a identidades nacionales aún muy frágiles”; en tanto que, contrariamente, otros, señalaron que “sólo en la integración puede ser posible la defensa de esas identidades frente a la magnitud de los desafíos que la situación internacional provoca (VACA, 1993, p. 5-6)”.*

Para Vaca ambos posicionamientos expresaban “algo de verdad”, pero entendía que en el Cono Sur era preciso definir “proyectos de nación y región” que no fueran antagónicos (VACA, 1992, p. 5-6).

En ese número también se publicaron dos textos sobre las relaciones entre Brasil y Argentina, y Chile y Argentina. El primero – “Sociedad, Fuerzas Armadas y Política de Defensa en Brasil” – era del general de división (R) Manoel Teixeira, ex-Subjefe del Estado Mayor del Ejército Brasileño y Director del Instituto Liberal de São Paulo. Sostenía que Brasil había efectuado un estudio prospectivo sobre escenarios para los próximos quince años: tres escenarios mostraban a Argentina y el Brasil avanzando hacia un “sistema de cooperación”, y dos eran “catastróficos” comprendiendo conflictos entre ambos. Si ocurrían los tres primeros preguntaba: ¿Cómo puede haber un escenario de cooperación si los dos países mantienen en sus fronteras dispositivos militares “frente a frente?”. La persistencia de esos dispositivos se debía a que:

Durante 80 años, desde que las escuelas [de Guerra o Comando de las Fuerzas Armadas] están bien organizadas, ven como doctrina la hipótesis de guerra de Brasil con Argentina y viceversa. Los oficiales brasileños que hacían los cursos de la Escuela de Estado Mayor aquí, en Buenos Aires, hace unos cuatro años atrás, participaban en ejercicios donde el enemigo era Brasil, y esto no se ocultaba a nuestros oficiales. En Brasil hacíamos una diferencia y lo llamábamos enemigo del sur, o los nombrábamos con un color. Las escuelas tienen esa influencia que acabo de mencionar; entonces está enraizado en la cabeza de los militares de ambos países que entre sí son enemigos, y que son enemigos que conviven muy bien y que esperan que nunca se produzca una guerra entre ellos. Por lo tanto, para hacer un cambio hay que hacer primero un cambio de mentalidad, porque todo está muy aferrado en los militares de ambos lados. Tendría que producirse un cambio en los programas de estudio de las escuelas, donde se vea un escenario entre nuestros países de cooperación, y no de conflicto [...]. Un joven que está en la escuela militar de perfeccionamiento tiene que considerar a Argentina como un aliado para hacer frente a enemigos más graves, que no están en el hemisferio sur seguramente [...]. De todo lo que está ocurriendo en el Norte con relación al Sur sólo hay una salida; que Brasil y Argentina estén juntos tanto en recursos humanos como en tecnología, en el Mercosur. Aislados no tienen posibilidad de supervivencia, no estamos en condiciones de participar de lo que está ocurriendo en el resto del mundo. Debemos estar juntos (TEIXEIRA, 1992, p. 32-34).

El otro artículo, “El debate sobre integración regional y defensa en Chile” de Daniel Prieto Vidal, consideraba que Chile y Argentina podían coordinar la “defensa conjunta del Atlántico Sur, del Pacífico Sur, de los pasos australes y de la Antártida”; pero para alcanzar ese objetivo debían terminar con las rivalidades vecinales y diseñar entrenamientos conjuntos para objetivos comunes. Esas coordinaciones debían proponer-

se, además, incorporar a Uruguay y Paraguay en una “alianza denominada Cono Sur”, al Brasil y los países del Pacto Andino, procurando la coordinación de “tres bloques” – Cono Sur+Brasil+Pacto Andino – en una “hipótesis de defensa suramericana conjunta” contra las amenazas del “*terrorismo, la defensa de las vías de comunicación marítima y las operaciones de vigilancia aérea de carácter subcontinental*” (PRIETO VIDAL, 1992, p. 37). Nótese que este autor no incluía la cooperación para la defensa y seguridad regional contra amenazas estatales hemisféricas o de potencias extra-regionales. Pero Prieto Vidal imaginaba, al mismo tiempo, otro escenario donde la “coordinación suramericana” no prosperaría y surgieran “*amenazas que nos obliguen a enfrentar una agresión vecinal unilateral, bilateral o trilateral*” (PRIETO VIDAL, 1992, p. 37-38). Conviene reparar en este potencial escenario bélico previsto por este autor, a fin de advertir que las iniciativas de la cooperación e integración en el Cono Sur no desconsideraban la persistencia de las tradicionales hipótesis de conflicto vecinales. Es por ello que las Fuerzas Armadas de los países de la región no renunciaban al cumplimiento de su misión principal, esto es, conjurar agresiones convencionales de otros Estados, en pos de la adopción unilateral de misiones secundarias.

El n. 8 de “SER en el 2000”, de octubre de 1995, estaba referido a la reestructuración del sistema de defensa en el proceso de cooperación e integración del Cono Sur. El artículo del senador nacional Vaca, “Reestructuración del sistema de defensa”, abrió el debate con una importante definición: la reestructuración no debía confundirse con una “política global de contención del gasto público”. Si entonces no era un mero ajuste presupuestario ¿Cómo debería ser esa reestructuración en la esfera de la defensa y las Fuerzas Armadas? En primer término, Vaca consideraba que la Argentina no debía prever la “defensa del interés nacional más allá del ámbito nacional y subregional”, pues no contaba con importantes inversiones, ni una masa de población residiendo fuera de sus fronteras; en consecuencia, no requería de un instrumento militar con capacidades para proyectar poder a nivel extra-regional o global. Y ello no sólo en virtud de que su política de defensa era una disuasiva y defensiva, sino porque el país disponía en su territorio de insumos alimenticios y energéticos básicos y las mercancías que exportaba e importaba no circulaban por regiones del mundo donde debiera contarse con recursos militares propios para resguardarlas. Por último, consideraba que aunque la Argentina tenía necesidades científico-tecnológicas que no podían solventarse en forma autónoma, su satisfacción tampoco podía obtenerse por medio de la fuerza armada.

En segundo lugar, Vaca entendía, por un lado, que la cooperación e integración en el Cono Sur tenía carácter estratégico para Argentina, no sólo por razones políticas, económicas y culturales, sino porque era su mejor reaseguro en términos de defensa nacional y seguridad internacional. Pero, por otro lado, asumía que los progresos en materia de cooperación e integración regional no estaban exentos de conflictos ni potenciales amenazas, pues:

[...] nuestros mayores riesgos están en la región [...] cualquier agresión militar provendrá casi con seguridad del territorio de un vecino, aunque no sea por su voluntad. De allí la importancia de extender nuestra frontera de seguridad mediante acuerdos con los vecinos [...]. La diferencia se torna sutil pero es necesario marcarla, porque ya no se trata de disponer de un instrumento militar que sea capaz de responder a una agresión brasileña o chilena como lo hacíamos en el pasado (VACA, 1995, p. 10).

Por último, para Vaca la vigencia de regímenes democráticos en el Cono Sur constituía una garantía adicional contra cualquier cambio sorpresivo en las relaciones vecinales, porque “en las democracias no hay decisiones de un día para otro y sin el necesario requerimiento y consenso político”. El caso particular del conflicto entre Perú y Ecuador en febrero de 1995 – la “Guerra del Cenepa” – no contradecía su hipótesis, pues – decía – fue un fenómeno restringido a una región militarizada y operaron mecanismos multilaterales que contuvieron la escalada bélica.

El debate que abrió su exposición fue publicado y ofrece una idea sobre los posicionamientos que suscitó. Un participante no identificado dijo que se podía discutir el tamaño, dimensión, objetivos y proyección militar argentina, pero que de ninguna manera se debía dudar de su necesidad. Esta intervención merece un comentario pues expresaba la existencia durante la década de 1990 de corrientes de opinión en sectores políticos y de la sociedad argentina que cuestionaban a las Fuerzas Armadas por asociarlas con el desprestigio del gobierno dictatorial del “Proceso de Reorganización Nacional” de 1976-1983 y su derrota en la Guerra de Malvinas en 1982, con los crímenes de lesa humanidad cometidos por aquel gobierno *de facto*, y con los “levantamientos militares carapintada” contra autoridades democráticas ocurridos entre 1987 y 1990.<sup>(9)</sup>

Por su parte, el economista norteamericano, profesor en la Universidad Nacional de Quilmes, Thomas Scheetz, destacó positivamente el abandono de las hipótesis de conflicto vecinales en el Cono Sur, pero reclamó que era necesaria la definición de “contingencias creíbles de la región” que orientaran la reestructuración de la defensa y el planeamiento militar. En tanto que José Manuel Ugarte – histórico asesor parlamentario del bloque de la Unión Cívica Radical – dijo que el proceso de cooperación e integración en esa región tenía en Chile un actor potencialmente conflictivo, debido a que la “inestabilidad política” en las relaciones civiles-militares existentes en ese país podía dar lugar a una “aventura militar” (VACA, 1995, p.15-16).<sup>(10)</sup> Scheetz y Ugarte no eran belicistas y eran explícitos partidarios de la cooperación e integración bilateral y/o regional, pero advertían – como también lo hicieron el almirante (retirado) Fernando García y el editor Luis Tibiletti – que era preciso avanzar con precaución en la reestructuración del sistema de defensa argentino, pues reconocían la persistencia de actores que podían instigar la continuidad de hipótesis de conflicto vecinales. Para ellos Chile era una preocupación principal, no así Brasil.

#### 4 LA DEFENSA NACIONAL EN LA “MODERNIZACIÓN DEL ESTADO”

Las políticas neoliberales de ajuste fiscal y de reforma o “modernización del Estado” durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) alcanzaron el área de defensa nacional y las Fuerzas Armadas, comprendiendo el cierre y relocalización

(9) Sobre las percepciones de sectores políticos y de la sociedad argentina sobre los militares: CANELO (2010).

(10) Si bien Ugarte no lo explicitaba, por “aventura militar” en Chile podría interpretarse un eventual golpe castrense en ese país o las pretensiones de sus Fuerzas Armadas de sostener privilegios políticos y corporativos lesivos para el sistema democrático; o bien una potencial agresión militar a países vecinos con el objeto de estimular sentimientos nacionalistas de la población chilena y apoyos a sus Fuerzas Armadas.

de unidades, reducción de compras de equipamiento y de medios, cierre y/o privatización de empresas del sector. Y si bien la política económica “neoliberal” y la política externa de “alineamiento automático” con los Estados Unidos fueron determinantes clave en la orientación de la reestructuración en el sector (POCZYNOK, 2014), nuestro análisis no debe desconsiderar las propuestas específicas del sector defensa propiciadas por oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y funcionarios civiles del Ministerio de Defensa que publicaron artículos en “SER en el 2000”. En este sentido, estas intervenciones tenían por fin reorientar la discusión desde las más simples propuestas de recorte fiscal (acrecentadas por la debilidad política y corporativa de las Fuerzas Armadas y por un escenario de paz y de estabilidad en el Cono Sur) hacia otras de reestructuración que permitieran afrontar los desafíos para el siglo XXI.

Así pues, en el n. 3 de mayo de 1993 aparecieron tres artículos sobre el diseño futuro de las Fuerzas Armadas Argentinas; cada uno con la autoría de un oficial superior. En “El Ejército Argentino en el Futuro”, el Jefe de Estado Mayor del Ejército, teniente general Martín Balza concebía su fuerza como una destinada a afrontar las incertezas del “nuevo orden mundial”, sirviéndose de la “incorporación de tecnología” con el objetivo de reemplazar sus tradicionales fortalezas cuantitativas por la “preeminencia de lo cualitativo”. Por ello decía:

[...] imaginamos organizaciones terrestres reducidas, potentes y muy móviles (blindadas, mecanizadas, aeromóviles, y aerotransportadas), operando en amplios espacios bajo el paraguas de adecuados medios de vigilancia (satélites, aeroterrestres y terrestres de gran complejidad). 1) Cuantitativamente reducidas, pero cualitativamente superiores. 2) Con gran movilidad estratégica y táctica, y menos aferradas a la servidumbre que actualmente le impone el terreno. 3) Que operarán a ‘tiempo completo’, superando con un profuso empleo de navegadores inerciales y visores térmicos o de intensificación de imágenes, la actual restricción que la ‘opacidad’ del campo de combate impone. 4) Fortalecidas en cuanto a la letalidad de sus medios: helicópteros de ataque y asalto, armas inteligentes (‘dispara y olvídate’). 5) Dotadas de medios sustentados por tecnología sensitiva superior. 6) Elevada capacidad de interoperabilidad y compatibilidad básica. 7) Aptas para la batalla conjunta. 8) Altamente dotadas de potencia de choque y maniobrabilidad de los fuegos. 9) Con capacidad de responder a una amplia gama de eventualidades, incluida la participación activa del Ejército en distintos escenarios dentro del marco de las Organizaciones Militares de Paz de las Naciones Unidas. 10) Apoyadas por la electrónica aplicada (comando, control, comunicaciones e inteligencia; óptrónica; visión nocturna; radárica), inteligencia artificial (modelización y simulación asistida), tecnología satelital (posicionamiento, adquisición, transmisión, y procesamiento) (BALZA, 1993b, p. 20).

