



# AMÉRICA LATINA EN LOS BORDES: inestabilidad política y cambio institucional

## Organización

Andrea O. Ribeiro

Flavio Gaitán

Mónica Sinisterra-Rodríguez

Roberta Rodrigues M. da Silva

**LEMOS MÍDIA**  
*Editora*

**AMERICA LATINA EN LOS BORDES:  
INESTABILIDAD POLÍTICA Y  
CAMBIO INSTITUCIONAL**



# AMERICA LATINA EN LOS BORDES: INESTABILIDAD POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL

## Coordinadores

Andrea Oliveira Ribeiro

Flavio Gaitán

Mónica Sinisterra-Rodríguez

Roberta Rodrigues Marques da Silva

**LE MOS MÍDIA**

*Editora*

Belo Horizonte

2022

# LEMOS MÍDIA

Belo Horizonte - MG

Todos os direitos reservados.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

Todos los derechos reservados.

Se permite la reproducción parcial o total de esta obra siempre que se cite la fuente y que no sea para venta o cualquier propósito comercial.

## CONSELHO EDITORIAL

Bárbara Gonçalves Mendes (UFMG)

Denise Lopes Salles (UCP)

Fernanda Nanci Gonçalves (Unilasalle-RJ)

Guilherme Moreira Dias (ECEME)

Júlia Silva Vidal (UnB)

Leticia Simões (Unilasalle-RJ)

Lucas Faial Soneghet (UFF)

Marco Aurélio Máximo Prado (UFMG)

Patricia Nasser de Carvalho (UFMG)

Rafael Pinheiro de Araújo (UERJ)

Rafaela Vasconcelos Freitas (UFRGS)

## AMERICA LATINA EN LOS BORDES: INESTABILIDAD POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONALS

Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo (GIEID)

Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)

Coordenadores/Coordenadores: Andrea Oliveira Ribeiro, Flavio Gaitán, Mónica Sinisterra-Rodríguez e Roberta Rodrigues Marques da Silva

Autores: André Rodrigues, Andrea Oliveira Ribeiro, Andrés del Río, Eduardo Torres Alonso, Flavio Gaitán, Julio Paltán, Odín Ávila Rojas, Cecilia Schneider, Andrea Samaniego-Sánchez, Felipe Calabrez, Giselle González, Hernán Ramírez, Jorge Peña-Hormiga, Mónica Sinisterra-Rodríguez, Roberta Rodrigues Marques da Silva e Yeick Arias-Galindo

Diagramação/Diagramación: Gustavo do Amaral Loureiro

Capa/Tapa: Antônio Augusto Lemos Rausch

1ª edição/1ª edición – 2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

América Latina en los bordes [livro eletrônico] :  
inestabilidad política y cambio institucional /  
organización Andrea O. Ribeiro...[et al.]. --  
1. ed. -- Belo Horizonte, MG : Lemos Mídia  
Editora, 2022.  
PDF.

Outros organizadores : Flavio Gaitán, Mónica  
Sinisterra-Rodríguez, Roberta Rodrigues M. da  
Silva.

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-996895-7-4

1. América Latina - Aspectos políticos  
2. Ciência política 3. Democracia 4. Políticas  
públicas I. Ribeiro, Andrea O. II. Gaitán, Flavio.  
III. Sinisterra-Rodríguez, Mónica. IV. Silva,  
Roberta Rodrigues M. da.

22-116244

CDD-320.98

Índices para catálogo sistemático:

1. América Latina : Ciência política 320.98

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

## PREFACIO

El hablar de crisis en América Latina se ha convertido en un tema que trasciende las discusiones académicas y que invade las mesas de café y los espacios de conversación más comunes. Y es que la cuestión no solo genera amores sino también temores; y en general, las más hondas pasiones.

Comprendiendo la importancia de conocer en forma más profunda la situación actual de América Latina, y con miras a presentar algunas líneas de hacia donde deberían girar las políticas públicas en la región, los coordinadores de este libro quisieron aproximarse al análisis de los bordes en los que camina América Latina siguiendo el espíritu que congrega a los miembros del Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo (GIEID) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política – ALACIP. Unos bordes difusos, algunas veces cercanos a las ideologías de derecha, y en ocasiones cercanos a las ideologías de izquierda. En todo caso, caminar por los bordes implica riesgos, e incluso consecuencias, que no son tan claras antes de que los resultados ocurran.

Este trabajo contó con la colaboración de académicos de Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador y México, lo que permite generar un análisis amplio de la situación de la región, pero al mismo tiempo se concentra en tres dimensiones de análisis: La crisis social y económica, los intereses y las ideas (económicas, étnicas, etc.); y finalmente, las instituciones y la gobernanza. Por tanto se analizan los bordes en los que trasiega la sociedad latinoamericana frente al derecho, a la concepción de justicia, a las políticas económicas deseables, a los liderazgos políticos, a la participación ciudadana, y

a la configuración del espacio local. Este trabajo se enmarca dentro de las actividades del Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo (GIEID) y busca contribuir al desarrollo del pensamiento latinoamericano y a la elaboración de mejores políticas públicas en la región.

Mónica Sinisterra-Rodríguez

*Profesora Titular en el Departamento de  
Ciencias Económicas de la Universidad del  
Cauca*

# LOS AUTORES

André Rodrigues

Profesor Adjunto de Ciencia Política en la UFF y Doctor en Ciencias Políticas en IESP/UERJ.

Andrea Oliveira Ribeiro

Profesora Adjunta en el Departamento de Administración de la Universidad Federal Fluminense, Doctora en Ciencias Políticas IESP/UERJ.

Andrea Samaniego Sánchez

Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Andrés del Río

Profesor Adjunto de Ciencia Política en la UFF y Doctor en Ciencias Políticas en IESP/UERJ.

Cecilia Schneider

Profesora titular en teoría social y política Universidad Nacional de Avellaneda. Doctora en teoría social y política Universidad Pompeu Fabra.

Eduardo Torres Alonso

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Felipe Calabrez

Doctor en Administración Pública y Gobierno por la Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

Flavio Gaitán

Profesor Adjunto de ciencia política Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA). Doctor en Ciencia Política IESP/UERJ.

Giselle González

Investigadora CONICET Universidad Nacional de la Plata. Doctora en Educación Universidad de San Andrés.

Hernán Ramírez

Profesor y Investigador de la Universidade do Vale do Rio dos Sinos.  
Becario de productividad del CNPq. Doctor en Ciencia Política por la UFRGS.

Jorge Antonio Peña-Hormiga

Miembro activo del semillero Ágora Investigación Política (GIAPRIP)  
Universidad del Cauca.

Julio Paltán López

Sociólogo. Doctorante en Ciencia Política FLACSO Ecuador.

Mónica M. Sinisterra-Rodríguez

Profesora Titular en el Departamento de Ciencias Económicas de la  
Universidad del Cauca. Doctora en Políticas Públicas CIDE.

Odín Ávila Rojas

Profesor Asistente en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad  
del Cauca. Doctor en Ciencias Sociales, especialidad relaciones de poder y  
cultura política UAM-Xochimilco.

Roberta Rodrigues Marques da Silva

Profesora Adjunta en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Federal  
del Estado de Rio de Janeiro. Doctora en Ciencias Políticas IESP/UERJ..

Yeick Exneider Arias-Galindo

Miembro activo del semillero Ágora Investigación Política (GIAPRIP)  
Universidad del Cauca. Maestrante en Ciencias Económicas y de Gestión en la  
Pontificia Universidad Javeriana Cali.

# TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN: AMÉRICA LATINA EN LOS BORDES</b>	10
Roberta Rodrigues Marques da Silva, Andrea Oliveira Ribeiro y Flávio Gaitán	
<b>PARTE I – LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA</b>	33
<b>ESTADO Y PAROXISMO: AFLICCIONES DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA EN AMÉRICA LATINA</b>	34
Jorge Antonio Peña-Hormiga y Yeick Exneider Arias-Galindo	
<b>DERECHO Y SOCIEDAD: OBSTÁCULOS PARA BRASIL EN UN ESCENARIO SOMBRIO</b>	63
André Rodrigues y Andrés del Río	
<b>EPIDEMIA Y TRANSICIÓN POLÍTICA EN EL ECUADOR DE MORENO: CONVERGENCIAS DE VARIAS CRISIS Y CAPACIDADES ESTATALES</b>	87
Julio Paltán López	
<b>PARTE II – INSTITUCIONES, INTERESES E IDEAS</b>	111
<b>PRIVATIZACIÓN DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA: ANIQUILACIÓN DE ALTERNATIVAS Y CAPTURA DE LA AGENDA EN UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO</b>	112
Hernán Ramírez	
<b>LA FINANCIARIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA DESPLOMADA: LA CRISIS DEL ESTADO DESARROLLISTA EN BRASIL</b>	140
Roberta Rodrigues M. da Silva y Andrea Ribeiro	

# TABLA DE CONTENIDO

ARREGLOS DE POLÍTICA FISCAL EN EL BRASIL RECIENTE Felipe Calabrez	169
PROYECTOS Y ESTRATEGIAS INDÍGENAS EN DISPUTA: EL CASO DEL INDIANISMO Y EL VIVIR BIEN EN LA BOLIVIA DEL SIGLO XXI Odín Ávila Rojas	202
<b>PARTE III - INSTITUCIONES Y GOBERNANZA</b>	226
INESTABILIDAD POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL APARENTE EN AMÉRICA LATINA Mónica M. Sinisterra-Rodríguez	227
¿UN NUEVO ESTILO PERSONAL DE GOBERNAR O EL REGRESO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO? EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Eduardo Torres Alonso y Andrea Samaniego Sánchez	254
LUCES Y SOMBRAS DE LA GOBERNANZA URBANA EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA A LAS EXPERIENCIAS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Cecilia Schneider y Giselle González	277

# INTRODUCCIÓN: AMÉRICA LATINA EN LOS BORDES

Roberta Rodrigues Marques da Silva

Andrea Oliveira Ribeiro

Flavio Gaitán

América Latina es una de las regiones del planeta más afectadas por la pandemia Covid-19. Al momento de escribir esta introducción, en mayo de 2021, la región tenía más de 30 millones de casos confirmados y se acercaba a la triste marca de 1 millón de personas fallecidas. Por otro lado, en América del Sur, los países sufren la propagación de la variante P1, originaria de Brasil, que es más contagiosa y letal que las cepas que circulaban anteriormente. Desde la irrupción de la pandemia, las imágenes de cadáveres esparcidos por las casas y calles de Guayaquil (marzo de 2020), del colapso del hospital en Piura, Perú (2020), y Manaus, Brasil (en 2020 y nuevamente, en 2021, esta vez con escasez de oxígeno) predominaron en los periódicos del mundo.

Mientras la vacunación avanzaba en los países ricos, las tasas de inoculación bajaban en los países de América Latina -con las notables excepciones de Chile y Uruguay-, que registraron falta de contratos para la compra de vacunas y retrasos en los cronogramas para la aplicación de las dosis compradas. Así, el retorno deseado “a la normalidad” se ha vuelto cada vez más distante.

Además de la tragedia de la salud, que puede llevar a una retracción demográfica sin precedentes en países como Brasil, la región

atraviesa un escenario económico nefasto, con la profundización de la crisis económica que ha afectado a los países de la región desde el final del período del boom de las *commodities*<sup>1</sup>, con el aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia. Después de una década y media de reducción continua de la desigualdad y la pobreza, los países de América Latina vuelven a ocupar los últimos puestos en los rankings de desigualdad en el mundo.

En el frente político, la reacción democrática también ha avanzado en la región, con la destitución de presidentes electos en Honduras, Brasil y Paraguay, por un lado, y el avance del autoritarismo a través de golpes de Estado perpetrados por los presidentes de Venezuela, Nicaragua y El Salvador, por otro. Además, líderes antisistema, que se presentan tanto de izquierda como de derecha, como André Manuel López Obrador (México) o Jair Bolsonaro (Brasil), han adoptado un tono de negación frente a la pandemia, con consecuencias catastróficas. Las poblaciones de sus países, así como las de sus vecinos, son especialmente vulnerables a la propagación del virus, que no conoce fronteras.

La promesa de los gobiernos progresistas que fueron parte de la llamada "ola rosa" en la primera década y media del siglo XXI, de consolidación de la democracia y la promoción de políticas de bienestar social, implementadas en un contexto económico internacional favorable se aleja cada vez más. América Latina se equilibra, una vez más, al margen, enfrentando desafíos políticos, económicos y de salud.

---

1 La expresión *commodities* hace referencia al conjunto de mercancías del sector primario más transadas en el comercio internacional que constituyen la base para la manufactura. Entre ellas están el petróleo, el oro, el algodón, los cereales (maíz, trigo, soya, arroz, etc.), el platino, entre otras.

## LA DESDEMOCRATIZACIÓN EN OCCIDENTE Y LA RECESIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

El final de la Guerra Fría había traído la promesa de la victoria del capitalismo y la democracia liberal. El ocaso del siglo XX traería consigo el “fin de la historia”<sup>2</sup>, con la expansión de la democracia liberal por el mundo<sup>3</sup>. Como revelaron rápidamente los sucesos históricos, la difusión de las ideas liberales no se produjo de forma pacífica en la arena política, a pesar de triunfar en la esfera económica con el avance de la globalización financiera. El cambio de siglo fue testigo de la progresiva difusión y arraigo de un ethos neoliberal, que no se limitó a la organización de las relaciones económicas por parte del mercado, sino que alcanzó a las relaciones sociales, reorganizadas en torno al individuo atomizado<sup>4</sup>.

A pesar de los obstáculos para la expansión de la democracia en todo el planeta – guerras civiles en los Balcanes y partes del continente africano, la amenaza del terrorismo transnacional, el triunfo económico de la China gobernada por el Partido Comunista, el ascenso de Putin en Rusia, la persistencia de regímenes autoritarios en partes de África y Asia – Occidente se consideraba a salvo de esas tendencias. Incluso el crecimiento electoral de los partidos de extrema derecha en Europa fue tomado como un hecho marginal, explicado por la persistencia de movimientos xenófobos que se expresaban contra el aumento del flujo migratorio derivado de las crisis económicas y las guerras enfrentadas en el Sur Global. El terrorismo, considerado la principal

---

2 FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. 488p.

3 MOUNK, Yascha. *O Povo Contra a Democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 432p.

4 BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Politeia, 2019. 256p.

amenaza a la democracia en Estados Unidos, se presentó menos como una amenaza para la sociedad estadounidense (a pesar de los atentados del 11 de septiembre de 2001) que para la consolidación de la hegemonía del país en el mundo.

La elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos en 2016 provocó un cambio en la evaluación de políticos y pensadores liberales sobre la solidez de la democracia en el país. En Europa, la crisis de la democracia liberal y la desconfianza hacia los partidos políticos, que se había ido gestando en los últimos años, alcanzó su punto álgido con el Brexit, el expresivo voto recibido por Marine Le Penn en Francia y la elección de Emmanuel Macron, un outsider, así como el crecimiento de movimientos antisistema en Italia como el Movimiento 5 Estrellas<sup>5</sup>. En Europa del Este, países que parecían haber adherido a los principios del liberalismo desde su incorporación a la Unión Europea como Hungría y Polonia eligieron líderes nacionalistas que apelan a prácticas autoritarias y rechazan las ideas liberales.

En busca de respuestas al surgimiento de liderazgos antiliberales en Occidente, particularmente en los Estados Unidos, algunos autores han recurrido a las experiencias del Sur Global, incluidas las de países latinoamericanos, para identificar rasgos comunes con los observados en ese país. La respuesta a menudo ha caído bajo el apodo de "populismo"<sup>6</sup>, un término que se usa frecuentemente para retratar a líderes de izquierda a derecha del espectro político que no se comportan como se espera en el modelo de democracia liberal. En esta clave, líderes dispares como Donald Trump (Estados Unidos) y

---

5 CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. 152p.

6 LEVITSKY y ZIBLATT, op.cit.; MOUNK, op.cit.

Pablo Iglesias (España) son considerados expresiones de un mismo fenómeno: la crisis de la democracia liberal y la irrupción del pueblo contra el sistema de partidos consolidado<sup>7</sup>.

Levitsky y Ziblatt<sup>8</sup> afirman que la crisis de la democracia liberal en el contexto contemporáneo no deriva de los golpes militares contra presidentes electos democráticamente, como el que llevó a la muerte a Salvador Allende en Chile, sino de forma más sutil, a partir de una corrosión interna. Según ellos, los líderes populistas que llegan al gobierno mediante elecciones libres pueden volverse contra las instituciones cuando los participantes en el juego político no defienden normas no escritas que salvaguardan la democracia. Los autores traen al análisis ejemplos históricos: el ascenso de Benito Mussolini en Italia, Adolf Hitler en Alemania, Hugo Chávez en Venezuela, Alberto Fujimori en Perú, etc. – para fundamentar su argumento. Para ellos:

“Debemos preocuparnos cuando los políticos: 1) rechazan, de palabra o de hecho, las reglas democráticas del juego; 2) niegan la legitimidad de los opositores; 3) toleran y fomentan la violencia; y 4) dan indicios de su disposición para restringir las libertades civiles de los opositores, incluidos los medios de comunicación”<sup>9</sup>.

Estos movimientos indicarían que los políticos populistas, elegidos en las urnas, están en camino de derrocar la democracia liberal. Este sería el caso en los Estados Unidos bajo Trump, como también de varios países latinoamericanos (Argentina, Ecuador, Perú, Venezuela, etc.) a lo largo de la historia.

---

<sup>7</sup> MOUNK, 2019, op. cit.

<sup>8</sup> LEVITSKY y ZIBLATT, 2018, op. cit.

<sup>9</sup> Ibid., p. 32. Traducción libre.

Partiendo también del diagnóstico de crisis en la relación entre representantes y representados – la crisis de la democracia liberal –, Castells<sup>10</sup> centra su atención en una "ruptura más profunda (...), tanto a nivel emocional como nivel cognitivo". En su visión, estamos en medio de una crisis que permea el conjunto de las crisis contemporáneas: la crisis económica, el terrorismo, la crisis ambiental, la amenaza de guerras, delitos contra la mujer y la posverdad.

En el mismo sentido, Castells<sup>11</sup> sostiene que la ruptura del vínculo entre representante y representados se produce cuando las acciones de los primeros no se orientan de acuerdo con la opinión de lo que los segundos piensan y desean. Según su análisis, esto ocurre porque las relaciones de poder están arraigadas en las instituciones, reflejando intereses establecidos en la sociedad. Así, la elección entre partidos al momento de las elecciones queda restringida a un pequeño abanico de opciones, ya que reflejan estos intereses, aunque, en la superficie, aparecen de derecha a izquierda del espectro ideológico. Como resultado, se produce una crisis de legitimidad:

“En una situación de crisis económica, social, institucional, moral, lo que se aceptó porque no había otra posibilidad ya no se acepta. Y lo que solía ser un modelo de representación se derrumba en la subjetividad de las personas. Lo único que queda es el poder descarnado de que las cosas sean así, y quien no las acepte puede salir a la calle, donde la policía los espera. Esta es la crisis de legitimidad”<sup>12</sup>.

---

10 CASTELLS, 2017, opt. cit., p. 8.

11 CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. 152p.

12 Ibid., p. 14. Traducción libre.

Las causas más profundas de esta crisis radican en el avance de la globalización, que ha incrementado la desigualdad social en los países avanzados. La desigualdad ha alcanzado niveles nunca antes experimentados en estas sociedades, lo que conduce a la polarización social. El Estado-nación, cuyo campo de acción ha sido limitado por la globalización, no puede responder a estos desafíos, ni a las amenazas que plantean las crisis financieras y el terrorismo. Más que una crisis económica, surge una crisis de identidad en las sociedades occidentales, que crea condiciones favorables para la elección de políticos xenófobos y/o antisistema, tratados peyorativamente por los medios y el *establishment* como líderes populistas.

Sin disentir fundamentalmente con el diagnóstico presentado por Castells, Brown<sup>13</sup> presenta una interpretación más sofisticada del fenómeno de la crisis de la democracia en Occidente. Considera que los análisis de izquierda solo responden parcialmente a la pregunta. Según la autora, sus explicaciones sobre la crisis de la democracia liberal se centran en el aumento de la desigualdad económica y el empobrecimiento de la población blanca rural y suburbana, que se vuelve contra el *establishment* y los inmigrantes.

Brown observa que la crisis de la democracia liberal combina la defensa de la primacía del mercado — frente al Estado de Bienestar — y los principios morales tradicionales. Esta combinación parece contradictoria a primera vista, ya que postula un *ethos* neoliberal en el ordenamiento de las relaciones económicas al tiempo que se apoya en valores antiliberales para la organización de las relaciones

---

13 BROWN, Wendy. Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Politeia, 2019.

sociales. La autora argumenta que esta combinación, aunque no anticipada por los pensadores liberales, resulta de la expansión misma de sus ideas en el plano sociopolítico, al que ella llama la “razón neoliberal”:

“Mi argumento es que la forma neoliberal de la razón y la valoración no deja nada sin tocar, y que el ataque del neoliberalismo a la democracia tiene, en todas partes, inflexión del derecho, la cultura política y la subjetividad ‘política’”<sup>14</sup>.

Así, en términos de praxis, de acción concreta basada en la incorporación de ideas neoliberales, los resultados que se observan hoy son producto imprevisto de “más de tres décadas de asaltos neoliberales a la democracia, la igualdad y la sociedad”<sup>15</sup>. Al privilegiar el ordenamiento de las relaciones sociales por parte del mercado, la razón neoliberal se opone a la acción política, sea la que sea, contribuyendo a la acción de grupos de extrema derecha que promueven la exclusión social en nombre de la libertad. Como resultado, la misma concepción de democracia liberal es atacada.

La crisis de la democracia liberal en Occidente también se refleja en América Latina. En este debate, los países de la región son tomados a veces como modelos que preceden y explican el ascenso de líderes populistas en Occidente<sup>16</sup>, a veces como ilustraciones de casos exitosos para la construcción de modelos alternativos de Estado / relación de la sociedad con la democracia liberal<sup>17</sup>.

---

14 Ibid., p.16-17. Traducción libre.

15 Ibid, p. 17. Traducción libre.

16 LEVITSKY y ZIBLATT, 2018, opt. cit.

17 CASTELLS, 2017, opt. cit., refiriéndose a las experiencias recientes de Bolivia y Ecuador.

En este capítulo introductorio presentamos una tercera lectura: nuestra propuesta es entender la crisis de la democracia en América Latina como parte de un fenómeno más amplio que también abarca a Occidente. Los países latinoamericanos no son inmunes a la influencia de ideas e intereses que emanan de los países centrales; más bien, se ven muy afectados por ellos. Reconociendo la influencia del escenario internacional, seguimos los caminos particulares seguidos por la política de los países de la región. Recopilamos aquí aportes que, con diferentes énfasis, se centran en el análisis de cómo ideas, intereses e instituciones forman amalgamaciones específicas en diferentes países de América Latina, impactando en la gobernabilidad, la agenda de políticas públicas y la propia configuración de la democracia (o, a la inversa, autoritarismo) en la región.

### **INSTITUCIONES, INTERESES E IDEAS**

Abordar la crisis de la democracia en el contexto de la expansión del neoliberalismo trae al análisis discusiones sobre el papel de las instituciones. Como destaca Sinisterra-Rodríguez (en este volumen), durante mucho tiempo la literatura institucionalista favoreció las explicaciones sobre el cambio institucional como resultado de articular respuestas a situaciones críticas que surgen de vez en cuando. Así, los enfoques institucionalistas tienden a destacar la estabilidad institucional como foco de análisis, enfrentando dificultades para aprehender las crisis políticas e institucionales crónicas que ocurren en América Latina.

Así, el institucionalismo histórico tiene como preocupación original la explicación de la dependencia de la trayectoria, buscando comprender cómo eventos contingentes en el momento inicial

acaban favoreciendo una correlación de intereses que moldeará el diseño de las instituciones creadas. Una vez puestas en marcha, las instituciones producen mecanismos de “bloqueo” que dificultan mucho el cambio<sup>18</sup>.

En este modelo, el cambio institucional se vuelve posible sólo cuando situaciones críticas, provocadas por la ocurrencia de choques exógenos, dan lugar al surgimiento de conflictos políticos y a una nueva correlación de fuerzas, que producirá un cambio institucional. Alternativamente, Thelen<sup>19</sup> propone un modelo explicativo para el cambio institucional gradual, que resulta de un proceso continuo de negociación y renegociación entre coaliciones en torno a reglas y normas institucionales. El cambio es, por tanto, el resultado de un proceso endógeno a las propias instituciones. En la misma línea, Hall y Thelen<sup>20</sup> destacan que las instituciones, más que jugar un papel en la restricción de las acciones de los actores, se convierten ellas mismas en objeto de disputas, siendo tomadas como recursos disponibles para que los actores logren sus objetivos.

En esta clave, las instituciones se entienden como resultado de disputas entre intereses, que a lo largo del tiempo orientan el propio conflicto político. Un tema adicional e igualmente importante es resaltar el papel de las ideas en los entornos institucionales. Sin rechazar la afirmación de que la acción está impulsada por intereses, es importante

---

18 PIERSON, Paul. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004. 208 p.

19 THELEN, Kathleen. *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press. 2004. 352 p.

20 HALL, Peter y THELEN, Kathleen. *Institutional change in varieties of capitalism*. En: *Socio-Economic Review*. Vol. 7, No. 1 (Jan. 2009); p.7-34.

enfatar que los intereses siempre están informados por ideas<sup>21</sup>. Así, las disputas sobre las interpretaciones de las normas y reglas institucionales adquieren protagonismo en el debate institucionalista.

Es interesante notar que la democracia fue un tema generalmente olvidado por la literatura institucionalista<sup>22</sup>. Tomando la democracia como “el único juego en la ciudad” — para usar el término de Linz y Stepan<sup>23</sup> — la literatura institucionalista consideraba intocable la estabilidad de las instituciones democráticas. Los cambios institucionales, en las democracias, se referirían a elecciones entre agendas en competencia en la izquierda y la derecha del espectro político. Las instituciones seguirían funcionando, restringiendo el comportamiento de los agentes políticos autoritarios.

Como destacamos en la sección anterior, se ha producido un cambio evidente en la literatura desde la elección de Donald Trump. El libro *How Democracies Die*, de Levitsky y Ziblatt<sup>24</sup> se convirtió en un referente básico para pensar, desde una perspectiva institucionalista, sobre el declive de la democracia liberal, y también en un *best seller* entre el público no especializado.

Sin embargo, al recuperar el papel de las ideas en el pensamiento de las trayectorias institucionales, queremos enfatizar las disputas en torno a la concepción misma de democracia. Las ideas predominantes

---

21 PALIER, Bruno y SUREL, Yves.. Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*. Vol. 55, No. 1 (Feb. 2005); p. 7-32.

22 Se trata de una generalización que merece ser matizada. Gourevitch (1984), uno de los precursores de la literatura institucionalista histórica, analiza las disputas entre coaliciones sobre diferentes construcciones institucionales, incluido el estudio de caso del ascenso del nazismo en Alemania. GOUREVITCH, Peter. *Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crisis*. Cornell University Press: Ithaca and London, 1986. 272 p.

23 LINZ, Juan y STEPAN, Alfred. Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy*. Vol. 7, No. 2 (Apr. 1996); p.14-33.

24 LEVITSKY y ZIBLATT, 2018, opt. cit.

sobre la democracia hoy giran en torno a perspectivas elitistas, que consideran arreglos políticos democráticos que permiten a los votantes elegir periódicamente, a través de elecciones, entre diferentes grupos poderosos. Sin embargo, existe un campo de disputa interpretativa sobre el significado mismo de democracia, con grupos que pretenden rescatar el ideal de autonomía popular<sup>25</sup>.

En este sentido, esta colección sigue una concepción amplia de gobernabilidad democrática. Recopilamos aportaciones que tienen como objetivo analizar los conflictos de interés en torno a las alternativas institucionales a seguir, así como textos de autores que se centran en la disputa sobre qué se entiende por instituciones democráticas.

### **SOBRE LOS CAPÍTULO QUE COMPONEN LA COLECCIÓN**

Este volumen reúne aportes que iluminan, desde el punto de vista de la Ciencia Política, temas centrales para comprender la crisis contemporánea en América Latina. La crisis de la democracia, el papel de las instituciones, los intereses y las ideas y la gobernabilidad democrática son temas en los que los autores se centran a lo largo del libro. Con diferentes enfoques teóricos, a veces apoyándose en perspectivas institucionalistas, a veces criticando estos enfoques, los autores realizan estudios cualitativos para discutir la crisis en la América Latina contemporánea.

La primera parte del libro, que reúne el mayor número de contribuciones, aborda la crisis de la democracia en América Latina. En el capítulo que abre esta colección, *Estado y paroxismo*:

---

25 MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. Dados - Revista de Ciências Sociais. Vol.45, No.3 (2002); p.483-511.

*aflicciones de la democracia contemporánea en América Latina*, Jorge Antonio Peña Hormiga y Yeick Alexander Arias Galindo buscan comprender las causas de la erosión de la democratización en los países latinoamericanos. Para ello, adoptan una perspectiva de largo plazo, buscando las variables explicativas de tal erosión en las décadas precedentes. Los autores apoyan la hipótesis de que la democratización de los países latinoamericanos fue impulsada por la crisis del modelo económico desarrollista, por lo que el desgaste de la “matriz nacional-popular” habría provocado el deshilachado del tejido social y, por tanto, conducido a apatía política.

Siguiendo la tradición de analizar las relaciones Estado / sociedad, Peña y Arias se centran en las relaciones entre Estado, democracia y desarrollo para comprender el avance del autoritarismo en la actualidad. El Estado es visto como una institución que impone restricciones al comportamiento de los actores sociales y como un actor que participa en el juego político. La democracia, a su vez, se valora en la medida en que es capaz de producir desarrollo y bienestar para los ciudadanos. En este sentido, los autores ubican en el avance de las reformas neoliberales, en la década de los noventa, las raíces del descontento de la ciudadanía. Más que la implementación de un programa económico, el neoliberalismo trajo consigo un giro epistemológico, que llevó a la centralidad de ideas e ideologías que provocaron el desarraigo de los individuos en la sociedad. Como resultado, la democracia se erosiona “desde adentro”: los elegidos son los responsables de implementar una agenda que, al final, es responsable de la alienación del individuo, dando lugar al avance del autoritarismo.

En el segundo capítulo, *Derecho y sociedad: obstáculos para Brasil en un escenario sombrío*, André Rodrigues y Andrés del Río discuten la relación entre las instituciones jurídicas y la sociedad en

Brasil. Los autores señalan que, históricamente, los sistemas literarios, culturales, económicos, financieros y legales modernos se formaron en Brasil, sin la correspondiente formación de una sociedad de clases. Esta disyunción produjo una desigualdad en las relaciones entre las instituciones del Estado - y, en este particular, el Derecho - y la sociedad, siendo las primeras capturadas por intereses privados.

Esta disyunción se ha incrementado en los últimos años, con el avance de la judicialización de la política y el activismo judicial, conduciendo a un gobierno que busca excluir, a través de leyes y decretos, la participación de la sociedad civil en la política. Esta exclusión se debe, además, al debilitamiento de la organización proletaria y a la distancia entre las cumbres de los partidos y sus bases. Como resultado, la Ley se convierte en una "agencia de intereses privados", que opera a través de la "negación de la sociedad". La vida política y social en Brasil gira en torno a la constante amenaza de muerte violenta, que se suma, en el contexto de la pandemia, a las más de 400.000 muertes causadas por Covid-19. La actualidad es leída por Rodrigues y Del Río, como la "crisis de la crisis", es decir, una manifestación aguda de una crisis crónica, originada por la formación de la sociedad a través del ejercicio del poder de arriba hacia abajo, que cristalizó en las relaciones históricas entre derecho y sociedad.

El tercer capítulo, titulado *Epidemia y transición política en Ecuador de Moreno: convergencias de diversas crisis y capacidades estatales*, es de la autoría de Julio Paltán López. En este capítulo, Paltán se centra en el análisis del legado institucional dejado por el gobierno de Rafael Correa (2007-2017). El autor sostiene que Lenín Moreno recibió de Correa un Estado amplio, activo y aislado de las presiones sociales, ya sean de élites económicas o de movimientos sociales, con creciente autoritarismo.

Este Estado grande y cada vez más autoritario fue posible gracias a la construcción de una burocracia profesional, al estilo weberiano, capaz de implementar políticas compatibles con la noción del *Buen Vivir*. Sin embargo, la construcción de capacidades estatales se llevó a cabo bajo el disfraz de dependencia de los ingresos petroleros y coexistió con el uso patrimonial del estado por parte de Correa. Así, la construcción de capacidades estatales estuvo acompañada de un hiperpresidencialismo, caracterizado por relaciones preferenciales con determinadas fracciones de la élite y por la represión contra los movimientos sociales, especialmente en lo que se refiere a manifestaciones contra las mega-obras de energía y minería.

Moreno, sucesor de Correa, fue elegido en 2017 por un estrecho margen de votos, en un contexto de polarización electoral y en una disputa marcada por sospechas de fraude. Al asumir el cargo, Moreno impulsó un cambio en el estilo de gobierno, acercándose a los sectores empresarial y popular, además de llevar a cabo políticas de ajuste fiscal e inspeccionar grandes obras. El escándalo de corrupción que involucró las inversiones de la empresa brasileña Odebrecht y la publicidad, en particular, marcó la ruptura entre Moreno y su antecesor. Paltán enfatiza que liberalización y democratización van de la mano en Ecuador, como señala la literatura sobre transiciones a la democracia.

Moreno, sin embargo, tuvo que enfrentar el deterioro de las condiciones económicas, que derivó en el colapso del modelo económico correctivo, y desencadenó manifestaciones populares generalizadas en 2019. A partir del año siguiente, el escenario se volvió aún más complejo, con el avance fulminante de la Pandemia de Covid-19 en Ecuador, especialmente en la región de Guaya. En mayo de 2020, el presidente se dirigió al FMI, lo que llevó a su gobierno a renegociar la deuda externa y adoptar medidas de ajuste fiscal, en un

momento en que la grave situación de salud imponía la necesidad de incrementar el gasto público.

Hernán Ramírez es el autor del cuarto capítulo de la colección, que abre la Sección II, dedicada al análisis del papel de las instituciones, los intereses y las ideas en la política. En su contribución, *Privatización de la formulación de políticas públicas en el Cono Sur de América Latina: aniquilación de alternativas y captura de la agenda en una perspectiva amplia*, Ramírez analiza, desde una perspectiva de largo plazo, el proceso de privatización en la formulación de las políticas públicas en Argentina, Brasil y Chile. El autor sostiene que el resultado político de este proceso es la crisis del Estado, los partidos políticos y los movimientos sociales, más profundamente observada en América Latina que en otras partes de Occidente.

El autor sostiene que la privatización de la formulación de políticas se da de dos formas: a través de la propia privatización, con la transferencia de competencias para diseñar e implementar políticas al ámbito privado, y mediante el debilitamiento de las capacidades del Estado y su captura por intereses privados.

En su análisis, Ramírez recupera la trayectoria de formación de instituciones --universidades e institutos de investigación-- de las que emanaron ideas sobre el desarrollo económico en las décadas de 1950 y 1960. En el campo de las ideas heterodoxas, se establecieron en Brasil y en Argentina importantes institutos de investigación y redes, como ISEB e IDES. Estos fueron los institutos más prestigiosos de la época, con una marcada influencia en la elaboración de políticas públicas, guiadas por matrices de desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo, se sembraron las semillas que formarían los futuros *Chicago Boys*, con fuerte influencia neoclásica: la Pontificia Universidad Católica de Chile, CESL y ESEADE en Argentina e IPÊS en Brasil.

Desde períodos de gobierno autoritario, especialmente en Chile y Argentina, las ideas neoliberales cobran fuerza a través de la formación de redes transnacionales, ancladas en intereses arraigados. Como resultado, el neoliberalismo se convirtió en la ideología hegemónica y se afianzó en las prácticas sociales. Antes de detenerlo, la redemocratización vio el avance del neoliberalismo, con la formación de una constelación de institutos de difusión del pensamiento neoliberal, con un impacto importante en la captación de cuadros de gobierno, cualquiera que sea su orientación política. Un caso emblemático en Brasil es el de Joaquim Levy, quien ocupó cargos en los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff y Jair Bolsonaro.

En el capítulo 5, *La financiarización y la democracia desplomada: la crisis del Estado Desarrollista en Brasil*. Roberta Silva y Andrea Ribeiro analizan las limitaciones estructurales impuestas por el avance del financiamiento en los procesos políticos en Brasil. Las autoras utilizan como variable explicativa para la deposición de Dilma Rousseff el retiro del apoyo del sector financiero a la coalición de apoyo del gobierno. Este sector, históricamente importante para el desarrollo histórico del capitalismo, adquirió protagonismo con el avance de la globalización financiera. En Brasil, el fortalecimiento político del sector financiero fue impulsado por las reformas neoliberales de la década de 1990, que incluyeron medidas de liberalización financiera y la entrada de capital extranjero. En la década de 2000, el proceso no se revirtió con el ascenso de los gobiernos de Lula y Dilma. Si bien estos tenían el objetivo de combatir las desigualdades y promover las capacidades del Estado, también impulsaron medidas que impulsaron la banca y la lógica de financiamiento de las personas y familias, incluidas las pertenecientes a los estratos más pobres de la población. Así, cuando

Dilma Rousseff adoptó una estrategia de confrontación de intereses financieros establecidos, con el objetivo de promover una agenda de desarrollo, vio al sector financiero movilizarse en oposición a su gobierno. Sin apelar a las bases e incapaz de demostrarle a la población los propósitos de su cambio de desarrollo, también vio cómo se erosionaba su base de apoyo en el electorado.

El sexto capítulo de esta colección está firmado por Felipe Calabrez. En *Arreglos de política fiscal en Brasil reciente*, el autor se centra en la trayectoria reciente de la política fiscal en Brasil. El autor pasa al análisis del papel de las ideas económicas en la formulación de políticas públicas y, en este particular, en la política fiscal. Sin descuidar el papel que juegan los intereses en la configuración de la política fiscal, Calabrez destaca la influencia de los paradigmas ideacionales que dan forma a los arreglos institucionales e informan a los tomadores de decisiones. Al analizar la trayectoria de la política fiscal desde la década de los noventa, el autor destaca la formación de un consenso keynesiano-desarrollista durante el gobierno de Lula, que rompió con la hegemonía del neoliberalismo y comenzó a orientar las decisiones de política fiscal en ese gobierno. En este período, buscamos construir una alternativa al paradigma que ve al mercado como el eje exclusivo del ordenamiento de las relaciones económicas y sociales.

El siguiente capítulo, *Proyectos y estrategias indígenas en disputa: el caso del indianismo y el Vivir Bien en la Bolivia del siglo XXI*, es de Odín Ávila Rojas. El capítulo aborda las disputas políticas e ideológicas entre el indianismo y el *vivir bien* en Bolivia. Ávila arroja luz sobre modelos alternativos de bienestar social en América Latina, especialmente en Bolivia. Por un lado, el indianismo busca rescatar el conocimiento y los marcos de ideas del indio en el

establecimiento del autogobierno. Por otro lado, *Vivir bien* pretende integrar al indio en el Estado Plurinacional, insertándose así en una cosmovisión anclada en paradigmas occidentales.

El autor destaca que el debate entre indianismo y *Vivir Bien* se hace posible desde el momento en que el indio comienza a constituirse como sujeto político, con la conciencia de los oprimidos. Ávila se ocupa así de la centralidad política del indio en Bolivia. En este sentido, el indigenismo busca problematizar la persistencia de la colonización como matriz ideológica en la sociedad boliviana, incluso entre los propios indígenas, lo que impide su constitución como sujeto político autónomo. El *Vivir Bien* - o *Sumak Qamaña* - a su vez, es un constructo derivado de la reflexión de intelectuales indígenas, especialmente de origen aymara, que sustentan el concepto de armonía entre el hombre y la naturaleza. Ávila sostiene que, durante el gobierno de Evo Morales, el *Vivir Bien* fue utilizado como instrumento de cooptación del indígena por parte del Estado, siendo evocado, a nivel discursivo, como concepto clave en la construcción del Estado Plurinacional, que niega la perspectiva misma de la afirmación del indio como sujeto autónomo.

La sección III del libro aborda el tema de las instituciones y la gobernabilidad democrática. En el capítulo que abre esta sección, *Inestabilidad política y cambio institucional aparente en América Latina*, Mónica Sinisterra-Rodríguez busca comprender la persistencia de la inestabilidad política y la debilidad institucional en América Latina. La autora sostiene que, a pesar de los resultados negativos observados en las distintas áreas de la política pública, el cambio institucional observado en América Latina no es producto de la demanda popular de nuevas instituciones -con excepción de Chile- sino de la consolidación de instituciones informales que buscan articularse con la institucionalidad existente.

Sinisterra-Rodríguez sostiene que la crisis política recurrente en América Latina no puede explicarse adecuadamente con enfoques institucionalistas tradicionales, centrados en explicar el cambio desde la perspectiva del equilibrio puntuado o desde un enfoque gradual. Criticando las perspectivas teóricas predominantes sobre el cambio institucional, sostiene que es el cambio institucional, no su estabilidad, lo que es constante en la vida social y política.

Partiendo del análisis de América Latina, la autora destaca que las instituciones aquí fueron importadas de los países centrales, por lo que el marco institucional sirve de fachada, que esconde las manipulaciones promovidas por élites y grupos poderosos. Como resultado, la gobernabilidad es débil y la desconfianza popular hacia las instituciones es recurrente. La desigualdad económica, la debilidad del Estado y la volatilidad política y económica actuarían como fuerzas impulsoras de la debilidad institucional. En este marco surgen movimientos sociales que, sin embargo, no convergen en torno a demandas de cambio institucional, sino hacia la consolidación de identidades comunes.

En el próximo capítulo, *¿Un nuevo estilo personal de gobernar o el regreso del presidencialismo mexicano? El ejercicio del poder público de Andrés Manuel López Obrador*, Eduardo Torres y Andrea Samaniego analizan el retroceso de la democracia en México durante el gobierno de López Obrador. Elegido en una plataforma de izquierda, defendiendo la democratización del ejercicio del poder, la distribución de la riqueza y la lucha contra la corrupción, López Obrador promovió una concentración de poder típica de las democracias iliberales o delegativas (en la terminología de O'Donnell). Mediante conferencias de prensa diarias, el presidente promueve ataques que descalifican a la oposición, incluso entre líderes de gobiernos subnacionales, al tiempo que rechaza los mecanismos de separación de poderes.

A lo largo del capítulo, los autores reconstruyen la trayectoria de López Obrador y su partido, MORENA, hasta la victoria en la tercera disputa presidencial, en 2018. También cuestionan la auto-ubicación del presidente en la izquierda del espectro político, destacando que López Obrador nunca militó a favor del marxismo. Su gobierno avaló las reformas neoliberales implementadas por gobiernos anteriores, adoptó medidas de austeridad fiscal, además de atentar contra los derechos de las mujeres y marginar la agenda LGBTI.

En el último capítulo de esta colección, *Luces y sombras de la gobernanza urbana en América Latina: una mirada a las experiencias del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Cecilia Schneider y Gisele González abordan el tema de la gobernabilidad democrática a nivel local, análisis de la gobernanza a nivel local Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Al explorar los impactos de las reformas neoliberales en los acuerdos federativos, las autoras buscan problematizar la naturaleza social del espacio, destacando el papel de los líderes y vecinos en la construcción de la sociabilidad.

Schneider y González reconstruyen el debate histórico sobre la gobernanza a nivel local, pasando de la dicotomía centralización-descentralización a la denominada “Nueva Gestión Pública”. Destacan que la literatura tiende a oscurecer el papel del conflicto entre actores políticos, privilegiando una matriz explicativa centrada en la idea de consenso, especialmente en lo que se refiere a la gestión a nivel municipal.

Centrándose en la AMBA, que agrupa a 40 municipios, donde viven alrededor de 14,8 millones de personas, los autores analizan los conflictos inherentes a la organización descentralizada y al federalismo. Destacan los impactos producidos por la privatización

de los servicios públicos y la reorganización administrativa -y, en este particular, por la autonomía otorgada a Buenos Aires, convertida en ciudad autónoma- en la década de 1990, en el marco de las reformas neoliberales, sobre las relaciones entre los municipios de AMBOS. Como resultados de la investigación, Schneider y González destacan la persistencia de modelos de toma de decisiones de *arriba hacia abajo* y un distanciamiento de la agenda AMBA de las agendas globales, como la movilidad urbana y la violencia contra las mujeres.

Este libro nació del esfuerzo colaborativo de investigadores del Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo de la Asociación Latino Americana de Ciencia Política (GIEID/ALACIP). Al inicio de 2020, el GIEID lanzó una convocatoria de trabajos académicos a fin de ampliar el debate acerca de las crisis políticas y los cambios institucionales asociados a la percepción de colapso de la democracia liberal representativa en los países de la región. A pesar de que varios investigadores latinoamericanos se sumaron al proyecto y presentaron propuestas de gran valor, el estallar de la pandemia del Covid-19 impuso una serie de ajustes en el plan inicial de promover un seminario presencial con especialistas.

De manera que a lo largo de dos años tuvimos que rediseñar la propuesta original, lo que no permitió que incluyéramos a todos los postulantes. Por eso, estamos muy agradecidos con los autores que participaron de las diferentes etapas del proceso de organización de esta colección. De igual manera, sería inviable la publicación sin el soporte financiero de la Asociación Latino Americana de Ciencia Política y el apoyo inestimable de su Secretaría Administrativa (Lorena Granja y Rafael Moura). ¡A todos, deseamos una feliz lectura!

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROWN, Wendy. Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Politeia, 2019. 256p.

CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. 152 p.

FUKUYAMA, Francis. O fim da história e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. 488 p.

GOUREVITCH, Peter. Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crisis. Cornell University Press: Ithaca and London, 1986. 272 p.

HALL, Peter y THELEN, Kathleen. Institutional change in varieties of capitalism. En: Socio-Economic Review. Vol. 7, No. 1 (Jan. 2009); p. 7-34.

LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel. Como as Democracias Morrem. São Paulo: Zahar, 2018. 272 p.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred. Toward consolidated democracies. Journal of Democracy. Vol. 7, No. 2 (Apr. 1996); p.14-33.

MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. Dados - Revista de Ciências Sociais. Vol.45, No.3 (2002); p.483-511.

MOUNK, Yascha. O Povo Contra a Democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 432 p.

PALIER, Bruno y SUREL, Yves.. Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. Revue Française de Science Politique. Vol. 55, No. 1 (Feb. 2005); p. 7-32

PIERSON, Paul. Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004. 208 p.

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press. 2004. 352 p.

## **PARTE I**

# **LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA**

# ESTADO Y PAROXISMO: AFLICCIONES DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA EN AMÉRICA LATINA

Peña-Hormiga, Jorge Antonio<sup>1</sup>

Arias-Galindo, Yeick Exneider<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de democratización en América Latina han encontrado una reconfiguración en su arena política, es decir, los diferentes casos representativos como lo son Ecuador, Chile, Colombia, Bolivia y demás, han evidenciado modalidades y características comunes frente a una insatisfacción con la política en un amplio aspecto. Sumado a esto, es importante retomar la ineficiencia de los procesos y procedimientos democráticos junto a las grandes crisis económicas y sociales en torno a las dimensiones cognitivas de gobernabilidad producto de una relación diferida históricamente entre el Estado y la sociedad civil. Estos escenarios de crisis no tienen un punto de partida en lo coyuntural, estos mismos, son producto de las crisis que antecedieron a las décadas de los sesenta y setenta con procesos sigilosos de regresiones democráticas desde lo político, y la implementación de modelos de desarrollo económico inoperantes.

---

1 Politólogo, egresado de la Universidad del Cauca. Miembro activo del semillero Ágora Investigación Política, adscrito al Grupo de Investigación Actores, Procesos e Instituciones Políticas (GIAPRIP).

2 Administrador de Empresas, egresado de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD. Maestrante en Ciencias Económicas y de Gestión en la Pontificia Universidad Javeriana Seccional Cali. Miembro activo del semillero Ágora Investigación Política, adscrito al Grupo de Investigación Actores, Procesos e Instituciones Políticas (GIAPRIP).

La década de los sesenta y setenta fue representativa en torno a esos procesos sigilosos de regresiones democráticas, las crisis políticas y los intereses de terceros en las políticas nacionales de la región, éstos fueron una ventana de oportunidad para que gobiernos militares ostentasen el poder con la justificación de dar orden a un escenario preestablecido de gobiernos populistas o proyectos socialistas. La presencia de militares en la arena de la política conlleva a una concentración excesiva del poder, la limitación-vulneración de derechos políticos, libertades civiles y profundos cambios económicos con la implementación de modelos de desarrollo que favorecieron los intereses de tecnócratas. Durante este periodo de tiempo, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones buscó fortalecer las economías de la región desde adentro hacia afuera con una fuerte producción de materias primas.

Por otro lado, la década de los ochenta igual fue crucial en las dimensiones políticas y económicas. Desde lo político, se comienzan a dar transiciones a la democracia en diferentes modalidades, identificándose éstas en tres procesos de democratización: el primero, hace referencia a un proceso constante de revolución y antagonismo en donde figuran luchas políticas en contra de élites y oligarquías que han permanecido por mucho tiempo en el poder en casos de países centroamericanos; la segunda, con el cambio de regímenes autoritarios a hibridaciones de regímenes democráticos como lo fueron Argentina, Chile y Uruguay; el tercero, refiere casos en donde hubo una consolidación democrática en términos de extensión o profundización de esta misma como lo fue en México y Colombia.

Los procesos económicos bajo la orfandad de apertura y competitividad global han potenciado los posibles conflictos entre

Estado y sociedad civil, dándose a reflejar una controversia en la base fundamental de derechos con la minimización de lo institucional en su versión más delineado frente a la vida del sujeto en su relacionamiento social; en complemento a esto, son diferentes las instituciones y/u organizaciones internacionales que han buscado realizar sujeción de las políticas nacionales con pautas y lineamientos para ejercer un mecanismo de control en la estructura estatal generando una parsimonia que contribuya a no producir malestar por posibles crisis económicas y políticas.

Por lo tanto, la pregunta guía de este artículo de reflexión es ¿cuáles son las causas que erosionan los procesos de democratización en América Latina? Una respuesta tentativa a esta situación es de que, los procesos de democratización en la región han encontrado un punto de partida en las crisis político-económicas de décadas pasadas; bajo este supuesto, hay un desgaste en la matriz nacional-popular estatista que encadena a la sociedad civil en una dependencia que produce apatía política e insatisfacción en las demandas ciudadanas. El presente documento está dividido en tres apartados: la primera parte describe el condicionamiento del Estado en su dependencia histórica; la segunda, insta a comprender la interacción de la economía en los procesos de democratización; y la tercera, relaciona el debate en torno al Estado bajo el amparo de las ideas políticas e ideologías.

### **LA QUERRELLA DE LA POLÍTICA: ESTADO Y DEMOCRATIZACIÓN**

Los procesos de democratización en América Latina en las últimas décadas han dado cuenta del emerger de diferentes coyunturas que se convierten en críticas cuando se presentan y

profundizan problemáticas en el ordenamiento político y económico, repercutiendo con mayor impacto en lo social. Los escenarios representados en coyunturas críticas dan cuenta de un proceso de desgaste en las democracias, motivo por el cual nos preguntamos ¿cuáles son las causas que erosionan los procesos de democratización en América Latina? La respuesta a este cuestionamiento implica una investigación detallada y concisa sobre el tema en exposición, no obstante, ante el lector se presentan unas reflexiones breves que permiten identificar la querrela entre el Estado y la democratización a partir de lo político y la política.

El deterioro de las democracias es causado por las mismas diferencias entre los países de la región, y a su vez, las modalidades de representación y gobernanza que dan muestra de procesos sigilosos en los cuales hay hibridaciones en los regímenes políticos; existe una dificultad para estudiar el Estado en esta zona del sistema internacional por su origen, trayectoria y contexto, mismo que es manifestado como una construcción conflictiva y antagónica. El desarrollo de este apartado se centrará en tres premisas que darán una guía para evidenciar desde lo político, la manera en cómo se erosionan las democracias en América Latina, estas premisas son: primero, la relación existente entre el Estado y la sociedad civil; segundo, el Estado como un proceso y la democratización como un procedimiento que estructuran las relaciones sociales; y tercero, las dimensiones que correlaciona lo político y la política bajo un supuesto de simbiosis.

La relación existente entre el Estado y la sociedad civil puede dar cuenta de una primera causa por la cual los avances de la democratización en América Latina han tenido un proceso de erosión en las últimas décadas; de manera general, se puede

identificar una insatisfacción con la política en un amplio aspecto. El Estado así mismo, se muestra como una proyección histórica que se mueve en las diferentes facetas del entramado social y que se enmarca como un producto de las relaciones del sujeto en sociedad; resultado de esta aproximación histórica, se connota la creación de relaciones políticas no correspondidas. Es decir, el Estado ante este escenario, es una institución y un actor que produce el ordenamiento de las relaciones sociales, pero por su proyección histórica se vuelve inoperante ante inminentes crisis que inician como una construcción social.

La configuración del Estado se enmarca como un proceso histórico de crisis con el producto de las relaciones del sujeto en sociedad desde una perspectiva estructural (que se expresa en múltiples dimensiones y niveles de la sociedad), sistémica (que afecta al sistema en todo su conjunto) y económica (con la profundización en la acumulación de capitales con un detrimento en la valorización cultural). La idea de crisis se entiende, como una noción del cambio abrupto y radical, como un colapso, o una modificación o trastocamiento paulatino crónico o cíclico<sup>3</sup>, mismos que repercuten en esa relación Estado-sociedad civil y que se ejemplifican en las condiciones de los gobiernos desde una perspectiva histórica con regresiones democráticas, la personalización de la política con facetas autoritarias o la presencia misma de *outsiders* en cargos públicos.

El Estado y la sociedad civil se entremezclan en una relación simbiótica, representando la conjugación de una crisis, puesto que estos mismos convergen y divergen en el desenvolvimiento

---

3 Reconstruir para el futuro. La crisis de la forma-Estado en América Latina. CAICEDO ORTIZ, Julián Andrés. 2014: Latino América, p. 165-191.

de relaciones enmarcadas en una estrecha relación absoluta en donde prevalecen las rupturas y los desequilibrios en lo temporal, mismas que se condicionan bajo etiquetas de dominación parcial entre gobernadores y gobernados, lo institucional y lo social son apreciaciones que parten del Estado en su determinación, infiere que la “determinación del Estado, es la de ser una comunidad política, que se desprende de la igualdad y la libertad universal operantes como principios de modernidad; en cambio, la forma de aparición del Estado como complejo institucional y administrativo-gubernativo corresponde con la representación de lo existente en el universo”<sup>4</sup>.

La relación Estado-sociedad civil como mencionamos anteriormente, esboza entre ambas una vertiente institucional y social; la vertiente institucional infiere la proliferación de instituciones, pautas, reglas de juego, normas y demás procedimientos para dar orden en el entramado de la política, bajo esta orfandad, hay una prevalencia en la estabilidad económica, la cual deja de lado aspectos sociales y materiales en un segundo plano, causa de esto es una convergencia ciudadana nula. Por otro lado, la vertiente social es la fundamentación de derechos políticos y libertades sociales que son necesarios para el sujeto en sociedad, esta es la base material que sustenta al Estado y es la garantía de derechos humanos (como la salud, la seguridad, la educación, etc.). El punto de quiebre de dicha relación se da en la divergencia de estas dos vertientes, causando la erosión de procedimientos democráticos por la creación de relaciones políticas históricamente no correspondidas.

---

4 ÁVALOS TENORIO, Gerardo. La cuestión del Estado en la reorganización del capital. El Cotidiano, núm. 177, enero-febrero, 2013, pp. 5-16.

Desde esta visión, se enuncia una paradoja que ha representado un punto de llegada al discurso del conflicto y el antagonismo; por un lado, existe la maximización del Estado en su operatividad ante las respuestas y demandas de la ciudadanía, a lo cual, a su vez, produce la necesidad de que este mismo se minimice en cuestiones económicas y de apropiación de la vida personal del sujeto, ante esta paradoja, Garretón<sup>5</sup> señala que existe un desgaste en la “matriz nacional-popular estatista”. De igual manera, Geddes<sup>6</sup> en su capítulo de libro titulado *What Causes Democratization?* analiza la correlación que existe entre la democracia y el desarrollo, las interacciones entre las élites políticas y los ciudadanos en temas de redistribución e igualdad, y en cuestiones económicas con exportaciones e importaciones, correlaciones que tienen una relación directa para el desarrollo democrático en otras regiones del mundo, caso que es contrario para América Latina por su misma proyección.

El hablar sobre el (a) Estado y la (b) democracia permite consolidar un conjunto de ideas en las cuales se establece al primero (a) como un proceso y a la segunda (b) como un procedimiento, bajo este supuesto emerge la segunda causa que erosiona los procedimientos democráticos en América Latina. El análisis separado de estos enunciados repercute en la forma en cómo se da una aproximación explicativa al tema en cuestión, esto se debe a que tenemos una concepción reducida y/o errónea de democracia bajo los atisbos en sus causas y consecuencias. Por lo cual, se puede evidenciar que hay un alejamiento de la política manifestada

---

5 GARRETÓN, Manuel Antonio. 2003. *Latin American in the Twenty-First Century: Toward a New Socio Political Matrix*. Boulder: Lynne Rienner, 2003.

6 GEDDES, Barbara. 2011. *What Causes Democratization*. [aut. libro] Robert E. Goodin. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford : Oxford University Press, 2011, p. 594-615.

por la escasa participación electoral junto a la indeterminación que envuelve las aspiraciones en la satisfacción de las demandas ciudadanas y la corrupción con la consigna en la excesiva o baja confianza institucional que carcome los procedimientos democráticos en términos de valorización cultural e ideológica.

En términos de democracia, Hartlyn<sup>7</sup> conceptualiza este término en tres pilares fundamentales, a saber: la competencia, el constitucionalismo y el derecho a la participación. Por su parte, Boron infiere que la democracia, es algo más amplio que la participación política, y parte del hecho de que la democracia es el resultado de la configuración de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, la fundamentación de derechos y la consolidación en torno a los deberes políticos<sup>8</sup>. En América Latina durante las últimas décadas, se ha evidenciado una ausencia explícita de gobernanza, al no consolidar un conjunto acertado de reglas que permitan incentivar la competencia y el cooperativismo, a su vez, se ha presenciado la entrada a la política de diferentes sectores radicales que generan presiones por tener un papel en lo político, junto a los sectores tradicionales que hacen uso de reglas tramposas y desacertadas por contener el poder.

Por último, las dimensiones que correlaciona lo político y la política se despliegan en como desde lo político se erosionan las democracias en términos del desconocimiento que se dan entre las líneas de estos dos procesos, es decir, la política y lo político constituyen

---

7 HARTLYN, Jonathan. 1996. Las democracias hoy en América Latina: convergencias y divergencias. [aut. libro] Pilar Gaitan, Ricardo Peñaranda y Eduardo Pizarro. Democracia y reestructuración económica en América Latina. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1996, p. 25-66.

8 BORON, Atilio. 2003. La transición hacia la democracia en América Latina: Problemas y perspectivas. Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: Comisión Secretaria Ejecutiva CLACSO, 2003, p. 227-262.

dos momentos que no son excluyentes, pero sí diferentes. Tapia<sup>9</sup> y Echeverría<sup>10</sup> han dado una aproximación exhaustiva en torno a estos dos conceptos, resultado de ello, se considera que la política es la actividad racional que permite el entendimiento del entorno y del Estado; por su parte, lo político es la capacidad de organizarse y decidir en torno a los asuntos de la vida cotidiana y se encuentra en constante evolución con la búsqueda de operar en la política.

Esta percepción de lo político y la política, que en muchas ocasiones es inoperante en la percepción de los gobernantes y de los ciudadanos produce un quiebre en la aproximación que se le da a lo cotidiano; esto conlleva desde esta noción, a un desgaste más profundo en las democracias de la región, traducido en impactos precederos institucional y socialmente desde el Estado, y con trasfondos hacia la sociedad civil. Las causas mencionadas anteriormente en torno a la relación Estado-sociedad civil, la democracia como procedimiento y la diferenciación entre lo político y la política dan por manifiesto lo que Mercado<sup>11</sup> denominaría un Estado aparente, situación en la cual está ausente lo nacional-popular, y, por ende, no hay una articulación de las distintas clases o sectores para democratizar el sistema político, la participación ciudadana y la generación de Estado.

El siguiente apartado tiene como objetivo el comprender la interacción de la economía y sus implicaciones en la democracia. Bajo esta consigna, se considera importante ampliar el debate con otras disciplinas, lo cual, permite vislumbrar la controversia presente con la erosión de las democracias con los modelos de desarrollo implementados

---

9 TAPIA, Luis. 2008. Política Salvaje. La Paz: Muela del Diablo Editores, 2008.

10 ECHEVERRÍA, Bolívar. 2011. Lo político y la política. Ensayos políticos. Quito: Pensamiento Político Ecuatoriano, 2011, p. 169-179.

11 MERCADO, René Zavaleta. 1986. Lo nacional-popular en Bolivia. México D.F. Siglo XXI Editores, 1986.

en América Latina y sus limitantes en torno a los procedimientos de tomas de decisión dados por los mismos gobiernos que han transitado en las últimas décadas para la región. El debate de la economía y la democracia aquí conducirá las ideas no en términos econométricos, sino a la impotencia prefijada que tiene ésta misma desde las condiciones individuales del sujeto en su relacionamiento económico.

### **DE DISCORDIAS Y ANTAGONISMOS: ECONOMÍA Y DEMOCRACIA**

A menudo la percepción de lo económico es concebida o como una analogía de fuerzas entre clases sociales o entre países cuyos intereses son antagónicos, o como un apartado de intercambio y de contractualización formalizado sobre las bases de cálculos individualizados. En todo caso, lo económico mínimas veces ha sido espacio público de discusión y decisión<sup>12</sup>. Si la independización de lo económico respecto del poder político es ineludible a la modernidad y es precursora de cierto liberalismo político, no es menos equívoco en la medida en que sustrae una parte sustancial de las actividades humanas — como las de producción, los intercambios y el mismo consumo de bienes y servicios —, y con ello, de los principios democráticos y éticos de toda sociedad.

Así, la democracia nunca fue considerada como valor de mayor importancia al evaluarse el desarrollo económico. Más bien, en otros casos se afirma que ésta cumple el papel de entorpecedora al buscar el crecimiento en un Estado<sup>13</sup>. En muchas ocasiones se

---

12 SOTTOLI, Susana. La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. 68, s.l.: Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, 2000. 3-22.

13 CARDOSO, Fernando Henrique. Más allá de la economía: Interacciones de la política y desarrollo económico. 83, s.l.: Revista de la CEPAL, 2004. 7-12.

ha asegurado que la democracia es un lujo, y, por tanto, que es propio de países ricos y desarrollados, por lo que se alega que la democracia se logrará solamente cuando se alcance cierta madurez económica. Y, por ende, lo importante es crecer hasta conseguir dicha madurez, aun cuando conlleva elevados costes sociales y políticos, y para después, la democracia caer como cual fruto maduro en las manos de las sociedades. Así que, el crecimiento económico se plantea como la meta principal y única a tenerse en cuenta, donde la obtención de tan anhelado desarrollo debe presumir sangre, sudor y lágrimas.

Afortunadamente no todos divisan este objetivo de igual manera, existen postulados fácilmente rebatibles si se esboza en la historia. Sen<sup>14</sup> destaca la importancia de la existencia de los Estados en democracia para evitar hambrunas, y con ello la desigualdad, y promover así el desarrollo humano; su corriente de pensamiento tiene una concepción del desarrollo de una manera más amplia que el limitarle puramente al crecimiento. Sen<sup>15</sup> refiere un crecimiento más igualitario en rentas, oportunidades y derechos como su fundamentación, así como la potenciación de las capacidades de las personas para el favorecimiento de la realización de una vida estable. Con este enfoque, la democracia y el desarrollo supone ir siempre unidas, y no tratarlos como cosas que no tienen nada que ver.

Por otro lado, el desarrollo no debe ser ajeno al cómo se logra y al quién beneficia, a lo que igual es fundamental tener presente tanto la equidad como los derechos políticos y sociales<sup>16</sup>, además de la

---

14 SEN, Amartya. 1999. Desarrollo y libertad. Bogotá: Editorial Planeta, 1999.

15 SEN, op. cit,

16 HIRSCHMAN, Albert O. 1991. Retóricas de la intransigencia. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

sostenibilidad y la eliminación de la pobreza. No se puede eludir ello y considerar que éstos son aspectos que no incumben a la economía. La economía debe pretender incurrir siempre en la mejoría de la sociedad y el avance de su bienestar, complejizando su intervención más allá de un simple reduccionismo económico, pues sus factores bien tienen componentes humanos y sociales que son muy necesarios<sup>17</sup>. Ejemplo de ello es que todo proceso económico albergue la ética como pieza central para comprenderlo y para evitar que la economía se convierta en una razón tecnócrata y objetiva, sin sólidas dimensiones de lo social y lo político.

Es entonces así que, de los mayores problemas a los que se enfrentan los Estados, y sus economías, es la falta de ética en sus comportamientos económicos<sup>18</sup>. Tanto la codicia, la avaricia y la adoración al becerro dorado invaden ya sus márgenes, dado que el único objetivo para las élites económicas y políticas es ganar dinero, bajo lo cual se traslada dicho valor a la sociedad misma. Y lo peor del caso es que en esa carrera por la acumulación de renta pareciera que todo vale, entendiéndose que el enriquecimiento es lograble por cualquier medio con tal de obtenerlo. Consecuencia de ello, la corrupción instalada en las esferas económicas y políticas, y calándose en la sociedad. La corrupción se convierte en el cáncer de la democracia y el desarrollo, impulsando así la degradación de la ética.

No se debería hablar de desarrollo cuando existe corrupción conducente al deterioro de las instituciones, la desafección de la democracia y al avance de comportamientos autoritarios ante el debilitamiento del estado de derecho. La corrupción no ha sido tratada aun suficientemente por el análisis económico en círculos

---

<sup>17</sup> HIRSCHMAN, op. cit,

<sup>18</sup> SEN, op. cit,

de debate político. Y, aun así, la burocracia y el Estado la consideran excesivamente grande e intervencionista, facilitando sus prácticas. Pareciese como si el mercado y la persecución del beneficio a costa de lo que sea, no tuvieran nada que ver con dichas prácticas corruptas, nada más alejado de la realidad. Sin negar las responsabilidades del Estado, las otras causantes pareciera que carecen de importancia en la discusión política y económica.

Es bastante paradójico entender cómo adeptos y partidarios de la idea de mercado a ultranza, y la privatización, han maquinado una red de corrupción desde una silla política junto a sus élites, siendo esto de los mayores escándalos conocidos desde el inicio de la era democrática. El uso del Estado para fines particulares y partidistas, y para los de sus amigos y conocidos, es el más grave daño hecho para con la democracia. El Estado deja de ser una plataforma para el avance del verdadero desarrollo, se privatiza y se usa de modo delictivo causando perjuicios económicos. Allí, en el rechazo y la denuncia contra la corrupción se debe ser inflexible, el hacerse cómplice trae consecuencias irreparables para el país y para la propia convivencia democrática.