Ese proyecto de “modernización” del Ejército postulado por Balza tuvo en la década de 1990 (y aún después) una concreción módica, no sólo por la relativamente reducida disponibilidad de recursos presupuestarios destinados por el gobierno y el Congreso Nacional para esa transformación, sino por el predominio de unas concepciones tradicionales sobre el diseño del instrumento militar entre los miembros de la conducción

castrense – cuya última reforma importante se remontaba a la década de 1960.<sup>(11)</sup> Excepciones a ese abrumador conservadurismo fue el fortalecimiento de unidades de características flexibles y rápido desplazamiento como la IV Brigada Aerotransportada de Córdoba y la creación del “Elemento de Experimentación de Asalto Aéreo” en 1995.<sup>(12)</sup> Estos últimos tipos de unidades militares fueron visualizadas como un nuevo modelo militar para el siglo XXI también por los legisladores del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical que elaboraron y sancionaron en 1998 la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, aun cuando, es preciso decirlo, ni el presidente Carlos Menem ni su sucesor – el radical Fernando de la Rúa (1999-2001) – la reglamentaron y, en consecuencia, no instrumentalizaron las decisiones políticas ni asignaron los recursos presupuestarios necesarios para implementarla.

El Jefe del Estado Mayor del Comando de Aviación Naval de la Armada, capitán de navío Jorge Luis Colombo, en “Fuerzas Armadas Latinoamericanas. Buscando el mercado adecuado”, decía que: “[...]los militares de esta parte del mundo no alcanzan a percibir que pueden perder una parte significativa de sus capacidades reales y de su inserción en la sociedad, si persisten en ver su rol futuro como una simple variación del que tuvieron en el pasado[...]” (COLOMBO, 1993, p. 21). Por ello señalaba que los países latinoamericanos debían definir misiones a sus Fuerzas Armadas sin atender a las “veladas intensiones” de los Estados Unidos, que pretendía unificarlas como “Fuerzas Regionales”. Para Colombo, las Fuerzas Armadas poseían misiones “atemporales” como “[...]la garantía permanente de la soberanía e independencia nacionales, la protección de los recursos del país, la preservación de la capacidad de autodeterminación, la defensa común y la integridad territorial[...]” (COLOMBO, 1993, p. 21). Ahora bien, contrariamente a esa necesidad de definiciones, sostenía que en la Argentina los “objetivos estratégicos en el largo plazo” del país y el rol de sus Fuerzas Armadas carecían “de las debidas precisiones”. Fundamentalmente criticaba lo que denominaba como una “inversión” de “roles”, esto es, que las “misiones secundarias” devinieran por su importancia fáctica en “principales” y que, en consecuencia, los militares acabasen cumpliendo principalmente funciones de seguridad pública

“[...]corriendo narcotraficantes y llevando gente de un lado a otro en camión, en bote o en avión, resultando al mismo tiempo increíblemente poco disuasivas[...]” (COLOMBO, 1993, p. 21-22). Con tal apreciación no rechazaba los “roles no tradicionales” como “[...]combatir al narcotráfico, al narcoterrorismo y quienes atentan contra el medioambiente, o contra la estabilidad de las democracias amenazadas, ya sea a través de organizaciones locales, regionales o extraterritoriales[...]”. Cuestionaba la pretensión norteamericana por erigir esas “misiones secundarias” en “principales” (COLOMBO, 1993, p. 21-22).

La intervención de Colombo permite comprender las discusiones políticas y doctrinarias de la época, pues si bien las “nuevas amenazas” fueron instaladas como un paradigma de alcance hemisférico por los Estados Unidos con apoyos de dirigentes políticos y especialistas civiles latinoamericanos; también es preciso decir que las apropiaciones que hicieron

(11) Sobre la persistencia del instrumento militar heredado del siglo XX: LAFFERRIERE & SOPRANO (2014a).

(12) Denominado “Batallón de Asalto Aéreo Núcleo” desde 1998.

las conducciones castrenses de los países de esas región de las ideas de aquel paradigma no resultaron unilaterales ni taxativas. Por ende, continuaron reivindicando que su misión principal estaba asociada con amenazas externas, especialmente de otras Fuerzas Armadas; y, simultáneamente, propiciaron una activa participación militar en el combate al narcotráfico, el terrorismo o narcoterrorismo, reconociéndolos como amenazas externas no estatales que podían – desde su punto de vista – subsumirse en la Ley de Defensa Nacional, o bien como amenazas internas a la democracia – violentando la diferenciación entre defensa y seguridad interior.<sup>(13)</sup>

Por su parte, el comodoro Oscar E. Rodríguez Lavalle, oficial superior de la Fuerza Aérea, en “De la seguridad nacional a una doctrina de defensa”, criticaba la obsolescencia del Decreto-Ley 16.970 de 1966 sobre las “Bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación y ejecución de la defensa nacional” – sancionado por el gobierno *de facto* del teniente general Juan Carlos Onganía – y reclamaba una nueva doctrina de la defensa. Esta última afirmación resulta significativa pues – como hemos dicho – en 1988 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Defensa Nacional que, precisamente, definía esa nueva concepción desde su artículo 2º sosteniendo: “*La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo*”.<sup>(14)</sup> El comodoro reconocía la vigencia de esa Ley, pero entendía que no precisaba la “finalidad de las Fuerzas Armadas”. ¿Qué quería decir con ello? Que esa finalidad no podía establecerse por medio de “hipótesis de guerra o de conflicto” – conforme al artículo 8º de la Ley – pues esto inducía a la “engañoso certeza de que todos los conflictos pueden ser previstos o evaluados en tiempo oportuno por un planificador razonable”. La estrategia militar debía “contrarrestar capacidades que pueden ser utilizadas en nuestro perjuicio” antes que definir “conflictos puntuales cuyo desarrollo es altamente imprevisible”. En definitiva decía que: “*La idea de las hipótesis de guerra (de tan negativas connotaciones) como criterio de diseño del instrumento militar debería dar paso al concepto de las capacidades necesarias*” (RODRÍGUEZ LAVALLE, 1993, p. 22). Con estos originales argumentos en favor del planeamiento por “capacidades”, el Comodoro buscaba incorporar una nueva concepción que sólo adquirió reconocimiento político más de una década después (en la norma, no así en la práctica) con el Decreto 1.729 de 2007 de “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (ANZELINI y POCZINOK, 2014).

Si estos eran los puntos de vista de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas en relación con la reforma de la defensa en la Argentina ¿cuáles eran las perspectivas de los funcionarios civiles del Ministerio de Defensa? En “Buscando nuevos roles para los Ejércitos de América Latina”, del n. 4 de septiembre de 1993, el Subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa de la Argentina, Virgilio Beltrán, definió cómo debían ser las Fuerzas Armadas Latinoamericanas:

(13) En SOPRANO (2015) se demuestra a través de un análisis de los artículos de oficiales del Ejército Argentino en la Revista de la Escuela Superior de Guerra de esa fuerza cómo hasta el año 1992 se continuó publicando textos abiertamente expresivos de la concepción de la “doctrina de la seguridad nacional” y, con posterioridad, se afirmaron los enfoques destinados a atender a las “nuevas amenazas” al menos hasta 2001. Dicho trabajo destaca cómo los oficiales autores de esos artículos cuestionaban entre las décadas de 1980 y 1990 los fundamentos de la diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior que establecieron las leyes homónimas de 1988 y 1991.

(14) Ley 23.554 de Defensa Nacional. <http://www.infoleg.gov.ar> Consultada en línea el 6 de agosto de 2015.

a) Basadas en un cuadro profesional en servicio activo y fuerzas de reserva de rápida y fácil movilización [...]; b) Con fuerte orientación hacia los valores cívicos y subordinados al poder político; c) Conducidas por cuadros de oficiales y suboficiales de alta capacitación, no sólo profesional militar sino terciaria y universitaria [...]; d) Reducido en sus dimensiones pero muy flexible, versátil y móvil. Apto para operaciones conjuntas (*Joint Operations*) y combinadas (*Combined Operations*), con fuerzas armadas de otros países; e) Con equipamientos diferentes según misiones [...]; f) Con una amplia base de reclutamiento. Con promociones y posiciones asignadas con criterios exclusivamente meritocráticos; g) Con menos referencia a valores puramente institucionales, es decir, con mayor comunión con los valores generales de la sociedad, manteniendo siempre el núcleo duro e irreductible de las pautas de comportamiento militar, fundadas en su misión de aplicar la violencia del Estado en combate (BELTRÁN, 1993b, p. 39).

En el marco de ese modelo las misiones militares serían:

a) Las tradicionales o convencionales de defensa de la soberanía nacional, de los intereses vitales y de recursos naturales de su país. A éstas se agregan la vigilancia general del territorio y fronteras, defensa de los gobiernos legítimos, exploración y ocupación de áreas de difícil acceso (desiertos, selvas, zonas polares etc.); b) La participación en misiones militares combinadas de defensa regional, cuando se establezcan sistemas colectivos de seguridad viables en la región; c) Misiones de conservación de la paz, interposición, humanitarias, de vigilancia etc. o de preservación o restablecimiento del orden jurídico internacional (*peace enforcing*), fuera del territorio nacional y bajo autoridad internacional (ONU) (BELTRÁN, 1993b, p. 43).

En tanto que el “proceso de modernización” de las Fuerzas Armadas Argentinas demandaría:

a) La organización de unidades militares muy versátiles y flexibles para componer unidades mayores, tipo ‘fuerza de tareas’, aptas para cumplir las variadas misiones que les puedan ser asignadas. Una o más unidades o estructuras (Ingenieros, Comunicaciones, Acción Psicológica, Contrainsurgencia etc.) serían la columna vertebral, según el compromiso a enfrentar. b) El armamento y equipo sería convencional [...]. La elaboración de nuevas normas de empleo en la acción (*Rules of Engagement*) en cada caso [...]; c) El despliegue de las fuerzas no sería territorial, sino concentrado en centros de asentamiento e instrucción, con movilidad suficiente para ser empleadas en cualquier punto del territorio. La existencia de la lucha antisubversiva constituye una clara excepción a este principio. La mayor potencia de fuego y los medios de desplazamiento y apoyo deben compensar la disminución en el número de efectivos (BELTRÁN, 1993b, p. 43).

Cabe reparar cómo persistía en esta definición de las misiones del instrumento militar la invocación a la “contrainsurgencia” y la “lucha antisubversiva” que, si bien podía ser en la época un hecho de consideración en Perú, Colombia o Bolivia, no lo era en el Cono Sur, aún cuando en la Argentina el “copamiento” o “asalto” al Regimiento de Infantería Mecanizado 3 de La Tablada del 23 y 24 de enero de 1989 por parte del Movimiento Todos por la Patria fue interpretado como un “rebrote subversivo” por la conducción militar. Asimismo en “El instrumento militar de la defensa”, del n. 6 de agosto de

1994, un Beltrán que entonces había dejado de ser Subsecretario de Política y Estrategia planteaba que la reestructuración de la defensa requería una nueva “concepción” del empleo del instrumento militar, así como “cambios mentales” y “doctrinarios radicales”. Dichos cambios no eran meros recortes presupuestarios sino unos en favor de un:

[...] aumento de las capacidades operativas que resulte del sinergismo causado por el efectivo planeamiento conjunto, los mejores sistemas de C3+I [Comando, Control y Comunicaciones más Inteligencia], la interoperatividad interfuerzas, la mayor potencia de fuego, el uso de munición guiada y demás rasgos coherentes con el modelo. Las fuerzas conjuntas deben desarrollar la capacidad de formar ‘paquetes’ o fuerzas de tareas ad hoc para situaciones emergentes, dentro de un esquema general con: a) fuerzas de reacción inmediatas; b) fuerzas de reacción rápida; y c) organizaciones de aumento, en orden según su grado de alistamiento y tamaño (BELTRÁN, 1994, p. 23).