Precisamente, ante la gran falta de capacidad del sistema económico dominante para resolver ciertas demandas sociales, como la creciente desigualdad, el aumento de la inconsciencia entre las clases sociales hasta la pobreza y exclusión social, han germinado iniciativas que sugieren nuevos modelos bajo el mandato altermundista de que otro mundo es posible, uno donde cuya bandera sea pensar globalmente desde lo local, poniendo en marcha vivencias de otras formas de relaciones sociales y económicas. Esto implica inevitablemente un drástico cambio en todas las estructuras tanto políticas como participativas, puesto que con ello se busca

lograr la capacidad de organizarse, auto gestionarse y decidir democráticamente la economía y sus implicaciones.

Evidentemente la democracia es consecuencia de alguna forma de acción colectiva. Y siendo así, se puede afirmar que toda democracia es posible si existe el fomento suficiente para organizarla o conservarla. Los incentivos y demás factores que juegan papel expreso para cada uno de ambos casos son diferentes, aunque con elementos muy comunes y de suma importancia. Toda posibilidad de mantenimiento y potencial desarrollo, o consolidación de una democracia existente, es esencial puesto que no es ético ni coherente dar por entendido que una vez que cualquier sociedad opere democráticamente, su organización exista permanentemente estable. La historia nos demuestra que no es así y el mundo nos lo ilustra, está lleno de ejemplos de colapsos democráticos y erosiones.

No obstante, trayendo a colación la oposición del liberalismo económico y sus expresiones políticas, en donde, mientras en algunos países latinoamericanos la implementación de sus políticas económicas expansionistas y de crecimiento pareciera no serles un problema central de la agenda pública, en otros países de América Latina efectivamente sí lo es<sup>19 20 21</sup>, siendo de interés interpretarlos. Y es que, es sabido que en los países latinoamericanos las medidas neoliberales han desatado una oposición bastante fuerte. Ciertamente existe un bloque que expresa

---

19 GUTIÉRREZ, Alicia Beatriz. 2004. La teoría de Bourdieu en la explicación y comprensión del fenómeno de la pobreza urbana. [aut. libro] José Moreno Pestaña, Luis Enrique Alonso y Enrique Martín Criado. Pierre Bourdieu: Las herramientas del sociólogo. Madrid: Editorial Fundamentos, 2004.

20 MONCAYO, Édgar Relaciones entre democracia y desarrollo en los países andinos. Una reflexión desde la economía política. 14, s.l.: Revista de Economía Institucional, 2006a, Vol. 8. 167-190.

21 MONCAYO, Édgar. La transformación del Estado en América Latiana: una perspectiva económica desde los países latinos. 147, s.l.: Problemas del Desarrollo, 2006b, Vol. 37. 135-159.

su descontento de una manera perceptible (abstencionismo electoral, movilizaciones y bloqueos), y apenas el gobierno se da cuenta de que se queda sin combustible, o tiende a ceder o se cae.

Apenas evidente, en América Latina ocurren actualmente procesos sociales y políticos caracterizados como de nuevas izquierdas y, en casos otros, como de revoluciones del siglo XXI. Y es que desde los 70, bajo el comando político neoconservador, y en algunos casos bajo dictaduras, la economía fue sustentada manifiestamente para los privilegios de unas minorías y el empobrecimiento de las mayorías<sup>22</sup>. Allí, ante resistencias populares, muchos de estos procesos caminaron de la mano de una democracia sobre las bases de la desigualdad y la pobreza, sujeta a los condicionamientos de organismos financieros internacionales, justificándose con ello la continuidad del programa y propuesta de una economía neoliberal.

Se aviva entonces una relación bastante estrecha entre la insatisfacción con la democracia y con las reformas económicas que son respuesta en América Latina de hechos reales: la nueva oleada de democratización, nacida a mediados de los 80, asumió reformas económicas orientadas a ampliar la esfera del mercado como su agenda propia<sup>23</sup>. Autores manifiestan esta coincidencia como un hecho histórico de la democracia latinoamericana<sup>24 25</sup>. En respuesta, las tensiones entre democracia y desarrollo económico

---

22 CORAGGIO, Jose Luis. 2014. Otra política, otra economía, otras izquierdas. [aut. libro] Jose Luis Coraggio y Jean Louis Laville. Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un dialogo Norte-Sur. Buenos Aires: Los Polvorines, 2014.

23 MONCAYO, op. Cit.

24 OCAMPO, José Antonio. Tres principios para una buena relación entre economía y democracia. s.l.: Puente Europa, 2005. 18-23.

25 DOMÍNGUEZ, J. y PURCELL, S. 1999. Political Evolution in the Hemisphere. [aut. libro] Albert Fishlow y James Jones. The United States and the Americas: A Twenty-first Century View. New York : W. W. Norton & Company, 1999.

que están llegando a su punto de inflexión, y con efectos vastos para los procesos de implicación social y política, tanto como para la consolidación de la democracia.

Ahora bien, aquel que invita a la democracia a complementarle con la ética, frecuentemente produce la impresión de que quiere jugar la economía contra la política misma<sup>26</sup>. Aunque también es claramente sabido que la economía carece tanto de ética política como de ética económica; y en muchas ocasiones se le ha dado prioridad a la economía sobre la política, y cada vez que esto sucede, termina en un fracaso total. Es de reconocer que la autoridad perdida de la democracia no ha impulsado la influencia de los dirigentes económicos en el seno de la democracia, conllevando a una gran frustración<sup>27</sup>. En lugar de transferir una mayor responsabilidad económica a la democracia, termina sacrificándose, sobreponiendo los intereses de la economía.

Derivación de lo anterior, una economía y una política con una profunda grieta de separación<sup>28</sup>, crudo diagnóstico para la democracia. Economía y política, dos signos de vida de la sociedad que se han emancipado, y una guerra entablada entre sí hasta tal punto en que le han bautizado como códigos de identidad a través de los cuales tanto partidos políticos como clases económicas expresan conflictos de intereses<sup>29</sup>. Nos prueba ello el enfrentamiento preexistente entre la derecha y la izquierda, la una por el camino de la economía y la otra por la democracia, siendo esto una analogía que

---

26 SEN, op. Cit.

27 Ibid.

28 CARDOSO, op. Cit.

29 POLANYI, Karl. Economía y democracia. s.l.: Revista Crítica de Ciencias Sociales, 1932, Vol. 7. 10-14.

vislumbra una proyección de sociedades arraigadas en dos opuestos políticos que se diferencian al interior de los Estados por medio de las ciudadanía e interés económicos y sociales de estas mismas.

Con todo y ello, los lemas simplemente se encargan de disimular una realidad aturdidora: por un lado, la izquierda se polariza alrededor de la democracia, mientras que, la derecha lo hace en torno a la economía, conllevando a una desarticulación entre economía y política asociándose en una bipolaridad desastrosa<sup>30</sup>. Desde la silla de la democracia brotan las fuerzas que afligen a la economía, la perturban y obstaculizan; no obstante, la economía incurre de manera constante en ataques pasivos a la democracia, evidenciando un economicismo irresponsable y muy poco realista. Democracia y economía deben ser hoy los valores de incipiente magnitud en las agendas de los Estados, sin ser indisociables y unificados en una sola ética.

Por consumar, el siguiente apartado determina las relaciones estimadas de la democracia asumida desde la finalidad de las ideas y el sujeto social. Ante dicha premisa, es razonable ampliar la concepción estrecha de los compromisos obrados por las dinámicas actuales con respecto de la política disciplinar, permitiéndose así distinguir la discusión frente a la erosión de las democracias desde la modelación que América Latina esconde ante necesidades circulares del fomento de una democratización en los Estados en torno a lo procedimental de los cambios ideológicos y de representación en liderazgos políticos. El debate de las ideas políticas e ideologías como constructoras –o destructoras– de la democracia acarrearán cláusulas de entendimiento fijando identidades condicionales del sujeto político en su labor de actor con valor social.

---

30 Ibid.

## **LA DESVALORIZACIÓN DEL SUJETO EN SOCIEDAD: IDEAS E IDEOLOGÍA**

En los apartados anteriores se ha abierto el debate en torno al Estado y la economía como procesos inmersos en la cuestión de las democracias, en términos abruptos, se ha identificado una erosión en los procesos de democratización en América Latina. El hablar en torno a estos temas, no inhiere en que esto sea una discusión en determinados temas de estudio, diferente de ello, es que, dentro de estos escenarios está la presencia del sujeto en su relacionamiento social y cultural –procesos que se diferencian de lo político y económico, pero no son excluyentes– en la toma de decisiones y en el quehacer de la política. En las últimas décadas, la demarcación de las ideas e ideologías se ha estado convirtiendo en un punto de quiebre ante cambios profundos en el pensamiento del sujeto y el posicionamiento de los gobernantes ante las ciudadanías.

La erosión de las democracias comienza con un proceso de desconexión epistemológica que fluctúa en la concepción de la realidad social de los gobernados, en cuanto a esto, se comienzan a desprender dos aspectos fundamentales en la valorización cultural del sujeto en su entorno: las ideas y las ideologías. La primera se enmarca en torno a la politización de los intereses inmersos en la política en la toma de decisiones entre políticos y gobernantes, la segunda como un ejercicio que se emprende desde una identidad científica en la concepción de los académicos orgánicos y que se mueve en una esfera compleja la cual se reviste en un conjunto de ideas desde lo político hacia la política, y a su vez, está intermediada por un conjunto de creencias e intereses que se

configuran entre el Estado y la sociedad civil. Bonetti<sup>31</sup> establece una demarcación conceptual de idea e ideología con el desarrollo genealógico en una perspectiva histórica.

Haciendo una acotación entre el término de idea e ideología, es menester esclarecer que nuestra prioridad es reflexionar bajo el supuesto de ideas, como una consideración de que estas mismas son adoptadas por sujetos que tienen una concepción preliminar de la realidad social para establecer un interés frente a determinadas instituciones por favorecer un objetivo específico, teniendo presente que se ha abordado anteriormente a las instituciones y los intereses, “se ha propuesto la posibilidad de considerar estas tres “ies” (interés, ideas, instituciones) como tres facetas de la realidad social que pueden ser analizadas de forma independiente, pero una a las otras complementaria”<sup>32</sup>. Las erosiones en los procesos de democratización parten de la proyección histórica del Estado en su relacionamiento con el sujeto en sociedad, a esto, la economía confluye junto a las ideas de manera transversal en dichos escenarios.

Las ideas están precedidas por sujetos, estos mismos amparados por intereses y objetivos, algo que produce una irrupción en el plano material de lo político informal, situación en la cual se ven inmersos dos escenarios, a saber: un primero con la ideología en lo político y un segundo con las ideas en la política; es decir, la ideología hace contención de un conjunto de creencias que establecen la relación entre la científicidad y lo social, y en lo que respecta a las ideas, hay una orfandad en términos de una radicalización de las ideas

---

31 BONETTI, José Andrés. Doce notas introductorias al concepto de ideología. 46, 2004, Revista de Filosofía, Vol. 46, págs. 7-34.

32 DEUBEL, André-Noël Roth. 2019. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Decimocuarta edición. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora, 2019.

englobadas en unas ideologías, mismas que son inexistentes en la arena de la política. Moreno<sup>33</sup> indica que hay una dimensión política en las ideas en el terreno propio de la formalidad política con la aparición que surge en determinado orden social instituido, de igual manera, la permanencia de una dimensión cognitiva y epistémica de las ideologías en los sistemas de creencias.

Retornando a mención, las ideas políticas entonces son asumidas como adjuntos de la acción política, acompañada por un vasto manto de la sociedad<sup>34</sup>. En política, las ideas son siempre contenidos con grados de complejidad que no se apuran llanamente por la zona de lo intelectual, sino que asumen validez práctica en el arbitrio emotivo que las baña. Como ya expuso Heller<sup>35</sup>, el implícito de valor emotivo de toda idea política, en su medida, es parte integrante de su mayor fuerza artífice. Por ello, se debe detectar los elementos ilógicos que comúnmente son garantes de las acciones colectivas. En suma, el juicio colectivo de lo político suele ser ambiguo en lo intelectual, con cargas de gran compromiso en lo emocional<sup>36</sup>. Anexo, estas ideas se avivan en expresas líneas sociales como parte integrante del escenario político.

Por otro lado, no todos los modelos de ideas coherentes tienen la misma capacidad de unión de conductas en un forjar colaborativo como propio de lo político<sup>37</sup>. Una presunción a favor de intereses de la dominación puede ser mutual integrando una colectividad en tanto

---

33 MORENO, José Eduardo. Pensar la ideología y las identidades políticas. Aproximaciones teóricas y usos prácticos. 35, 2015, Estudios Políticos, págs. 39-59.

34 PRIETO, Fernando. Filosofía, pensamientos e ideas políticas. Ensayo de clarificación terminológica. 63, s.l.: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 1989. 189-217.

35 HELLER, Hermann. Las ideas políticas contemporáneas. Madrid: Labor, 1930.

36 HELLER, op. Cit.

37 PRIETO, op. Cit.

sea una ideología aprobada, corresponde a las identidades del placebo el alboroto de las inocencias de los colectivos, enfrentándose la imagen de idealismo materializado. Pese a, tan pronto sea desnudada, pierde capacidad integradora y deja de ser un estándar favorable. Esto lleva a meditar la filosofía política como una ideología, tratándose a mester como consideración que allende los límites de toda concepción propiamente de la política y la democracia.

En su más reciente libro, *Democracy and the limits of self-government*, Adam Przeworski<sup>38</sup> señala que el acaecimiento de la democracia, en el mundo de las ideas, rápido arrastró hacia la desilusión. Luego de la liberalización, transición y consolidación del Estado, es objetivo ostentar que aún existe algo por mejorar: la democracia misma<sup>39</sup>. Así, como medida de conexión con las demandas ciudadanas, y como medida de satisfacción social, emana la identidad partidaria –o partidismo–. No obstante, la intención trasciende su atención como una orientación afectiva hacia un partido político<sup>40</sup>, y, por el contrario, su estudio se afina en una corriente controlista y de análisis, que la detalla cómo forma racional que alega a la información allegada de lo que sucede en el contexto de desenvolvimiento del individuo.

En escenarios de incipiente desarrollo democrático, el influjo en América Latina, de cambio determinado ha girado en torno a una avidez de los partidos políticos por ajustarse a panoramas sociales fragmentados debido a la persistencia de altos niveles de desigualdad

---

38 PRZEWORSKI, Adam. ¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

39 Ibid.

40 CAMPBELL, Angus, Gurin, Gerald y Warren E, Miller. *The Voter Decides*. New York: Row, Peterson and Company, 1954.

y pobreza<sup>41 42 43</sup>. Ante esta atmósfera, los partidos han rediseñado y alineado sus estrategias de organización y desempeño en función de una figura cada vez más diversa de grupos de interés expandiéndose hacia diferentes sectores de la economía y, en general, de grupos más segmentados aislados de las urbes y emporios divisorias de lo social (como los campesinos, obreros, entre otros).

Tal, las causas que erosionan los procesos de democratización se enmarcan en un fundamento desde el cambio, el cambio en muchos de los casos es necesario y no es erróneo, la situación problema se identifica cuando hay una resistencia a ese cambio. Ejemplo de esto, puede ser cuando hay corrientes políticas y de pensamiento en una misma arena, por una parte, el gobierno en turno, y por otra la oposición, esa resistencia al cambio se manifiesta en la imposibilidad de gobernar con el otro, causal de limitación en la gobernanza y en la gobernabilidad; dicho de otra manera, es el posicionamiento en la búsqueda de una verdad absoluta en la determinación de lo ideológico<sup>44</sup>. Este fundamento de cambio encuentra su emerger en tres escenarios, estos son: los partidos políticos, la personalización de la política y las instituciones. Estos pueden tener cambios mínimos de acuerdo con cada unidad nacional, no obstante, hay determinados puntos de similitud.

---

41 FOX, Jonathan. The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico. 46, s.l. : World Politics, 1994. 151-184.

42 GAY, Robert. Popular organization and democracy in Rio de Janeiro. Filadelfia : Temple University Press, 1994.

43 SHEFNER, Jon. 2001 Coalition and Clientelism in Mexico. 5, s.l. : Theory and Society, 2001, Vol. 30. 593-628.

44 BRITO, Ricardo Camargo. Notas acerca de la determinación de lo ideológico y verdadero en Teoría de la Ideología. 2, 2005, Revista de Ciencia Política, Vol. 25, págs. 117-142.

De este modo, expone Coppedge<sup>45</sup> que los cambios en los modelos económicos afectan el perfil tanto ideológico y de las formas de organización de los partidos políticos en Latinoamérica, facilitando una discrepancia programática entre los partidos llamados de derecha, que favorecen y defienden las reformas orientadas al mercado, respecto de los partidos de izquierda, oposición de dichas medidas como solución para las crisis del continente. Es así como, en base a estas divergencias se asientan las tácticas de vínculo clientelar y la distribución de la riqueza y del bienestar de forma particularizada, para asegurar la lealtad y estimular la movilización política de las colectividades, y resultado de ello, una advertida erosión de la democracia abruptamente.

Ante los aflictivos efectos logrados en términos de crecimiento económico desde el suscitarse de las reformas estructurales, tanto partidos políticos como diferentes movimientos personalistas aprovechan la oportunidad que el ambiente de “competencia democrática” ofrece para plantear un reverso al Estado mediador. El aumento de la competencia electoral y la mutación política, ocurrida en ámbitos de lo nacional y subnacional en múltiples países latinos, origina procesos que permiten cambios de orientación de las políticas actuales<sup>46</sup>: los partidos políticos entran de nuevo en dinámicas de adaptación donde crean y activan distintos anclajes con tácticas de representación que culminan en vuelcos a lo “individualizado”<sup>47</sup>.

---

45 COPPEDGE, Michael. Party systems, governability and the quality of democracy in Latin America. Santiago de Chile : Conferencia Diagnosing Democracy: Methods of analysis, findings and remedies, 2003.

46 LOWI, Theodore J. 1994. The end of the Republican Era. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1994.

47 LEVITSKY, Steven. Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

El triunfo de la renovación política recae en que la posibilidad de alcanzar la libertad y de confrontar las magnas tesis de la vida sólo es viable si la reconstrucción política así lo asevera. Es decir, de cierto modo, el sujeto está a merced del poder político<sup>48</sup>, y no se puede pasar por alto los riesgos que conlleva esta dependencia. A ello, comparar la democracia con una de las formas de gobierno que es puramente el fruto de llevar al extremo las nociones del poder, es muy útil. El totalitarismo, la forma de gobierno que interviene tanto en la minucia de la vida pública como de la privada, es una de las enormes lápidas de la modernidad política. No es viable afirmar que el poder en la modernidad acaba asumiendo dicho aspecto, pero tampoco es de negar que nunca ocurría una atrocidad de estas magnitudes. No es pretendido aseverar que la democracia es una silueta del totalitarismo, pero sí resaltar los albuces del moderno poder absoluto.

Por consolidar, la legitimidad figurativa de las estructuras del poder democrático está cedida por la manifestación de dos fuertes ideas: el progreso y el individualismo; que, en su orden, no se entenderá la una sin la otra. Por un lado, se tiene que el Estado moderno nace de la ruptura con el orden, presentada como la liberación revolucionaria de los hombres que abolen una jerarquía social preestablecida, y, paradójicamente, por el otro lado, es puro reflejo del forzoso devenir del tiempo<sup>49</sup>. Así, coinciden dos anómalos contradictorios: la idea de progreso, que ultima la historia por su pensamiento autónomo, aplastando las voluntades individuales; y, desde otra óptica, pero con igual fin, es en dicha consumación de la historia donde las voluntades, arriesgándose a su autonomía, quedan absolutamente desligadas de todo elemento coactivo.

---

48 BARRAYCOA, Javier. Dimensiones de la cultura narcisista. [aut. libro] Jorge Martínez Lucena y Javier Barrycoa. Narciso en el espejo: La despersonalización de la cultura. Madrid: Scire Ediciones, 2010.

49 Ibid, op. Cit.

## CONSIDERACIONES FINALES

La actual crisis de representación del sistema político en América Latina fecunda en uno de los factores de mayor agravio, y en esencia percibido por sus ciudadanías: las reformas económicas y políticas instauradas una vez estuvo restablecida “la democracia” en sus Estados. ¿Sus mismos representantes democráticos erosionan propiamente a los sistemas democráticos? Sí, así es. La experiencia latinoamericana sugiere que el desafío más trascendental para la democracia en la actualidad no son manifiestamente los proyectos autoritarios, sino sus líderes que, en sus tentativas por transformar las repúblicas liberales de masas, enervan sus cimientos. Resulta bastante delicado confiar hoy en cualquier forma decisiva de fijación democrática con una política donde sus actores representativos calan sus intereses impregnando el malestar en la dimensión social.

El vigente contexto de América Latina, caracterizado por la reorientación de intereses e ideas como bases de la política, motiva a muchos ciudadanos a brindar apoyo a liderazgos progresivamente radicalizados, y conmemorativamente sosiegos. Las presentes vivencias de Latinoamérica refieren que esos gobiernos de fanáticos erosionan los debidos derechos políticos y las libertades de lo civil frente a lo social. La mayoría de los intentos por reorganizar las democracias a menudo conlleva, repentinamente, a nubladas formas de poder autocráticas con tintes totalitaristas. Todo hasta aquí forja que los principios de la democracia se hallen discutidos en los países latinoamericanos, que desde un periodo han representado su baluarte como Estados sociales de derecho.

La democracia no es que se encuentra erosionada de manera generalizada en América Latina, sin embargo, las dinámicas dictan a

que hay padecimientos en la mayoría de los países; y es allí donde en la actualidad el sujeto en su relacionamiento social está tomando cohecho en muchos de los escenarios de toma de decisiones representativas, pues ven el reflejo y flagelo de sus participaciones como sociedad en las determinaciones del Estado. No obstante, inclusive teniendo en cuenta el gran sinfín de recientes trayectorias, resulta demasiado preocupante que los avances democráticos no radien a magnitud y que la calidad de la democracia sea todavía de dimensiones tan bajas en una vasta cifra de países latinos. ¿Es posible superar estos circuitos viciosos que erosionan y no profundizan en la formación y fortalecimiento de democracias estables, duraderas y sostenidas?

La erosión de las democracias acaece por diversos argumentos. Las actuales democracias de América Latina son, con frecuencia, débiles y frágiles. Sus líderes políticos se enfrentan al reto que representa defender y mejorar las instituciones democráticas. Las democracias deben suponer la lucha por garantizar un desarrollo económico y social equitativo, objetivo y sostenible. La tasa de democracias aceptables es cada vez menor y muchas de éstas se enfrentan a recusantes populistas, que solo adoptan demandas absolutistas y excluyentes con la omisión de principios democráticos. Si bien la idea de la democracia sigue moviendo a las ciudadanías, las prácticas actuales de las mismas han frustrado a muchos de los valedores por la democracia moderna. La democracia sufre y es preciso reavivar su promesa como garante de derechos, de representación política y de participación social.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ÁVALOS TENORIO, Gerardo. La cuestión del Estado en la reorganización del capital. El Cotidiano, núm. 177, enero-febrero, 2013, pp. 5-16

BARRAYCOA, Javier. Dimensiones de la cultura narcisista. [aut. libro] Jorge Martínez Lucena y Javier Barraycoa. *Narciso en el espejo: La despersonalización de la cultura*. Madrid: Scire Ediciones, 2010.

BONETTI, José Andrés. *Doce notas introductorias al concepto de ideología*. 46, 2004, Revista de Filosofía, Vol. 46, págs. 7-34.

BORON, Atilio. 2003. La transición hacia la democracia en América Latina: Problemas y perspectivas. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Comisión Secretaria Ejecutiva CLACSO, 2003, págs. 227-262.

BRITO, Ricardo Camargo. *Notas acerca de la determinación de lo ideológico y verdadero en Teoría de la Ideología*. 2, 2005, Revista de Ciencia Política, Vol. 25, págs. 117-142.

CAICEDO ORTIZ, Julián Andrés. *Reconstruir para el futuro. La crisis de la forma-Estado en América Latina*, 2014: Latino América, págs. 165-191.

CAMPBELL, Angus, Gurin, Gerald y Warren E, Miller. *The Voter Decides*. New York: Row, Peterson, and Company, 1954.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Más allá de la economía: Interacciones de la política y desarrollo económico*. 83, s.l.: Revista de la CEPAL, 2004. 7-12.

COPPEDGE, Michael. *Party systems, governability, and the quality of democracy in Latin America*. Santiago de Chile : Conferencia Diagnosing Democracy: Methods of analysis, findings, and remedies, 2003.

CORAGGIO, Jose Luis. 2014. Otra política, otra economía, otras izquierdas. [aut. libro] Jose Luis Coraggio y Jean Louis Laville. *Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un dialogo Norte-Sur*. Buenos Aires: Los Polvorines, 2014.

DEUBEL, André-Noël Roth. 2019. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Decimocuarta edición. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora, 2019.

DOMÍNGUEZ, J. y PURCELL, S. 1999. Political Evolution in the Hemisphere. [aut. libro] Albert Fishlow y James Jones. *The United States and the Americas: A Twenty-first Century View*. New York : W. W. Norton & Company, 1999.

ECHEVERRÍA, Bolívar. 2011. Lo político y la política. *Ensayos políticos*. Quito: Pensamiento Político Ecuatoriano, 2011, págs. 169-179.

FOX, Jonathan. *The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico*. 46, s.l. : World Politics, 1994. 151-184.

GARRETÓN, Manuel Antonio. 2003. *Latin American in the Twenty-First Century: Toward a New Socio Political Matrix*. Boulder: Lynne Rienner, 2003.

GAY, Robert. *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro*. Philadelphia : Temple University Press, 1994.

GEDDES, Barbara. 2011. What Causes Democratization. [aut. libro] Robert E. Goodin. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford : Oxford University Press, 2011, págs. 594-615.

GUTIÉRREZ, Alicia Beatriz. 2004. La teoría de Bourdieu en la explicación y comprensión del fenómeno de la pobreza urbana. [aut. libro] José Moreno Pestaña, Luis Enrique Alonso y Enrique Martín Criado. *Pierre Bourdieu: Las herramientas del seociólogo*. Madrid: Editorial Fundamentos, 2004.

HARTLYN, Jonathan. 1996. Las democracias hoy en América Latina: convergencias y divergencias. [aut. libro] Pilar Gaitan, Ricardo Peñaranda y Eduardo Pizarro. *Democracia y reestructuración económica en América Latina*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1996, págs. 25-66.

HELLER, Hermann. *Las ideas políticas contemporáneas*. Madrid: Labor, 1930.

HIRSCHMAN, Albert O. 1991. *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

LEVITSKY, Steven. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LOWI, Theodore J. 1994. *The end of the Republican Era*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1994.

MERCADO, René Zavaleta. 1986. *Lo nacional-popular en Bolivia*. México D.F. Siglo XXI Editores, 1986.

MONCAYO, Édgar *Relaciones entre democracia y desarrollo en los*

*países andinos. Una reflexión desde la economía política.* 14, s.l.: Revista de Economía Institucional, 2006a, Vol. 8. 167-190.

MONCAYO, Édgar. *La transformación del Estado en América Latiana: una perspectiva económica desde los países latinos.* 147, s.l.: Problemas del Desarrollo, 2006b, Vol. 37. 135-159.

MORENO, José Eduardo. *Pensar la ideología y las identidades políticas. Aproximaciones teóricas y usos prácticos.* 35, 2015, Estudios Políticos, págs. 39-59.

OCAMPO, José Antonio. *Tres principios para una buena relación entre economía y democracia.* s.l.: Puente Europa, 2005. 18-23.

POLANYI, Karl. *Economía y democracia.* s.l.: Revista Crítica de Ciencias Sociales, 1932, Vol. 7. 10-14.

PRIETO, Fernando. *Filosofía, pensamientos e ideas políticas. Ensayo de clarificación terminológica.* 63, s.l.: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 1989. 189-217.

PRZEWORSKI, Adam. *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno.* Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

SEN, Amartya. 1999. *Desarrollo y libertad.* Bogotá: Editorial Planeta, 1999.

SHEFNER, Jon. 2001 *Coalition and Clientelism in Mexico.* 5, s.l. : Theory and Society, 2001, Vol. 30. 593-628.

SOTTOLI, Susana. *La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia.* 68, s.l.: Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, 2000. 3-22.

TAPIA, Luis. 2008. *Política Salvaje.* La Paz: Muela del Diablo Editores, 2008.

# **DERECHO Y SOCIEDAD: OBSTÁCULOS PARA BRASIL EN UN ESCENARIO SOMBRIO**

André Rodrigues  
Andrés del Rio

## **DERECHO Y SOCIEDAD UN ENFOQUE**

Las relaciones entre las instituciones políticas y la sociedad en Brasil, que pueden reducirse a las relaciones entre el derecho y la sociedad, definen un campo de reflexión marcado por tensiones y contradicciones. Por un lado, tenemos una larga tradición que busca mapear los desajustes entre los disfraces institucionales europeos, sistematizados por las ciencias políticas y jurídicas, y la realidad social brasileña. Paulo Arantes sintetiza este horizonte de reflexión bajo la noción de “formación”<sup>1</sup>. Así, Brasil no tendría un orden social que se correspondiera con los parámetros políticos de las sociedades modernas. Se habría formado un sistema literario, un sistema cultural, un sistema económico y financiero, un sistema legal, correspondiente al capitalismo industrial, pero no se tendría una sociedad de clases organizada en la línea de estos sistemas. Por otro lado, hay un conjunto de discusiones que defienden que las reformas institucionales y de gestión del Estado serían una forma de acomodar, a través de círculos virtuosos, un orden social que se iría ajustando paulatinamente a los parámetros del Estado moderno. Se puede definir este campo,

---

<sup>1</sup> ARANTES, Paulo Eduardo, 1997, p.14

esquemáticamente y a costa de cierta imprecisión, con la rúbrica de “institucionalismo” siguiendo a Andrews<sup>2</sup>.

Es en la encrucijada de estas perspectivas de reforma/revolución social o reforma institucional donde surgieron las discusiones sobre la judicialización de la política y sobre la capacidad de respuesta del derecho, que se centraron a principios de este siglo en la ciencia política y la discusión jurídica brasileñas. Estas perspectivas buscaban trabajar sociológicamente la esfinge de la relación entre derecho y sociedad.

La tipología establecida por Nonet y Selznick<sup>3</sup> que distingue el derecho represivo, el derecho autónomo y el derecho receptivo es una fuente fundamental para este horizonte de reflexión y militancia en el campo del derecho. La ley represiva apuntaría al orden y se relacionaría con la política de manera subordinada. El Derecho autónomo tiene como objetivo la legitimación y busca una relación de independencia de la política. El Derecho Responsivo, por su parte, busca la competencia demostrada en su capacidad para resolver problemas y busca la proximidad a la formulación y ejecución de políticas públicas. Nonet y Selznick<sup>4</sup>, defienden el modelo responsivo, como una salida a la crisis de legitimidad y autoridad del Derecho, marcado por la distancia entre Derecho y sociedad y por la aplicación de sistemas represivos con un alto costo social. El modelo responsivo haría así al derecho más permeable a las demandas sociales y correspondería a una noción de justicia sustantiva.

---

2 ANDREWS, Christina W. (2005), *Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana*. En: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: (v. 48, n. 2, 2005), pp. 271.

3 NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. *Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

4 Idem.

La judicialización de la política es uno de los fenómenos más significativos de las democracias del siglo pasado y el comienzo del nuevo milenio. El poder de revisión judicial en América Latina es la herramienta institucional que materializa el principio de supremacía de la Constitución. En este diseño institucional, Brasil fue consolidando un proceso de mayor presencia del poder judicial en diferentes esferas de la vida nacional. Ante la ausencia de canalización de demandas, ya sea por políticas públicas ausentes o escasas, el Poder Judicial se ha convertido en una puerta de entrada para satisfacer las más diversas pretensiones sociales. La sociedad civil organizada (o no) accedió gradualmente a los tribunales para defender los derechos previstos en la Constitución (y la legislación) y el poder judicial (a veces de manera selectiva) aumentó su receptividad a las demandas de derechos humanos y derechos sociales. Por ejemplo, las Acciones Públicas Civiles y, más recientemente, las Alegaciones por Incumplimiento de Preceptos Fundamentales (ADPF) se han convertido en instrumentos centrales del activismo por los derechos<sup>5</sup>. Desde la Constitución de 1988, y con mayor autonomía y direccionalidad institucional, la Defensoría Pública y el Ministerio Público también se han convertido en actores cada vez más relevantes, representantes de sectores de la sociedad (pero con poco control sobre la sociedad). Pero no significa que una mayor presencia institucional se entienda simplemente como más cooperación.

Además, la mayor participación y activismo judicial de las instituciones de justicia en el ámbito penal tuvo falsa neutralidad,

---

<sup>5</sup> Un ejemplo reciente es el ADPF 635, que pasó a conocerse como el ADPF de las favelas, que resultó en la ampliación de los controles para realizar operativos policiales en favelas y periferias en el contexto de la pandemia.[Nota del traductor: ADPF – Arguição de Desumprimento de Preceito Fundamental, la Alegación de incumplimiento de un precepto fundamental].

parcialidad y captación por parte de los sectores internos institucionales con capacidad de incidir en la gobernabilidad y la estabilidad política, con una baja forma de control por parte de los diseños institucionales establecidos. La corrupción y su criminalización fortalecieron al poder judicial. La Operación Lava-Jato, y su articulación con el golpe de 2016, es un hito en la corrosión de la democracia, demostrando los límites del activismo judicial, su discreción institucional y las contradicciones entre los vectores de judicialización de la política y la politización de la justicia.

A partir del golpe de 2016, se estableció implícitamente un nuevo paradigma constitucional al prescindir empíricamente de partes enteras de la interpretación e implementación de la Constitución de manera armónica y completa, transformándose en un estado de derecho post golpe, con una Constitución anémica y selectiva y sin pretensiones de justicia social. En este sentido, la Propuesta de Enmienda Constitucional que establece el techo de gasto es un ataque a las cláusulas pétreas constitucionales, entre muchos otros ejemplos.

Hay, en este proceso, movimientos para reorientar los excesos de criminalización canalizados por el Poder Judicial hacia fines políticos. Como parte de la arena política, el poder judicial ahora también estaba negociando institucionalmente para sobrevivir en el estado de derecho posterior al golpe. “El poder judicial, por la naturaleza de sus funciones, siempre será el menos peligroso”, subrayó Hamilton en el “Federalista”. Pero vimos que, a pesar de no tener la espada ni el bolso, tiene otros instrumentos y fortalezas, con voracidad institucional y consecuencias de gran alcance.

Una de las posibilidades para pensar en esta contradicción

lleva a reflexionar más de cerca sobre los términos mismos del problema de la relación entre derecho y sociedad. Lo que está en juego, por tanto, es tomarse en serio la reflexión sobre el término “sociedad” en esta relación. El problema de la relación entre derecho y sociedad presupone que hay una sociedad, por un lado, así como la reflexión sobre el problema de la “formación” demostrada en varios enfoques. En este sentido, es necesario preguntar cuánta sociedad hay en Brasil, o al menos lo que la ciencia política llama sociedad civil. ¿Es Brasil un país sin sociedad, o una sociedad castrada de participación?

### SOCIEDAD EN LAS SOMBRAS

Para empezar a pensar en este tema, es importante que reconozcamos que la organización de la sociedad civil y los dispositivos de participación son residuales en el contexto actual. Los sindicatos se desvanecen ante un proletariado cada vez más precario y ultra precarizado, además del aumento del alcance de los aplicativos y su deshumanización. El acelerado proceso de desindustrialización refuerza aún más estas características de desnutrición institucional<sup>6</sup>.

Destacamos que la legislación aprobada durante el período de la administración de Michel Temer ataca significativamente a los sindicatos y al sistema de justicia laboral, con profundas consecuencias para ambos. Primero, por ejemplo, la desvinculación

---

<sup>6</sup> En 2015, Brasil tenía 384,7 mil establecimientos industriales y, a fines del 2020, el número había bajado a 348,1 mil. En seis años se extinguieron 36.600 fábricas, lo que equivale a un promedio de 17 fábricas cerradas por día en el período. Cf. “Processo de desindustrialização no Brasil se acentua”. *Jornal da USP*. 4 de março 2021. Disponible: <<https://jornal.usp.br/atualidades/processo-de-desindustrializacao-no-brasil-se-acentua/>>.

de las cuotas sindicales obligatorias<sup>7</sup>; segundo, una serie de normas que desmovilizan la justicia laboral al reducir la entrada de demandas<sup>8</sup>, desalentándola como espacio de defensa de los derechos de los trabajadores, restringiendo el acceso a la justicia<sup>9</sup>.

Los partidos políticos atraviesan el dilema del distanciamiento de la base, y los que obtienen mejores resultados electorales son los más fisiológicos y los menos preocupados por la organización de la sociedad civil. La transformación de la legislación electoral, desde 2017, apunta a extinguir la fragmentación partidaria. Con este cambio, aproximadamente 15 partidos (de los 33 que existen) no alcanzarían la cláusula de desempeño para las elecciones de 2022, poniendo más atención en los partidos que se fortalecen con la legislación<sup>10</sup>.

---

7 Las tasas de sindicalización también disminuyeron: en 2012, el 16,1% de los trabajadores ocupados estaban sindicalizados en Brasil. En 2019 (las últimas cifras publicadas por el IBGE), este contingente fue solo del 11,2%. La caída entre 2012 y 2017 fue del 1,7%. La caída entre 2017 y 2019 fue del 3,2%. Este porcentaje representa aproximadamente 2,5 millones menos de trabajadores bajo la representación formal de los sindicatos en Brasil. La caída de las tasas de sindicalización es un fenómeno más rápido que la caída de las tasas de ocupación. Las razones del desmantelamiento de la estructura sindical son relevantes para explicar la abrupta caída de sindicalizaciones después de 2017. A fines de 2020, Brasil tenía más de 76 millones de personas en edad de trabajar fuera del mercado laboral, además de 33 millones de trabajadores informales. Entre los 52 millones de trabajadores formales, en un análisis optimista, es posible decir que solo el 20% de ellos representan a miembros del sindicato, lo que corresponde al 6% de la fuerza laboral brasileña. Disponible: <<https://bit.ly/2RPIAL9>>.

8 En 2020, se presentaron 846,433 demandas relacionadas con el trabajo en los tribunales. La reforma y la pandemia llevan los reclamos laborales al número más bajo desde 2014. Disponible: <<https://bit.ly/3xaN2V5>>.

9 SOUZA ALVEZ, Narana; DA SILVA GOULART, Janimara. (2019), “Reforma trabalhista: garantia de acesso à justiça e sua gratuidade”. Revista Direitos, trabalho e política social, Cuiabá, V. 5, n. 9, p. 173-196, jul./dez. 2019.

10 En este sentido, a partir de la reforma electoral aprobada en 2017, se prevé que el partido que no alcance el 2% del total de votos en las próximas elecciones para diputado federal perderá el derecho al presupuesto del fondo del partido y al tiempo publicitario en radio y televisión. La legislación establece que el piso aumentará progresivamente hasta 2030, cuando el porcentaje mínimo para superar la barrera será del 3% de los votos para diputado federal, siempre que el nivel se alcance en al menos nueve estados. Pero, no alcanzar los parámetros de la cláusula no implica la extinción automática del partido sin los recursos la leyenda corre el riesgo de estar al borde de la inanición. Cf. MATOS, Alisson. “Novas regras ameaçam a sobrevivência de partidos tradicionais em 2022”. Carta Capital, Política. 1ro de janeiro 2021. Disponível: <<https://bit.ly/32sKzXR>>.

Las organizaciones no gubernamentales vivieron un ciclo de cooperación con el gobierno y hoy se encuentran en gran vulnerabilidad institucional. Se convirtieron en objeto de ataques y acusaciones de ser áreas cooptadas por los derechos humanos (con significados peyorativos y supuestos intereses espureos) por parte del gobierno federal. Un ejemplo fueron las acusaciones del presidente Bolsonaro contra las ONG, indicando que estaban detrás de los incendios en la Amazonia<sup>11</sup>. En la misma línea, el general Villas Boas declaró en su reciente libro de conversaciones: “Hubo una orquestación que involucró a la prensa dominante, agencias gubernamentales, ONG y algunos líderes del propio pueblo indígena”<sup>12</sup>. El movimiento contra la sociedad y especialmente contra la participación social es una pauta para el gobierno, castrando todo tipo de activismo, manifestaciones públicas y movimientos sociales que lo molesten en su apuesta por la destrucción estructural.

El Decreto 9759/2019<sup>13</sup>, al inicio del gobierno de Bolsonaro, promovió la extinción de los órganos colegiados (consejos, comités, entre otros) y estableció sus limitaciones, espacios imprescindibles para la participación social en la gestión pública a nivel federal. Desde la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 6121, se descartó la posibilidad de que el titular del Ejecutivo pudiera extinguir los órganos colegiados. Pero los atentados cambiaron su estrategia vaciando los concejos tanto sus funciones como representación social, alterando

---

11 BORGES, Stella; MADEIRO, Carlos. “Sem prova, Bolsonaro acusa ONGs de estarem por trás de queimada na Amazônia”. UOL, Brasil. Meio Ambiente. 21 de agosto 2019. Disponível: <<https://bit.ly/3uV2dQe>>.

12 CASTRO, Celso (org.). (2021), General Villas Bôas: conversa com o comandante. Rio de Janeiro, FGV Editora, p .116

13 Cf. <<https://bit.ly/3eg6W8j>>.

más de 90 concejos mediante decretos específicos<sup>14</sup>. Esto pone en evidencia, un minucioso trabajo antidemocrático para reducir los espacios de participación, debate y control de las políticas públicas en la sociedad, contrario a la Constitución.

Las universidades, por su parte, son vistas como una élite alejada de la vida cotidiana a pesar de los avances en políticas afirmativas y políticas de expansión e internalización. Por un lado, desde el golpe de estado de 2016, solo mirando el presupuesto nacional, las áreas de educación y salud han sido las más atacadas y reducidas. En palabras de Dweck<sup>15</sup>: “El objetivo principal del Techo de Gasto aprobado en la Enmienda Constitucional No. 95/2016 (EC 95) es reducir el tamaño del Estado brasileño, a través de la contracción del gasto público federal, que imposibilitará la prestación de servicios y la promoción de los derechos sociales y aumentará la desigualdad en Brasil”<sup>16</sup>.

Por otro lado, el anti-intelectualismo (como parte del movimiento de ascensión de las “nuevas derechas”) es fundamental para desacreditar la educación y el conocimiento científico, un ámbito real de libertad de pensamiento y reflexión, un espacio de amenaza para el proyecto en marcha<sup>17</sup>. (No es una contingencia, por tanto, que, en tiempos de crisis de salud, sean necesarias las llamadas a la “confianza” e incluso la “fe” en la ciencia). El mercado y lo que se

14 Cf. <<https://bit.ly/3v1UmQJ>>.

15 DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? En: DWECK, E.; ROSSI; OLIVEIRA (orgs.) *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

16 DWECK, Esther. (2020), “Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos?” in DWECK, E.; ROSSI; OLIVEIRA (orgs.) *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo, Autonomia Literária.

17 STANLEY, Jason. (2018), *como funciona o fascismo: a política do "nós" e "eles"*. Porto Alegre: L&M.

suele llamar “iniciativa privada” atraviesan un período de recesión acompañado de la expansión de la acumulación de latifundios y de capital ficticio y especulativo.

Se trata de referirnos sólo a algunos aspectos de la precariedad de la sociedad civil brasileña, sin pretensiones de ser exhaustivos porque el abismo es inescrutable. Quizás el sentido más representativo de la relación entre el sector privado y el sector público en Brasil se encuentra en el planteamiento de Nelson Duarte<sup>18</sup>, en el libro “El orden privado”: el Estado es la organización del poder para el poder mismo. En otras palabras, la función del Estado es atender las necesidades del orden privado. En este sentido, no son los emprendedores precarios los que se beneficiarán.

### DERECHO SIN SOCIEDAD

La relación entre Derecho y sociedad en Brasil está, por tanto, marcada por un Estado que es un agente de intereses privados que no corresponden a dinámicas asociativas y, por el contrario, operan a través de la negación y disolución de la sociedad<sup>19</sup>. La base de la política en Brasil, a diferencia de las gramáticas comunes al estado moderno, no resulta de un contrato o pacto social. La noción de contrato presupone una forma de concebir el fundamento de la política en un proceso también de fundamento de una sociedad. El esquema básico de la legitimidad política del Estado moderno opera por la base política de una sociedad -porque está formada

---

18 DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.

19 La idea de disolución de la sociedad que utilizamos sigue la proposición de BROWN, Wendy (2019), *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo, Editora Filosófica Politeia.

por individuos con derechos- y por la concesión que esta sociedad ofrece en términos de poderes y autoridad al gobierno. La historia de las instituciones brasileñas define una negación duradera de este vector de poder político que emana de la sociedad al Estado<sup>20</sup>. Lo que resulta de nuestro proceso histórico es un Estado que conspira contra la sociedad y erosiona las condiciones de posibilidad de un contrato o pacto social.

Así, no tenemos un cuadro que pueda ser captado por las fábulas presentes en las teorías contractuales, mucho menos en la forma elaborada por Rousseau. La exigencia de Rousseau de que el Estado sea una instancia de organización de la voluntad general como fundamento del poder político define el vector de la soberanía como emanación de la sociedad. El pacto social, como lo define Rousseau, es una suma de fuerzas que se produce por agregación. Es este movimiento agregador y asociativo es el que está en la base del poder político. El gobierno es indistinguible del “cuerpo moral y colectivo” que lo compone<sup>21</sup>.

En líneas muy generales, es difícil vislumbrar un horizonte de consolidación de la relación entre derecho y sociedad para el caso brasileño que dialoga, aunque sea a distancia, como aspectos fundamentales de las figuraciones que fundaron las formas modernas de enmarcar esta relación<sup>22</sup>.

Entre estas figuraciones, quizás la que mejor se ajusta al caso brasileño es la centralidad del miedo a la muerte violenta como aspecto

---

20 Cf. CARVALHO, José Murilo de. (2008), *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

21 Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1973), *Do contrato social*. São Paulo, Abril, pp. 39.

22 Seguimos aquí la propuesta de BOBBIO y BOVERO (1986) quienes definen las matrices del legalismo y la teoría hegel-marxista como modelos de la relación entre Estado y sociedad en el pensamiento político moderno.

básico del poder político en Hobbes. La asociación entre individuos, según Hobbes<sup>23</sup>, es el resultado del miedo a la muerte y las heridas y se expresa por la obediencia al poder. En la perspectiva de Hobbes, el Estado sería el resultado de una disposición racional a la obediencia guiada por el miedo. La guerra de todos contra todos sería una posibilidad frenada por la razón y no un estado de cosas. El Estado no sería producto de una relación de fuerzas, sino de una suma de miedos. El poder en Hobbes es fuerza potencial y el miedo es el motor del orden. El resultado del proceso político brasileño no se expresa en la formación de un orden civil como hubiera esperado Hobbes. Al contrario, tenemos un Estado que ataca el orden civil y lo desintegra.

El pensamiento de Hegel sobre el derecho figura como otra perspectiva fundamental de las teorías sobre el Estado moderno. Hegel<sup>24</sup> rechaza las formulaciones abstractas de la ley natural. Así, el derecho no sería el resultado de un silogismo que parte del individuo como portador de derechos naturales, sino de un proceso dialéctico que es a la vez histórico y racional<sup>25</sup> y pasa por la experiencia humana concreta en diferentes ámbitos de pertenencia. Es por eso que Hegel define la realización del derecho como moralidad objetiva o ética<sup>26</sup>, compuesto por el círculo dialéctico que vincula los momentos de la familia, la sociedad civil y el Estado. El proceso de emergencia del Estado, en Hegel, no es el resultado de un contrato entre individuos abstractos en la base de una colectividad política, tal como la formula la ley natural.

---

23 HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Abril, 1974, p. 65

24 HEGEL, G. W. F. *Des manières de traïter scientifiquement du droit naturel*. Paris: Vrin, 1996.

25 Porque la razón es histórica y la historia es racional en Hegel. Lo que se expresa en la famosa fórmula: "Lo que es racional es real y lo que es real es racional" (Hegel, 1996, p. 36).

26 "Moralidad objetiva" y "ética" son las dos traducciones más consolidadas del concepto de *Sittlichkeit*, fundamental en la filosofía del derecho de Hegel (Ibid., p. 141).

Los horizontes del movimiento dialéctico del derecho también operan, sin embargo, a través de la lógica de procesos asociativos que resultan en instituciones. Por eso, Hegel define a la sociedad civil como el segundo momento del movimiento dialéctico de la moral objetiva. Según la perspectiva hegeliana, por tanto, un Estado que no nazca del desarrollo dialéctico y las contradicciones de la sociedad civil sería una especie de caja vacía, un cuerpo sin alma o un alma sin cuerpo. El marco legal que subyace a un Estado sin sociedad civil no sería más que lo que califica como “derecho abstracto”<sup>27</sup>.

El concepto de sociedad civil en Hegel se describe como un movimiento de complejización de las relaciones de interdependencia entre individuos que se expresan progresivamente en procesos asociativos. La sociedad civil se caracteriza de inmediato como un sistema de necesidades, en el que los individuos entran en relaciones que se configuran a partir de la búsqueda por satisfacer estas necesidades. Este sistema se vuelve más complejo y demanda la jurisdicción en reconocimiento de la necesidad de regular este sistema de deficiencias. Y la jurisdicción, finalmente, resulta en la institucionalización de la administración y la corporación. El derecho y el Estado serían, pues, resultado de los movimientos internos y las contradicciones de la sociedad civil.

Cuando se revisa el proceso histórico de fundación de las instituciones brasileñas, se obtiene un escenario en el que la población no corresponde a ninguno de los movimientos descritos por Hegel sobre la sociedad civil: ni un sistema de necesidades, que produciría una red de interdependencias y cooperación; ni la jurisdicción como una etapa más en la organización de este sistema de necesidades;

---

27 HEGEL, G. W. F. *Des manières de traiter scientifiquement du droit naturel*. Paris: Vrin, 1996, p. 39

ni la administración y la corporación, como germen del Estado y superación de la sociedad civil<sup>28</sup>.

La centralidad de la muerte violenta o evitable en la vida cotidiana brasileña corrobora empíricamente, más allá de la crisis de organización de la sociedad civil, el carácter disruptivo y violento de lo que llamamos sociedad brasileña. En este sentido, el concepto de Wacquant<sup>29</sup> del “Estado Centauro” es oportuno para una mejor comprensión de la situación. Un “Estado-Centauro”, que muestra caras opuestas en los dos extremos de la estructura de clases: es edificante y 'liberador' en la cima, donde actúa para apalancar recursos y ampliar las opciones de vida de los poseedores de capital económico y cultural; pero es penalizante y restrictivo en la base, cuando se trata de gestionar poblaciones desestabilizadas por la profundización de la desigualdad y por la propagación de la precariedad laboral y la inquietud étnica<sup>30</sup>.

Durante casi dos décadas, Brasil ha vivido con más de 40 mil muertes violentas intencionales registradas anualmente y durante una década con más de 50 mil casos anuales<sup>31</sup>. Estas muertes, cuando presentan un incremento en la serie histórica, se acentúan en la población negra, con baja entre la población blanca<sup>32</sup>. Si bien la curva de muertes intencionales violentas se mantiene en niveles inaceptables, la expansión de la población carcelaria es constante,

---

28 HEGEL, G. W. F. *Des manières de traiter scientifiquement du droit naturel*. Paris: Vrin, 1996.

29 WACQUANT, Loïc. (2012), *Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente*. En: *Caderno CRH*, Salvador: (v. 25, n. 66, Set./Dez., 2012), p. 505-518.

30 WACQUANT, Loïc. (2012), “Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, Set./Dez.

31 Cf. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. (2020), *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, FBSP.

32 *Ibid.*, p. 12.

con más de 700 mil personas encarceladas en 2019, 66.7% de estas personas negras<sup>33</sup>. En este sentido, en Brasil el Estado Centauro, no humanizado, parte primero con la prisión, y luego, lentamente, incorpora el debido proceso y derechos. En este escenario, en abril de 2021 entraron en vigor cuatro Decretos: 10.627, 10.628, 10.629 y 10.630, que juntos con otras medidas, aumentaron la cantidad de armas que puede poseer un ciudadano brasileño de cuatro a seis, permitieron el porte simultáneo de dos armas y también aumentaron la cantidad de municiones para coleccionadores, tiradores y cazadores<sup>34</sup>: Un festival de impunidad y promoción de la muerte.

Estas muertes no deben interpretarse como contingencias en relación con la normalidad política brasileña. Es posible decir que las muertes violentas intencionales son una mercancía política y operan como la base de un sistema en el que el poder de matar es la base del poder político y el Estado existe como expresión de este sistema <sup>35</sup>.Este escenario actualiza simultáneamente el genocidio de la población negra descrito por Abdias do Nascimento<sup>36</sup> y la existencia de un sistema político basado en el control local basado en el uso ilegal de la fuerza, analizado por Victor Nunes Leal<sup>37</sup> sobre la Vieja República como sistema coronelista<sup>38</sup>.

---

33 Ibid., p. 13

34 Disponible: <<https://bit.ly/2P1z3iX>>.

35 Rodrigues, 2018

36 NASCIMENTO, Abdias do. O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectivas, 2016.

37 LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

38 RODRIGUES et. al. (2018) realizan esta discusión teórica formulando una teoría social para entender los homicidios en la Bajada Fluminense (región del estado de Rio de Janeiro).

Las condiciones para que Brasil se convirtiera en el epicentro mundial de las muertes por la nueva pandemia de coronavirus estaban, por tanto, ya dadas por la centralidad histórica que tiene matar y causar la muerte. El genocidio pandémico en curso es en realidad un genocidio continuado por otros medios. Según datos oficiales del consorcio de medios de prensa, a finales de marzo de 2021, Brasil registró 12.577.354 casos y 314.268 muertes por COVID-19 desde el inicio de la pandemia. Destacando que el promedio diario de muertes en Brasil batió récords, superando los 3000<sup>39</sup>. Pero todavía existe la subnotificación. Según Asociación de Empresas Funerarias – ABREDIF<sup>40</sup>, Brasil ya superó la marca de las 5.000 muertes diarias, con derrumbes funerarios en algunas ciudades<sup>41</sup>. En este sentido, las solicitudes de ataúdes suman más de 110.000, existiendo la situación en algunas ciudades donde las empresas ya no son capaces de atender la demanda a la misma velocidad que los entierros en cementerios<sup>42</sup>. En este escenario, en la Cámara de Diputados está en marcha, como una forma de humanismo adverso, un proyecto de ley (PL 948) que se denominó “vacunas vip”<sup>43</sup>, que permite a las empresas adquirir y aplicar vacunas a sus empleados y socios incluso antes de que sean grupos prioritarios por inmunizar. Dado que pocas empresas pueden considerarse, en general, grandes empresas, entonces por diseño, la protección del último piso intenta convertirse en ley.

---

39 Brasil registra quase 2 mil mortes por Covid em 24 horas; média móvel passa de 2.600 por dia. G1, brasil. 29 de março de 2021. Disponível: <https://glo.bo/3szzrT3f>

40 Brasil já ultrapassou marca de 5 mil morte por dia. O globo, Brasil. 30 de março de 2021. Disponível: <https://glo.bo/3aGjttB>.

41 'Colapso funerário é o passo seguinte', diz Nicolelis sobre pandemia no Brasil. CNN, Brasil. 23 de março de 2021. Disponível: <https://bit.ly/3x6H1IX>.

42 Fábricas já acumulam pedidos para ao menos 100 mil caixões. Metrôpoles, Brasil. 28 de março de 2021. Disponível: <https://bit.ly/3sxGWdV>.

43 En Brasil se llama: camarote de vacinas.

En este proceso, por primera vez en la historia, los estados brasileños registran más muertes que nacimientos<sup>44</sup>. Rio Grande do Sul registró 15.802 muertes y 11.971 nacimientos en marzo de 2021. Estas cifras no solo ratifican una expresión del genocidio *in continuum* y la violencia en curso, sino también su gestión política conceptualizada por Achille Mbembe<sup>45</sup>. De esta manera, la forma en que el Estado, a través de sus políticas, decide, a cada minuto, quién vive y quién muere. Por un lado, hay una negativa por parte del gobierno a adoptar las medidas (económicas y sociales) necesarias para combatir la pandemia<sup>46</sup>. Por otro lado, como se ha descrito, cuando hay iniciativas, los datos indican un trato desigual para los pobres, negros e indígenas también en los servicios de salud, lo cual es fundamental en la pandemia. En este sentido, el trato especialmente cruel y asesino contra las comunidades indígenas generó denuncias en los más diversos ámbitos internacionales, en particular la denuncia a fines de 2019 en la Corte Penal Internacional, demostrando el genocidio continuo de la población de la floresta y el fuego en la Amazonía<sup>47</sup>.

### LA CRISIS DE LA CRISIS

La crisis en la relación entre derecho y sociedad debe entenderse como una crisis de la crisis, para seguir la clave

---

44 Cidades já somam mais mortes que nascimentos em desvio de curva que pode avançar em todo Brasil. El País, Brasil. 8 de abril março de 2021. Disponible: <<https://bit.ly/3tyYk3c>>.

45 MBEMBE, Achille. Necropolítica. São Paulo: n-2, 2019.

46 MEI, Eduardo. Pandemia e necropolítica brasileira: as forças repressivas e a gênese contínua do capital. En: MARTINS FILHO, João Roberto (org.), Os militares e a crise brasileira. São Paulo: Alameda, 2021.

47 Afonso Benites. Bolsonaro é denunciado por incentivar genocídio de indígenas. El País, Brasil. 28 de nov 2019. Disponible: <<https://bit.ly/3swYxT9>>.

interpretativa que João Trajano Sento-Sé<sup>48</sup> ha utilizado para analizar la crisis de seguridad pública en Brasil. La crisis en la relación entre derecho y sociedad está precedida por la crisis en la formación de la propia sociedad por el ejercicio del poder político que históricamente se ha estructurado de arriba hacia abajo. Teniendo en cuenta que se trata de una crisis de la crisis, necesitamos parámetros conceptuales que, para tener efectividad analítica, busquen lidiar tanto con las contradicciones formales o institucionales del derecho, así como con los problemas sociológicos de la formación de la sociedad brasileña. El escenario que tenemos que analizar es similar al terreno turbulento que Marx encuentra en Francia en el momento del golpe de Estado de Luís Bonaparte:

El período que nos ocupa abarca la mezcla más heterogénea de contradicciones flagrantes: constitucionalistas que conspiran abiertamente contra la constitución; revolucionarios abiertamente constitucionalistas; una Asamblea Nacional que quiera ser siempre omnipotente y parlamentaria; una Montaña que encuentra su vocación en la paciencia y se consuela de sus actuales derrotas con profecías de futuras victorias; realistas que son *patres conscripti* de la república y que se ven obligadas por la situación a mantener en el exterior las casas reales hostiles, de las que son partidarios, ya mantener en Francia la república que odian; un poder ejecutivo que encuentra su fuerza en su propia debilidad y su respetabilidad en el desprecio que inspira; una república que no es más que la infamia combinada de dos monarquías, La Restauración y la Monarquía de Julio, con etiqueta imperialista; alianzas cuya primera cláusula es la separación; luchas cuya primera ley es la indecisión; agitación desenfrenada y sin sentido en nombre de la

---

48 SENTO-SÉ, João Trajano, (no prelo), "A crise da crise da segurança pública no Brasil".

tranquilidad, los sermones más solemnes sobre la tranquilidad en nombre de la revolución; pasiones sin verdad, verdades sin pasiones, héroes sin hechos heroicos, historia sin acontecimientos; un desarrollo cuyo único motor parece ser el calendario, cansado por la constante repetición de las mismas tensiones y relajaciones; antagonismos que parecen evolucionar periódicamente hasta un clímax, solo para embotarse y desaparecer sin llegar a resolverse; esfuerzos presuntuosos y terror filisteo ante el peligro del fin del mundo, y al mismo tiempo intrigas mezquinas y comedias palaciegas interpretadas por los salvadores del mundo que, en su *laisser aller*, recuerdan más que el día del juicio final los tiempos de Fronda - el genio colectivo oficial de Francia reducido a cero por la astuta estupidez de un solo individuo; la voluntad colectiva de la nación, siempre que se manifiesta a través del sufragio universal, buscando su adecuada expresión en los enemigos empedernidos de los intereses de las masas, hasta encontrarla finalmente en la obstinación de un obstruccionismo. Si hay un período en la historia del mundo sin la menor relevancia, es este. Los hombres y los acontecimientos aparecen como Schlemihls invertidos, como sombras que han perdido sus cuerpos<sup>49</sup>.

Brasil atraviesa un contexto en el que la realidad se presenta con signos intercambiados, como Francia en la crisis golpista analizada por Marx. Pero aquí se trata de la crisis de la crisis, del regreso de los que nunca fueron. Todo esto en un escenario pandémico oportuno y cruel. El fragmento del “18 Brumario” de Marx es útil no solo por la analogía expresiva que podemos hacer entre las corrosiones políticas del golpe de Luis Bonaparte y el contexto golpista que comenzó en

---

49 MARX, Karl. O 18 Brumário de Luis Bonaparte e Cartas a Kugelmann. São Paulo: Paz & Terra, 1978. p. 41-42

2013, consumado en 2016 y profundizado en 2018 en Brasil.

El análisis que establece Marx es fundamental porque el temblor político, que produce tal conmoción de la realidad parece resultar en sombras que se alejan de sus cuerpos, es producto de las contradicciones y disputas entre clases sociales en medio de la consolidación del Estado moderno después de la Revolución Francesa. Marx analiza que el período histórico sin relevancia y marcado por errores se caracteriza por la existencia de una hibridación de estructuras de clases correspondientes del antiguo orden y el nuevo orden moderno del capitalismo industrial. En el caso brasileño, tenemos la contradicción entre un orden jurídico-institucional moderno y la permanencia de una estructura social que aún porta patrones característicos de colonialidad.

Como lo dijo Joaquim Nabuco<sup>50</sup>, la esclavitud sigue siendo un rasgo del orden y se expresa en lo que Almeida<sup>51</sup> llama contemporáneamente “racismo estructural”. Por si las permanencias del sistema esclavista y el colonialismo no fueran suficientes, el panorama brasileño sigue inmerso en la ola global del neoliberalismo y su fuerza destructiva en la sociedad, como acertadamente analiza Wendy Brown<sup>52</sup>.

Las periferias y márgenes del poder han producido históricamente estrategias alternativas de resistencia y organización social a los parámetros dominantes. Como argumenta Lélia Gonzales<sup>53</sup>, el sistema esclavista sufrió un “choque” y el elemento

---

50 NABUCO, Joaquim. O abolicionismo. Brasília: Edições Câmara, 2019.

51 ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

52 BROWN, Wendy. Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

53 GONZALES, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. En: Revista Ciências Sociais Hoje. Anpocs: (1984), pp. 223-244.

negro se volvió predominante en la cultura, como sería el caso del idioma en lo que ella llama “pretugués”. Lo mismo puede decirse de la música y el arte brasileños, cuyas expresiones relevantes involucran la afirmación de la cultura negra o afrobrasileña. Antonio Candido<sup>54</sup> ya había verificado que, a pesar de nuestros problemas de formación, en el campo de la literatura, la cultura brasileña logró construir un sistema nacional terminado y no subalterno.

Lo que la relación entre derecho y sociedad, o la crisis de la crisis, traen a esta reflexión de este tema es la preocupación de que se hace cada vez más urgente que se logre dar en el campo de la política el “choque” que se logró dar en el campo de la cultura. Los horizontes del romanticismo con énfasis en la cultura como elemento constitutivo de la política deben encontrar su término real e institucional, en una perspectiva en la que la valorización cultural significa también poder político y un cambio en la relación de fuerzas en éxtasis, es decir, en relaciones de clase<sup>55</sup>. Si, por un lado, se logra tener un arte nacional fuerte que supere progresivamente las contradicciones de la esclavitud y el colonialismo.

Por otro lado, no se ha logrado detener el genocidio negro, al contrario, se acelera, se combina con el genocidio pandémico y con el hiper-encarcelamiento de la población negra y con la hiper-precarización del trabajo, resultando en la actualización neoliberal de la esclavitud. Es necesario, por tanto, que las estructuras políticas sean tomadas por el “choque” que rompe las condiciones del *statu quo* en el contexto de la relación entre derecho y sociedad.

---

54 CANDIDO, Antonio. Formação da literatura brasileira. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

55 Sobre o romantismo e a política, cf. LÖWY, Michael; SAYRE, Robert. (2015), Revolta e melancolia. São Paulo, Boitempo.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se propuso en un inicio, es necesario reflexionar sobre el problema de la relación entre derecho y sociedad. Y es fundamental tomarse en serio la reflexión sobre el término “sociedad” en esta relación, para contener realmente los valores democráticos. ¿Cuánta sociedad hay en Brasil, o al menos lo que la ciencia política llama sociedad civil?

En la actualidad, la participación social en diferentes sectores se reduce, desarticula, elimina, invisibiliza y confunde. Sindicatos, consejos, espacios de reflexión como las universidades, son espacios que desde las más diversas formas se están reorientando, reduciendo, controlando o cooptando. El Estado es un agente de intereses privados que no se corresponden con dinámicas asociativas y, por el contrario, operan a través de la negación y disolución de la sociedad.

La centralidad de la muerte violenta o evitable en la vida cotidiana brasileña corrobora empíricamente, más allá de la crisis de organización de la sociedad civil, el carácter disruptivo y violento del orden político y social brasileño. El Estado brasileño, en su configuración actual, que aglutina fuerzas militares y milicianas, profundiza su carácter de gabinete de las élites en guerra contra la sociedad. De este modo amplía su capacidad para ser operador de lo que Achille Mbembe<sup>56</sup> llama necropolítica. En Brasil, el Estado, a través de sus políticas, decide, a cada minuto, quién vive y quién muere. Desde el precipicio político brasileño, en la actualidad asistimos a un escenario donde el hambre vuelve a ser un problema central. Cerca de 19 millones de brasileños enfrentaron hambre

---

56 MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: n-2, 2019.

en el último trimestre de 2020, según datos de la encuesta Mira el Hambre<sup>57</sup>. Más de la mitad de los hogares brasileños –55,2% o 116,2 millones de personas- experimentan algún grado de inseguridad alimentaria según la encuesta<sup>58</sup>. Una tragedia anunciada.

El horizonte que se presenta como crucial en la relación entre derecho y sociedad no es, por tanto, el de la judicialización de la política, sino el de la politización del derecho. En ningún caso, se trata de politización como en el caso de la operación Lava-Jato, que constituye una fuerza corrosiva para la política, y restauración conservadora por otros medios. Sino una politización en lo que todavía queda de democracia bajo los escombros del neoliberalismo, esté al servicio de las fuerzas democráticas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ANDREWS, Christina W. (2005), Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana. En: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: (v. 48, n. 2, 2005), pp. 271.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0. En: ANTUNES, Ricardo (org.), Uberização, trabalho digital e indústria 4.0. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

ARANTES, Paulo Eduardo. Providências de um crítico literário na periferia do capitalismo. En: ARANTES, Paulo Eduardo e ARANTES, Otília Beatriz Fiori. O sentido da formação: três estudos sobre Antonio Candido, Gilda de Mello e Souza e Lúcio Costa. São Paulo: Paz & Terra, 1997.

---

57 Para no hablar del período que puso fin a la asistencia emergencial o la nueva asistencia emergencial de 26 dólares mensuales.