Esas transformaciones demandarían previsiones presupuestarias estables en el mediano plazo que no deberían ser superiores a las que la defensa nacional contaba por entonces, ya que podía estimarse que “*una actitud disuasivo-defensiva en el marco de una naciente seguridad cooperativa, baja los costos de la defensa en su dimensión militar*” (BELTRÁN, 1994a, p. 23).<sup>(15)</sup>

A su vez, en el artículo “Actualidad de la defensa en Argentina”, del n. 6 de agosto de 1994, el Ministro de Defensa Oscar Camilión definía como misión fundamental de la defensa asegurar la “integridad territorial, ante amenazas y ante riesgos”. Para cumplir con dicha misión las Fuerzas Armadas no podían transformarse en meras “fuerzas policiales sofisticadas”. Así pues, el ministro cuestionaba a quienes confundían “[...] *este estado feliz de paz estructural, con la posibilidad de que la función central de las fuerzas armadas deje de ser la defensa del territorio y del patrimonio nacional*[...]” (CAMILIÓN, 1994, p. 10). Una vez más constatamos cómo aún cuando se instalaba en América Latina una agenda de defensa que privilegiaba las “nuevas amenazas”, las conducciones del Ministerio y de las Fuerzas Armadas continuaban reivindicando como misión principal conjurar y repeler agresiones estatales externas.

Asimismo teniendo en cuenta que la política de defensa argentina era “defensiva” y “disuasiva”, es decir, que debía mostrar capacidades militares suficientes para disuadir eventuales amenazas externas, Camilión consideraba que esa política en el escenario regional de paz y cooperación no colisionaban con la decisión de invertir en medios y equipamientos destinados a mantener la “[...] *condición razonable de disuasivo que preserve la paz de una región*” y garantizar “*el equilibrio frente a los otros países que son sujetos activos de la política en el ámbito territorial en el que nos desenvolvemos*[...]” (CAMILIÓN, 1994, p. 11). Por último ¿cuáles serían las funciones militares en los años venideros? El ministro invocaba las siguientes:

(15) Desde la apertura democrática en diciembre de 1983 la dirigencia política argentina con representación en el Congreso y en el Poder Ejecutivo Nacional no otorgó prioridad a los recursos requeridos para la defensa nacional. Dicha situación se objetivó en la evolución de la participación del gasto de defensa sobre el gasto total del Estado nacional (debajo del 5%), respecto del Producto Bruto Interno (debajo del 1%) y en su composición (alrededor de un 80% destinado a la erogación de salarios y retiros militares).

1. La participación en misiones internacionales de paz en el marco de Naciones Unidas – una misión subsidiaria – convertida progresivamente en una “tarea central”, pero que no debía desplazar el rol principal de las Fuerzas Armadas en la defensa contra amenazas externas.
2. La participación militar en misiones de seguridad pública restringida por las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior, pues el Estado contaba con fuerzas de seguridad federales con competencia en esos asuntos.<sup>(16)</sup>
3. La participación militar en tareas de defensa civil se incrementaría debido a que el proceso de “privatización masiva” del sector público provocó el cierre o reducción de organismos estatales civiles con capacidades para “enfrentar siniestros”. En consecuencia, ante una inundación o terremoto las Fuerzas Armadas eran “[...]la única organización que en este momento está en condiciones de operar de una manera más o menos eficaz y centralizada ante un riesgo de este tipo[...]” (CAMILIÓN, 1994, p. 12-15).

Finalmente, señalemos que en el n. 6 de “SER en el 2000” irrumpió una problemática importante que en 1994 se instaló decididamente en la agenda pública tras el asesinato en una unidad militar del soldado conscripto Omar Carrasco: el pasaje del servicio militar obligatorio al servicio militar voluntario. El asesor del bloque de la Unión Cívica Radical en el Congreso Nacional, José Manuel Ugarte, publicó “Reclutamiento de tropa en Argentina: dar forma al sistema elegido por la sociedad”.<sup>(17)</sup> Partía de un presupuesto fundamental: carecía de sentido cualquier discusión a favor de un sistema ideal de reclutamiento de tropa si se desconsideraba el “consenso de la sociedad”. Personalmente se mostraba partidario de un sistema mixto que combinara tropa voluntaria y conscriptos cuando fuera preciso, pero entendía que ni la dirigencia política y ni la sociedad argentina estaban dispuestos a sostener este último sistema. Para que el nuevo proveyera recursos humanos eficaces era preciso: a) una adecuada selección de personal; b) estímulos para que los soldados voluntarios se incorporen al personal de cuadros como suboficiales; c) facilitar la reinserción en medios civiles de los voluntarios al finalizar su prestación; d) beneficios sociales compensatorios por las exigencias demandas por el servicio; e) adiestramiento, instrucción y formación. De acuerdo con Ugarte el nuevo sistema voluntario presentaba dos problemas. Uno era la conformación de “reservas”, esto es, si sólo se integrarían con oficiales y suboficiales en situación de retiro y soldados

---

(16) Camilión rechazaba el involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, especialmente, en la “lucha contra el narcotráfico”, aún cuando fuera legítimo que otros países recurrieran a los militares cuando éste amenazaba la “integridad territorial, es decir, a la geografía bajo control del Estado soberano” o cuando no disponían de “organismos especializados como nuestra Gendarmería o nuestra Prefectura” (CAMILIÓN, 1994, p. 12).

(17) Virgilio Beltrán también publicó un breve artículo –“Estrategia y servicio militar” – en el n. 6 mostrándose a favor del nuevo sistema de soldados voluntarios, pero recomendando como necesaria la implementación de un progresivo proceso de transición de un sistema a otro; y se publicó el documento producido por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas “Propuesta para implementar el servicio militar voluntario”, en el cual se destacaba que las Fuerzas Armadas venían debatiendo y diseñando alternativas de sistemas de reclutamiento voluntario tras la derrota en la Guerra de Malvinas. En tanto que en el n. 7 de marzo de 1995 se incluyó el texto de la Ley de Servicio Militar Voluntario aprobada por el Congreso de la Nación en diciembre de 1994. Para un análisis de los proyectos de Ley de Servicio Militar Voluntario, el debate parlamentario sobre la suspensión de la conscripción y el diseño del nuevo sistema voluntario, y un estudio de aspectos cuanti y cualitativos implicados: LAFFERRIERE y SOPRANO (2014b).

voluntarios que concluyeron sus prestaciones; o si también se incorporarían ciudadanos mayores de 18 con algún entrenamiento breve y próximo a sus lugares de residencia. El otro problema estaba asociado con el anterior: si no se exigiría a los ciudadanos un mínimo de instrucción militar, la defensa quedaría exclusivamente en manos de profesionales. Esta última alternativa no sólo limitaba la disponibilidad de recursos humanos en caso de conflicto; también desalentaba la figura republicana de las “milicias” y del “ejército ciudadano”.

## 5 CONCLUSIONES

La represión a los militares que participaron del “levantamiento carapintada” en diciembre de 1990, cumplida por el general Martín Balza, garantizó la subordinación militar efectiva a las autoridades civiles electas y la clausura de las violentas disputas facciosas internas en las Fuerzas Armadas.<sup>(18)</sup> Con la presidencia de Carlos Saúl Menem se abrió entonces la oportunidad de avanzar desde un esquema de relaciones civiles-militares centrado en el objetivo de la subordinación militar y el control civil (que había predominado en la presidencia Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989) al desafío de construir una conducción política de la defensa y su instrumento militar.<sup>(19)</sup> Las Leyes de Defensa Nacional (1988) y de Seguridad Interior (1991) constituyeron los pilares políticos, jurídicos y doctrinarios clave en esa nueva etapa.<sup>(20)</sup>

A través del análisis de la revista “Seguridad Estratégica Regional en el 2000”, hemos visto que la agenda de la defensa nacional y seguridad internacional definida en ese nuevo contexto nacional y escenarios internacional y regional de la década de 1990, comprendía debates sobre temas específicos relativos a la reestructuración o reforma del sistema de defensa y de su instrumento militar. En las perspectivas de políticos con funciones ejecutivas y legislativas, funcionarios civiles y militares, académicos y profesionales, las Fuerzas Armadas no eran ya una amenaza al orden democrático. La subordinación militar asegurada permitía pensar y debatir cuáles serían sus misiones en la política externa y de defensa en los nuevos escenarios internacional y regional, así como su específica incorporación en el proceso de ajuste fiscal y reestructuración estatal denominado como “modernización del Estado”.

(18) Sobre los “levantamientos carapintada”: LÓPEZ (1994); SAIN (1994); PUCCIARELLI (2006). En la década de 1990 también contribuyeron a asegurar el orden en las Fuerzas Armadas y su subordinación al poder político la sanción de las “leyes de impunidad” – Punto Final (1986), Obediencia Debida (1987) y los indultos del Presidente Menem en 1989-1990 a militares responsables por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura, por la conducción de la Guerra de Malvinas y por los “levantamientos carapintada” de 1987-1988. Ahora bien, como mostró la ulterior declaración nulidad de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida por el Congreso de la Nación en 2003 y la inconstitucionalidad de los indultos por crímenes de lesa humanidad por la Cámara de Casación Penal en 2006 y por la Corte Suprema de Justicia en 2010, la inscripción militar en democracia hacia principios del siglo XXI ya no requería de aquellas prerrogativas legales.

(19) Para un análisis de la política de defensa y militar de Raúl Alfonsín: BATTAGLINO (2010).

(20) El diseño de las leyes fundamentales de la defensa se completaría con las Leyes de Servicio Militar Voluntario (1994), Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) e Inteligencia Nacional (2001). En la concepción de esas cinco leyes tuvieron un rol decisivo legisladores nacionales de los partidos políticos mayoritarios, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. Para un estudio sistemático de ese corpus legal: UGARTE (2003).

¿Qué reformas del sistema de defensa nacional y sus Fuerzas Armadas propiciaban los civiles y militares que publicaron en “SER en el 2000”? Básicamente unas destinadas a garantizar:

1. El cumplimiento efectivo de la “misión principal” de las Fuerzas Armadas contra amenazas estatales externas y, simultáneamente, el desarrollo de “misiones secundarias” o “subsidiarias” atendiendo a las “nuevas amenazas” emergentes en los escenarios de la pos-Guerra Fría, tales como narcotráfico, terrorismo, narcoterrorismo, pobreza, migraciones masivas, catástrofes naturales o antrópicas, conflictos étnicos, religiosos y/o nacionales. La creciente importancia atribuida a estas últimas amenazas, no depreciaba la centralidad otorgada por las conducciones política y militar de los países suramericanos a la “misión principal”, aún cuando esta decisión colisionaba con el privilegio reconocido por los Estados Unidos a la *securitización* de la agenda de defensa en América Latina.
2. Los avances en los procesos de construcción de confianza mutua, cooperación e integración en defensa nacional y seguridad regional a nivel bilateral, Mercosur más Chile y de América del Sur; pero también el mantenimiento de capacidades militares en cada país que permitan conjurar y repeler amenazas estatales externas procedentes de potencias extra-regionales u otras surgidas en países de la región como resultado de crisis políticas o socio-económicas o consecuencia de la exacerbación del militarismos y/o nacionalismos. En ambos casos se propiciaban los beneficios de un accionar coordinado entre los Estados tendiente a asegurar la estabilidad y la paz en la región.
3. Fuerzas Armadas modernizadas con un diseño de organizacional y funcional flexible, de gran movilidad, potencia de fuego, con incorporación de equipamiento y tecnología avanzada, recursos humanos altamente capacitados, preparadas para el accionar militar conjunto entre sus servicios y combinado entre fuerzas de diferentes países en escenarios de cooperación regional e internacionales de participación en misiones de paz con fuerzas multinacionales en el marco de la ONU.
4. Tales reformas debían ser acompañadas por los recursos presupuestarios necesarios que solventasen sus objetivos, pues una reestructuración del sistema de defensa y de su instrumento militar no podía ser reducida a un mero ajuste fiscal producto de las políticas económicas neoliberales impulsadas por el gobierno nacional. Asimismo, como apuntaron editores y algunos especialistas que intervinieron en los debates de la revista “SER en el 2000”, en ese nuevo esquema de relaciones civiles-militares con subordinación militar desplegado en la Argentina desde 1990, aquellas reformas constituían ante todo una responsabilidad y un desafío de la dirigencia política. Y para lograrlo era preciso que esos dirigentes y sus asesores civiles no sólo explicitaran su voluntad reformadora sino que contaran con adecuadas capacidades institucionales y conocimientos técnico-profesionales específicos para realizarlas.