58 Disponible: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2021/04/06/A-fome-que-atinge-19-milh%C3%B5es-de-brasileiros-na-pandemia>>.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Brasília: Editora Brasiliense, 1986.

BORGES, Stella; MADEIRO, Carlos. Sem prova, Bolsonaro acusa ONGs de estarem por trás de queimada na Amazônia. En: UOL, Brasil. *Meio Ambiente*. (Ago. 2019).

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CANDIDO, Antonio. *Formação da literatura brasileira*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, Celso (org.). *General Villas Bôas: conversa com o comandante*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.

DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? En: DWECK, E.; ROSSI; OLIVEIRA (orgs.) *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP, 2020.

GONZALES, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. En: *Revista Ciências Sociais Hoje*. Anpocs: (1984), pp. 223-244.

HALL, Peter. A. e TAYLOR, Rosemary C. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. En: *Political Studies*, (nº XLIV, 1996), pp. 936-957.

HAMILTON, Madison e Jay., *O Federalista*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984

HEGEL, G. W. F. *Des manières de traiter scientifiquement du droit naturel*. Paris: Vrin, 1996.

HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. São Paulo: Martins

Fontes, 1997.

HOBBS, Thomas. O Leviatã. São Paulo: Abril, 1974.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

LÖWY, Michael; SAYRE, Robert. Revolta e melancolia. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, Karl. O 18 Brumário de Luis Bonaparte e Cartas a Kugelmann. São Paulo: Paz & Terra, 1978.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. São Paulo: n-2, 2019.

MEI, Eduardo. Pandemia e necropolítica brasileira: as forças repressivas e a gênese contínua do capital. En: MARTINS FILHO, João Roberto (org.), Os militares e a crise brasileira. São Paulo: Alameda, 2021.

NABUCO, Joaquim. O abolicionismo. Brasília: Edições Câmara, 2019.

NASCIMENTO, Abdias do. O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

RODRIGUES, André et. alli. Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, mercado, criminalidade e poder. Rio de Janeiro: ISER, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. São Paulo: Abril, 1973.

SENTO-SÉ, João Trajano, (no prelo), A crise da crise da segurança pública no Brasil.

SOUZA ALVEZ, Narana; DA SILVA GOULART, Janimara. Reforma trabalhista: garantia de acesso à justiça e sua gratuidade. En: Revista Direitos, trabalho e política social. Cuiabá: (v. 5, n. 9, jul./dez. 2019), p. 173-196,

STANLEY, Jason. Como funciona o fascismo: a política dos "nos" e "eles". Porto Alegre: L&M, 2018.

WACQUANT, Loïc. (2012), Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. En: Caderno CRH. Salvador: (v. 25, n. 66, Set./Dez., 2012), p. 505-518.

# **EPIDEMIA Y TRANSICION POLITICA EN EL ECUADOR DE MORENO: CONVERGENCIAS DE VARIAS CRISIS Y CAPACIDADES ESTATALES**

Julio Paltán López

## **NEODESARROLLISMO CORREISTA Y CAPACIDAD ESTATAL**

Tras una década en el poder 2007-2017 y tras haber ganado varias elecciones Rafael Correa y su proyecto denominado como *Revolución Ciudadana*, dejó en Ecuador un legado de un Estado grande, activo y apretantemente depurado de presiones sociales o corporativas de las elites y movimientos populares en aras de lograr su autonomía, profesionalización y tecnificación. Aparente, pues si bien se enemistó de algunas elites, se mantuvieron acuerdos con otras. Se inauguró un nuevo ciclo político cimentado sobre el cansancio del anterior régimen de partidos vigente desde la transición democrática 1979 (año en el que la dictadura militar dejó el gobierno) y al que se le atribuyeron el origen de todos los males nacionales.

Desde una óptica nacionalista, modernizadora y de izquierda la *Revolución Ciudadana* tomó al Estado como eje central de las reformas y del cambio social dentro de lo que el discurso definía como el Buen Vivir, un estado de derechos sociales que buscaba refundar el país sobre la base de una nueva Constitución aprobada en plebiscito en septiembre de 2008 y sobre la base de un liderazgo carismático, modernizador y confrontativo del joven presidente Correa. La recuperación del Estado quería reconstruir el poder que

haga posible que este asumiera la coordinación social, asumiendo la rectoría de la agenda pública y la defensa del interés general (Ramírez, 2014).

El colocar el Estado como instrumento del cambio implicó que la inversión pública aumente significativamente, alimentada en los altos ingresos tributarios y sobre todo en los altos precios del petróleo, que es el la materia prima que sostiene en buena medida al Estado y a la economía ecuatoriana. Entre 2009 y 2013 el precio del barril de petróleo osciló 70\$ USD y 110\$ USD (Polga y Sánchez, 2018). Así ingresaron al fisco 96.629 millones de dólares de 2007 a 2015 (Hidalgo y Hurtado: 135). Además el retorno de la fuerza estatal se financió en la presión tributaria y créditos con China que alcanzaron elevadas cifras cercas al 40% del PIB. Gracias a ello se desató una gran inversión pública, la cual se plasmó en un proyecto de modernización tecnocrático neodesarrollista con amplias obras públicas. El tamaño del Estado llegó al 44 del PIB según al FMI, en 2013 siendo el motor del crecimiento (The Economist, 2015). La inversión pública llegó al 15% en 2013 y la inversión social llegó al 9,2% del PIB en 2014. Esto se plasmó en aumento de infraestructura pública estatal, cobertura en educación, salud, subsidios y vivienda (Hidalgo y Hurtado: 144-146). Los salarios del sector público se triplicaron de 3.161 millones en 2006 a 9.6 millones de dólares en 2014 (Polga y Sánchez, 2018). Pero mucha de esta inversión tras la sucesión presidencial de 2017 se reveló que adoleció de corrupción, errores técnicos y despilfarro.

Respecto al aumento de las capacidades estatales, entendida como la profesionalización y autonomía de sus burocracias al estilo weberiano junto a reformas administrativas en aras de lograr mayores niveles de penetración socio territorial y eficacia en sus servicios,

si se dieron avances, aunque no firmes ni generalizados en todo el aparato estatal. Hubo aumento del poder central del ejecutivo quien fue sometido a una amplia reestructuración de sus funciones. Pero pese al aumento del tamaño del Estado, a la reestructuración y a su fortalecimiento relativo, este no dejó de depender de la bonanza petrolera, convivió con el uso patrimonial y en beneficio de Correa y su corte de allegados conformada por alta burocracia, asambleístas y familiares del ex presidente.

Correa imprimió una gestión asentada en lo tecnocrático, mediático y autoritario más que un apoyo popular organizativo o en su nuevo partido Alianza País, el cual siempre fue una organización sumida en faccionalismo y pugnas internas por poder, con cuadros de distinto origen y carente de estructura interna, renovación de cuadros, formación y fue siempre una organización funcional al fuerte liderazgo caudillista del presidente Correa. Ya desde la Asamblea Constituyente el gobierno rompió con varias organizaciones, movimientos y figuras de izquierda ecuatoriana que al inicio lo habían acompañado y apoyado a subir al poder en 2006 como el Movimiento Popular Democrático MPD de signo maoísta, Pachakutik expresión partidaria de los pueblos indígenas fundada en 1996, ecologistas, movimientos sociales, activistas y otras figuras que incluso habían fundado Alianza País en 2005 y proyectaron a Correa a la presidencia en 2006.

Llegaron a desarrollarse cinco tendencias en el seno de oficialismo que imprimían su sello en las políticas gubernamentales y en la gestión y que asemejándolo a los regímenes nacional populares clásicos buscó tender puentes con los diversos estratos y clases sociales nacionales en un equilibrio político frágil y sostenido por la apabullante maquinaria publicitaria del régimen y el liderazgo carismático de Correa. Estas facciones se las puede clasificar en:

- i. El círculo presidencial íntimo y preferido por Correa, ligado a los grandes negocios, empresas públicas, sector energético, mega minería y empresas de comunicación que se enriqueció mediante escandalosos casos de corrupción que la justicia sentenció años después.
- ii. Una tendencia ligada a la modernización tecnocrática del Estado, de sus capacidades y a las políticas económicas neo desarrollistas que revivían el sueño industrializador cepalino inspirado en el esquema surcoreano de la economía del conocimiento y que reposaba en el control de las universidades ecuatorianas. Buscando que el Estado lidere la industrialización y desarrollo tecnológico (de la Torre, 2015).
- iii. El empresariado de la industria nacional (actor funcional a la política económica oficial neo industrializador por sustitución de importaciones), la construcción, el comercio importador y el agronegocio que poseían figuras afines en el gobierno. Sectores económicos que gracias a la inversión pública, a la estabilidad macroeconómica y al boom consumista dado entre 2005-2014 crecieron.
- iv. Sector conservador ligado al Opus Dei que incidió en políticas de género y sexualidad.
- v. Facciones de izquierda que provenían de movimientos sociales, viejos partidos de izquierda, jóvenes profesionales, intelectuales y activistas.
- vi. Una base social de seguidores devotos de la figura de Correa.

El movimiento oficialista Alianza País y Correa –en su última gestión 2013-2017- configuraron un estilo de gobierno opaco, punitivo, arbitrario, confrontador, represivo hacia la sociedad civil, medios

de comunicación y que se tomó las instancias de control y los otros poderes del Estado como la Justicia, Consejo Nacional Electoral y entes de fiscalización que hicieron silencio ante las numerosas denuncias de corrupción gubernamental. Ello gracias a que Correa y su sequito controlaron la entidad que nombra a las autoridades de control como es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, establecida como novedosa quinta función del Estado en la Constitución de 2008. Entidad concebida como otro poder del Estado en la constituyente de 2008 para en teoría empoderar a la sociedad, promover la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. En los hechos poco o nada de eso ocurrió, pues la Constitución de 2008 avaló un esquema de concentración de poder y muchos roles en el ejecutivo con un hiperpresidencialismo.

El gobierno de Correa se sostuvo además en los altos niveles de popularidad a lo largo de sus diez años como presidente, aunque en los últimos años decaía y gracias a que en la legislatura 2009-2013 tuvo mayoría que se amplió en la de 2013-2017 de modo aplastante. Pero la *Revolución Ciudadana* perdió a la clase media urbana y sufrió su primera derrota en las elecciones locales de 2014 cuando perdió las alcaldías de la gran mayoría de capitales de provincia y las grandes ciudades. Aquí lo local se rebeló ante el agigantado poder central que no lo comprendió y pretendió imponerse. Si bien el Estado central impulsó obras públicas, mantuvo la pobreza rural y fue tosco en la implantación de proyectos extractivos y mega obras, demostrando incapacidad de responder a los problemas de coordinación institucional y de implementación de políticas en los diversos territorios de la geografía ecuatoriana.

Para 2015 ya se manifestaron problemas económicos ligados a la caída del precio del petróleo, aumento de la protesta anti gubernamental y un terremoto en 2016 en las provincias costeras de

Manabí y Esmeraldas. Esto implicó déficit fiscal que se fue subsanando con un aumento de la deuda mediante emisión de bonos, en 2014 se empeñó de 44.000 onzas oro a Goldman Sachs a cambio de recibir un crédito de 580 millones de dólares (oroyfinanzas.com), uso de créditos del Banco Central y prestamos muy onerosos con China a cambio de petróleo. El ajuste al tamaño del Estado no se dio salvo pocos despidos de funcionarios públicos y algunas pocas medidas de ahorro en la administración, pues no se quiso afectar servicios públicos sino la inversión gubernamental. Pero los problemas fiscales fueron heredados al siguiente gobierno. 2017 serró con déficit y para mayo de 2018 la deuda pública llegó a USD 58 980 millones, equivalente al 57% del PIB (Diario El Comercio, 18-05-2018).

### **TRANSICIÓN POLÍTICA DEL MORENISMO**

Tras haber descrito en rasgos amplios al gobierno de Correa a continuación se verá la doble transición política y en alguna mediada económica que emprendió el gobierno de Lenin Moreno y la ruptura entre Correa y su sucesor. Entre 2007 a 2013 el gobierno tuvo como vicepresidente a Lenin Moreno, un licenciado, empresario y ex militante de juventud en el guerrillero Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Moreno mientras fue vicepresidente se encargó de la política social de las discapacidades con logros significativos y fue leal al entonces presidente Correa. Durante 2013 a 2017 Moreno tímidamente fue crítico de algunas de sus polémicas decisiones y estuvo alejado del último gobierno de Correa donde fue Jorge Glass el vicepresidente. Estuvo ausente pues fue enviado como delegado a Ginebra a una misión de Naciones Unidas para las discapacidades. Ya que Moreno es una persona discapacitada desde 1998.

En las elecciones presidenciales de 2017 Moreno fue el candidato oficial pese a que el último vicepresidente: Jorge Glass era el ungido y favorito sucesor de Correa. Glass como vicepresidente se había encargado de la reestructuración de los sectores energéticos como petróleo, gas y la construcción de mega plantas de hidroelectricidad, más las encuestas no lo favorecían. Así pragmáticamente se postuló a Moreno como sucesor presidencial, quien de acuerdo a los estudios de opinión — siempre consultados y empujados por el gobierno de Correa y sus influyentes gurús comunicacionales — gozaba altos niveles de popularidad. Jorge Glass fue proclamado vicepresidente en una asamblea partidaria en Quito en la que aparte de Correa, la alta burocracia y la militancia dura apoyaban su nominación en un partido oficial que para entonces tenía más de altos funcionarios que de organización social. Así Moreno fue postulado para presidente y Glass como su compañero, pese a que Moreno no mostraba simpatía hacia Glass y ambos hicieron campaña separadamente. También el ex candidato oficialista derrotado a la reelección para la alcaldía de Quito: Augusto Barrera se plegó a Moreno y dio la espalda a Correa desde 2014.

Para estas elecciones ya aparecieron las denuncias de grandes corruptelas hacia los altos cuadros del oficialismo y hacia el vicepresidente Glass, quien se fue convirtiendo desde la campaña presidencial en una pieza incómoda para Moreno. Glass representaba la ortodoxia del oficialismo, la garantía de continuidad del régimen y era la figura sobre los que se parapetaron los oficialistas duros. Durante la campaña de 2017 Moreno fue tímido, huyó del debate, se rodeó de colaboradores que no eran del grado de Correa y su plan de gobierno fue simple e incluso tenía elementos demagógicos. Eran signos de una agenda oculta y de ruptura.

Tras unas elecciones ajustadas, cuestionadas por fraudulentas y sometidas a contabilidad después del balotaje de abril de 2017, Moreno ganó la presidencia con diferencia ínfima, sobre el banquero guayaquileño Guillermo Lasso (miembro del Opus Dei) y su partido CREO. Lasso es representante de la derecha empresarial moderna, con valores católicos conservadores, un credo político liberal-democrático, pro emprendimiento y adverso al estatismo. Los resultados de las elecciones revelaron el retorno al viejo clivaje costa-sierra y urbano-rural y popular –clases medias y altas que hasta antes de la llegada de la *Revolución Ciudadana* caracterizó a Ecuador. Lasso ganó en la sierra y amazonia, en las ciudades y en los barrios medios y altos de todo el Ecuador. Moreno en la costa, en los estratos populares, rurales y semi urbanos. Por lo ajustado de los resultados electorales el país estaba dividido en dos mitades y agresivamente crispado entre sí, pues las calles fueron testigos de la movilización social contra Moreno, quien ganó la presidencia con 51,16% de votos y CREO quedó segundo con 48,84% de la votación nacional ([www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec)).

El presidente Moreno emprendió cambios desde que asumió el poder en mayo de 2017 con otro estilo de comunicación, con austeridad, fiscalización y revisión de contratos y obras, diálogos hacia todos los grupos sociales y políticos y distendiendo las relaciones con movimientos sociales, las elites y periodistas. Así según el gobierno hubo 23 procesos de diálogo, 444 eventos que abordaron 180 temáticas (Gobierno de la República del Ecuador, 2017). A los empresarios convocó a un gran diálogo público-privado dentro del Consejo Productivo y Tributario liderado por una mujer del alto empresariado guayaquileño. Este último hecho alarmó a la ortodoxia izquierdista de Alianza País y así se empezó a agrietar el campo oficialista entre el reformismo de Moreno y la

feligresía correista que denunciaba desviación y traición.

La caída del vicepresidente Glass tras la decisión de Moreno de apartarlo en agosto de 2017 y su acusación como corrupto en la trama de sobornos de la constructora brasileña Odebrech por una Fiscalía que actuaba sin presión de Correa, enervó más a la ortodoxia correista que ya amenazaba con destituir a Moreno de Alianza País e hizo retornar a Correa apenas había salido a Bélgica, para que su mano dura como caudillo arregle la ruptura de Moreno, cosa que no ocurrió pues Moreno se alejó y enemistó a Correa. Así Alianza País se dividió entre duros (correistas) y blandos (morenistas). La ruptura se oficializó tras el fallo en diciembre de 2017 de la Corte Nacional de Justicia de sentenciar a seis años de cárcel a Glass junto a ex ministros correistas por la trama de la constructora brasileña Odebrech y de actos corrupción en la estatal petrolera ecuatoriana PETROECUADOR. El correísmo quien manejó la Justicia y defendió a los suyos, estaba alarmado y enfurecido. Toda reforma política implica cambio en la correlación de fuerzas entre los duros y blandos de un régimen y un desplazamiento de poder de los primeros en su interior.

La ruptura con Glass y por consiguiente con Correa y de su círculo de influencia y poder, los acercamientos con sectores sociales, populares, con los medios de comunicación privados, con las elites y la derecha (Lasso y el ex alcalde Jaime Nebot de Guayaquil de Partido Social Cristiano) que habían sido atacados por Correa, dialogo, fiscalización, combate a la corrupción y una consulta popular que ganó Moreno a inicios de 2018 para revertir los aspectos más controversiales de su gobierno como leyes de herencias, medio ambiente, cambios en la composición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sanción a la corrupción y desmonte del autoritarismo, fueron la estrategia que empleó Moreno para distanciarse y romper de su antecesor así como

de los grandes pilares de su régimen y elaborar una transición política.

En la consulta popular de 2018 Moreno ganó con alrededor del 60% en las siete preguntas propuestas. La sociedad sedienta de un esquema de gobierno donde imperase la división de poderes, la ausencia de confrontación, la fiscalización y el combate a la corrupción aplaudía estos hechos. De esta manera el régimen morenista fulminó a la tradición nacional-populista, autoritaria, tecno-burocrática y confrontativa de su antecesor Correa y aseguró una volátil base de apoyo plural, lo que le dio altos índices de popularidad que llegó a 45,9% en junio de 2018, aunque con caída pues en agosto de 2017 estaba en 77% (euronews.com).

La oposición de izquierda y derecha lo celebró y empezó a presionar más y a exigir más combate a otros casos de corrupción, depuración radical del gabinete y a otras demandas largamente reprimidas. Así el empresariado pidió el fin del modelo económico, menos impuestos y más acuerdos comerciales, quienes junto a los demás estamentos sociales impulsan sus demandas en un ambiente político de apertura y liberalización. Síntomas de una transición política según Shmitter y O'Donnell (O'Donnell y Shmitter, 1988). Pues todo régimen reformista de transición como el de Moreno son por su propia naturaleza objeto de grandes presiones y demandas y su base de apoyo débil o cambiante. De esta manera para las oposiciones fue insuficiente lo que había hecho Moreno, ya que se demandan amnistías y revisión de juicios para los perseguidos políticos del correísmo, la derogatoria de la ley de comunicación de 2013, modificaciones institucionales y reformas a la ley de Educación superior aprobada en la era correista. Parecía que el Ecuador veía un esquema de nuevo activismo social en detrimento de la anterior prevalencia del activismo estatal.

El Consejo de Participación Transitorio que impulsó la consulta popular estuvo compuesta por miembros de movimientos sociales,

gremios periodísticos y empresarios (en lugar de ser una instancia controlada por parte de una fuerza política cómplice de la corrupción ahora revelada). Esta función del Estado logró la destitución algunos altos funcionarios del régimen correista: el presidente de la Judicatura (órgano por miedo del cual el ejecutivo controlaba y vigilaba a jueces) entre otros como el Consejo Electoral. Así el aperturismo de Moreno se vio en la conformación de comités de expertos en varias políticas y áreas (como se lo ha hecho para revisar y auditar la alta deuda externa contraída bajo el correísmo) y también en la apertura del gabinete con la incorporación de un ex general experto en inteligencia y estrategia militar para la cartera de Defensa, a un experto petrolero para la cartera de Hidrocarburos y electricidad y la Cancillería la ha un diplomático de carrera. Pero también hacia una apertura del gabinete en los frentes económicos a figuras de las elites, del empresariado y economistas liberales.

Estudios sobre procesos de democratización corroboran estos fenómenos políticos. Así Huntington señaló que los aperturistas y quienes inician las negociaciones políticas son señalados de traidores por sus bases en el oficialismo y vistos con recelo en la oposición radical (Huntington, 1994). Y también en el caso de morenismo ecuatoriano ocurrió lo que señalaron O'Donnell y Shmitter al plantear que mientras la liberalización avanza, las presiones para la democratización, para indultos y la concreción de demandas sociales planteadas en los diálogos, también avanzan. Tal como observaron O'Donnell y Shmitter los blandos y la oposición convergen en sus intereses y la oposición sabe que si no juega el juego que los blandos han ofrecido –apoyar la consulta popular de 2018 en el caso del gobierno ecuatoriano- ellos pueden dar marcha atrás o pueden imponerse los duros (correistas) desplazando a oposición y a blandos (O'Donnell y Shmitter, 1988).

Pero con la ruptura entre correísmo y morenismo, AP no se

constituyó en una fuerza partidaria propia que sirva de sólido soporte al morenismo, ni tampoco Moreno como presidente del partido se encargó de reestructurarlo o dar lineamientos políticos y orientación a su bloque legislativo. El correísmo por su parte rompió y decidió conformar una nueva fuerza política propia que hizo de la victimización y la denuncia su tónica.

### **NAUFRAGIO DE LA TRANSICIÓN ECONÓMICA Y EL PARO DE OCTUBRE 2019**

Sin embargo en el frente económico Ecuador experimentaba estancamiento, crisis y deuda pública que se heredó desde los últimos años de la gestión de Correa. Pero el gobierno tomó tiempo en asumir los desafíos de la economía. Se habían consumido los 80.000 millones de dólares dejados por la bonanza petrolera de 2005-2015 y el fisco estaba en aprietos. Había que pagar 11.000 millones de dólares anuales en servicio de deuda (Visualpolitik, 8 de marzo de 2021).

Moreno prefirió esperar y tuvo que recurrir a emisión de bonos y deuda para poder concluir 2018, pues sin negociaciones políticas previas o nuevas configuraciones de poder entre los actores es probable que fracase toda reforma económica que se prenda hacer, de modo que recurrió primero a un fácil mecanismo de financiamiento como es contraer deuda. Demostró que primero son los arreglos políticos antes que ajustes económicos. Por ello las medidas económicas aparecieron después de la consulta popular de 2018.

Hubo tibias medidas de transición hacia un modelo económico de mercado libre palpadadas en el contenido de las políticas anunciadas por el gobierno de Moreno por medio de una ley productiva para controlar el déficit. Estas fueron: reducción del gasto y optimización del tamaño del

Estado, incentivos para la producción, alza de aranceles y equilibrio del sector externo por medio de incentivos tributarios (Diario El comercio, 3 de abril 2018). Además se estipuló poner límites al endeudamiento de manera gradual (Diario El Comercio, 29 de mayo 2018).

También se contempló anulación de multas y de intereses tributarios y la leve disminución del subsidio estatal a un tipo de gasolina. Si bien estas medidas recogieron parte de los pedidos del empresariado no implicaron un cambio drástico de modelo económico, pues se mantuvieron altos los aranceles y el retiro de algunos impuestos se anunció que sería gradual a la par que usó incentivos tributarios para atracción de inversión externa. Aunque Moreno se alejó del esquema neodesarrollista pues decidió que la reducción del déficit se lo resolverá por reducción del gasto público, el achicamiento del Estado y despidos de empleados públicos.

Para paliar la situación fiscal el gobierno anunció a inicios de 2019 créditos internacionales por 10.000 millones de dólares, reducción de salarios en funcionarios de alto rango y se fijó la meta de reducir el déficit al 1% en 2020 (Visualpolitik, 8-marzo-2021).

Moreno con los diálogos empresariales, así como con sus acercamientos hacia economistas liberales, a la diplomacia norteamericana, el FMI, con insertar ministros de procedencia empresarial (carteras de Trabajo, Industrias, Economía y Finanzas y Comercio Exterior) y con incentivos tributarios decretados en el verano de 2018 para el empresariado, gradual y tibiamente intentó cambiar de modelo económico. Para este verano el gobierno rompe con el ALBA y restableció la cooperación anti drogas con EEUU. Medidas que se calificaron como un viraje hacia la derecha pero sin que exista oposición a estas por parte de la izquierda partidaria y social, quienes bajaron la guardia al no sufrir la persecución de

Correa. De modo que Moreno tomó tales medidas sin oposición exceptuando el correísmo. Pues el eje estructural sobre el que se asentó la política ecuatoriana fue el de correísmo – anti correísmo más que izquierda – derecha.

Pero 2019 marcó una segunda etapa del gobierno de Moreno marcada por un deterioro y declive generalizado no solo de las condiciones económicas y fiscales sino también de la capacidad de conducción política de la crisis económica y luego en 2020 sanitaria. También implicó su unión y dependencia al FMI a sus créditos.

Como ya se anunciaba a inicios de octubre de 2019, se promulgó el decreto 883 en la que se adoptó medidas de flexibilización laboral y sobre todo se eliminaban de golpe los subsidios a la gasolina que en Ecuador existen desde 1974. La eliminación del subsidio conllevaba automáticamente el aumento de los costos de transporte público a escala nacional. Moreno ante la presión fiscal, sus acuerdos con el FMI, el déficit crónico y el problema de la deuda decidió adoptar una medida muy anti popular, pues el monto del subsidio a la gasolina que destina el fisco ecuatoriano es de 3.500 millones de dólares al año, el 3% de PIB y el 20% de los ingresos por exportaciones de petróleo (Visualpolitik, 8 marzo 2021).

La reacción de los sindicatos aglutinados en el Frente Unitario de Trabajadores y al poco tiempo de la poderosa Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador no se hizo esperar, fue súbita, masiva y radical al llamar a un paro nacional. A ella se sumaron estudiantes, barriadas urbano-populares, organizaciones radicales de izquierda juvenil, todo el poderoso gremio de la transportación, campesinos, agitadores y el correísmo. A los pocos días se sumó el movimiento indígena en la poderosa Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas

del Ecuador CONAIE.

Las medidas de octubre de 2019 marcaron el más agresivo punto de ruptura con el ya colapsado e insostenible modelo de desarrollo que se puso en vigor desde 2007. El déficit y endeudamiento insostenible arrastrado desde 2015 hacia inevitable el retorno de los ajustes que fueron recurrentes en las décadas de 1980 y 1990 en Ecuador y un viraje hacia un modelo económico más tibiamente liberal por la fuerza de los hechos. El fortalecimiento del dólar y el precio del petróleo por debajo de 60 dólares que desde 2015 golpeó a la economía ecuatoriana ya que el país desde el año 2000 emplea el dólar estadounidense como moneda.

La violencia de las manifestaciones y la respuesta masiva del paro que se convocó tras el decreto 883, el gobierno de Moreno demostró un gran error en la falta de procesamiento político e institucional o de diálogo previo del ajuste. Y demostró poca creatividad al no lanzar campañas de comunicación a la implementación de las reformas laborales y de la eliminación del subsidio a las gasolinas, sin implementarlas con gradualismo. Se demostró de parte de los jefes del gobierno de Moreno un desconocimiento de las dinámicas del mundo popular o en el tratamiento político con sectores populares. Quizá por eso en sus cálculos políticos ya se esperaban la reacción de la izquierda sindical - urbana anti neoliberal y anti FMI, pero no se esperaban la reacción del movimiento indígena a gran escala, desbordado, con episodios de violencia y que ya estaba desencantada por la nula concreción de los acuerdos que salieron de las mesas de diálogo que el gobierno impulsó desde finales de 2017, pues todo lo acordado en los diálogos se diluyó en la maraña burocrática. De hecho desde inicios del 2019 el influyente movimiento indígena preparaba un levantamiento en coordinación con gobiernos locales, juntas de agua y

presidentes de comunidades.

En lo que fue creativo el gobierno fue en sobrevivir, pues Moreno aplicó una audaz e inédita jugada al gobernar cómoda y tranquilamente desde la ciudad portuaria Guayaquil con el apoyo del Partido Social Cristiano y los empresarios. El gobierno de Moreno resistió porque contó con el apoyo estratégico de las FFAA, empresarios, medios de comunicación y del poder Legislativo. Los ex presidentes ecuatorianos Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005) cayeron porque perdieron el apoyo de los generales y el alto mando militar en medio de protestas o pugnas con el poder legislativo. La clase media en el paro de octubre no se la jugó por el gobierno y solo pidió desde un espíritu cívico paz y seguridad, no le importó el ajuste económico. Pero el caos, el miedo y la inseguridad ante los desmanes en la vía pública la asustaron y así pidieron más orden y defensa a la propiedad privada. Pues los temores a saqueos y desabastecimientos que efectivamente ocurrieron de parte de los manifestantes en algunos puntos del país la pusieron a la defensiva.

El paro se tornó violento con hechos vandálicos y delictivos que implicaron 11 muertos, tomas de lugares públicos e instalaciones de servicios, temor a desabastecimiento y de saqueos en el Ecuador, demostrando la fragilidad del pacto civil que da vida a la convivencia social y al contrato que da vida a un orden estatal y un sistema político. Pues el Estado quedó desbordado y se lo vio como un ente de frágil institucionalidad, ya que bastó una medida económica para que se incendie el país y el principio de autoridad estatal quede abatido, yendo los hechos más allá de una legítima y comprensible protesta.

Los días duros de octubre de 2019 en el Ecuador fueron los síntomas de una dolorosa, con remezones y mal conducida transición: de un modelo político nacional populista caudillista izquierdista, a un

esquema liberal democrático de consenso elitista y en lo económico de un neo desarrollismo estatista, a un tibio modelo de mercado empresarial. La naturaleza de los procesos de transición económica-política han sido siempre frágiles, pero se agravan en un país de pactos efímeros e instituciones débiles como Ecuador y sobre todo con una mala gestión política.

El paro finalizó con la derogatoria gubernamental del decreto 883 y la consecución de una mesa de dialogo entre el movimiento indígena y el gobierno con mediación de la Iglesia Católica y Naciones Unidas que no llevó a mayores consensos políticos. Moreno se desquitó luego, pues el ajuste cambio de forma ya que en julio de 2020 liberalizó la importación de combustible, dejó a libre flotación el precio de los mismos dentro de una banda de precios y aplicará el subsidio solo si el petróleo sube bruscamente de un mes a otro, para que la población no sienta el impacto. Se estima que el ahorro de esta nueva medida tomada sea de 1.000 millones de dólares anuales (Visualpolitik, 8-marzo-2021).

Tras el paro de octubre la credibilidad de la palabra del presidente Moreno cayó en 10% y 2019 terminó con un escuálido crecimiento económico de 0,1%, lo que demostraba el decaimiento de la economía ecuatoriana. Por tanto una inusitada movilización popular fuerte aunque compuesta por una gama vario pinta de actores en el paro de octubre de 2019 resistió violentamente al programa de ajuste económico (laboral y eliminación de subsidio a la gasolina) que el gobierno ha ido implementado entre retrocesos, errores, avances y rectificaciones.

### **EL IMPACTO DE LA PANDEMIA Y CAPACIDAD ESTATAL**

Si la crisis se venía venir por la insostenibilidad de modelo anterior a la crisis, el agravamiento del peso en el déficit fiscal y el

endeudamiento externo que se iba acumulando desde 2016, en 2020 la llegada de la pandemia del COVID 19 empeoró y amplificó masivamente la dureza de la crisis que ya no solo era fiscal y de abultado endeudamiento público sino económica, sanitaria y humanitaria. Las respuestas vinieron inspiradas por un grupo de conocidos economistas de línea ortodoxa que Moreno incorporó como asesores.

En mayo de 2020 la estrategia del gobierno ante las crisis sanitaria y económica fue promulgar una ley Humanitaria, acercarse al FMI, reducir el gasto público (pese a que la realidad obligaba a lo contrario) y renegociar la deuda externa.

Mediante apoyo del bloque morenista, el partido de centro derecha CREO y asambleístas independientes se aprobó la ley Humanitaria. En ella el partido de derecha Social Cristiano ligado al empresariado guayaquileño y el correísmo votaron en contra (El Comercio 16 de mayo 2020). La aprobación de esta ley fue conflictiva e implicó concesiones del ejecutivo que eliminaron las contribuciones que se exigían a empresas y empleados, así como la creación de un fondo de ayuda que en buena medida se nutriría de los recursos del préstamo del FMI. Puntos polémicos que reflejaron la renuencia a colaborar tanto de empresas y de trabajadores para con la crisis, argumentando ser víctimas.

En la Ley Humanitaria se tomaron las siguientes medidas sobre empleo y ayudas sociales: reducción de jornada laboral en base a acuerdos entre los empleadores y trabajadores sin que afecten al salario básico en caso de jornadas reducida, posibilidad de un contrato con jornadas de 20 a 40 horas semanales, garantía a la apertura de nuevos emprendimientos sin ningún tipo de requisitos, extensión de la seguridad social en las prestaciones de salud a partir de la declaratoria

de Estado de Excepción, prohibición temporal de desahucios, acuerdos de reprogramación de deudas con la banca y tarjetas de crédito, acuerdos empresarios para reprogramar sus deudas con acreedores y rebajas en el sistema de educación superior.

En plena pandemia el gobierno de Moreno suscribió un acuerdo con el FMI por 6.500 millones de dólares estipulados en ocho desembolsos: dos en 2020 por 4.000 millones de dólares, tres en 2021 por 1.500 millones y tres por 1.000 millones en 2022. A cambio el Ecuador se comprometió con implementar y aprobar leyes relacionadas con la transparencia fiscal, combate a la corrupción, defensa de la dolarización, reformas tributarias, mejora del manejo fiscal, publicación de declaraciones de funcionarios y en lo social cobertura social al 80% de familias con bajos ingresos.

En mayo del 2020, Moreno reduce gastos por USD 4 000 millones. Ajustando inversión, seguido de la masa salarial. Las medidas fiscales pretenden reducir el hueco fiscal en 12 000 millones de dólares. Antes de la pandemia, esta brecha estaba en 3 384 millones. Las finanzas públicas se complicaron porque los recursos petroleros cayeron 90% en abril frente a igual mes de 2019 y los tributarios, 38% en el mismo lapso (Diario el Comercio, 20-5-20).

En el campo de la renegociación de la deuda externa el gobierno de Moreno logró un triunfo al llegar a un acuerdo con los acreedores internacionales en una quita de 1.540 millones de dólares ante a los 17.375 millones de dólares emitidos en bonos, un periodo de gracia de cinco años en capital y un gran descuento en tasas de interés (El PAIS, 3-08-2020).

Pese a la aprobación de esta ley humanitaria, el impacto económico de la pandemia del COVID 19 implicó un decrecimiento

de -7% del PIB y un crecimiento de la pobreza en 32,4% en 2020 (Visualpolitik, 8-3-21; Diario el Comercio, 3-3-21). Las medidas del gobierno no fueron suficientes para combatir el desempleo y la caída de los ingresos. Ecuador es el país que menos apoyo fiscal entrega: US\$24,8 per cápita y 0,4% del PIB. Pues todos los países de la región salvo Ecuador, redujeron sus tasas de interés, otorgaron créditos y crearon políticas de protegieron al empleo (BBC octubre 2020).

La pandemia dejó para el 29 de marzo de 2021 11.880 muertos con confirmación de Covid-19 y 4.866 probables (primicias). Ante esto el Estado y sus sistemas sanitarios que habían recibido una fuerte inyección de recursos durante la gestión de Correa llegando Ecuador a 1,4 camas cada 1000 personas en 2016. O 24.054 camas disponibles en 633 establecimientos de salud a nivel nacional para 2019 (ecuadorencifras.gob.ec). Pero esta cifra se tuvo que ver aumentada con más camas hospitalarias durante la gestión de Moreno quien ha ido respondiendo lentamente a los requerimientos de insumos de la salubridad pública. Proceso de debilidad estatal que además se plasma en el hecho de que la vacunación de buena parte de la población tardará hasta finales de 2022.

Claramente la política económica de Moreno priorizada fue la fiscal, lo que conllevó el abandono de otras políticas públicas como la penitenciaria o ambientales, el deterioro de la infraestructura pública, la venta y liquidación de algunas empresas estatales y el descuido de la calidad en los servicios públicos. Ajuste fuertemente guiado por un criterio de los equilibrios fiscales y problemas del agudo déficit y endeudamiento. Todo esto con una débil estrategia de comunicación que valide o explique estas acciones.

Aquí se ha remarcado el paulatino desgaste político y económico, así como las vulnerabilidades del esquema neo desarrollista-estatista

y la gradual imposición por Moreno y su equipo de un esquema económico de ajuste ortodoxo blando y zigzagueante y un estilo de gobierno centrista y de búsqueda de consenso pero que perdió la capacidad de conducción política y de ejercer gobierno.

El entorno político y gubernamental empeoró con las acusaciones y juicios por corrupción en la red de hospitales de la seguridad social en plena pandemia y la renuncia de los altos colaboradores de Moreno a inicios de 2021, entre ellos el del ministro de salud que fue llamado para combatir el COVID 19 Juan Carlos Zevallos. Esto afectó a las capacidades estatales al final del gobierno, pues Zevallos fue acusado de estar implicado en vacunación anti COVID a personajes allegados y a miembros de las elites. Otras pérdidas fuertes fueron la renuncia del vicepresidente Otto Sonnenholzner y el juicio político en la Asamblea a la ministra de gobierno en noviembre de 2020 María Paula Romo que era un pilar político del gobierno de Moreno.

En consecuencia la transición morenista decayó, se perdió capacidad de gestión ante la epidemia y el control de la población, lo que devela un debilitamiento estatal al no poder penetrar en los órdenes sociales para saber contener la epidemia tras haber finalizado los tres meses de estado de excepción que constitucionalmente el Estado puede ejecutar. Además esta pérdida de capacidades se compaginó con salida de los altos funcionarios claves, el debilitamiento del gobierno, el debilitamiento en el que estaba el sistema sanitario público y su inoperancia.

## **CONCLUSIONES**

Ecuador experimentó una transición política en medio de un deterioro económico que no pudo ser revertido y que incluso se ahondó,

a la que se sumó la crisis sanitaria dejada por el COVID 19 en 2020 y sus secuelas que profundizaron más la pobreza, el decrecimiento, cierre de empresas y desempleo. Pero la convergencia de las crisis económica y sanitaria se encontró a un Estado con una administración y un gobierno ya debilitado y sin base partidaria ni popular tras el paro de octubre de 2019, con renunciaciones de altos funcionarios (vicepresidentes y ministros), sin apoyo político y sin un claro liderazgo y capacidad de conducción ante las crisis. Por lo que Estado y sociedad tuvieron que vérselas en una situación de fragilidad institucional y sin suma de esfuerzos de parte de los principales actores colectivos para afrontar las crisis pues tanto sindicatos como patronales empresariales se opusieron a poner de parte para hacer frente a las crisis.

A pesar de todas las reformas, medidas y leyes económicas de Moreno, de su viraje ideológico y ruptura con la matriz nacional-popular y neodesarrollista de su partido originario, la economía ecuatoriana no ha despuntado y el deterioro de las condiciones de vida ha aumentado a la par que la desesperanza social, la ineptitud de administración pública, los escándalos de corrupción y deterioro de los servicios públicos. Moreno sierra en mayo de 2021 su gestión con 7% de popularidad.

Empleando los conceptos de capacidad estatal y transición política se ha analizado el periodo gubernamental iniciado desde 2017 en Ecuador, caracterizado por un giro político y de una crisis económica y fiscal que ha sido manejado con zozobras mediante tiempos dispares por el gobierno de Lenin Moreno, quien se apoyó en un conjunto frágil de fuerzas empresariales, de derecha y del espectro del centro liberal democrático, pero con fugacidad y alta rotación de sus ministros claves y habiendo tenido cuatro vicepresidentes.

La transición del morenismo en su segunda etapa se diluyó y

perdió capacidad de gestionar y procesar política e institucionalmente la crisis económica y sobre todo el ajuste por medio del retiro a los subsidios a la gasolina, pese a que logró renegociar los términos y plazos de la deuda con los acreedores externos. Pero tanto las capacidades estatales como el liderazgo político se debilitaron con el impacto de la pandemia. Con Moreno se evidenció la debilidad política del esquema de la transición de corte liberal democrático y de consenso, agravada por la débil gestión partidaria, marcando contraste con su antecesor y ex compañero Rafael Correa caracterizado por su fuerte liderazgo carismático vertical y confrontativo, un manejo discrecional y corrupto de los recursos fiscales, una heterogénea aunque obediente coalición gubernamental y una economía y precios del petróleo boyantes.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BBC., Coronavirus: ¿por qué América Latina es la región con más muertes en el mundo?, Octubre 2020 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54597871>

Consejo Nacional Electoral. [www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec)

DE LA TORRE, Carlos. Insurrecciones, populismo y elecciones en Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional, 2015.

Diario El comercio, 3 de abril 2018

Diario El Comercio, 29 de mayo 2018

Diario El Comercio, 16 de mayo 2020

Diario El Comercio, 20 de mayo 2020

Diario El Comercio, 03 de marzo 2021

El País., Ecuador logra un alivio de su deuda externa de 1.540 millones de dólares y cinco años de gracia. 3-agosto-2020 <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/camas-y-egresos-hospitalarios/m>

Euronews. La popularidad de president Lenin Moreno se hunde en Ecuador.7-07-2018 <https://es.euronews.com/2018/07/07/la->

popularidad-del-presidente-lenin-moreno-se-hunde-en-ecuador

Gobierno de la República del Ecuador (2017) Informe del diálogo nacional.

HIDALGO PALLARES, José y HURTADO PÉREZ, Felipe. El socialismo del siglo XXI, tras el boom de los commodities. Quito: CORDES, KAS-SOPLA.

HUNTINGTON, Samuel. La tercera ola. Barcelona: Paidós, 1994.

O'DONNELL, Guillermo y SHMITTER Philippe, Transiciones desde un gobierno autoritario, 4 conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Argentina: Paidós, 1988.

Oro y Finanzas. Ecuador presta la mitad de sus reservas de oro a Goldman Sachs para obtener liquidez. 3-06-2014. <https://www.oroymasfinanzas.com/2014/06/ecuador-presta-mitad-reservas-oro-goldman-sachs-para-obtener-liquidez/>

POLGA, John, y SÁNCHEZ, Francisco. The tools of institutional change under posneoliberalism: Rafael's Correa Ecuador Journal of Latin American Studies, vol 51, No. 2, p. 379-408.

PRIMICIAS., 29 de marzo de 2021: Ecuador suma 325.124 contagios de COVID 19. Marzo 2021, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/marzo-2021-ecuador-contagios-covid-2/>

RAMÍREZ, Franklin. Autonomía estatal, cambio político y post neoliberalismo. En Construcción de un Estado Democrático para el buen vivir, análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012. Quito: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014.

The Economist Bello: Scraping the barrel, Will Ecuador turn into Latin America's Greece?. 1, vol. 416, n. 8949, August 2015.

VISUALPOLITIK "ECUADOR: ¿Cómo LENIN MORENO TRAICIONÓ al SOCIALISMO del siglo XXI?". 08-03-2021. En: <https://www.youtube.com/watch?v=7X48XgX1WRM>.

**PARTE II**  
**INSTITUCIONES, INTERESES E IDEAS**

# **PRIVATIZACIÓN DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA: ANIQUILACIÓN DE ALTERNATIVAS Y CAPTURA DE LA AGENDA EN UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO**

Hernán Ramírez

## **INTRODUCCIÓN**

Alguna vez América Latina fue vista como cuna del Desarrollismo y de la Teoría de Dependencia, pero en los últimos 30 años ha experimentado un cambio abrupto en la forma como eran producidas sus políticas públicas. Viejos actores, como el Estado, los partidos, las universidades y corporaciones de viejo cuño abandonaron, perdieron o fueron despojados de esa función, que pasó a concentrarse en nuevos agentes, que fueron surgiendo y creciendo al calor de nuevas demandas.

Un vistazo a las políticas económicas decisivas de las últimas décadas, permite observar que la mayor parte estuvo protagonizada por actores que provinieron de institutos de investigación o tanques de pensamiento privadas, creadas con tal propósito, que corrieron enfrentadas o en paralelo para ocupar el lugar que antes les correspondía a esos otros agentes, en una disputa por el control de tales funciones.

Aunque fenómenos como la crisis del Estado, de los partidos políticos y de los movimientos sociales han sido una característica común a Occidente, en América Latina esos fenómenos alcanzan

algunos de los niveles más altos dentro del universo de democracias formales imperantes. Transformación que deviene tanto de la destrucción de sus capacidades como de una eficaz política para construir un poder privado que actúe con el objetivo de suplantarse los poderes públicos, inclusive con la captura o colonización sistemática y prolongada de sus aparatos burocráticos.

La intención de sustituir esos viejos formuladores de políticas por otros nuevos buscaba un fin mayor, pues también las vertientes ideológicas sufrieron una transmutación y con ello, se impactaba el modelo de acumulación. Hasta la década de los sesenta, posiciones estructuralistas eran dominantes en materia económica, más permeable y favorables a los intereses subalternos, las que poco a poco fueron superadas por el ideario neoliberal, que privilegia los sectores más concentrados e internacionalizados.

El proceso de enraizamiento neoliberal en América Latina fue de largo plazo y se difundió de la mano con la creación de diversos tanques de ideas<sup>1</sup> que ganaron cada vez más protagonismo. En un primer momento su ingreso fue difuso, y a partir de allí se institucionalizaron. De cualquier forma, no fue una mera implantación, ni mucho menos un bloque único, pues varias vertientes arribaron, así como las características locales jugaron un papel importante.

Más que una teoría económica, lo que se fue imponiendo fue un nuevo modo de acumulación, de sociedad y hasta de individuo, lo que trajo igualmente cambios en las formas que las políticas públicas se formulaban e imponían. Ello se refleja sobre todo en el modo como se justifican, sea en los asuntos específicos que abordan o los dispositivos

---

<sup>1</sup> Sobre tal concepto hay extensa literatura, resumiremos indicando solo un texto clásico como el de Stone, Denham y Garnet (1998).

que las constituyen, e implantan, alzándose el experto como uno de sus articuladores directos, escudado en la racionalidad técnica, la que esconde intereses específicos tras su aparente neutralidad.

Este capítulo analiza ese proceso desde algunos de sus casos más emblemáticos, con mayor trabajo acumulado, como son el argentino, brasileño y chileno, los que actúan a modo de marca empírica, para huir a la tentación de las comparaciones enormes con poco rigor. Más ello sirve para pensar otros casos nacionales, pues es un fenómeno prácticamente transnacional, inclusive pensado de ese modo.

Este estudio tomará, por un lado, esa base de la realidad, pero también utiliza parte de la profusa producción regional e internacional, que ha sido fundamental para desnudar muchas facetas de ese proceso, ya sea de la desestructuración del Estado y de viejos actores sociales más tradicionales, como partidos políticos, corporaciones y movimientos sociales, a la vez que explicar la emergencia de nuevos agentes, como los tanques de ideas, la centralidad alcanzada por los expertos y los cambios provocados en esa lógica política, que fue altamente dinámica, con flujos y reflujos, no lineales.

De todos modos, cuestionamos tanto las proposiciones que se centran en la autonomía de lo político, cómo aquellas que lo ven casi como una emergencia fenoménica de otras esferas, pues creemos, que es en la tensión entre esos dos polos, donde se encuentra la mejor respuesta.

### UNA LARGA PROFESIONALIZACIÓN DEL CAMPO

Aunque en el mundo tenga raíces más lejanas, hasta los años cuarenta o más aún, en varios casos latinoamericanos faltaba un campo vinculado a la formación de economistas propiamente dicho, que

estaba subsumido en otros más amplios, como el de la contabilidad, si bien el Estado y las organizaciones corporativas podían albergar en su seno diversas disciplinas que a ella se abocaban específicamente. Esto se muestra claramente en el hecho de que la mayoría de los economistas del periodo, no tenían formación de grado en la misma, la que podían suplir en cursos de postgrados que realizaban en el exterior. Esta perspectiva era preocupante, pues la profesionalización del campo de los economistas tiene papel fundamental en la articulación de la base estructural e ideológica del capitalismo, jugando un papel central en la reformulación sistémica que estaba en ciernes<sup>2</sup>.

Brasil es donde se da de modo más temprano la creación de cursos de economía separados del resto de disciplinas. En 1938 es fundada la Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro (FCEARJ), por iniciativa de la Orden de Economistas de Rio de Janeiro y de la Sociedad Brasileña de Economía Política, motorizada principalmente por Eugenio Gudín, pero sería recién en 1946 cuando nace el primer curso propiamente universitario e independiente, al momento de que la misma fuera incorporada a la Universidade do Brasil, hoy Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Esta situación parece cambiar con la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 1948, la que tendrá sede en Chile y constituía un sello de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), abriendo así una etapa en la que el campo de la economía ganaría protagonismo, se desempolvaban viejas tentativas de políticas públicas y ganarían presencia otras nuevas, con lo cual definitivamente iniciarían los primeros cursos de economía por todos los países de la región.

---

2 ABBOTT, 1988 y CENTENO y SILVA, 1997, para América Latina.

El hecho que la CEPAL se filiará al estructuralismo, particularmente durante el largo liderazgo ejercido por el argentino Raúl Prebisch, va a ser determinante para que diversos institutos de estudios se establezcan, algunos en torno a tendencias semejantes.

Por el año 1955, se crea el Instituto Superior de Estudios Brasileiros (ISEB), que pasa a ser epicentro del Desarrollismo brasileiro. En 1958 se crea en Argentina el Centro de Investigaciones Económicas, dentro del Instituto Di Tella, fundado por el grupo empresarial de capitales nacionales más poderoso de su momento, y, en ese mismo año aparecía la revista *Desarrollo Económico* del entorno vinculado a un grupo de intelectuales inspirados por Aldo Ferrer, que en 1960 crearían el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

De todos modos, no todo era homogeneidad y ese ambiente en el que las teorías heterodoxas ganaban terreno rápidamente habría de acicatear a la ortodoxia para erigir sus contrapuntos, que pasa a recibir el influjo de ideas liberales renovadas, inicialmente por difusión y luego mediante su enraizamiento institucional, con la creación de diversos centros, en su mayoría con otro perfil. El más emblemáticos de todos ellos, y no por casualidad, fue el que se estableció en Chile, mediante un convenio firmado en 1955 entre la Universidad de Chicago, con Arnold Harberger al frente, y la Pontificia Universidad Católica, por el cual se enraizaría un curso de economía que comienza a funcionar al año siguiente, semillero de los primeros Chicago's Boys de la región, como los apodó Aníbal Pinto.

En Argentina, posiciones austríacas se materializan en 1957, cuando Alberto Benegas Lynch funda el Centro de Estudios sobre la Libertad (CESL), acción continuada por su hijo en 1977, con la creación de la Escuela Argentina de Negocios, actual Escuela Superior en Economía y Administración de Empresas (ESEADE), financiada

por las más importantes corporaciones empresariales del país y que tuvo Friedrich Hayek como presidente de su Consejo Académico Consultivo. Un año más tarde, el capitán ingeniero Álvaro Alzogaray lanza su Instituto de Economía Social de Mercado, que, si bien no tuvo gran importancia como productor de conocimiento, si la ejerció en la militancia neoliberal durante toda su extensa trayectoria política y puso de manifiesto la influencia de tal escuela en su génesis, que no por azar se corporizaba de la mano de un militar.

En el caso de Brasil, a finales de 1961 se funda el Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS) materializado por un grupo de empresarios de São Paulo y Rio de Janeiro que desde mucho antes promovían acciones para el ingreso del ideario neoliberal, inclusive algunos sospechaban que la mano de Rockefeller estuvo detrás, a través de uno de sus representantes<sup>3</sup>. Si bien el mismo no realizó una acción formativa significativa de sus cuadros, produjo un corpus considerable de proyectos, primeramente reactivos y después, como parte central de las políticas implementadas durante la dictadura.

Claramente, ello era necesario ya que la producción de conocimiento especializado requiere de un período extenso de maduración, igualmente la conformación de equipos pasó a ser condición necesaria, ya que la súper especialización disciplinar no permitía más que un solo individuo tuviera una visión completa con ese grado de sofisticación, así como las estructuras burocráticas en la administración se habían expandido exponencialmente, demandando en consonancia un cuantioso contingente de personal que las ocupara, no solo en cantidad, sino también en sintonía. Lo que de no conseguirse provocaría ruidos que llevarían muchas veces a severos desajustes.

---

<sup>3</sup> MOREIRA, 2019

Igualmente, es un hecho que la economía se tornó una profesión altamente internacionalizada o, mejor dicho, con epicentros neurálgicos en los países centrales, auto referenciales, por lo cual convertiría las credenciales obtenidas en ellos prácticamente requisitos indispensables para ingresar en determinados círculos. Esto hizo a la carrera meritocrática de mucho más difícil acceso, que solo unos pocos podían costear, mucho más en las cantidades exigidas para constituir elencos de significación, es allí donde entran estas entidades como patrocinadores de las carreras de muchos de sus integrantes.

Las ideas económicas no circulan libremente, se asientan en un sólido conjunto de intereses que les dan soportes, que también las pueden condicionar, aunque mascaren ese mecenazgo con aires de neutralidad técnica. No por nada, se esmeran en la elección de una nomenclatura imparcial, llamándolos Centros, Fundaciones o Institutos, y procuren diferenciarlos formalmente de las corporaciones tradicionales, simulando su filiación directa, aunque ella se haga presente de un modo u otro en su interior.

Esto es central para la legitimación extra campo, que tendría un papel fundamental en la reproducción ampliada del mismo y de la relevancia que adquiriera en su exterior, alimentado por sucesivos giros de autoafirmación. Ya que otra característica que adoptan es la de operar en una amplia red, articulada con diversas entidades internacionales, algunas de naturaleza privada, otras que triangulan fondos públicos<sup>4</sup> y también instituciones de fachada multilateral, pero que están colonizadas por partidarios de las mismas tendencias<sup>5</sup>, con lo que se construyen verdaderas constelaciones<sup>6</sup>,

---

4 MINELLA, 2009

5 COATS, 1986, CORBALÁN, 2002 y PEREIRA, 2010

6 BALSÁ, 2007

donde las oportunidades se multiplican al estrecharse lazos que serán fundamentales para la permanencia y ascenso dentro de esos círculos, lo que también termina por constituir una barrera casi infranqueable para los herejes, aquellos que no comulgan del mismo credo<sup>7</sup>, que difícilmente pueden hacer mella a tan poderoso cerco. La naturaleza de ello nos ilustra sobre las razones para que el neoliberalismo primara en América Latina, ya que supo articular sus intereses a través de ese denso entramado<sup>8</sup>, y enraizarse en la región.

Tal perspectiva está en sintonía con visiones más actuales de su génesis, que lo retrotraen a un período bastante más lejano al que usualmente se tomaba en sus análisis, lo que también va a incidir en las posiciones teóricas que lo componen, en un espectro mucho más ecléctico del condensado en los años ochenta como Pensamiento Único, más un mandamiento que una realidad, como plantea Plehwe<sup>9</sup>. Por ello sería más adecuado remitimos a él usando plural, debido a que no se presenta como un corpus monolítico, sino a modo de espectro, cuyas variantes no solo se distinguen en torno de nociones ideológicas, sino mas bien, por razones materiales que se expresan políticamente.

Por tanto, más que una simple teoría económica, el neoliberalismo se constituyó como una ideología<sup>10</sup> o una nueva razón del mundo<sup>11</sup>, extendiéndose por amplias esferas de la vida social, no solo como su interpretación sino también por medio de su praxis. De todos modos, esta novedad, incorpora y usa lo preexistente. Como manifiesta Marx, si el germen de lo nuevo está contenido en lo antiguo, elementos del

---

7 HAAS, 1992

8 DENORD, 2002; FISCHER y PLEHWE, 2013

9 PLEHWE, 2011

10 MIROWSKI y PLEHWE, 2009

11 DARDOT y LAVAL, 2016

pasado persisten por mucho tiempo dentro de la joven estructura. Así, será común observar cómo se entrelaza a viejas tradiciones, inclusive con sedimentaciones que pueden ser transversales a sucesivos períodos, que muchas veces se reactivan luego de estar, en tesis, adormecidas.

No por nada su enraizamiento se acelera en el Cono Sur de América Latina con la irrupción de la Revolución Cubana y mucho más al declararse ésta socialista, lo que llevaba a potenciar diversas fuerzas de izquierda, tanto en lo que respecta al apoyo que concitan como a la radicalización de sus programas, con gran aumento gravitacional en el campo intelectual. Fenómeno que también agitaría por contraposición el accionar de las fuerzas que sustentaban el *status quo*, y que se apresuraron en apuntalar o erigir muros de contención sistémicos, ante la inminencia de su transborde, muchas veces más imaginario que real.

De hecho, el carácter del neoliberalismo está vinculado a su espíritu contrarrevolucionario<sup>12</sup>, que se presentará en muchas de sus etapas, inclusive la actual, lo que lo lleva a realizar alianzas con fuerzas de derecha más tradicional, negociando parte de su programa para obtener su aquiescencia.

### **LAS DICTADURAS COMO MARCOS REFUNDACIONALES**

Pensar ese periodo en tal perspectiva no es un procedimiento intelectual nuevo, según interpretaciones concomitantes<sup>13</sup>, las dictaduras tuvieron un lado represivo, con la intención de disciplinar socialmente, y otro refundacional, para construir un nuevo estado

---

12 KÜHNEL, 1978; COCKETT, 1995

13 O'DONNELL (1982) ve tempranamente ello en su concepto de régimen burocrático autoritario, idea que resuena en GARRETÓN (1984) y SIDICARO (1996), los cuales solo invierten el orden del binomio.

permanente y evitar así retrocesos, como los que aquejaban a la Argentina en toda su larga seguidilla de quiebres institucionales, ejemplo penoso a evitar.

Las dictaduras partían del diagnóstico que culpaba el modelo substitutivo de importaciones, por haber conducido al estado de crisis. Era él quién daba fuerza a un trípode social compuesto por la burguesía nacional, el proletariado industrial y algunos sectores burocráticos que constituían la base para la emergencia de los dichos populismos, que por aquella época entraban en profunda contradicción, al no poder superar las crisis inherentes al modelo. Lo que llevaba a una mayor radicalización social y política como consecuencia inmediata, en momentos que la coyuntura internacional recrudecía, tornando necesaria la acción preventiva.

En gran síntesis, el particular tipo de industrialización de los países de la región pasaba por una crisis de madurez, en razón de su supuesta falta de competitividad, que de hecho en gran parte era real, al funcionar subsidiada. Motivo por el cual se la sindicaba como uno de los factores de inestabilidad endémica, que se intentaba corregir. También esto era preocupante por el hecho de que, si fuese exitosa, redimiría a América Latina de su condición subordinada, lo que no era el deseo de los países centrales, que por la época también comenzaban a sentir los efectos de la crisis capitalista, en particular aquél que se produce en torno a la Crisis del Petróleo, por lo cual era imperioso detener esos desarrollos antes que alcanzase tal punto.

De todos modos, en algo las fuerzas nacional-populares eran exitosas, conquistar adhesiones, muchas veces tachadas de fáciles. Por lo cual ese diagnóstico también incluía la falta de pericia por parte de las fuerzas partidarias del *status quo* para promover tal ajuste por vías

democráticas, tal como señalara Linz<sup>14</sup> y como demuestran claramente varios indicadores. En Brasil, las fuerzas del presidente João Goulart salieron victoriosas de las elecciones de 1962 y éste recuperaba sus plenos poderes en el Plebiscito de 1963, que ponía fin al breve interregno parlamentarista; en Chile, Salvador Allende se consagraba vencedor tras las elecciones de 1970; y el Peronismo volvía al gobierno argentino en 1973, lo que tornaba el cuadro más que alarmante.

Esto se daba en medio a una delicada coyuntura internacional donde se producían hechos que hacían temer por una mayor inestabilidad, los que iban desde la Revolución Cubana al Mayo Francés, lo que no solo preocupaba a nivel local, sino que también se expresaba en el orden internacional, al estar estos países fuertemente vinculados al mismo. Por lo que rápidamente se impusieron soluciones autoritarias para cumplir con el propósito de contención, dada la incapacidad demostrada de conseguirlo por vías democráticas.

Si el diagnóstico de la inestabilidad política pasaba por lo económico, su pronóstico también transitaría por reformas estructurales, lo que se daría en consustanciación con aquella que el capitalismo también estaba promoviendo internacionalmente, demandando de esta forma un cambio que le permitiese una recuperación en esos dos frentes. De hecho, la globalización que emerge después de tal Crisis no fue de generación espontánea y tuvo mucho que ver con ese intento de rearticulación que se venía madurando desde hacía un tiempo, en el que se diseñaba un nuevo papel a países como Argentina, Chile y Brasil.

Así, la disciplinarización también se ejerció sobre los actores económicos, siendo más conocido lo que ocurrió con los trabajadores e

---

14 LINZ, 1978

intelectuales, poseyendo por ahora menos informaciones sobre los otros, como determinados grupos de empresarios o tecnócratas, que también fueron encuadrados, en batallas que aún hoy están en la penumbra.

Esto queda bastante claro al observar que la dura represión que se ejerció contra el pensamiento económico que daba sustento al modelo substitutivo, como el desarrollista, desde antes inclusive a los golpes de Estado, como lo muestra la profunda animadversión hacia el cepalismo por parte de miembros del Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS)<sup>15</sup>. Ataques que se concretizarían en las dictaduras, como manifiesta la clausura del Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), su epicentro local, y que alcanza inclusive el medio empresarial que le daba o le podía dar sustento. Esto es particularmente visible, por ejemplo, en la intervención que sufriera la Unión Industrial Argentina (UIA), para no hablar de la peronista Confederación General Económica (CGE), que fue disuelta y sus dependencias saqueadas. Es conocido que en el caso chileno diversos economistas sufrieron represalias en las universidades, los cuales encontraron cobijo en la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

Todo esto tenía como propósito destruir tal modelo, tanto en su teoría como en su praxis, y colocar otro renovado en su lugar. Sus objetivos centrales se centraban en eliminar la industrialización substitutiva, subsidiada y para la cual no habría supuesta vocación natural, volviendo hacia la producción de actividades primarias, donde si se tenían ventajas comparativas, amarrando más fuertemente los países al desarrollo capitalista mundial, que pasaría por una etapa de financiamiento, en el que estas actividades desplazaban la anterior

---

15 Glycon de Paiva Teixeira, su vicepresidente, opinaba en una de sus reuniones que el Instituto debía convertirse en un centro de “post-graduation” [para] economistas, visando neutralizar os cepalistas, todos mais ou menos ‘tisonados’”. Arquivo Nacional, Ata da Reunião Plenária do Comitê Executivo do IPÊS, 8/4/1963.

centralidad de la acumulación industrial, para lo cual se reforzaba el lazo colonial.

Con esa disciplina inicial pretendían extirpar el proceso de radicalización social y político que se alzaba en el horizonte, a la par que asentar bases para introducir reformas con las cuales evitar el retorno al poder de las fuerzas sociales y políticas que llevaban a tal estado y, en la medida de lo posible, fortalecer las fuerzas favorables al orden, cristalizando así una nueva correlación, que hiciera posible el retorno democrático sin colocar en riesgo la estabilidad sistémica.

Este no era un objetivo nuevo, ya venía siendo ensayado por la derecha tradicional antes, pero sin éxito. Las dictaduras no son una ruptura total, sino un punto de inflexión, como nos demuestra el hecho de que fueran esos tanques de ideas los que ofrecieron los programas refundacionales de Brasil y Chile, así como otro de ellos proporcionó la casi totalidad de los cuadros del área económica de la última dictadura argentina, lo que muestra el protagonismo que comienzan a ejercer, fenómeno que alcanzaría su madurez durante la redemocratización.

Por eso hay que remarcar el carácter cívico-militar de las dictaduras y el modo como los intereses civiles operaron a través de ellas, pues los efectos perjudiciales de la represión no se difundieron de igual modo por el tejido social y político, sea en esa coyuntura o en sus impactos de más largo plazo. Las cargas no fueron homogéneas y su peso diferente puede muy bien haber provocado consecuencias distintas en el mundo de la producción y difusión de ideas, inclusive de maduración posterior. Siendo este tal vez uno de los objetivos trazados por las propias dictaduras para dejar como herencia.

Las intenciones de tales regímenes eran autoritarias y no totalitarias, aunque facciones de tal tinte estuvieron presentes sin llegar a ser dominantes. Su intención no era la de constituir regímenes

de poder sin plazo, lo que deseaban era el retorno a una democracia saneada, que no comprometiese el status quo y en el que las fuerzas más radicales no tuvieran chance, o las vieran disminuidas, para acceder al poder por medio del voto.

De modo directo o indirecto, los proyectos refundacionales se trazaron como meta alterar el peso de las fuerzas en pugna. Así, la participación en relación con las dictaduras podía ofrecer importantes ventajas a los actores, al destruir o debilitar posibles competidores, tal cual nos enseñara Meynaud<sup>16</sup> analizando los grupos de presión. Visto de ese modo, tuvieron impacto considerable en la reproducción ampliada de esos actores, sean ellos individuales o colectivos, sometiendo algunos a tempestades y colocando otros a resguardo.

De todos modos, no solo hubo utilidades para los que así se beneficiaban coyunturalmente, muchos cargaron con el pesado lastre de haber participado o aproximado demasiado a las dictaduras, en una ecuación que fue inversamente proporcional a los éxitos que éstas alcanzaron en sus objetivos propuestos, con lo cual las fuerzas vinculadas a este campo vieron potenciar esos efectos en varios de los casos analizados.

Esto puede observarse empíricamente en la pujanza con que esos actores y teorías salieron de las dictaduras en cada país, donde Chile resalta como el caso en que la rearticulación se da a partir del propio régimen, bien como el caso brasileño, donde esa reorganización acontece ya durante ese período, lo que le garantizó un rápido reposicionamiento, inclusive porque el pasado dictatorial continuó gozando de alta popularidad dentro de esos dos países, ocluyendo reversiones profundas por mucho tiempo.

---

16 MEYNAUD, 1963.

Lo contrario acontecería en Argentina, donde la implosión del régimen también llevó al descalabro de las fuerzas políticas que le daban legitimidad y sustento, lo que retrasó más su recuperación, operando como condicionante clave de su reproducción ampliada, presentando enormes dificultades por casi toda la década de los ochenta y hasta la actualidad, de forma más difusa, ya que inhibió ciertas composiciones que en los otros países se dieron o dan con mayor naturalidad.

### OTRA VEZ DEMOCRACIA

Por ello es que la ola de esperanza que se había levantado con las redemocratizaciones también se pretendía que se expresara en lo económico, razón para que los gobiernos de Argentina y Brasil imprimieran caracteres heterodoxos a sus políticas. Esto tenía básicamente en cuenta el hecho de recuperar tradiciones anteriores a los quiebres institucionales y al descrédito sufrido por las políticas ortodoxas, asociadas con los regímenes autoritarios.