La conducción política civil de la defensa en la Argentina en los albores del siglo XXI, sin embargo, continuó siendo deficitaria. Recién entre los años 2006 y 2009 con la gestión de la ministra de Defensa Nilda Garré – durante las presidencias de Néstor

Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner – la reforma del sistema se profundizó con la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional – dieciocho años después de su sanción en 1988.<sup>(21)</sup> Y si bien esta etapa histórica del nuevo siglo no constituye el objeto de este artículo – nos hemos ocupado de ella en un libro de nuestra autoría<sup>(22)</sup> – una breve enumeración de sus fundamentos permitirá reconocer sus principales orientaciones sobre la base de lineamientos políticos establecidos en el país desde la apertura democrática en diciembre de 1983. Así pues:

1. Se reafirmó un concepto de defensa nacional “defensiva”, “autónoma” y “cooperativa” orientada para conjurar “agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” y de acuerdo con la Resolución 3.314 de Naciones Unidas del año 1974.<sup>(23)</sup> La seguridad interior quedó entonces fuera de la órbita de las Fuerzas Armadas, exceptuando aquellas situaciones puntuales previstas por la Ley de Seguridad Interior.<sup>(24)</sup> Se mantuvo la distinción entre “misión principal” y “misiones subsidiarias”, especificándose estas últimas en torno de cuatro tipos de operaciones: misiones de paz en el marco de Naciones Unidas, de apoyo a la seguridad interior, de apoyo a la comunidad y “países amigos”, y contribuyentes a la formación de un sistema de defensa regional. Cabe señalar que estas precisiones programáticas no impidieron que las propuestas de sectores de la dirigencia política y de las conducciones castrenses continuaran recurrentemente reclamando un mayor involucramiento directo de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior.
2. La dimensión “cooperativa” de la defensa nacional fue proyectada en relación con el diseño y realización de ejercicios combinados con países del Mercosur más Chile y, más ampliamente, en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas. Sin embargo, la participación argentina en estos ejercicios combinados ha sido crecientemente deficitaria, esto es, ponderada positivamente en términos discursivos por las autoridades civiles y militares nacionales, pero escasamente

(21) La Ley de Defensa Nacional se reglamentó con la aprobación de los decretos 727 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (2006), 1.691 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (2006), 1.729 definiendo el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007), 788 sobre las Estructuras Organizativas de la Secretarías del Ministerio de Defensa (2007) y 1.451 modificando el Organigrama y Objetivos del Ministerio (2008), 1.714 fijando la Directiva de Política de Defensa Nacional (2009) y 1.736 estableciendo el Procedimiento de promoción, permanencia en el grado o eliminación del Personal Militar dentro de la categoría de Oficial Superior (2009). También se dio impulso a la desmilitarización de funciones y organismos otrora dependientes de las Fuerzas Armadas, que pasaron a la órbita del Ministerio de Defensa (Servicio Meteorológico Nacional, Servicio de Hidrografía Naval, Instituto Geográfico Nacional, entre otros) y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios o del Ministerio del Interior y Transporte (Administración Nacional de Aviación Civil).

(22) Véase: LEFFERRIERE y SOPRANO (2015).

(23) El artículo 3 del decreto 727 del año 2006 estableció que: “El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de adquisiciones de equipos y/o medios, como así también en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la Seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley n. 24.059 de Seguridad interior”.

(24) Dichas situaciones excepcionales son operaciones de apoyo a las Fuerzas de Seguridad por requerimiento de un Comité de Crisis y explícita autorización del Ministerio de Defensa, operaciones destinadas a preservar las Fuerzas Armadas y restablecer el orden en jurisdicción militar en caso de atentado a dicha jurisdicción en tiempos de paz, y operaciones que empeñen elementos de combate a requerimiento del Presidente y previo establecimiento del estado de sitio.

apoyada con recursos materiales y humanos al momento de efectivizarse los compromisos asumidos por el Estado argentino.

3. Se profundizó el desarrollo efectivo de una concepción conjunta del accionar militar, comprendiendo sus implicancias – con desiguales grados de alcance – en diferentes subsistemas de la defensa: doctrina, estrategia y planificación, estructura orgánico-funcional, educación y personal, alistamiento y adiestramiento, logística y equipamiento, infraestructura e información. Y también se produjeron modificaciones en los perfiles profesionales militares avanzando en la implementación de nuevas reformas educativas, de equidad de género, la supresión del Código de Justicia Militar y la sanción del nuevo régimen de justicia y disciplina. Tales reformas procuraron promover la denominada “ciudadanización” de las Fuerzas Armadas, esto es, la comprensión de los militares argentinos como ciudadanos sin prerrogativas morales excepcionales, como funcionarios públicos del Estado nacional y como profesionales especializados en la defensa.

El triunfo en las elecciones nacionales del 22 de noviembre de 2015 de la coalición política de centro-derecha de la Alianza Cambiemos – que llevó como presidente a Mauricio Macri – plantea a los académicos y a los protagonistas civiles y militares de la defensa el desafío de reconocer en qué medida el nuevo gobierno nacional introducirá cambios y/o sostendrá continuidades en estas orientaciones de la política de defensa de la Argentina en el futuro inmediato.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

ALVES SOARES, Samuel; SOPRANO, Germán. *Políticas de defesa de Argentina e Brasil no começo do século XXI: entre a confiança mútua e as culturas estratégicas em dissonância*. En: DOS PASSOS, Rodrigo; VIEIRA, Noemia; LOURENÇAO SIMONETTI, Miriam (Ed.). *Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas*, p. 187-210. Marília: Cultura Acadêmica; Universidade Estadual Paulista; CAPES; Oficina Universitaria, 2014.

ANZELINI, Luciano; POCZINOK, Iván. *El planeamiento estratégico militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa*. Austral. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 3 n. 6, p. 143-167. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

BALZA, Martín. *La seguridad regional*. En: SER en el 2000, n. 4, p. 61-62. Buenos Aires: SER en el 2000, 1993a.

BALZA, Martín. *El Ejército Argentino en el Futuro*. En: SER en el 2000, n. 3, p. 19-20. Buenos Aires: SER en el 2000, 1993b.

BALZA, Martín. *Las misiones de los Ejércitos*. En: SER en el 2000, n. 1, p. 85-86. Buenos Aires: SER en el 2000, 1992.

BATTAGLINO, Jorge. *La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable*. En: GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria; PECHENY, Mario (Comps). *Discutir Alfonsín*, p. 161-184. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

BELTRÁN, Virgilio. *El instrumento militar de la defensa*. En: SER en el 2000, n. 6, p. 21-23. Buenos Aires: SER en el 2000, 1994a.

- BELTRÁN, Virgilio. *Estrategia y servicio militar*. En SER en el 2000, n. 6, p. 68-69. Buenos Aires: SER en el 2000, 1994b.
- BELTRÁN, Virgilio. *Buscando nuevos roles para los Ejércitos de América Latina*. En: SER en el 2000, n. 4, p. 34-46. Buenos Aires: SER en el 2000, 1993.
- BELTRÁN, Virgilio. *El concepto de suficiencia defensiva*. En: SER en el 2000, n. 1, p. 39-41. Buenos Aires: SER en el 2000, 1992.
- BICHENO, Hugh. *Al filo de la navaja. La historia no oficial de la Guerra de Malvinas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2009.
- CAMILIÓN, Oscar. *Actualidad de la defensa en Argentina*. En: SER en el 2000, n. 6, p. 8-15. Buenos Aires: SER en el 2000, 1994.
- CANELO, Paula. *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina (1995-2002)*. Buenos Aires: CLACSO, 2010.
- COLOMBO, Jorge L. *Fuerzas Armadas Latinoamericanas. Buscando el mercado adecuado*. En: SER en el 2000, n. 3, p. 21-27. Buenos Aires: SER en el 2000, 1993.
- DEVOTO, Fernando; FAUSTO, Boris. *Argentina-Brasil. 1850-2000*. Buenos Aires: Suramericana, 2008.
- FERRER, Jorge O. *Evitar la guerra y mantener la paz*. En: SER en el 2000, n. 1, p. 80-84. Buenos Aires: SER en el 2000, 1992.
- LACOSTE, Pablo. *Las imágenes del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica; Universidad de Santiago de Chile, 2003.
- LAFFERRIERE, Guillermo; SOPRANO, Germán. *El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria, 2015.
- LAFFERRIERE, Guillermo; SOPRANO, Germán. *Vino nuevo en odres viejos. La política de defensa nacional de la Argentina democrática y la configuración de su instrumento militar*. En: Revista Brasileira de Estudos Estratégicos, v. 1, n. 3, p. 9-48. Niteroi: INEST, Universidade Federal Fluminense, 2014a.
- LAFFERRIERE, Guillermo; SOPRANO, Germán. *El servicio militar voluntario en las Fuerzas Armadas Argentinas entre el final del siglo XX y principios del XXI*. En: Conjuntura Austral, v. 5, n. 24, p. 17-44. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014b.
- LÓPEZ, Ernesto; SAIN, Marcelo (comps). "Nuevas amenazas". *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- LÓPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.
- MARCELLA, Gabriel. *Misiones futuras de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas y política de los Estados Unidos*. En: SER en el 2000, n. 5, p. 49-58. Buenos Aires: SER en el 2000, 1994.
- MARTÍNEZ, Pablo. *La Reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina*. La Paz: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2002.
- MASSINI EZCURRA, Hernán. *La participación argentina en las operaciones de paz*. En: SER en el 2000, n. 5, p. 23-30. Buenos Aires: SER en el 2000, 1994.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz A. *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Norma, 2004.
- POCZYNOK, Iván. *La modernización militar en la encrucijada. Seguridad interior, política exterior y agenda económica: su impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa y en el diseño de las Fuerzas Armadas Argentinas (1989-1999)*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional, 2014.

- PRIETO VIDAL, Daniel. *El debate sobre integración regional y defensa en Chile*. En: SER en el 2000, n. 2, p. 36-49. Buenos Aires: SER en el 2000, 1992.
- PUCCIARELLI, Alfredo. *La República no tiene Ejército. El poder gubernamental y la movilización popular durante el levantamiento militar de Semana Santa*. En: PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* p. 115-152. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006.
- RAPOPORT, Mario; MADRID, Eduardo. *Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.
- RODRÍGUEZ LAVALLE, Oscar. *De la seguridad nacional a una doctrina de defensa*. En: SER en el 2000, n. 3, p. 28-33. Buenos Aires: SER en el 2000, 1993.
- RUNZA, Ricardo. *Las relaciones argentino-chilenas de defensa. Análisis y evaluación desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad*. En: *Lateinamerika Analysen*, n. 8, p. 137-166. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, Institute of Latin America Studies, 2004.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SAIN, Marcelo. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- SAIN, Marcelo. *Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)*. En: *Desarrollo Económico*, v. 40, n. 57, p. 121-142. Buenos Aires: SER en el 2000, 2000.
- SAIN, Marcelo. *Los levantamientos carapintada. 1987-1991*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994.
- SIMONOFF, Alejandro. *Envío de tropas y política exterior (1989-2005)*. En: *Relaciones Internacionales*, n. 28, p. 27-155. La Plata: IRI, Universidad Nacional de La Plata, 2005.
- SOPRANO, Germán. *El Ejército Argentino en democracia: de la "doctrina de la seguridad nacional" a la definición de las "nuevas amenazas" (1983-2001)*. *Revista Universitaria de Historia Militar*, v. 4, n. 7, p. 86-107. Cádiz: Centro de Estudios Universitarios de Historia Militar, 2015.
- SOPRANO, Germán. *La definición de una agenda de defensa para la democracia en Argentina. Trayectorias individuales y experiencias colectivas de políticos, militares y expertos civiles en el seminario y la revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000*. En: CANCINO, Horacio et al (Eds). *Miradas desde la Historia social y la Historia intelectual. América Latina en sus culturas: de los procesos independentistas a la globalización*, p. 759-776. Córdoba: Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos Segreti; Universidad Católica de Córdoba; Universidad Veracruzana, 2013.
- TEIXEIRA, Manoel. *Sociedad, Fuerzas Armadas y Política de Defensa en Brasil*. En: SER en el 2000, n. 2, p. 22-35. Buenos Aires: SER en el 2000, 1992.
- UGARTE, José M. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 2003.
- UGARTE, José M. *Reclutamiento de tropa en Argentina: dar forma al sistema elegido por la sociedad*. En: SER en el 2000, n. 6, p. 65-67. Buenos Aires: SER en el 2000, 1994.
- VACA, Eduardo. *Reestructuración del sistema de defensa*. En: SER en el 2000, n. 8, p. 8-38. Buenos Aires: SER en el 2000, 1995.
- VACA, Eduardo. *Identidad nacional e integración regional*. En: SER en el 2000, n. 2, p. 5-6. Buenos Aires: SER en el 2000, 1992.

# CRISIS Y RESILIENCIA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA UNA PROPUESTA DE REFLEXIÓN A PARTIR DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

*CRISIS AND STATE RESILIENCE IN LATIN AMERICA  
A REFLECTION APPROACH FROM SOCIAL CONFLICTIVITY*

Victoria Inés Darling<sup>(\*)</sup>

Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, México.

**Resumen:** A partir de un diagnóstico que considera tres procesos de crisis sociopolíticas a inicio del presente siglo, el artículo aborda la problemática de la resiliencia del Estado en América Latina. En el marco del incipiente agotamiento del ciclo progresista, se recupera teóricamente el pensamiento de René Zavaleta con el fin de profundizar la interpretación de las crisis y sus consecuencias. Se abordan la memoria en tanto estructura hegemónica, los momentos constitutivos y la paradoja señorial en tanto cristalizaciones conceptuales que redundan en una epistemología crítica, atribuyendo especificidad al derrotero del Estado latinoamericano.

**Palabras clave:** Estado; Movimientos sociales; Crisis; Zavaleta; América Latina.

**Abstract:** Starting with a diagnosis that considers three processes of sociopolitical crises that occurred at the beginning of this century, the article leads the issue of the resilience of the State in Latin-America. Under the progressive depletion of the progress president cycle, the thought of René Zavaleta is recovered theoretically in order to deepen the understanding of the crisis and its consequences. Memory as hegemonic structure, constitutive moments and “lordly paradox” are concepts to be worked in order to contribute in a critical epistemology so as to consider and attribute specificity to the State course in Latin American state.

**Key words:** State; Social movements; Crises; Zavaleta; Latin-America.

---

(\*) Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de la Universidade Federal da Integração Latino-americana. *E-mail:* <darling.victoria@gmail.com>

## 1 INTRODUCCIÓN

Las ideas que presentamos tienen por objetivo ahondar en algunos conceptos teóricos que responden inquietudes generales del pensamiento crítico latinoamericano y que su vez, adquieren nitidez en el análisis de situaciones conflictivas concretas del presente. Para darles cuerpo y contundencia, recuperamos una primera propuesta argumental en forma de diagnóstico seguido de preguntas, de modo de poder ir deshilvanando a través de ellas la suma de conceptos analíticos que entendemos, conforman un andamiaje teórico complejo del que sólo podemos recuperar una parte. El esquema teórico recuperado para el análisis se construye a partir de la consideración de diferentes obras del boliviano René Zavaleta, de sus elaboraciones, conceptos explicativos y críticas.

Lo cierto es que a lo largo del ciclo de movilizaciones que se desata en América Latina en el año 2000 ocurren crisis sistémicas que en algunos casos culminan con la renuncia o huida de los Presidentes de turno. Esto ocurrió en Bolivia en 2003, en Ecuador en 2000 y 2005, y en Argentina hacia finales del año 2001. Se trata de episodios en aquel entonces novedosos porque ocurrieron en regímenes democráticos con plena vigencia de derechos, e incluso, como se ha constatado, la caída del primer mandatario no significó la anulación del régimen, sino que el resto de las instituciones continuaron funcionando, en espera del recambio presidencial. La peculiaridad de la caída de Presidentes en el siglo XXI en América Latina, radica en que en esta oportunidad la presión fue ejercida por sectores populares que organizados en movimientos sociales se articularon y ocuparon el espacio público para manifestar sus demandas. Las movilizaciones que dieron lugar a crisis de magnitud fueron la catalización de un proceso prolongado de cuestionamiento directo a la implantación de políticas neoliberales que trajeron como resultado altos índices de desempleo, precarización de la educación pública, distanciamiento de lo político como asunto común, y erosión de los lazos colectivos, entre tantos otros.

La propuesta del presente trabajo es cuestionar la resiliencia del Estado en tiempos de crisis acorde al ciclo de protestas que va del 2000 al 2006 en América Latina, de modo de recuperar dicho proceso crítico de aprendizaje para el análisis de la trayectoria estatal que se desprende del 2006 hasta nuestros días, tiempo en que asoma la llamada “crisis del relato progresista”.

Es posible considerar que los gobiernos de Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela se encuentran en una intensa crisis de liderazgo político, sobre todo si consideramos válida la hipótesis de un lento agotamiento de las ideas que orientaron la preferencia por políticas tendientes a consolidar la soberanía nacional, la promoción industrial, el cuidado de los bienes comunes naturales, la inclusión social y la lucha contra la desigualdad en el marco de una crítica al paradigma paradigmático esencialmente neoliberal. Alertando al respecto de profecías autocumplidas, no se pretende colaborar en dicha crisis, sino profundizar en el análisis de sus razones de modo de interpretar sus condicionantes.

A partir de la consideración de las crisis como espacios de significación colectiva que alberga y vela contradicciones de clase, proponemos una lectura que actualice el debate en el contexto de situaciones políticas concretas. Con estas consideraciones pre-

tenderemos alcanzar una revigorización teórica que apunte su estudio en términos de *Estado ampliado* de modo de alcanzar una mejor comprensión de las formas posibles de alcanzar su transformación, o bien, la posibilidad de una construcción política alternativa.

## 2. EL DEVELAMIENTO DE LA REALIDAD

Aún cuando las sucesivas movilizaciones ocurridas en el inicio de siglo cuestionaron la forma de representación vigente, reclamaron autonomía y se apropiaron de sus territorios – en el campo y en la ciudad – de manera renovada, aún cuando en toda la región el ciclo de protestas incorporó a movimientos campesinos, indígenas, Sin tierra, desocupados, universitarios, sindicatos, sectores urbanos empobrecidos, ambientalistas e incluso organizaciones de mujeres, no ocurrió siquiera un atisbo de poder dual, en tanto instancia o “grieta” en el seno del propio Estado que, debilitado por una rebelión de “abajo”, perdiera su capacidad para reclamar y obtener obediencia al calor de la conformación de un antagonismo de poder real. Debido a ello nos permitimos preguntar: ¿Qué elementos conducen a la reproducción de las formas políticas conocidas en desmedro del ensayo de formas alternativas?

En Argentina, la crisis del año 2001 condujo a la retención del dinero de los ahorristas en los bancos, a la creación de formas alternativas de empleo, a la ocupación de fábricas que habiendo entrado en bancarrota fueron recuperadas por sus trabajadores, se crearon clubes de trueque que con créditos reemplazaron el papel moneda, se crearon monedas paralelas al peso (como el *patacón*, y el *lecop*, entre otras) se llevaron adelante asambleas barriales que en los parques públicos de la ciudad de Buenos Aires, que definían los problemas y preocupaciones más importantes de los vecinos. En ese contexto de crisis, donde el rechazo a la clase política era expreso, manifestándose en protestas y marchas que ocasionaron además de 39 muertos, la renuncia de cinco presidentes en doce días, la salida escogida fue la reconstrucción del Estado. En un contexto donde la economía como tal no ofrecía respuestas, donde la auto organización parecía el camino para realizar política de manera honesta y desvinculada, se optó por el camino conocido: revivir el Estado y desarticular las experiencias de auto organización de la sociedad civil. Se eligió a un ex vicepresidente (de Carlos Menem), conocido por su accionar político en la provincia de Buenos Aires, esposo de una diputada nacional que se volvió reconocida por su labor de base, que obtuvo fuertes críticas por su acción paternalista y clientelar.

En Ecuador ocurrió algo similar, hacia fines de 2004 el entonces presidente Lucio Gutiérrez tomó la decisión de modificar los miembros de la Corte Suprema de Justicia generando la sospecha de que próximos a ser nombrados serían de su confianza. Esto disparó un clima de descontento que fue incrementándose. Incluso, la anulación de las investigaciones contra ex presidentes, como Abdalá Bucaram, acusados de malversación de fondos provocó mayor indignación. El clima de tensión se completaba con la crisis económica y la extensión de la pobreza. Los primeros meses de 2005 las protestas fueron diarias y se centraron en Quito. Tuvieron como protagonistas a sectores medios, agrupaciones de jóvenes y miembros de diversos colectivos indígenas (la CONAIE había apoyado la candidatura de Gutiérrez, luego, a los ocho meses de gobierno, con el acuer-

do Gutiérrez-gobierno de Estados Unidos, la CONAIE manifestó su distanciamiento). Se crearon: ollas populares, encuentros musicales en las calles, reuniones en las plazas, debates en radios contestatarias. Una frase que evocaba la experiencia de diciembre de 2001 en Argentina sintetizaba el reclamo: “[...]qué se vayan todos!” El movimiento de los “forajidos” se construyó por iniciativas espontáneas. Las universidades, la radio comunitaria y el debate en la calle expresaban el rechazo a los partidos políticos o agrupaciones con líderes. El autodenominado “pueblo”, recuperó el sentido de la política y con ella la definición del sentido de la auto-representación.

¿Acaso estas movilizaciones generaron un cambio en el sistema político? ¿Lograron “que se fueran todos” renovando la praxis política?

En Bolivia, la situación del 2003 es conocida y remite a la guerra del gas como detonante de un ciclo de protestas de mayor duración, iniciado en Cochabamba en el 2000 con la guerra del agua. En octubre no dejó de escucharse por las calles del Alto “*Fuera Goni vendepatria!*”. A principios de 2003 el gobierno anunció medidas económicas restrictivas debido al déficit fiscal y de acuerdo a un tratado firmado con el Fondo Monetario Internacional. En esta oportunidad se decretó un impuesto al salario afectando con esta medida principalmente a los trabajadores públicos. El caso de los policías fue el más resonante porque su protesta llegó a la Plaza Murillo donde había fuerzas militares a las que se le dio la orden de “descomprimir” el conflicto. El enfrentamiento arrojó veinte muertos y en virtud de las críticas, el gobierno debió echar atrás la medida retardando su propia crisis final. Tiempo después, hacia octubre, ante rumores que descubrían la intención gubernamental de exportar gas boliviano por puertos chilenos a la costa oeste de los EEUU, México y Chile, comenzaron a desplegarse movilizaciones en la ciudad de La Paz teniendo como eje la ciudad de El Alto. La crónica indica que “Cerca de 20 mil personas, entre trabajadores, cocalleros, campesinos y estudiantes, convocados por el Movimiento Al Socialismo (MAS), el Estado Mayor del Pueblo (EMP) y la Central Obrera Boliviana (COB) se movilizan por el centro de las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz en repudio a la exportación del gas y a la firma del ALCA. El conjunto de organizaciones que participan de la medida coincide en que el gas debe ser industrializado y utilizado en el país” (OSAL, 2003, p. 149). La experiencia popular demostró la novedad de un movimiento territorial de base urbana, formado por jóvenes de escasos recursos y en su mayoría trabajadores precarios de la periferia de La Paz que afirmaron su identidad indígena. El reclamo se volvió masivo y el pasar de los días generó un clima de enardecimiento que sumó a la clase media, principalmente universitarios, maestros rurales y urbanos, también trabajadores administrativos.

La creciente represión no generó una merma en los episodios de protesta sino que por el contrario, agudizó la crisis. Hacia el 15 de octubre de 2003 el presidente anunció en conjunto con los partidos políticos que conformaban la coalición gobernante, el lanzamiento de una consulta popular para saber la opinión de los bolivianos en relación a la exportación del gas, asimismo proponía la incorporación de la figura de la Asamblea Constituyente al texto constitucional así como la revisión de la Ley de Hidrocarburos. Como respuesta, los líderes de la oposición, Evo Morales y Felipe Quispe, realizaron un llamamiento a no aceptar la convocatoria gubernamental y solicitan una vez más,

la renuncia del Primer Mandatario. Al día siguiente, mineros, cocaleros y las organizaciones que conforman la Federación de Juntas Vecinales de El Alto se movilizaron exigiendo la renuncia de Sánchez de Lozada. Las movilizaciones comenzaron a reiterarse, además de la nacionalización, se llamaba a una Asamblea Constituyente en Bolivia.

¿Acaso fueron consideradas formas de ejercicio del poder alternativo, centrada en las juntas vecinales del Alto? ¿Fueron analizadas iniciativas de asambleas comunitarias?