Solo en el caso de Chile hubo una manifiesta continuidad<sup>17</sup>, que muy bien puede deberse al éxito que tuvieron las políticas a la Chicago aplicadas durante la dictadura y, tal vez, por su transición ser más tardía, cuando las otras se sumergían en profundas crisis, de las cuales saldrían apelando al recetario ortodoxo, tornado ya hegemónico en escala planetaria.

Ciertamente fueron varias las causas de los fracasos de las políticas heterodoxas, muchas podemos adjudicarlas al estado heredado de las dictaduras al aplicar sus recetas ortodoxas, pero hubo otras que les fueron propias, en particular la impericia que sus ejecutores demostraron tener en lo técnico, que no les permitió un correcto

---

<sup>17</sup> GARRETÓN, 2012

diagnóstico y mucho menos realizar un adecuado pronóstico, lo que también fue potenciado por el poderoso encuadramiento ejercido vía mercado<sup>18</sup> y organismos internacionales<sup>19</sup>.

Por ello, una vez dados los primeros atisbos de crisis, se procede a la corrección de rumbos, substituyéndose en el comando económico los conductores más ligados a ámbitos políticos y con menores credenciales académicas, que son suplantados por cuadros más técnicos, con los cuales se intentan implementar planes mejor instrumentalizados, pero aún con dosis de heterodoxia, lo que no terminaría de agrandar totalmente a los agentes del mercado, como fue el Plan Austral argentino y mucho menos el Plan Cruzado brasileño.

El fin de tales planes muestra otro elemento de disuasión empleado por los grupos dominantes. Hirschman<sup>20</sup> señala que la burguesía tiene doble poder, uno que lo hace en tiempos electorales, inclusive hoy con mayor fuerza como financiadora, directa o indirecta, de campañas; y otro, sus expresiones diarias como agentes de mercado, con lo cual impactan los rumbos económicos y políticos de un país. En tal sentido, Acuña<sup>21</sup> y Birle<sup>22</sup> afirman que el empresariado argentino terminó por alzarse como único actor con poder de veto, lo que podía estabilizar o no el sistema, lo que se puede extender grosso modo a los demás casos nacionales.

El equipo que diseña el Plan Austral argentino en 1985 reunía credenciales académicas suficientes, proveniente en su mayoría del Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (CEDES), creado en

---

18 KLEIN, 2007

19 CORBALÁN, 2002 Y PEREIRA, 2010

20 HIRSCHMAN, 1985

21 ACUÑA, 1988

22 BIRLE, 1997

1975. De todas formas, su anclaje con intereses materiales concretos es frágil, lo que no le garantizaría el aval necesario por parte del mercado, y sus vinculaciones partidarias, aunque tibias, lo prenden todavía a condicionantes de ese tipo. Por ello, su fracaso como tanque de pensamiento es relativo, ya que el mismo muestra un paso importante en el proceso de expansión de tales ideas sobre las formas tradicionales de formulación de políticas públicas y ofrecería la oportunidad para concluirlo, substituyendo esos centros más independientes de intereses materiales por otros que si tenían una imbricación más directa con la burguesía.

Igualmente, los partidos políticos sufrieron cada vez más efectos de la crisis de los agentes, implicando transformaciones profundas en las que pierden sus contornos ideológicos más definidos y algunas de sus funciones para tornarse en meras máquinas electorales<sup>23</sup>, incapaces de formular y conducir las políticas económicas.

Las agrupaciones partidarias ceden el protagonismo en tal área para mantenerse como las únicas formalmente habilitadas a ganar posiciones dentro de la estructura gubernamental y se convierten en instrumentos usados por esos centros para llegar al poder, sin la necesidad de exposición electoral. Clara relación simbiótica en la que cada organismo contribuye con un tipo de capital diferente dentro de la sociedad que se establece.

De esta forma, los economistas se alzan como prácticamente los únicos artífices para conducir las políticas económicas, preferencialmente sin interferencias partidarias, vistas como indeseables<sup>24</sup>. Y, dentro de ellos, los que profesan ideas ortodoxas se

---

23 KIRCHHEIMER, 1980

24 MARKOFF Y MONTECINOS, 1993; HEREDIA, 2015

tornan hegemónicos en su campo. Estado que debería relativizarse ya que, como se mostró anteriormente, no se consiguió solo mediante consenso, sino también gracias a una profunda represión y otras formas de adiestramiento.

La despartidización de la economía va de la mano de negar el carácter político del discurso económico, presentándolo como neutro. A través de esa construcción los intereses que están detrás de los grupos que se constituyen en hegemónicos dentro de ese campo pueden privatizar las políticas públicas sin que ello sea tan evidente<sup>25</sup>, es decir escamotearlo atrás de una jerga aparentemente científica<sup>26</sup>.

Inclusive esta supuesta neutralidad técnica y estar libre de amarras partidarias les ofrece a estos grupos e individuos la singular posibilidad de permear diversas agrupaciones partidarias según su interés. Como muy bien muestra la Fundación Mediterránea, que colaboró con la dictadura colocando un hombre suyo al frente del Banco Central de la República Argentina, que también se ofreció al gobierno del Raúl Alfonsín, para servir en el de Carlos Menem y, a posteriori, con Fernando de la Rúa. Más recientemente, también lo comprobamos con Joaquim Levy, que registra la proeza de haber servido a los gobiernos de Dilma Rousseff, Michel Temer y Jair Bolsonaro.

Eso nos ayuda a entender como rápidamente expandieron su influencia a otras áreas, inoculándolas de su propia lógica, algo que ya se observaba inicialmente en el caso brasilero. De esta forma, prácticamente toda la vida social pasa a estar regida por esos criterios, con lo cual su poder se expande considerablemente. Las

---

25 GARCÍA DE LA HUERTA, 1995-1996

26 PAULANI, 2006

relaciones de trabajo, la salud y la propia educación, para quedarnos entre las más importantes, son vistas bajo este lente. De hecho, el neoliberalismo instala el criterio de la eficiencia en términos económicos como regla de vida<sup>27</sup>.

De todas formas, si bien su ascenso fue prácticamente irresistible, como titula el artículo de Markoff y Montecinos<sup>28</sup>, hay que constatar también que ello no fue lineal y estuvo sujeto a diversas tensiones. Su primera gran expansión se dio durante la dictadura, pero otros motivos políticos los expandieron ya durante la redemocratización, así como causas internas incidirían la propia dinámica institucional dentro de los tanques de ideas, que pasaron por sucesivas adaptaciones generacionales<sup>29</sup>, útiles solo para encuadrarlos teóricamente, ya que la realidad local mostró abundantes concomitancias temporales entre los mismos.

Si bien el comportamiento general nos marca una tendencia clara hacia la hegemonía neoliberal para finales de los años ochenta y, principalmente, los noventa, encontramos diferencias substanciales en los caminos que siguieron los países que son base en este análisis. De todos modos, esto no altera el resultado final y puede estar indicando que los casos particulares se ajustaron, a su modo, al proceso más amplio, de carácter estructural.

Desentonando con su inestabilidad sistémica, el caso argentino es el que muestra una mayor continuidad del entramado institucional del campo económico neoliberal, constituido en períodos anteriores o en la última dictadura, aunque registre alteraciones en el peso social y político de las mismas. Todas las que tuvieron mayor influencia

---

27 DARDOT y LAVAL, 2016

28 MARKOFF y MONTECINOS, 1993

29 MCGANN, VIDEN y RAFFERTY, 2014

presentan ese origen, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) creada en 1964; la Fundación Mediterránea en 1977, surgida de la Comisión de Estudios Económicos y Sociales (CEES), de 1969; a la par que el Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (CEMA) creado en 1978, instituciones que dominarían el panorama hasta el fatídico año 2001. Punto de quiebre político que abre espacio para una reconfiguración en Argentina, cuando el gobierno de Mauricio Macri, un gobierno de CEOs<sup>30</sup>, coloquale al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) como su principal generador de ideas.

El caso brasileño es el que mayores cambios tuvo en ese transcurso. El gran articulador del golpe de Estado fue el IPÊS, que sucumbió durante la dictadura, por diversas dificultades adaptativas. Así, el neoliberalismo militante se rearticula entre 1983 y 1986 con los Institutos Liberales, que se organizan precisamente de forma defensiva, para dar cuenta del contraflujo que se avecinaba con la redemocratización y del cual se pretendían constituir como mamparo. Tampoco fue casualidad que el Plan Real hubiera sido gestado por un equipo de la Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro, ya que aquel Instituto también se valió de su auxilio, así como nutriera muchos de los tanques de ideas neoliberales surgidos posteriormente, como el Instituto de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG), creado en 2003, de cuño más técnico, y el Instituto Millenium (IMI), nacido en 2006, más abocado a la difusión. Nexo con la Iglesia que se refuerza al conocer que la Pontificia Universidade Católica de Rio Grande do Sul alberga en su campus al Instituto de Estudos Empresariais (IEE), promotor del Fórum da Liberdade, la más conspicua confraternización neoliberal brasileña.

---

30 CANELO y CASTELLANI, 2016

Finalmente, Chile es el escenario que representa de forma más clara la continuidad de las políticas entre la dictadura y la redemocratización, no obstante esté presente también un cambio en el patrón institucional. El neoliberalismo gestado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, en sociedad con la Universidad de Chicago, fue transferido al Centro de Estudios Públicos (CEP), creado en 1980, y al instituto Libertad y Desarrollo (LyD), creado en 1990, convirtiéndose en sus baluartes.

Todos estos centros fueron los principales encargados de proveer discurso y gabinetes en grandes proporciones a fuerzas y gobiernos, con los cuales los intereses burgueses se travestían de un ropaje técnico, no político, vaciados de supuestos intereses espurios, que se adjudican a lo segundo. El saber técnico es visto como neutro, inclusive el hecho de que la econometría ganara preponderancia en detrimento de otras perspectivas de lo económico también se inscribe en tal sentido. Sus verdades ya no son cuestionables, pertenecen al campo de las ciencias exactas, sin posibilidad de contrastación fuera de su lógica, deslegitimando como no científicas posiciones contrarias o que no encuadraran en sus fórmulas. Y, tan o más importante que esto, el discurso económico se imbrica al fuerte poder disciplinador vía agentes de mercado, que será usado cuando el discurso falle o haya dificultades para arribar al poder por medio del voto, con lo que se desaniman o horadan administraciones que siguen vía heterodoxas, propiciando las condiciones para el retorno de posiciones ortodoxas.

### **A LA ESPERA DE UNA COSA INCONCLUSA**

El proceso de redemocratización abrió un nuevo período que se creía de buenaventura pero que rápidamente dio tragos amargos. Lejos de representar una renovación completa; la redemocratización

llegó pletórica de herencias, dictatoriales, de las cuales fue imposible desvencijarse.

No es posible ver un cambio de régimen claro, pues siempre habrá continuidad. De todos modos, el resultado no es una mera reposición a un estado anterior ni una tabla rasa, sino un entramado nuevo que incluye lo pretérito, producto de múltiples continuidades y rupturas, inclusive de elementos que se sembraron anteriormente y que fructifican en esa coyuntura, la que servirá de base para otras que vendrían más adelante.

Las políticas económicas de esta etapa, así como en muchos aspectos también las que impactan otras esferas, en dos de los países (Argentina y Brasil) pretendieron reconstruir inicialmente un estado anterior a las dictaduras, los que las llevaba a reintroducir una tendencia más heterodoxa, como contraposición a las líneas ortodoxas que habían primado durante los regímenes autoritarios. De todos modos, el horizonte sobre el cual se propusieron actuar era radicalmente diferente. Diagnóstico que no fue suficientemente sopesado y, a la postre fue fatal. El cambio no fue posible ya que hubo una profunda transformación durante el período dictatorial, tanto en la matriz productiva como en el ámbito de las ideas económicas, en parte por cambios de orden mundial pero que también son producto del accionar disciplinador y refundacional de las dictaduras, lo que interferiría en el éxito de tales políticas.

Así, los actores tradicionales encontraron muchas dificultades para elaborar políticas, sea porque las bases ya no eran las mismas o a que sus exigencias habían cambiado considerablemente, dejándolos en desventaja ante esos nuevos agentes. En tal sentido, la herencia dictatorial se mide no solo por lo que hizo, sino fundamentalmente por lo que evitó que sucediera, en este caso, un proceso más suave

de adecuación paulatina a esos cambios, que se enfrentaron de modo abrupto y aún incompleto.

Los políticos que se encaraman al frente de las administraciones en los primeros años de la redemocratización aprendieron a duras penas estas transformaciones, sobre todo el poder que determinados grupos económicos habían alcanzado con el proceso de concentración económica, capaces de desestabilizar cualquier gobierno, lo que les daba cierta primacía, así como la tutela ejercida por las potencias centrales, de forma directa o a través de los órganos internacionales al servicio capitalista, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que tenían preferencias por interlocutores más técnicos y con otros sesgos teóricos, manifestándose hostiles hacia aquellos que no se encuadraban en sus criterios, defendiendo políticas que consideraron inadecuadas.

Acorraladas, estas primeras administraciones tuvieron severos problemas para estabilizarse, motivo por el cual las que las sucedieron, cedieron esos espacios para aquellos actores y políticas que gozaban de la venia de esos grupos e instituciones. Incluso, el caso chileno ni lo intenta, prefiriendo dar una continuidad a las mismas. De esta forma, la política económica pasaba a ser un espacio reservado a los *insiders* del mercado, duros refractarios de teorías extrañas, inclusive actuando para minar el terreno de sus adversarios. Como campo científico, el económico constituye una arena de disputa de intereses, con mucho anclaje fuera del mismo, que le dan un inmenso poder.

Así, la ortodoxia volvía al ruedo con esta reconversión que tenía por base la sinergia que obtenía de las instituciones que había creado y potenciado en las dictaduras, donde reclutaba, formaba sus gabinetes técnicos, afinaba su discurso y ataba vínculos con actores internos y externos. En contrapartida, sus competidores habían sido diezmados e

impedidos de realizar una reproducción ampliada en condiciones más amenas, a la vez que, los actores sociales y económicos que le daban sustento fueron los que sufrieron los mayores impactos de las reformas sistémicas introducidas, tanto en lo local como en lo internacional, que le restaron protagonismo.

Duros efectos que ocurren en momentos donde los partidos políticos, ahora nuevamente claves para acceder a la administración, experimentaban una profunda permutación, por la cual pierden casi completamente sus capacidades como formuladores de políticas, en especial económicas, concentrándose en la contienda electoral y las disputas internas, los que los somete a relaciones de mutualismo con esos grupos de intereses o los debilita a la hora de ponerles freno.

En contraste, las fuerzas de estos grupos de interés se han agigantado, dominan prácticamente los mecanismos con los que se fabrican las políticas económicas, así como los que las legitiman, interna y externamente, pudiendo desatar la ira de los mercados cuando son contrariados. A lo cual recurrirían en no pocas oportunidades, con amenazas y montando crisis concretas. Las consecuencias son aún más importantes, ya que el nuevo modelo económico, tanto aquí como en su núcleo central, era más que una simple teoría, pues había fundado un nuevo orden, que se expandía por otras esferas. En relación dialéctica había remodelado lo social y lo político, porque precisaba de ello para su reproducción ampliada, lo que terminó por subjetivar las premisas de ese nuevo orden.

De esta forma, el análisis de este fenómeno no sólo es relevante desde el punto de vista académico, sino que también se convierte en un imperativo político, ya que ayuda a desvendar las razones de la debilidad que tienen amplios sectores para formular

políticas públicas en el largo plazo, particularmente cuando por ventura llegan al gobierno, en lo que presentan severos problemas de legitimación.

Igualmente ayudan a cuestionar la recalcitrancia de tal modelo, que impone sus propias prácticas, cristalizadas por ese patrón, las que marginan del quehacer de las mismas a amplios sectores sociales, pues estigmatizan lo político y centran sus objetivos en lo tecnocrático, capturando así su formulación. Al final de cuentas, los sectores más concentrados tienen dificultades para justificar sus intereses en un debate abierto pero pueden embutirlos de esa forma, pues su poder de inversión les permite costear los pesados engranajes necesarios para formularlos y legitimarlos, lo que a los grupos subalternos les resulta mucho más difícil.

Así, lejos de representar un fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado, este tipo de formulación de las políticas económicas, que también se extiende a otras áreas, evidencia precisamente lo contrario, pues ha imposibilitado o dificultado la incidencia de amplios sectores en la administración pública, al no disponer de condiciones estructurales para enfrentar tal desafío, que pasa a actuar como barrera de ingreso. Solo los grupos con mayores recursos y mejor estructurados en el largo plazo disponen de esos medios, como se comprueba al observar las políticas económicas que primaron en el cono sur, girando casi siempre en torno de los mismos círculos técnicos y presupuestos idénticos.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Andrew. *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

ACUÑA, Carlos. *Empresarios y política. La relación entre las*

organizaciones empresarias con regímenes políticos de América Latina. Los casos argentino y brasilero. En: Boletín Informativo Techint, 1988, n° 255, p. 17-45.

BALSA, Javier. Hegemonías, sujetos y revolución pasiva. En: *Tareas*, 2007, n° 125, p. 29-51.

BIRLE, Peter. Los empresarios y la democracia en la Argentina: conflictos y coincidencias. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1997.

CANELO, Paula y CASTELLANI, Ana. ¿El imperio de los CEO? Una radiografía del primer gabinete nacional del Gobierno de Macri. En: LIJALAD, Ari. Plan Macri: Argentina gobernada por las corporaciones. Buenos Aires: Continente; 2016, p. 129-136.

CENTENO, Miguel y SILVA, Patrício (eds). The politics of expertise in Latin América. New York: St. Martin's Press, 1997.  
COATS, A. W. Economists in international agencies. New York: Praeger, 1986.

COCKETT, Richard. Thinkink the Unthinkale: Think Tanks and the Economic Counter-revolution, 1931-83. London: Fontana, 1995.

CORBALÁN, María Alejandra. El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina. Buenos Aires: Biblos, 2002.

DARDOT, Pierre y LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Rio de Janeiro: Boitempo, 2016.

DENORD, François. Le prophète, le pèlerin et le missionnaire [La circulation internationale du néo-libéralisme et ses acteurs]. En: Actes de la recherche en sciences sociales, 2002, vol. 145, p. 9-20.

FISCHER, Karin y PLEHWE, Dieter. Redes de think tanks e intelectuales de derecha en América Latina. En: Nueva Sociedad, 2013, n° 245, p. 70-86.

GARCÍA DE LA HUERTA, Marcos. Privatización del poder y reducción del espacio público. En: Estudios Filosóficos, 1995-1996, p. 68-77.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010. Santiago de Chile: Editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL, 2012.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Proyecto, trayectoria y fracaso de los regímenes militares del Cono Sur: un balance. En: Revista Alternativa, 1984, n°2, p. 5-23.

HAAS, Peter. Introduction: Epistemic Communities an International Policy, International Organization, 1992, vol. 43, n° 1, p. 1-36.

HEREDIA, Mariana. Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos). Buenos Aires: Siglo XXI, 2015.

HIRSCHMAN, Albert O. De la economía a la política y más allá. México: FCE, 1985.

KIRCHKEIMER, Otto. El camino hacia el partido de todo el mundo. En: LENK, Kurt y NEUMANN, Franz (eds.). Teoría y sociología crítica de los partidos políticos. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 246-328.

KLEIN, Naomi. The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism. Toronto: Knopf Canada: 2007.

KÜHNL, Reinhard. Liberalismo y fascismo: dos formas de dominio burgués. Barcelona: Fontanella, 1978.

LINZ, Juan. Una interpretación de los regímenes autoritarios. En: Papers, n° 8, 1978, p. 11-26.

MARKOFF, John y MONTECINOS, Verónica. The ubiquitous rise of economists. *International Public Policy*, 1993, pp. 37-68.

MCGANN, James G.; VIDEN, Anna; y RAFFERTY, Jillian. How Think Tanks Shape Social Development Policies. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2014.

MEYNAUD, Jean. Los grupos de presión. Buenos Aires: EUDEBA, 1963.

MINELLA, Ary. Construindo hegemonia: democracia e livre mercado (atuação do NED e do CIPE na América Latina). En: Caderno CRH, 2009, vol. 22, n° 55, pp. 13-40.

MIROWSKI, Philip y PLEHWE, Dieter (eds.). The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective. Cambridge/London: Harvard University Press, 2009.

MOREIRA, Fernanda. O Partido do Empresariado. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais de São Paulo, a construção de consenso e

o anticomunismo (1961-1964). Tese de Doctorado en Historia. Rio de Janeiro: FGV, 2019, 394 p.

O'DONNELL, Guillermo. El Estado burocrático autoritario, 1966-1973: Triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires: Editora de Belgrano, 1982.

PAULANI, Leda Maria. Economía e Retórica: o capítulo brasileiro. En: Revista de Economía Política, 2006, vol. 26, n° 1, p. 3-22.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial como ator econômico, social e intelectual (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PLEHWE, Dieter. Transnational discourse coalitions and monetary policy: Argentina and the limited powers of the “Washington Consensus”. En: Critical Policy Studies, 2011, vol 5, n° 2, p. 127-148.

SIDICARO, Ricardo. El Régimen Autoritario de 1976: Refundación Frustrada y Contrarrevolución Exitosa. En: TCACH, César y QUIROGA, Hugo. A Veinte Años del Golpe. Con Memoria Democrática. Homo Sapiens: Rosario, 1996.

STONE, Diane; DENHAM, Andrew y GARNETT, Mark (eds). Think Tanks across Nations. Manchester: St. Martins Press, 1998.

# **LA FINANCIARIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA DESPLOMADA: LA CRISIS DEL ESTADO DESARROLLISTA EN BRASIL**

Roberta Rodrigues M. da Silva  
Andrea Ribeiro

## **INTRODUCCIÓN**

Más de un año después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconociera el brote del nuevo coronavirus como una emergencia de salud pública internacional, se finalizó este texto. En el escenario pandémico, Brasil ha destacado negativamente, con 13 millones de casos confirmados y 360.000 muertes, entre los más de 138 millones de casos confirmados y 2.979 millones de muertes en todo el mundo según la OMS (abril de 2021). La postura negacionista del gobierno brasileño se manifestó en acciones tardías y desordenadas, el rechazo en apoyar a los gobernadores y la insistencia en la normalización económica sin aumentar los gastos gubernamentales. Las polémicas declaraciones del presidente Jair Bolsonaro, que expresaban su indiferencia con relación a los riesgos potenciales de la propagación del virus (“es solo una gripecita”) y a la responsabilidad política del jefe del ejecutivo inflamaron el conflicto entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y entre las entidades federativas, la descoordinación política retrasó la aprobación de medidas para aliviar la reducción del recaudo fiscal y de los ingresos de las familias.

La crisis sanitaria mundial ha restituido la importancia de la acción del Estado, reavivando los debates sobre las condicionantes

de la capacidad estatal y poniendo de manifiesto la importancia de la gestión pública para amortiguar los impactos negativos generados por las brechas regulatorias del capitalismo globalizado. En los Estados de América Latina, moldeados por décadas de neoliberalismo y reformas desestructurantes, la falta de inversiones a largo plazo en infraestructura y recursos humanos en los sistemas de protección social se ha expresado como caos económico-social y ausencia de coordinación política para enfrentar los riesgos epidémicos globales. La contracción económica del 7,7 % del PIB en el 2020<sup>1</sup> acentuó las persistentes desigualdades sociales, dejando patente la precarización avanzada del trabajo y la ausencia de liderazgos regionales capaces de promover una acción conjunta. Bajo presión, los gobiernos han implementado diferentes programas de transferencia monetaria y de protección del empleo. En junio del 2020, la región se convirtió en el epicentro de la pandemia.

Sin la pretensión de agotar el análisis relativo a las variables políticas que nos llevaron al calamitoso escenario en el que Brasil se encuentra, este capítulo tiene como objetivo abordar el fenómeno del declive de una experiencia particular de actuación estatal “desarrollista” como parte de una coyuntura crítica que produjo un cambio institucional. Al destacar el papel desempeñado por los actores del sector financiero en este proceso, tratamos de contribuir al debate sobre el dilema de la coexistencia de formas de producción capitalista e instituciones diseñadas para permitir el desarrollo económico y social.

El argumento principal muestra que la caída de la ex presidenta Dilma Rousseff en el año 2016 fue el evento embrionario que hizo viable la elección de Jair Bolsonaro como presidente en el 2018, iniciando un

---

<sup>1</sup> CEPAL, 2021. Anuario Estadístico. Cepal, marzo de 2021.

período de permanente inestabilidad política y desdemocratización en Brasil. Se entiende el fenómeno de la destitución de Rousseff como producto del fraccionamiento de la amplia coalición política que la llevó al poder como legítima heredera del ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Según la misma Rousseff, su salida forzada fue promovida por grupos políticos insatisfechos con la permanencia del Partido de los Trabajadores (PT) en el comando del ejecutivo y la creciente adhesión popular al proyecto político popular implementado. Existen excelentes estudios que exploran la participación de los actores políticos institucionales en la promoción de la inestabilidad política y del cambio institucional a pesar del riesgo de disolución de las instituciones democráticas nacidas en 1988.

Observar la actuación de grupos organizados pero no partidistas como el sector financiero, en este proceso de división, amplía la comprensión de la trayectoria del desmonte del Estado en el Brasil reciente. En esta trayectoria, el año 2016 representó un divisor de aguas. Con el golpe parlamentario<sup>2</sup> contra Rousseff, se implementó una agenda política, social y económica, expresada por el documento *Uma Ponte para o Futuro*<sup>3</sup>. El gobierno interino se empeñó en enterrar el sueño del Estado desarrollista brasileño iniciado en el año 2003. La campaña de persecución contra las fuerzas progresistas y democráticas bajo la bandera del antipetismo ha fragmentado las instituciones políticas vigentes desde la redemocratización y ha abierto la puerta a la elección en el 2018 de un presidente autoritario-conservador.

---

2 SANTOS, Wanderley Guilherme. A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI, 2017. São Paulo: Ed. FGV, 2017. 188p.

3 PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma Ponte para o Futuro, 2015 {en línea}.

Como parte de la coalición de apoyo a Rousseff, el sector financiero tendría un papel crucial a menudo menospreciado<sup>4</sup> (Minella, 2003), debido a la falsa premisa del predominio de la lógica estrictamente racional de maximización de los beneficios que explicaría el desinterés de estos actores en las luchas palaciegas. Aceptada la premisa, la acción de estos actores se limitaría a reaccionar ante los movimientos de los actores políticos institucionalizados. Una perspectiva contraria muestra que la actuación de esta fracción de la coalición es más que reactiva y se caracteriza como fundamental para mantener el equilibrio de la coalición gobernante. Dicho esto, este análisis muestra que la caída de Rousseff constituye una expresión del desembarque del sector financiero y del peso de las finanzas en la coalición que promovió un viraje de 180° en la política brasileña, consolidando un proyecto de austeridad económica y permitiendo la elección de Bolsonaro. Se reconoce que este fenómeno está vinculado a la ascensión de múltiples fuerzas antidemocráticas en todo el mundo ( Hungría, Rusia y Turquía son ejemplos de democracias iliberales) que asume características específicas en el contexto brasileño.

La construcción democrática brasileña se puede describir como un movimiento pendular<sup>5</sup> en el que los momentos democráticos se alternan con períodos antidemocráticos. En este último caso, las divisiones políticas, la crisis económica y el desacuerdo sobre los proyectos se evidencian por la realineación de los grupos políticos y sociales. Reconocer la trayectoria de la dependencia de las instituciones brasileñas y la resiliencia de los

---

4 MINELLA, Ary. Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina. En: Civitas - Revista de Ciências Sociais. Vol. 03, No.2 (Jul.-Dez. 2003); p.245-272

5 AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia. São Paulo: Todavia, 2019. 203p

rasgos históricos vinculados al esclavismo, al patrimonialismo y al corporativismo, nos convoca a pensar en los profundos dilemas que hacen caer los gobiernos electos con proyectos de desarrollo económico-social inclusivo.

Para entender la fragmentación de la coalición de apoyo al gobierno Rousseff y la emergencia de un gobierno de extrema derecha que cuenta con el apoyo decisivo de la fracción del capital financiero, es necesario dilucidar, en primer lugar, el proceso de cambio estructural que condujo a la difusión de la lógica de financiamiento en la economía brasileña, con repercusiones decisivas sobre la influencia del sector bancario-financiero en la política del país. Esta postura no ignora el hecho de que los bancos o los agentes financieros hayan sido centrales para el capitalismo en cualquier momento histórico. Sino que pretende señalar que hay un cambio estructural en el capitalismo mundial, con particular manifestación en Brasil, que ha llevado al arraigo de los intereses financieros y al cambio del péndulo político a su favor, permitiendo al sector bancario-financiero eximirse del cumplimiento de las reglas del juego democrático.

### LA FINANCIARIZACIÓN Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN BRASIL

El advenimiento de la llamada “globalización financiera”<sup>6</sup>, en la década de 1970, ha llevado a la prevalencia económica y política del sector financiero en todo el mundo, lo que la literatura ha denominado como financiarización<sup>7</sup>. En Brasil, una proporción creciente de las

---

6 CHESNAIS, François. *Finance Capital Today: corporations and banks in the lasting global slump*. Boston: Brill Academica Pub, 2016. 312p.

7 EPSTEIN, Gerald. *Introduction: En: Financialization and the World Economy*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2005. p.3-16.

ganancias corporativas proviene de las aplicaciones en el mercado financiero. Cada vez más empresas han pasado a actuar en el mercado de crédito y bancario. Estos cambios en el perfil de los agentes del sector productivo, junto con la creciente concentración bancaria experimentada en los últimos años, han hecho que el sector bancario-financiero se volviera central en el juego político del país.

Concebir la compatibilidad entre el cambio estructural aportado por la consolidación del capitalismo financiero, con la prevalencia de agentes financieros con vínculos transnacionales, y la variedad de sus manifestaciones en el ámbito doméstico es un desafío a la vez teórico y empírico que debe ser enfrentado por la literatura de la economía política<sup>8</sup> (Streeck, 2013). Desde nuestra perspectiva, se hace necesario, parafraseando a Skocpol et al<sup>9</sup>, traer la política de vuelta al análisis. En ese sentido, nos alineamos con la crítica de Boschi<sup>10</sup>, proponiendo que solo es posible comprender el capitalismo en Brasil en el período reciente con base en el análisis de las relaciones entre el Estado y las coaliciones, ya sea para la construcción de una estrategia desarrollista (gobiernos Lula y Dilma), ya sea para el desmonte del Estado Desarrollista (gobiernos Temer y Bolsonaro).

En el análisis del caso brasileño, sobresale una literatura importante. Bresser-Pereira, Paula y Bruno<sup>11</sup> defienden que el

---

8 STREECK, Wolfgang. Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo, 2018. 240 p.

9 SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. En: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

10 BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. En: Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2011. p.7-30.

11 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando; BRUNO, Miguel. (2019) "Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil" {En linea}. {7 abril de 2019}

mantenimiento de las altas tasas de intereses en Brasil llevó a la formación de una “coalición de intereses de los rentistas-financistas” que, a su vez, refuerza el alto nivel de intereses en el país. Se trata de un modelo de acumulación financiera distinto del que se observa en los países centrales, donde las ganancias provienen del pago de dividendos y no de intereses. Paula et al.<sup>12</sup>, defienden que la financiarización en Brasil impone límites a la acción del Estado en la adopción de políticas favorables al crecimiento, favoreciendo los intereses financieros o rentistas. Ianoni<sup>13</sup>, a su vez, destaca que la “coalición de intereses rentistas y financieros” ejerce influencia sobre la formulación de políticas públicas en el ámbito de la relación entre los grupos financieros y las agencias de relaciones con inversionistas del Banco Central y de la Secretaría del Tesoro Nacional. Singer<sup>14</sup> afirma que la coalición rentista fue responsable de las articulaciones que llevaron al golpe contra Rousseff en el 2016. Lavinás, Araújo y Bruno<sup>15</sup> sostienen que hay una pérdida de autonomía del Estado ante la hegemonía del sector bancario-financiero. Para ellos, el Estado se ha vuelto incapaz de conducir la política macroeconómica y otras políticas públicas relevantes.

Los países periféricos han sufrido presiones de origen externo para la adopción de políticas de desregulación financiera y favorecimiento a los bancos, en un proceso distinto del que

---

12 PAULA, Luiz Fernando; SANTOS, Fabiano y MOURA, Rafael. The Developmentalist Project of the PT Governments: an economic and political assessment. En: *Latin American Perspectives*. Vol. 47, No.2 (Mar. 2020), p.8-24.

13 IANONI, Marcus. Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. En: *Revista de Economia Política*. Vol. 37, No.2 (Abr.-Jun. 2017); p.324-342.

14 SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 392 p.

15 LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. “Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?” {en línea}. {diciembre de 2017}

se observa en los países centrales. En estos casos, el avance de la desregulación del mercado y de la libre movilidad de capitales ha sido el resultado de la presión de agentes privados. A su vez, en los países periféricos, la incorporación de estas reformas a la agenda de los gobiernos ha tenido fuente externa, como resultado de las presiones de organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el FMI<sup>16</sup>.

Aunque existen presiones externas comunes, los impactos de la globalización financiera están mediados de manera diferente por los países, según sus trayectorias institucionales anteriores. En Brasil, la financiarización de la economía se produjo de modo precoz, en un contexto de crisis de deuda externa e hiperinflación en la década de 1980, cuando el gobierno tuvo que negociar la reestructuración de su deuda externa con organismos internacionales<sup>17</sup>. Los bancos y empresas instalados en el país ya llegaron a la década de 1990 con preferencias establecidas por la “acumulación de activos financieros”, en detrimento de inversiones productivas y de baja liquidez<sup>18</sup>. Con el tiempo, la lógica rentista se difundió a otros sectores, incluidas las empresas no financieras y las clases más adineradas.