Lo cierto es que tanto en Argentina, como en Bolivia y Ecuador, cada una de las crisis desatadas culminó con un nuevo llamado a elecciones para, partiendo de la competencia preestablecida por constituciones liberales, votar por candidatos aptos según los preceptos de la democracia representativa. En ese sentido, nos preguntamos ¿Por qué el Estado es tan atractivo? ¿Qué sucede cuando pareciera que las condiciones para crearlo todo de nuevo están dadas y esto no se cristaliza? ¿Cómo no pensar en nuevas formas de organización política en territorios que manifiestan su reclamo de autonomía y que gritan con hartazgo “qué se vayan todos”? ¿Cómo no vincular la fortaleza de quienes destituyen con la debilidad de lo que representan quienes son destituidos? ¿Cómo explicar la resiliencia de la forma estatal en América Latina?

### 3 LA MEMORIA

Existen algunos elementos que pueden ser de utilidad para indagar en la seducción de la forma estatal. Uno de ellos, guardado en una suma precepciones, recuerdos y deseos que configuran la memoria, es la construcción del propio Estado en cada uno de nuestros países, y en dicha trayectoria, la referencia a los momentos en que el Estado fue hegemónico y alcanzó su mayor nivel de imbricación con la sociedad civil.

Suele decirse que el pasado está contenido en el presente, sin embargo, existen circunstancias en que el pasado contiene de manera tan encorsetada al presente, que permite un espacio muy reducido para crear realidades nuevas.

Cuando en sucesivas entrevistas se consultó a quienes se movilizaron en las crisis de 2001 en Argentina, 2003 en Bolivia y 2005 en Ecuador por aquel pasado que consideraban “su mejor momento político vivido”, las referencias reiteradas estuvieron fuertemente vinculadas a los gobiernos nacional-populares.

En Bolivia, se comentaba que aquel tiempo en que “no faltaba nada”, en que se tenía “orgullo de ser boliviano” era el tiempo donde había “hornos de fundición”. Pues, la mención de los hornos remite al tiempo en que se consideraba que los minerales extraídos de las minas podrían ser, a través de un complejo procesamiento, industrializados. Minas, recursos y guerra son conceptos que se entrecruzan configurando percepciones. Y resultan numerosas las referencias que se desprenden de la apropiación de recursos, no sólo a nivel interno sino también en relación a potencias extranjeras que en diversos puntos de la historia desmembraron el país sembrando una intensa discordia aún presente de la memoria larga de los bolivianos. Como sabemos, hay dos momentos históricos que marcan la realidad boliviana. Uno es la guerra del Chaco, donde la evocación a las batallas revela un momento e intersubjetividad crucial. Y en segundo lugar,

la revolución de 1952, momento en que la sociedad boliviana es liderada por la clase obrera alcanzando uno de los mayores grados de autodeterminación. Las minas, soporte económico defendido por sus trabajadores, fueron nacionalizadas en dicha oportunidad. Esta fue una victoria popular a la que se llegó por medio de luchas concatenadas. La reforma agraria y el voto universal fueron también parte del “triumfo” de la revolución.

En el caso de Ecuador, los vestigios que *la memoria de los procesos dominantes* recupera se asocian a la fuerte presencia de los militares. Referencias a “los beneficios que generan para los sectores más humildes”, para “el afianzamiento de las libertades políticas” y a la “custodia de la democracia”, se encuentran en muchos de los testimonios de los ecuatorianos entrevistados en Quito. La presencia de militares nacionalistas en Ecuador genera una adhesión que sólo puede explicarse comprendiendo la transformación que la sociedad ecuatoriana tuvo de la mano de José María Velasco Ibarra a mediados de la década de los ‘40. En términos de aspiraciones populares, el gobierno militar asumió un periodo de transición a la democracia que, plagado de ambivalencias, encausó una oleada anti-oligárquica. La figura de Velasco logró encausar esperanzas de sectores sociales emergentes y excluidos tanto en la costa como en la sierra. Aún cuando su presencia no creó bases institucionales, un proceso de industrialización o acuerdos de larga data histórica, como los casos de Perón en Argentina o Vargas en Brasil, su presencia es insoslayable de las evocaciones sobre aquel *pasado mejor*. Velasco realizó la “[...]prolongación exitosa y estable hacia el Estado de los mecanismos clientelares y paternalistas surgidos en las haciendas serranas [...] creando un Estado transformista[...].” (OSPINA, 2005, p. 83), en ese sentido, dismanteló la complejidad de las relaciones de poder oligárquicas creando un Estado moderno basado en relaciones político-personales propias. El liderazgo carismático militar continúa teniendo desde mediados de siglo características tentadoras que se reproducen y evolucionan en nuevas características. El autoritarismo encuentra allí también cabida ya que prácticas populares y mando militar se mixturán. En ese sentido, la presidencia de Lucio Gutiérrez comprendió la situación y desarrolló en condición de posibilidad un intento de imitación de aquellos modos de hacer política (también en términos de sostenimiento de redes clientelares para el involucramiento de los sectores populares). Un Presidente nacionalista militar evocaba a otro Presidente nacionalista militar.

Ahora bien, las instituciones tradicionales se ponen en evidencia una vez más en torno de argumentos que refieren a tiempos en que “los pobres eran tenidos en cuenta” en Ecuador. Otras referencias, más cercanas a la afectividad popular, evocan a “las comunidades”. Las comunidades a diferencia de la primera impresión que resulta de la escucha, no remiten a colectivos indígenas sino a espacios horizontales que la Iglesia Católica colaboró en recrear.

La sociedad ecuatoriana, identificada como una nación profundamente religiosa, ha experimentado en las últimas décadas un proceso continuo de secularización, que se expresa de diferentes formas. Ser ecuatoriano se identificaba con católico, pero hoy esa identidad ha cambiado, va cambiando sustancialmente; las transformaciones sociales, con sus efectos racionales y científicos, han fragmentado la visión del mundo proporcionada por el cristianismo y descentralizaron lo institucionalizado (ritos, símbolos, mitos, instituciones) (RODAS, 2009, p. 299).

La década de los años 60 en particular estuvo plagada de intentos de reconocer en las poblaciones desfavorecidas, claramente indígenas, un sujeto revolucionario. Monseñor Leónidas Proaño, Obispo de Riobamba a mediados de los años 50, fue uno de los impulsores de esta corriente. La idea de “una teología que partiera de la palabra viva de la realidad de nuestros pueblos”, trabajó identificando al indígena como el más pobre de los pobres.

En Argentina, la referencia nacional y popular sigue siendo la lente desde la cual se miran los procesos políticos en Argentina.

Nosotros creemos que hasta ahora ningún gobierno ha sido para o de los trabajadores, ni el peronismo. Creemos en algo nuevo. Ahora no tenemos relación con el gobierno, depende de la presión, pero es oposición. Es cierto que el MTD Evita, o D’Elia tiene beneficios que el resto no tiene pero eso no replantea una alianza (Información verbal)<sup>(1)</sup>.

El populismo encarnado en el gobierno de Juan Domingo Perón supuso un proceso homogeneizador en términos sociales que dio dimensión nacional a los derechos. Aquellas conquistas como el sufragio femenino, el trabajo masivo, la salud como garantía, y la elevación del nivel educativo, se universalizaron. Asimismo, la expansión política incorporó el proceso de *asalarización* masiva habilitando la creación de organizaciones laborales sólidas que involucraban a grandes masas de obreros al campo político. La mediación entre capital y trabajo fue la bandera del gobierno y una efectiva estrategia de articulación que consiguió convertir sus prácticas en hegemónicas. Perón representó los intereses de un sector nacionalista que planteó la necesidad de crear un desarrollo industrial independiente que incorporara a los trabajadores al sistema político-económico. Incluso, desde la Secretaría de Trabajo se sancionaron leyes que establecieron un salario mínimo que procurara abastecer dignamente las necesidades de alimentación y vivienda. Se estableció el seguro social y la jubilación como derecho, se crearon los llamados “tribunales de trabajo”, cuyo objetivo era mediar en los conflictos con el Estado. En suma, las mejoras salariales, el posicionamiento preferencial de las organizaciones sindicales, una renovada política social y el reconocimiento de las asociaciones de profesionales generaron una aceptación creciente que vieron en la generación de mecanismos de movilidad ascendente, mejores oportunidades de vida.

Sin embargo, la lenta descomposición del populismo hacia mediados de los años ‘50 como resultado de la crisis de la dominación que se materializó en el golpe de Estado contra Perón, supuso la paulatina fragmentación de las solidaridades sociales previamente gestadas. Esto configuraría una marca en la memoria al momento de referirse a “aquellos tiempos mejores”. Después del peronismo, “ni la pérdida de homogeneidad territorial, ni los grandes actores corporativos en crisis, siguieron estructurando identidades estables” (ABOY CARLÉS, 2009, p. 80).

---

(1) Información ofrecida por Gleyza, entrevista con identidad preservada octubre de 2010.

## 4 LA ESTRUCTURA HEGEMÓNICA

Analizando cada caso, la crisis trae al presente la recuperación de experiencias que en la actualidad adquieren sentido y nueva vitalidad. Aquello que se rememora como “el mejor momento vivido” contiene un sentido voluntario de deseo porque vuelva a suceder, más aún, permea las aspiraciones y la creación de proyectos políticos.

Y aquí resulta fundamental recuperar aquello que Marx (1852) afirmaba en el 18 brumario de Luis Bonaparte,

[...] los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando éstos aparentan dedicarse precisamente a transformarse y a transformar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su exilio los espíritus del pasado, toman prestados sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje, para, con este disfraz de vejez venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal (MARX, 2015 [1852], p. 4).

A este proceso de recuperar un pasado que encorseta, que reduce las posibilidades a las conocidas Gramsci lo denomina “estructura hegemónica”, una dinamización progresiva de las estructuras del Estado hegemónico, entendiéndolo como Estado ampliado, al que le es inmanente lo social. De aquí la necesidad de poner en crisis la estructura hegemónica de la que forman parte los sujetos de confrontación si aquello que se procura es romper con el sentido común que la legitima.

La revolución social [...] no puede sacar su poesía del pasado, sino solamente del porvenir. No puede comenzar su propia tarea antes de despojarse de toda veneración supersticiosa por el pasado. Las anteriores revoluciones necesitaban remontarse a los recuerdos de la historia universal para aturdirse acerca de su propio contenido. La revolución [...] debe dejar que los muertos entierren a sus muertos, para cobrar conciencia de su propio contenido (MARX, 2015 [1852], p. 5).

Esta aseveración permite comprender la certeza de que “sólo puede desearse aquello que se conoce” y en ese sentido, sólo parece posible construir aquello que alguna huella amable dejó en la memoria colectiva.

## 5 LAS CRISIS

Una de las contribuciones más ricas de los variados análisis de René Zavaleta remite a su obra “El revolución de 1952 y las tendencias sociológicas emergentes”, de 1974. Allí Zavaleta analiza en detalle la matriz boliviana de 1952, es decir, la estructura social y las tendencias políticas críticas al Estado oligárquico, de la mano del Movimiento Nacionalista Revolucionario y el proletariado minero en conformación.

De aquí se derivan dos elaboraciones teóricas que es posible aprehender como herramienta analítica para realidades que exceden la boliviana. La primera de ellas es la categoría de crisis en tanto “escuela”. La segunda consiste en la necesidad de que una clase social se conozca a sí misma, y por consiguiente, pueda alcanzar un horizonte de visibilidad sobre la realidad de la que es parte.

Zavaleta considera que la crisis es un *momento creativo* por naturaleza. Una situación privilegiada para observar la desnudez de los acontecimientos y en ellos, los roles que los diferentes actores intervinientes juegan.

Es razonable concebir la crisis como un instante anómalo en la vida de una sociedad, y eso querría decir una hora en la que las cosas no se presentan como son en lo cotidiano y se presentan en cambio como son en verdad. [...]. La crisis actúa no como una forma de violencia sobre el orden de la rutina, sino como una aparición patética de las puntas de la sociedad que, de otra manera, se mantendrían sumergidas y gelatinosas (ZAVALETA, 2008 [1986], p. 19).

Desde este punto de vista la crisis puede ser también un “método de conocimiento”. A partir de los síntomas de descomposición de las formas políticas se puede rastrear el momento de articulación de aquello que se está descomponiendo. De la crisis y descomposición se va al momento constitutivo. De ahí se recorre todo el camino que lleva a la crisis como punto de partida de indagación. No hay un modelo teleológico subyacente en fases sucesivas de desarrollo a partir de las cuales se ordenan los hechos históricos (TAPIA en AGUILUZ y DE LOS RÍOS, 2003). En ese sentido,

La crisis, por tanto, es el movimiento de estas sociedades y quizá de las sociedades en general. De aquí se derivan las cuestiones del momento del conocimiento social, es decir, de la súbita capacitación del sujeto, que es la clase para conocer lo que antes estaba vedado, de la presentación “llena” de la sociedad [...] la crisis como escuela, porque sólo la clase que se ha preparado puede en su momento conocer lo que ocurre (ZAVALETA, 1974, p. 21).

Si el obstáculo de una sociedad es su propio desconocimiento ya que “su propio conjunto de determinaciones la hace incapaz de volverse sobre sí misma”, su propia capacidad teórica, la autoconciencia sin duda vendrá de la mano de los momentos más álgidos del quiebre del orden establecido.

Y no sólo eso, el problema, el alma del problema es el desconocimiento del sujeto como perteneciente a una clase, más aún, en tanto sujeto que desconoce su potencialidad como sujeto político.

El sujeto que intenta encarar la relación de conocimiento con el objeto es un sujeto que no se asume como sujeto completo, total, no es entonces un sujeto que se reconoce en un mismo tiempo como elemento social, político y productivo. Su visión del lugar está fragmentada, su acto productivo lo aleja de su carácter social y político. La clase entonces no está pre-constituida, no es un elemento dado. No es tal clase social hasta que puede asumirse como sujeto social, político y productor en plenitud, esto es, cuando es capaz de desplegar su praxis entendida como actividad política de transformación (REYNA, 2012, p. 119).

## 6 LOS MOMENTOS CONSTITUTIVOS

Podrían caracterizarse tres momentos del pensamiento, cristalizados en la obra de Zavaleta. Un primer momento, expreso en la obra “Bolivia: El desarrollo de lo conciencia nacional” de 1967. Un segundo momento, menos nacionalista y en miras a un desarrollo del sujeto proletario en particular, que incorpora y profundiza el análisis del horizonte de visibilidad a partir de la lente marxista, que encuentra en “El poder dual”, de 1974, su momento cumbre. Y finalmente, el momento analítico más fecundo que se cristaliza en “Las masas en noviembre” de 1983, y “Lo nacional popular en Bolivia” que se publica posterior a su muerte, en 1986. Esto, sin desconocer la fecundidad de otros ensayos publicados luego de su fallecimiento en obras escogidas.

Lo cierto es que de esta última etapa de creación surge un breve escrito denominado “El Estado en América Latina” (1986) que refiere a las distintas características de los Estados de la región, partiendo de sus independencias, llegando a la pregunta por el origen de una teoría general del Estado en el marco teórico del marxismo y sus condicionantes. En este particular Zavaleta refiere a dos aspectos importantes para profundizar en nuestra problematización guía. La primera es su consideración sobre los momentos constitutivos. Estas instancias a que, más allá de las transformaciones y continuidades del Estado y de la sociedad civil, poseen un grado más alto de profundidad, de confluencia específica, de sedimentación y por lo tanto, de permanencia (ANTEZANA, 1991). Estos momentos permiten reconstruir trayectorias y construir *vis a vis* una metodología en la cual aspectos marcantes, constituyan la genealogía. La colonización sería entonces un momento constitutivo, así como la conformación de la nación sería otro y la sedimentación del Estado como forma de dominación actual un tercero posible.

En segundo lugar, Zavaleta remite a la indisociabilidad entre estructura y superestructura, acercándose a la perspectiva gramsciana. En ese particular refiere al Estado como constructor o productor de “sustancia estatal”. Esta idea condensa la fetichización del aparato del Estado e incorpora la dimensión valorativa inmersa en su propia reproducción.

En rigor, en Zavaleta Mercado, la noción de Estado supone dos usos. Por un lado, tenemos al Estado como algo concreto, objetivo, histórico, el que sería sólo una parte de la totalidad posible, o sea, en sus términos, una ‘forma aparente’; por otro lado, tenemos al Estado, en su sentido más estricto, como aquel momento – casi un telos utópico, se diría – donde sucedería ‘la disolución del *factum estatal* en la sociedad civil’ (ANTEZANA, 1991, p. 133).

De tal manera que en una formación social abigarrada, se presentan de manera coexistente diversos momentos constitutivos, lo que otorga especificidad a los Estados de condición multisocietal. Eso en parte explica algunas de las dificultades reales que se presentan a la hora de analizar la historia en países con formaciones sociales diversas, encontradas, abigarradas.

Finalmente, cabe recuperar una herramienta analítica más, presente en los estudios de nuestro referente teórico boliviano. Al hacer referencia al desarrollo de sucesos contraofensivos post-revolución del 52, Zavaleta recurre a un concepto que es reconocible

en otras instancias políticas latinoamericanas. Hace referencia a la paradoja señorial, en tanto momento de solapamiento de intereses en que los sectores dominantes se apropian de las victorias populares. En sus términos, “en el momento mismo del auge de las masas [...] los pueblos miran a veces como su liberación a lo que suele no ser sino una disputa de reemplazo entre las estirpes de sus amos” (ZAVALETA, 1986, p. 45). Esa noción colabora en explicar las aparentes conquistas de los sectores populares y a su vez, el alcance limitado de las luchas que encuentran en el Estado, un eco vacío. Explica aún más, la pervivencia de intereses de sectores dominantes que por canales institucionalizados, ocupando espacios específicos en el Estado, se reproducen más allá del color del gobierno en el poder. La paradoja no desconsidera el solapamiento de los sectores dominantes en los resultados alcanzados en luchas francamente populares. A modo de dinámica parasitaria, abundan en la región casos en que las luchas populares terminan siendo más útiles a los fines de sectores acomodados, con espacio reservado en sectores de poder, que a los propios sectores que dieron su vida por el cambio social.

## 7 PROPUESTA DE CIERRE INACABADO

El conocimiento que colaboramos en recuperar para poner en debate suele limitarse a tejer relaciones entre procesos que ocurren en la sociedad civil, de manera inicialmente aislada, para luego, en un segundo momento, vincularlo de manera articulada con aquello que sucede en el Estado o en las instituciones políticas hegemónicas. Esa vinculación suele perder de vista la interrelación de ambos espacios en términos de constitución o incluso, inmanencia. En términos gramscianos, esta conjunción, implica considerar a la sociedad como espacio de reproducción cotidiana de ideas y procesos que constituyen al Estado, y que en su vida, lo retroalimentan. Al mismo tiempo, es el Estado la entidad en que los intereses de clase se unifican y se presentan como garantes del interés general.

Por todo esto, entendemos que a partir de las variables conceptuales enumeradas, es posible explicar el alcance de una supremacía hegemónica que se materializa en relaciones sociales incluso críticas. Relaciones basadas mucho más los consensos implícitos que como vasos comunicantes reproducimos, que en estrategias coercitivas.

El propio proceso de dominación moldea las palabras, las imágenes, los símbolos, las formas, las organizaciones, las instituciones y los movimientos utilizados por las poblaciones subalternas para hablar de la dominación, confrontarla, entenderla, acomodarse o resistirse a ella. Lo que la hegemonía construye no es, entonces, una ideología compartida, sino un marco común material y significativo para vivir a través de los órdenes sociales caracterizados por la dominación, hablar de ellos y actuar sobre ellos (ROSEBERRY, 1994, p. 220).

Debido a eso, autores como el mencionado Roseberry consideran que el poder del Estado descansa no tanto en el consentimiento de sus súbditos sino en las formas reguladoras y coercitivas del Estado que crean identidades, como sellos, trámites, pago de impuestos, registros, rutinas o presentación de documentos. La hegemonía construye a todas luces un material común, al actuar y al hablar. Tal vez por estas razones, entre otras, el Estado resulte tan atractivo y por consiguiente tan sorprendentemente resi-

liente. Tal vez por esta razón, entre otras signadas por los momentos constitutivos de cada realidad nacional, la forma de organización naturalizada sea la alimentada bajo el formato de Estado.

Es posible señalar que, luego del año 2006, se cristalizan perfiles de gobiernos que transforman la acción estatal y en ese sentido, reconfiguran el vínculo con sociedades civiles más activas y revitalizadas. Aun así, el control del estado parece inducir a una búsqueda de representación completa, centralizada, de difícil tolerancia al derrotero de organizaciones políticas autónomas que no buscan en el Estado eco. Como hemos podido observar, en algunos casos, movimientos sociales autónomos signados por la lucha territorial fueron asimilados a la dinámica gobiernista, en otros casos, movimientos políticos de difícil precisión teórico-analítica – en virtud de su parecido con movimientos sociales – fueron impulsados “desde arriba” por los gobiernos progresistas convirtiéndolos en canales de aplicación de políticas públicas. Estos movimientos políticos como La Cámpora en Argentina o las brigadas juveniles del PSUV en Venezuela mixturán su participación en prácticas de gobierno con militancia y acción política comunitaria complejizando el análisis en torno de las fronteras de la movilización social.

La actual era de movilizaciones abre un sinfín de confusiones deliberadas que, dependiendo de la lente con que se mira, puede conducir a lecturas confusas. Y a este punto cabe mencionar también la movilización de sectores conservadores que se apropian de la calle manifestando discursivamente una “voluntad de ampliación democrática” – en reminiscencias memoriales al proceso de transición democrática –, e invocando un espíritu republicano para deslegitimar opciones francamente democráticas. Se proyecta entonces un tipo de movilización con sectores que aparentemente desconocen banderas político-ideológicas – que siempre han sido parte constitutiva de las marchas en tanto repertorio de disputa política no institucional – consagrándose a valores universales como la paz, la libertad y justicia.

Por todo esto, el ciclo de movilizaciones que cierra en 2006 permite entender la bisagra de un Estado que de manera inquebrantable se reposicionó acorde a las distintas circunstancias en la región. Se trata tal vez de una fisura que al menos desde esta perspectiva habilita interpretaciones sobre la potencialidad de las crisis y la posibilidad de construcción de caminos alternativos en escenarios de convulsión y reposicionamiento frente a las formas de organizar el poder.

## 8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABOY CARLÉS, Gerardo. *La sangre de Esteno. Transformaciones de la ciudadanía en Argentina: del populismo a la inflexión particularista*. En: DELAMATA, Gabriela (Ed.) *Movilizaciones sociales: nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado, en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires: Biblos, 2009.
- ANTEZANA, Luis. *Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: Formación abigarrada y democracia como autodeterminación*. En: TAPIA, Luis (Ed.). *Pluralismo epistemológico*. La Paz: CIDES-UMSA, 1991.
- GARCÍA GALLEGOS, Bertha. *Singularidad de las Fuerzas Armadas y perfiles militares. De militares a empresarios: la crisis actual de las FFAA*. En: MONTES DEL CASTILLO, Ángel. *Ecuador contemporáneo*. Murcia: Edit.um, 2009.

- GIL QUIROGA, Mauricio. *Zavaleta Mercado: ensayo de biografía intelectual*. En: ZVALETA, René. Ensayos, testimonios y re-visiones. Mexico: Flacso-Miño y Dávila, 2006.
- MARX, Karl El 18. *Brumario de Luis Bonaparte*, Madrid: Alianza, 2015 [1852].
- ORTEGA REYNA, Jaime. *Totalidad, sujeto y política: los aportes de René Zavaleta a la teoría social latinoamericana*. En: Revista Andamios, n. 20, v. 9, sept-dic, p. 115-135. México: UACM, 2012.
- OSPINA, Pablo. *El abril que se llevó al coronel que no murió en el intento*. En: Revista Ecuador Debate, n. 65, ago, p. 7-19. Quito: Nueva Sociedad, 2005.
- RODAS, Hernán. *Religión y cultura. La iglesia ecuatoriana entre la oferta y la demanda religiosa*. En: MONTES DEL CASTILLO, Ángel (Ed.). Ecuador contemporáneo: análisis y alternativas actuales. Quito: Edit.um, 2009.
- ROSEBERRY, William et al (Eds.) *Aspectos cotidianos de la reproducción del Estado*, Barcelona: ERA, 1994.
- TAPIA, Luis. *La producción teórica para pensar América Latina*. En: AGUILUZ, Maya y DE LOS RIOS MENDEZ, Norma (Eds). René Zavaleta, ensayo, testimonio y reflexiones. Buenos Aires: UNAM-UNSAM, 2003.
- ZVALETA, René. *La revolución democrática de 1952 y las tendencias sociológicas emergentes*. En: Ponencia presentada al XI Congreso latinoamericano de Sociología, Costa Rica, 1974.
- ZVALETA, René. *Las masas en noviembre*. En: ZVALETA, René (Ed.). Bolivia hoy. Ciudad de Mexico: Siglo XXI, 1983.
- ZVALETA, René. *Lo nacional-popular en Bolivia*. La Paz: Plural, 2008 [1986].
- ZVALETA, René. *Clases sociales y conocimiento*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1988.
- ZVALETA, René. *El Estado en América Latina*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1989.
- ZVALETA, René. *El desarrollo de la conciencia nacional*. La Paz: Los amigos del libro, 1990.

## PARA UMA PSICOLOGIA POPULAR NA AMÉRICA LATINA

Marilene Proença<sup>(\*)</sup>

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

Esta resenha traz ao público latino-americano uma obra ainda pouco conhecida e de grande importância para aqueles que constroem conhecimento e que produzem práticas alicerçadas em teorias críticas e libertárias no campo social. Trata-se da obra póstuma que compila grande parte das publicações do psicólogo social, Ignacio Martín-Baró, organizada por seu colega, catedrático em Psicologia Social, Amalio Blanco e intitulada *Psicología de la Liberación*, Madrid: Editorial Trotta, 1998, publicada após 10 anos de seu assassinato. O livro é composto por: Introdução, IV Seções assim intituladas: I – “El Fatalismo como Identidad Cognitiva”, II – “El quehacer desideologizador de la Psicología”, III – “La Liberación como vivencia de la Fe” e IV – “La Liberación como Exigencia de la Praxis”, 10 capítulos e um Epílogo do linguista e ativista político Noam Chomsky que analisa o contexto político do assassinato de Martín-Baró.

Professor e Vice-Reitor da Universidade Centro-Americana “José Simeón Cañas” de El Salvador – UCA, Martín-Baró foi vítima daqueles que nele viram um empecilho para levar adiante planos de poder e de dominação tão presentes em solos dos países colonizados como El Salvador. Torturado e assassinado por milícias paramilitares, em sua própria casa, em 16 de novembro de 1989, com mais sete companheiros, Martín-Baró expressa as políticas internacionais e os projetos econômicos implantados nos países latino-americanos por meio da força do terrorismo de Estado. Como analisa Noam Chomsky, o assassinato de Martín-Baró revela aspectos da crueldade presente nas práticas utilizadas pelo governo estadunidense no que denomina o resgate da democracia na América Central, implantado principalmente durante a década de 1980.

Martín-Baró foi o mais importante pensador da psicologia latino-americana ao pausar a América Latina como o *locus* e *focus* de suas reflexões, práticas e proposições. Jesuíta e militante das classes populares, sua obra baseia-se nas concepções marxistas de sociedade e nos princípios da Teologia da Libertação, desenvolvida por Gustavo

---

(\*) Professora Doutora, titular do Instituto de Psicologia da USP.

Gutierrez, teólogo peruano que escreve a obra *Teología de la Liberación – perspectivas* (1971/2014)<sup>(1)</sup>. Enquanto importante instrumento da organização das classes populares, o ideário da teologia da libertação produziu importantes documentos internacionais que influenciaram sobremaneira algumas décadas de trabalho de organização popular no campo e nas cidades, entre 1970-1980. Martin-Baró anuncia em *Hacia una Psicología de la liberación* (1986)<sup>(2)</sup>:

[...] el problema más importante que confrontan las grandes mayorías latino-americanas es su situación de miseria opresiva, su condición de dependencia marginante que les impone una existencia inhumana y les arrebatata la capacidad para definir su vida (p. 296).

Um dos grandes desafios para a Psicologia enquanto ciência e profissão, para Martin-Baró, está em realizar a crítica às teorias que buscam ajustar os indivíduos à sociedade sem questionar esta sociedade, o *status quo*, as formas de alienação e de opressão que conduzem à miséria e tiram de cada um dos indivíduos a possibilidade de definir suas próprias vidas e escolhas. Assim, caberá à Psicologia da libertação dos povos latino-americanos construir um novo campo epistemológico, uma *práxis* e um compromisso político com a libertação das situações de opressão a que estão submetidas as grandes maiorias latino-americanas.

A clareza de suas posições políticas e epistemológicas na direção de uma *Psicología da Libertação* é apresentada por mais de 20 artigos e seis livros, mencionados nesta obra. Enraizado nas questões centro-americanas, o psicólogo social e pesquisador revela, por meio do materialismo histórico-dialético, sua análise psicossocial da realidade dos países e dos povos latino-americanos, destacando temas tais como: a guerra civil em El Salvador (1982)<sup>(3)</sup>; Guerra e Saúde Mental (1984)<sup>(4)</sup>; a ideologia dos setores médios salvadorenhos (1986)<sup>(5)</sup>; a identidade nacional do salvadorenho (1987); a opinião pública salvadorenha (1989); bem como analisando temáticas mais abrangentes no campo social, tais como: “Os grupos com história: um modelo psicossocial” (1988)<sup>(6)</sup>; Sistema, Grupo e Poder (1989); Realidade psicossocial do latino-americano: presente e futuro (1987); “Da consciência religiosa à consciência política (1985).

As bases de sua teoria são apresentadas na Introdução do livro *Psicología de La Liberación* (1998) por seu editor, Amalio Blanco, enquanto:

- 
- (1) Gutierrez, Gustavo. *Teología de la Liberación – perspectivas*. Lima: Editorial: Centro de Estudios y Publicaciones (CEP) – Instituto Bartolomé de las Casas (IBC), 1971/2014
  - (2) Martin-Baró, Ignacio. *Hacia una Psicología de la liberación*. In: Boletín de Psicología, n. 22, p. 219-231, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas Ed., 1986.
  - (3) Martin-Baró, Ignacio. Un psicólogo social ante la guerra civil en El Salvador. *Revista de La Asociación Lationamericana de Psicología Social*, n. 2, p. 91-111. Colômbia: Fundación Universitaria Konrad Lorenz, 1982.
  - (4) Martin-Baró, Ignacio. *Guerra y Salud Mental*. Estudios Centroamericanos, p. 429/430, 503-514. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeon Cañas Ed., 1984.
  - (5) Martin-Baró, Ignacio. *La ideología de los sectores medios salvadorenhos*. *Revista Mexicana de Psicología*, n. 3, p. 59-65. México: Sociedade Mexicana de Psicología, 1986.
  - (6) Martin-Baró, Ignacio. *Los grupos con historia: un modelo psicossocial*. Boletín de la Asociación Venezolana de Psicología Social, n. 11, p. 3-19. Venezuela: AVEPSO Ed., 1988.

El de un hondo compromiso personal (nivel psicológico-biográfico) e institucional (nivel organizacional) para el estudio y la transformación de una realidad marcada por la inhumanidad, la injusticia, por la conflictividad, por su fuerte carga alienante, por una división discriminante del trabajo, por la marginación y el desempleo masivos, y por la explotación y la represión (p. 16).

Para Martin-Baró, a constituição de uma Psicologia da Libertação é uma tarefa que parte da concretude da realidade social que passa a convocar conceitos psicológicos para explicá-la, de maneira a compreender tal realidade a partir de sua dimensão histórica e social. Desenvolve, portanto, um modelo teórico, no campo da Psicologia Social “desde a centro-américa”, a partir do enfoque sócio-histórico em contraponto às posições pós-modernas, vigentes nas Ciências Humanas. A primazia do conceito de *práxis* em seu trabalho, toma como centro “[...] *la lucha por restaurar el respecto y la dignidad de personas y de pueblos mancillados por siglos de opresión*[...]” Psicologia de La Liberación, 1988, (p. 19, Introducción); acrescenta-se a isso a historicização do comportamento tomando em conta o compromisso com as maiorias populares. Portanto, é fundamental compreender as raízes históricas dos parâmetros que se tornaram referência na Psicologia Social para explicar os comportamentos humanos, considerando as peculiaridades e os contextos em que ocorre esta produção teórica.

Sua crítica chama a atenção para o fato de que muitos dos temas clássicos da Psicologia Social, tais como: marginalidade, violência, poder, fenômenos grupais, processos de socialização, identidade, discriminação sexual, estereótipos, atitudes, cooperação e solidariedade são apresentados enquanto aspectos abstratos, de forma individualizada no sujeito e retirando desses temas sua dimensão histórica e social. Portanto, a teoria psicológica proposta por Martin-Baró tem como base três grandes eixos: compromisso (com as maiorias populares); “desideologização” (por meio da compreensão histórica dos fatos e teorias) e libertação (busca de formas de enfrentamento das barreiras que impedem a ação no campo social).

Uma de suas importantes contribuições constitui-se também no campo da formação de psicólogos, considerando a fundamental necessidade de construir um currículo que possa “desideologizar” a Psicologia, demonstrando as raízes históricas e psicológicas das teorias explicativas do desenvolvimento e do fazer humano, constituindo um processo de “conscientização”. Parte, portanto, de questões básicas, a saber:

¿Como hablar de concientización socio-política si no tenemos consciencia ni de quiénes somos, ni de a quién servimos? Nuestra ubicación es necesaria, y sólo una vez realizada podemos preguntarnos como inventar un trabajo de concientización en y con nuestro pueblo (Psicología de la Liberación, 1988, p. 137).

Para Martin-Baró, a conscientização é um processo que implica movimento e conflito; é um processo psicológico, pois a pessoa constitui uma nova consciência de sua própria realidade frente ao mundo; é um processo social, pois o sujeito da conscientização é, antes de tudo, uma comunidade, um povo. Para tanto, inspira-se em Paulo Freire que em *Pedagogia do Oprimido* (1970)<sup>(7)</sup> considera que “Ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo”, indicando,

(7) Freire, Paulo. *Pedagogia del oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva, 1970.

portanto, que o processo de formação é um processo comunitário, fundado no conceito marxista de “máximo de consciência possível”. Portanto, todo processo de conscientização é, em essência, um processo político.

Ao final de sua vida, em 1989, realiza uma de suas últimas conferências pronunciada em Guadalajara (México), em que considera que a Psicologia ao assumir seu compromisso com as classes populares deverá se constituir em uma Psicologia popular. Destaca que a finalidade desta Psicologia popular deverá ser de *recuperar a memória histórica dos povos latino-americanos*, na perspectiva de Fals Borda (1985, p. 139)<sup>(8)</sup>, na qual significa “[...] *descobrir selectivamente mediante la memoria colectiva, elementos del pasado que fueron eficaces para defender los intereses de las clases explotadas y que vuelven outra vez a ser útiles para los objetivos de la lucha y de conscientización*[...]”; *reconhecer e potencializar as virtudes populares*, formas simples de pensar, sentir e agir que permitiram que povos latino-americanos sobrevivessem a séculos de exploração e dominação; *explorar novas formas de reflexão em um trabalho conscientizador*; que supõe, dentre outros aspectos “[...] *una articulación organizativa de las necesidades más profundas y de los intereses más auténticos de las propias clases populares, sin mediatizar esas necesidades y esos intereses a instancias partidistas*[...]” (1985, p. 341). E enquanto Psicologia popular, é também uma Psicologia política.

Finalizamos esta resenha, convidando a todos e todas a conhecer este importante trabalho, referência para a América Latina e que destaca, dentre outros aspectos, os elementos essenciais para a construção de uma Psicologia da Libertação: a) *a perspectiva de um novo horizonte* que leve em conta o papel alienante das teorias psicológicas e que considere que as patologias e os transtornos comportamentais são produzidos na história e na sociedade; trabalhar por uma libertação na perspectiva de rupturas com as cadeias de opressão individual e social; b) *a perspectiva de uma nova epistemologia* construída a partir das camadas populares, que considere sua dimensão histórica e social, ou seja, uma revisão crítica do que se tem produzido a partir das maiorias populares; c) *a perspectiva de uma nova práxis*, uma atividade transformadora da realidade que nos permita conhecer não somente o que ela é, mas o que ela não é e o como poderia ser. Nesse sentido, Martin-Baró destaca a importância de recuperação da memória histórica, “desideologização” da experiência cotidiana e a potencialização das virtudes de nossos povos.

A leitura ético-política de Martin-Baró, realizada a partir do campo de conhecimento da Psicologia, abre importantes questionamentos que, sem dúvida, se fazem presentes na área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Os questionamentos apontados pelo autor transversalizam a ciência e principalmente nos fazem repensar as ciências ditas humanas e sociais.

## REFERÊNCIA

MARTIN-BARÓ, Ignacio. *Psicología de la Liberación*. Madrid: Editorial Trotta, 1998, 374p. Edición, Introducción y Notas de Amalio Blanco e Epílogo de Noam Chomsky.

---

(8) Fals Borda, Orlando. *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México y Colombia*. Bogotá: Siglo XXI, 1985.