La centralidad del sector bancario-financiero en Brasil se consolidó después de la estabilización de los precios, con la llegada del Plan Real, en 1994, que creó una nueva moneda y controló la inflación mediante el anclaje cambiario, y la aprobación de reformas

---

16 FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. *Economia e sociedade*, 2001, vol. 10, no 2, p. 81-111. Citado por CAMARGO, Patrícia. *A evolução do sistema financeiro internacional e as especificidades do Brasil*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. 322p

17 CHESNAIS, François. *Finance Capital Today: corporations and banks in the lasting global slump*. Boston: Brill Academica Pub, 2016. 312p.

18 LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. “Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?” {en línea}. {diciembre de 2017}

neoliberales. Con el Plan Real, la tasa básica de intereses (Selic) pasó a situarse entre los más altos niveles registrados en el mundo, creando espacio para que los bancos asignasen sus carteras de inversiones a la compra de títulos públicos<sup>19</sup>, al mismo tiempo que aumentaban las ganancias provenientes de los *spreads* bancarios<sup>20</sup>. Así, surgió “un nuevo modelo de financiarización en el que las ganancias inflacionarias son reemplazadas por la alta rentabilidad de intereses”<sup>21</sup>.

El ancla cambiaria introducida hizo que la economía brasileña quedara vulnerable a los choques exógenos, habiendo sufrido los impactos de las crisis financieras en México (1994), Asia (1997) y Rusia (1998). En 1999, le tocó a Brasil la crisis cambiaria. En el meollo de la crisis mexicana, grandes bancos nacionales — el Nacional y el Económico — fueron liquidados, incluidas dos grandes instituciones. En respuesta a la crisis, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso estableció una serie de medidas para ayudar a los bancos, como el Programa de Estímulo a la Reestructuración y al Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional (PROER) y el Fondo de Garantía de Créditos (FGC)<sup>22</sup>. En 1996, lanzó el Programa de Fomento a la Reducción del Sector Público Estatal en la Actividad Bancaria (PROES), que abrió el camino a la privatización de la mayoría de los

---

19 PAULA, Luiz Fernando. Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil. En: Nova Economia. Vol. 8, No. 1 (Jul. 1998), p. 87-116.

20 MINELLA, Ary. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. Sociologias, No. 18 (Dez. 2007), p.100-125.

21 LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. “Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?” {en línea}. {diciembre de 2017}

22 PAULA, Luiz Fernando. Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil. En: Nova Economia. Vol. 8, No. 1 (Jul. 1998), p. 87-116.

bancos públicos de los estados y algunos bancos públicos federales<sup>23</sup>. Dos años más tarde, se reguló la entrada de capital extranjero en el sector bancario brasileño.

Como resultado, el sector se volvió más concentrado, con la formación de un oligopolio entre los grandes bancos nacionales –públicos y privados– y extranjeros<sup>24</sup>, que ejerce una fuerte influencia sobre el segmento empresarial como un todo y también sobre las decisiones gubernamentales<sup>25</sup>. Después de nuevos procesos de entrada y salida de bancos extranjeros y fusiones entre bancos nacionales, el mercado bancario brasileño hoy se concentra en manos de tres bancos estatales (Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social y Caixa Econômica Federal), dos bancos nacionales (Itaú y Bradesco) y un banco extranjero (Santander), además de otros de menor tamaño.

La fuerza del sector bancario-financiero y el avance de la financiarización se mantuvieron en los años 2000, a pesar de la elección de Lula en el 2003. Aunque Lula buscó articular una coalición desarrollista, también trató de acomodar los intereses de la coalición rentista<sup>26</sup>, dada la centralidad adquirida por esta en el contexto de los cambios estructurales observados en el capitalismo brasileño. Las tensiones entre las dos coaliciones, cuyos proyectos eran fundamentalmente distintos, permanecieron latentes durante la administración Lula, mientras el conflicto distributivo se pudo

---

23 PAULA, Luiz Fernando; OREIRO José Luiz y BASILIO, Flavio. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. En: Nova Economia. Vo. 23, No.03 (Dez. 2013), p.473-520.

24 CHESNAIS, François. Finance Capital Today: corporations and banks in the lasting global slump. Boston: Brill Academica Pub, 2016. 312p.

25 MINELLA, Ary. Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina. En: Civitas - Revista de Ciências Sociais. Vol. 03, No.2 (Jul.-Dez. 2003); p. 245-272.

26 SINGER, André. Os Sentidos do Lulismo. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 236 p.

equiparar mediante la prosperidad económica. Sin embargo, en el gobierno de Rousseff, el super ciclo de las *commodities* llegó al fin, al mismo tiempo en que se profundizara la estrategia desarrollista, las tensiones se hicieron patentes, lo que resultó en la ruptura de la coalición gobernante<sup>27</sup> y la subida al poder de los segmentos interesados en promover el desmonte del Estado Desarrollista.

El gobierno Lula había adoptado políticas etiquetadas como neodesarrollistas o socialdesarrollistas<sup>28</sup>, que enfatizaban la reanudación de las capacidades estatales necesarias para fomentar la industria, por medio del fortalecimiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y de las inversiones en el trabajo de infraestructura reunidas en el Programa de Aceleración del Crecimiento (CAP), además de enfatizar las políticas sociales, en particular, el Programa Bolsa Familia (de transferencia condicionada de ingresos) y para la ampliación de la oferta de vacantes en la enseñanza superior en las redes pública y privada.

Sin embargo, su estrategia de desarrollo no subvirtió la lógica de la financiarización. Al contrario, muchas de las políticas adoptadas por el gobierno Lula estaban en consonancia con los intereses del sector bancario-financiero en Brasil. Cabe mencionar el mantenimiento de la tasa Selic a niveles altos, a lo largo de sus dos mandatos. Incluso tras la crisis financiera del 2008, el Banco Central (BC) se resistió a reducir las tasas de interés y tardó en hacerlo.

---

27 SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 392 p.

28 BASTOS, Pedro Paulo. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. En: Economia e Sociedade. Vol. 21, No. Especial (Dez. 2012); p. 779-810.

BOITO, Armando. Lulism, Populism, and Bonapartism. En: Latin American Perspectives, Vol. 47, No. 1 (Dec.2019), p. 134-151.

Las políticas sociales también se incluyeron en la lógica de financiamiento. El Programa Bolsa Familia determinaba que los beneficiarios debían tener una cuenta en la Caixa Econômica Federal, un banco estatal, lo condujo a la bancarización de los estratos más pobres de la población. Además, el gobierno fomentó el crédito de nómina, especialmente entre jubilados y pensionistas<sup>29</sup>. No solo los bancos ampliaron la oferta de crédito, sino también las empresas originalmente no bancarias (desde supermercados a tiendas de ropa) crearon ramas financieras destinadas a otorgar crédito a las familias. En el caso de la expansión de la enseñanza superior, aunque se haya aumentado de la oferta de vacantes y la creación de campus universitarios públicos, hubo un fuerte incentivo para las matrículas en facultades privadas, mediante la concesión de financiación (Fies) o de becas parciales y completas (ProUni), fomentando la creación de grandes conglomerados actuantes en el sector educativo, con acciones en la Bolsa de Valores. Cabe recordar que la expansión del crédito privado se produjo en el contexto de altas tasas de interés, impulsando el endeudamiento de las familias<sup>30</sup>. Las clases más ricas, a su vez, obtuvieron ganancias por medio de la expansión de los fondos de pensión y la asignación de sus inversiones en la compra de títulos públicos o fondos vinculados a la tasa Selic, lo que les aseguró una alta rentabilidad en un contexto de bajo riesgo<sup>31</sup>.

Para Lavinás, Araújo y Bruno<sup>32</sup>, los albores del siglo XXI se caracterizaron por el “financiarización masiva”, ya sea por el

---

29 LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. “Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?” {en línea}. {diciembre de 2017}

30 LAVINAS, Lena. *The Takeover of Social Policy by Financialization. The Brazilian paradox.* New York: Palgrave Macmillan, 2017. 277p.

31 LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. “Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?” {en línea}. {diciembre de 2017}

32 LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. “Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?” {en línea}. {diciembre de 2017}

mantenimiento de tasas de interés elevadas, que crean incentivos para la compra de títulos de la deuda pública, ya sea mediante el avance de las políticas de bancarización y de incentivo al crédito. El cambio estructural, que creaba intereses arraigados a favor del financiamiento, se encontraba en marcha cuando Rousseff fue elegida.

### LOS GOBIERNOS DILMA ROUSSEFF: APOGEO Y CRISIS DE UN PROYECTO DE DESARROLLO

Elegida en el 2010, Rousseff se enfrentó a un contexto bastante adverso debido al fin del ciclo de las *commodities* y a la crisis financiera internacional del 2008. El agotamiento del ciclo de crecimiento por medio de las exportaciones intensificó los conflictos entre los trabajadores beneficiados por el aumento de los salarios y los empleadores insatisfechos; los efectos de la desindustrialización<sup>33</sup> afectaron plenamente a los empresarios; y la insatisfecha demanda de expansión de los derechos sociales irritó a los movimientos sociales organizados<sup>34</sup>. Acelerado por el entorno de creciente tensión, que exponía el malestar con la mercantilización de la *res publica*<sup>35</sup>, el Partido de los Trabajadores (PT) perdió también el apoyo de las clases medias y populares.

Se han multiplicado los análisis sobre las causas de la quiebra del gobierno Rousseff y los eventos posteriores, una vez que representa

---

33 OREIRO, José Luiz y MARCONI, Nelson. Teses equivocadas no debate sobre desindustrialização e perda de competitividade da indústria brasileira. En: Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense. Vol. 3, No. 5 (Jan.-Jun. 2014), p.24-48.

34 BASTOS, Pedro Paulo. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. En: Revista de Economia Contemporânea. Vol. 21, No. 2 (Ago. 2017); p.1-63.

35 ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviço na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018. 336p.

la transición política más dramática de la Nueva República (1985-2016). Huyendo de las explicaciones individualizantes, que tienden a enfatizar los errores políticos de la presidente y su baja propensión al diálogo, recurrimos a estudios multidimensionales que incorporan factores domésticos e internacionales, coyunturales y socio-históricos. El contenido social-desarrollista del proyecto gubernamental, claramente distinto de los proyectos neoliberales de los gobiernos anteriores al 2003<sup>36</sup>, está relacionado con la creciente resistencia de las élites político-económicas a las políticas sociales inclusivas y su temor a la radicalización a la izquierda. Las decisiones de la presidente en dirección de cambiar los mecanismos distributivos en favor de los ingresos originados del trabajo y de la inversión productiva, en detrimento del capital financiero<sup>37</sup>, demuestran intencionalidad en la promoción de un proyecto de crecimiento viable en las democracias. Sin embargo, como ya hemos señalado, el impulso del cambio parece haber sido insuficiente para cambiar las condiciones institucionales y romper con los elementos que generan la desigualdad brasileña, lo que permitiría un nuevo modelo de crecimiento<sup>38</sup>.

Ninguno de estos análisis ignora la influencia de las restricciones externas que tuvieron un impacto en el crecimiento económico y redujeron las ganancias del sector exportador, cambiando la correlación de las fuerzas domésticas. Lula navegó por mares más tranquilos en la

---

36 PAULA, Luiz Fernando; SANTOS, Fabiano y MOURA, Rafael. The Developmentalist Project of the PT Governments: an economic and political assessment. En: *Latin American Perspectives*. Vol. 47, No.2 (Mar. 2020), p.8-24.

37 BASTOS, Pedro Paulo. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. En: *Revista de Economia Contemporânea*. Vol. 21, No. 2 (Ago. 2017); p.1-63.

SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 392 p.

38 LAVINAS, Lena. The Takeover of Social Policy by Financialization. The Brazilian paradox. New York: Palgrave Macmillan, 2017. 277p.

década de crecimiento exponencial de la demanda por *commodities*. La crisis financiera internacional del 2008 tuvo resultados devastadores para la industria brasileña y el sector exportador<sup>39</sup>. Para aumentar la competitividad de los productos brasileños, Rousseff se valió de políticas de contracción fiscal y flexibilización monetaria (reducción de la tasa Selic) para estimular la devaluación cambiaria, que formaron la base de la Nueva Matriz Macroeconómica (NME). Esta decisión respondió a un consenso establecido por los industriales sobre el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la expansión del mercado interior mediante la valorización de los salarios y el aumento de los gastos públicos sociales<sup>40</sup>. La llamada Agenda Fiesp, de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo, defendía “un mejor aprovechamiento del mercado externo y de las inversiones”, suponiendo que la disminución de los precios internacionales de los productos brasileños repercutiría en el nivel de inversiones privadas. Lamentablemente, el mayor dinamismo industrial nunca tuvo lugar. Los años 2011 y 2012 presentaron una reducción en la producción industrial del 0,9% y del 3,7%, respectivamente. La combinación de una reducción de gastos y amplias exenciones fiscales se tradujo en una disminución de la recaudación fiscal y un agravamiento de la desaceleración económica.

La flexibilización del trípede macroeconómico tuvo inicio a principios de agosto del 2011, con el inicio del ciclo de reducción de las tasas de interés, que alcanzó el 7,5% entre el 2011 y el 2012

---

39 OREIRO, José Luiz y MARCONI, Nelson. Teses equivocadas no debate sobre desindustrialização e perda de competitividade da indústria brasileira. En: Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense. Vol. 3, No. 5 (Jan.-Jun. 2014), p.24-48.

40 CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. Editora Todavia SA, 2018.

(nivel históricamente bajo). Aunque formaba parte de la agenda del empresariado, la medida fue interpretada como una “relajación monetaria” y fue recibida con “sorpresa” por el mercado<sup>41</sup>. Las críticas de los economistas liberales mediáticos a la gestión de Alexandre Tombini frente al BC suscitaron dudas sobre la capacidad del gobierno para controlar la inflación y garantizar un entorno empresarial “saludable” para los negocios.

Las políticas de devaluación cambiaria y control de capitales fueron una reacción a la adopción de medidas *quantitative easing* del Federal Reserve System (FED) y del Banco Central Europeo (BCE) que forzaron la apreciación cambiaria en los países emergentes debido a una liquidez global excesiva. En septiembre del 2010, durante la reunión del G-20, el ministro Mantega criticó abiertamente la “guerra cambiaria” promovida por los países desarrollados como una estrategia para escapar de la crisis económica, que contradecía el mantra de la liberalización<sup>42</sup>. En el mercado interno, la apreciación del real produjo una aceleración inflacionaria, que sumada a la inflación de los servicios, afectó el poder de compra de los salarios y el consumo de las familias.

Ante el cambio de la política monetaria de bajo interés de los Estados Unidos, en mayo del 2013, y la rápida reversión de las expectativas del mercado, la dirección de los flujos de capital se invierte produciendo una fuga masiva de capitales, impulsando la devaluación del real. El Ministerio de Hacienda anuncia la eliminación de los impuestos sobre las operaciones cambiarias, y el BC, que ya había abandonado la política de reducción de intereses

---

41 VALOR ECONÔMICO. Casa das Caldeiras: BC deixa mercado sem orientação. São Paulo: (03, jul. 2012).

42 BASTOS, Pedro Paulo; HIRATUKA, Célio. The Foreign Economic Policy of Dilma Rousseff's Government and the Limits of Dependency. En: Latin American Perspectives. Vol 47, No. 2 (Jan. 2020); p. 25-46.

en abril del 2013, promueve operaciones de swap para evitar la megadevaluación cambiaria y los efectos de transmisión sobre la inflación y las exportaciones<sup>43</sup>.

Como indicadores de las fluctuaciones de comportamiento de los políticos y las instituciones del Estado, la inflación y la deuda pública son cruciales para interpretar los signos del mercado. Las decisiones del BC fueron continuamente clasificadas por la cobertura económica mediática como “políticas”, y no técnicas. Como si su función de arbitraje de la política económica, mediante el Consejo de Política Monetaria (COPOM), fuera ilegítima. El poder de veto de las finanzas sobre la formulación de la política económica, consolidado desde 1999 con el mandato institucional del trípode macroeconómico, restringe la acción estatal autónoma y hace inviable producir un discurso alternativo (fiscalmente expansivo) sobre la economía cuyas reglas están sujetas al control inflacionario y al déficit gubernamental. Por lo tanto, sería más preciso interpretar los ataques del sector financiero y productivo al gobierno como una manifestación de su temor a aumentar los empleos y derechos, incluso mediante la ciudadanía financiera, que forma parte del mandato democrático<sup>44</sup> y no como un problema de estándares técnicos de buena gestión.

El Sistema Financiero Nacional (SFN), que regula los contratos financieros entre los agentes públicos y privados, está estructurado en torno a organizaciones normativas (Consejo Monetario Nacional), supervisoras (BC) y operadoras de crédito. Su gestión se caracteriza por una clara asimetría de poder. Mientras que el 55 %

---

43 CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. Editora Todavia SA, 2018.

44 BASTOS, Pedro Paulo. *Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia*. En: *Revista de Economia Contemporânea*. Vol. 21, No. 2 (Ago. 2017); p.1-63.

de los ingresos disponibles corresponden al consumo familiar, las decisiones sobre política monetaria son tomadas por pocos actores institucionalizados. La autoridad monetaria, el BC, es administrada por una tecnocracia “excepcional”<sup>45</sup>, que opera en espacios políticos exentos de muchas de las normas de la política democrática liberal, con el poder de definir las y restringirlas. Aunque el gobierno tiene interferencia sobre los nombramientos, los análisis del perfil de ocupación del BC demuestran que, independientemente del sesgo político del gobierno, ya sea centro-derecha o centro-izquierda, el origen de los titulares de las juntas directivas vinculadas a la formulación de la política económica es externo al gobierno y se forman en instituciones del *mainstream* económico<sup>46</sup>. No es un dato menor que la definición de los parámetros permitidos para la inflación cuenta con la colaboración de agentes privados por medio del Boletim Focus, cuyos intereses no coinciden necesariamente con los del gobierno.

Los estudios sobre la financiarización a menudo enfatizan el poder de las grandes corporaciones y de los inversionistas que poseen grandes sumas de capital (bancos y corporaciones multinacionales). Esta perspectiva oscurece la comprensión de los impactos de la dominación financiera sobre la política democrática porque ignora la proporción de inversionistas individuales con ingresos medios y porque no proporciona un modelo explicativo satisfactorio sobre los canales de influencia de los actores financieros. Por ejemplo, en lo que respecta a la representación del sector financiero, también existen

---

45 BEST, Jacqueline. Technocratic exceptionalism: Monetary policy and the fear of democracy. En: *International Political Sociology*, Vol. 12, No. 4 (Dec. 2018), p. 328-345.

46 CODATO, Adriano, et al. *Mainstream econômico e poder: uma análise do perfil dos diretores do Banco Central do Brasil nos governos do PSDB e do PT*. En: *Nova Economia*. Vol 26, No. 3 (Set.-Dez. 2016), p.687-720.

obstáculos para identificar la posición política de los banqueros<sup>47</sup>. Asociaciones como la Federación Brasileña de Bancos (Febraban) y la Asociación Brasileña de Bancos Comerciales (ABCC) parecen funcionar más como órganos técnicos que políticos. La vocalización de este sector se produce principalmente mediante la actuación mediática de analistas económicos de consultorías privadas.

La fuerte bancarización (expansión y descentralización de sucursales en todo el país) en los gobiernos de Lula y Rousseff fue una parte importante de la estrategia de crecimiento por medio del mercado interno. La inclusión financiera permitió que una parte significativa de la población brasileña accediera por primera vez a los beneficios vinculados al complejo sistema bancario, ampliando la ciudadanía financiera<sup>48</sup>. La proporción de la población de bajos ingresos (low income groups LIGs) a menudo tienen dificultad para acceder al crédito cuando no hay apoyo estatal, por otra parte, es una fuente potencial y rica de capital privado y público para el sistema financiero. La intervención del Estado en favor de los LIG puede generar una fuente social de poder financiero mediante la ampliación de la reserva de capital, lo que a su vez fortalece la influencia estatal en el orden financiero internacional<sup>49</sup>. Las reformas promovidas por Rousseff también se pueden entender en este nivel. Al promover la inclusión financiera mediante la ampliación del número de sucursales y

---

47 DIAS, Rodolfo. A representação dos banqueiros no Brasil: um estudo sobre a FEBRABAN. En: Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, Vol. 23, No.02 (2014), p. 178-204.

48 COSTA, Fernando “Complexidade do Sistema Bancário Brasileiro: interações de pessoas jurídicas e físicas, bancos privados e bancos públicos”. {En línea}. {Marzo de 2018} disponible en: (<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3601/TD331.pdf>)

49 SEABROOKE, Leonard et al. The social sources of financial power: domestic legitimacy and international financial orders. Cornell University Press, 2006.

servicios bancarios en todo el país, el objetivo era aumentar el acceso de la población brasileña de ingresos medios y bajos al sistema financiero, contribuyendo a su descentralización.

Sin embargo, el análisis aislado de los factores económicos no basta para explicar los eventos del 2015/2016. La agitación social que se inició con las Jornadas de Junio del 2013 de junio afectó la popularidad de la presidente y puso al gobierno en una posición defensiva, abriendo la ventana de oportunidad para la retirada de los grupos empresariales de la coalición de gobierno y la construcción de un discurso de oposición a la política económica en vigor. Los desdoblamientos y la mediatización de la Operación Lava Jato, destinada a combatir la corrupción<sup>50</sup> contribuyeron a la criminalización del gobierno. Las investigaciones efectuadas por la Policía Federal y el Ministerio Público revelaron una estructura de corrupción relacionada con el cobro de comisiones para la negociación de contratos de obras públicas en los que participaban empresas públicas y privadas de los sectores de la construcción civil y de energía y partidos políticos<sup>51</sup>. El impacto en el sector productivo con la interrupción de obras fue tremendo, pero afectó especialmente al partido político que estaba en el poder. En este contexto, se celebraron las elecciones de octubre del 2014. La victoria de Dilma es estrecha: 51,8% contra 48,2% para el centrista Aécio Neves (Partido de la Social Democracia Brasileña, PSDB). La oposición fortalecida tanto en el legislativo como en los ejecutivos estatales reproduce la polarización

---

50 AVRITZER, Leonardo y MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. En: Dados. Revista de Ciências Sociais. Vol. 60, No 02 (Abr.-Jun.2017); p. 359-393.

51 PAULA, Luiz Fernando; SANTOS, Fabiano y MOURA, Rafael. The Developmentalist Project of the PT Governments: an economic and political assessment. En: Latin American Perspectives. Vol. 47, No.2 (Mar. 2020), p.8-24.

por ingresos y región señalada en las elecciones de 2006 y 2010<sup>52</sup> y abre espacio para el cuestionamiento del resultado de las elecciones. La fragmentación de los partidos expone una nueva correlación de fuerzas, más heterogénea y compleja, que desafía las posibilidades de conciliación entre los poderes ejecutivo y legislativo<sup>53</sup>.

El nombramiento, en enero del 2015, de un representante del sector financiero, Joaquim Levy, para el Ministerio de Hacienda, da cabida a la acusación de estelionato electoral. Al asumir el cargo, Levy presenta un programa de ajuste fiscal que incluía una reducción en las inversiones del PAC, cambios en las reglas de beneficios laborales y un aumento en la recaudación de impuestos (PIS/Cofins, Cide e IPI) como una manera de garantizar el superávit primario<sup>54</sup>. En septiembre del mismo año, unas 100 entidades de la industria, comercio, servicios y agricultura crean el Frente Nacional contra el Aumento de Impuestos para lanzar la campaña “¡No voy a pagar el pato!”. Dirigida por Paulo Skaf, presidente de la FIESP y CIESP, la campaña demostraba el rechazo del empresariado a compartir los costos de la crisis en medio de la intensa desaceleración económica. Rousseff finalmente pierde el apoyo de la parte industrialista de la coalición que la había llevado al poder, abriendo espacio a un proyecto distinto de país, totalmente opuesto al proyecto social desarrollista del PT. Brasil cruzaría el puente hacia la profundización del modelo de crecimiento dependiente de las exportaciones en un momento en que la acción estatal era más necesaria.

---

52 SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 392 p.

53 PAULA, Luiz Fernando; SANTOS, Fabiano y MOURA, Rafael. The Developmentalist Project of the PT Governments: an economic and political assessment. En: Latin American Perspectives. Vol. 47, No.2 (Mar. 2020), p.8-24.

54 CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. Editora Todavia SA, 2018.

## **CONCLUSIÓN**

A la destitución de Dilma, mediante un cuestionable proceso de impedimento, sigue la asunción de su vice presidente Michel Temer del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), y la ejecución de la mayor ofensiva contra el incipiente conjunto de políticas públicas para promover el bienestar social creado en el ámbito de la Constitución de 1988. En dos años de gobierno interino, se aprobó una serie de reformas diseñadas para contener la capacidad de expansión fiscal del Estado, como la Ley de Techo de los Gastos (Enmienda Constitucional N° 95/2016) que congeló los gastos públicos durante 20 años. Ante este cambio dramático de rumbo, nos preguntamos: ¿en qué medida podemos asociar los gobiernos del PT con el Estado desarrollista?

Claramente, los gobiernos del PT tenían una agenda de combate a la desigualdad basada en el pleno empleo y en la expansión de las capacidades productivas internas, en la que el Estado cumplía el papel de coordinador fundamental. Si no tuvo éxito el intento de Rousseff de promover reformas estructurales para reducir el rentismo como forma privilegiada de acumulación de capital y así presionar por la expansión de las inversiones productivas privadas, se deben tener en cuenta factores políticos y no meramente económicos. Al desafiar los intereses del capital financiero sin garantizar que su base electoral comprendiera los esfuerzos realizados para promover un cambio estructural, la presidenta perdió el apoyo popular y permitió que los sectores vinculados al gran capital con el apoyo de los medios de comunicación y de los poderes legislativo y judicial legitimaran la narrativa de que el gobierno era incompetente, técnicamente irresponsable y populista<sup>55</sup>.

---

55 BASTOS, Pedro Paulo. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. En: Revista de Economia Contemporânea. Vol. 21, No. 2 (Ago. 2017); p.1-63.

La consolidación del poder estructural del sector financiero en Brasil y a nivel mundial durante las últimas décadas constituye un factor fundamental para entender el derrumbe del gobierno de Dilma Rousseff. La propia idea del Estado se ha venido metamorfoseando como resultado de la internacionalización de las economías y de la modificación de las estructuras productivas. Es cierto que la pandemia de la COVID-19 plantea una nueva pregunta sobre el carácter público estatal. Pero no se puede ignorar el hecho de que décadas de experiencia neoliberal han socavado el tipo de ejercicio del poder político organizado bajo la forma estatal (soberanía, división de poderes, legalidad y burocracia), haciéndolo más dependiente de recursos y agentes privados, “privatizando” el Estado<sup>56</sup>.

Los gobiernos del PT transformaron la vida del brasileño común para mejor, sin duda. El legado de Rousseff fue el de ampliar la red de protección social, fomentar el mercado laboral formal estimulando los contratos en plantilla y una política de valorización continua del salario mínimo, aumentando los niveles de bienestar económico. Sin embargo, no logró desplazar el discurso individualizante del “espíritu emprendedor” emergente en el mundo del trabajo, lo que terminó por contribuir al debilitamiento de la solidaridad entre los trabajadores<sup>57</sup>. La destitución de Rousseff en relación con los movimientos sociales y sindicales en un contexto de cambio estructural en el capitalismo brasileño resultó fatal: mientras se articulaba el golpe, mermaba la resistencia en las calles.

En el plano de la política institucional es posible asociar la crisis del presidencialismo de coalición brasileño, con el aumento del costo

---

56 HIBOU, Beatrice. *Privatizing the state*. New York: Columbia University Press, 2004. 279 p.

57 ENTREVISTA DILMA ROUSSEFF. En: *Revista Esquerda Petista*, No. 7, 2017.

de formación de la coalición y el desorden del ejecutivo, la pérdida de legitimidad del sistema político y la crisis de representación que le “cayó en suerte” al PT, que experimentaba de forma inédita el control del ejecutivo nacional<sup>58</sup>. Cohibidos por la estructura de las alianzas político partidistas, los gobiernos petistas no fueron capaces de crear una estructura de distribución de beneficios para su base electoral (clases media progresista y trabajadores asalariados), ni de consolidar la infraestructura organizacional que permitiera defender su agenda del ataque de las élites<sup>59</sup>.

En ausencia de aliados confiables en el Congreso, no hubo espacio político para expandir la agenda redistributiva del PT. Reconocer los límites estructurales de la posición política del PT permite comprender dos de los principales elementos ideológicos – la santificación de la lucha contra la corrupción y la flexibilidad de la interpretación de las leyes que llevaron al ex presidente Lula a la cárcel– que fueron el trampolín para la ascensión de Jair Bolsonaro y su proyecto antidemocrático a la presidencia, apoyado por sectores conservadores de la sociedad brasileña.

El epílogo de la trágica ofensiva al Estado promotor del desarrollo, con contornos dramáticos, se desarrolla ante nuestros ojos, con el avance de la pandemia de la COVID-19 en Brasil. Ante los reiterados intentos del Gobierno Federal de inmovilizar al Ministerio de Salud y la ausencia de un plan integral de inmunización, las UCI de los hospitales públicos y privados han llegado al límite. En marzo del 2021, bajo el impacto de la segunda ola de transmisión del virus

---

58 AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Editora José Olympio, 2016.

59 EVANS, Peter. O desdobramento da tragédia da política no Brasil. En: *Desenvolvimento em Debate*. Vol. 07, No.02 (Jan.-Jun. 2019); p.127-138.

y sus nuevas variantes, el número de casos confirmados se multiplicó rápidamente y el recuento diario de muertes superó la marca de 3000. El 21 de este mes, el descontento en el sector financiero se hizo público mediante la difusión de una carta abierta —El país exige respeto; la vida necesita ciencia y buen gobierno— firmada por cientos de economistas, empresarios y banqueros. La visible erosión de su base de apoyo obligó al presidente a salir de la posición de inercia, lo que llevó a la tardía creación del Comité Nacional de Coordinación para el Enfrentamiento de la COVID-19 (Decreto n.º 10.659 de 25 de marzo de 2021).

Mientras Bolsonaro ve menguar sus posibilidades de volver a elegirse, no es posible vislumbrar un final feliz para la crisis. La falta de transparencia de los datos oficiales, la inconsistencia del plan nacional de inmunización en la definición de metas y criterios de priorización, y la transferencia de la responsabilidad para decidir quién y cómo vacunar a los gestores locales y a los servicios de salud, se tradujeron en una baja cobertura de vacunación (el 4 % de la población ha recibido dos dosis). Si se mantiene el ritmo lento de la inmunización, se necesitarán meses para alcanzar el 90% de cobertura necesario para reducir los riesgos epidémicos y reanudar la actividad económica. Por otra parte, es notable la resiliencia y la imprescindibilidad del Sistema Universal de Salud para garantizar el derecho a la vida de una parte expresiva de la población sin acceso a planes de salud. Objeto de ataques sistemáticos desde la ruptura institucional del 2016, menoscabado y subfinanciado, la extensión de su red de atención ha sido una pieza clave para evitar un desastre mayor. También reveló que las profundas desigualdades sociales que existen solo se pueden solucionar mediante la acción estatal guiada por los principios de solidaridad de la Constitución Federal de 1988. Es el rescate del Estado que podrá salvar a Brasil.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviço na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018. 336p.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Editora José Olympio, 2016.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia. São Paulo: Todavia, 2019. 203p.

AVRITZER, Leonardo y MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. En: Dados. Revista de Ciências Sociais. Vol. 60, No 02 (Abr.-Jun.2017); p. 359-393.

BARBOSA, Marina y HESSEL, Rosana. Pacote anunciado pelo governo deve liberar R\$ 1,2 trilhão aos bancos. En: Correio Braziliense. Brasília: (24, mar, 2020).

BASTOS, Pedro Paulo. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. En: Economia e Sociedade. Vol. 21, No. Especial (Dez. 2012); p. 779-810.

BASTOS, Pedro Paulo. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. En: Revista de Economia Contemporânea. Vol. 21, No. 2 (Ago. 2017); p.1-63.

BASTOS, Pedro Paulo; HIRATUKA, Célio. The Foreign Economic Policy of Dilma Rousseff's Government and the Limits of Dependency. En: Latin American Perspectives. Vol 47, No. 2 (Jan. 2020); p. 25-46.

BEST, Jacqueline. Technocratic exceptionalism: Monetary policy and the fear of democracy. En: International Political Sociology, Vol. 12, No. 4 (Dec. 2018), p. 328-345.

BOITO, Armando. Lulism, Populism, and Bonapartism. En: Latin American Perspectives, Vol. 47, No. 1 (Dec.2019), p. 134-151.

BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. En: Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2011. p.7-30.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando; BRUNO, Miguel. (2019) "Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil" {En linea}. {7 abril de 2019} disponible en: (<http://>

luizfernandodepaula.com.br/ups/financeirizacao-coalizacao-de-interesses-taxa-de-juros-no-brasil-07.pdf).

CAMARGO, Patrícia. A evolução do sistema financeiro internacional e as especificidades do Brasil. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. 322p.

CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. Editora Todavia SA, 2018.

CEPAL. Anuario Estadístico. Santiago. Cepal, 2021.

CHESNAIS, François. Finance Capital Today: corporations and banks in the lasting global slump. Boston: Brill Academica Pub, 2016. 312p.

CODATO, Adriano, et al. Mainstream econômico e poder: uma análise do perfil dos diretores do Banco Central do Brasil nos governos do PSDB e do PT. En: Nova Economia. Vol 26, No. 3 (Set.-Dez. 2016), p.687-720.

COSTA, Fernando “Complexidade do Sistema Bancário Brasileiro: interações de pessoas jurídicas e físicas, bancos privados e bancos públicos”. {En linea}. {Marzo de 2018} disponible en: (<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3601/TD331.pdf>)

DATA FOLHA. “Avaliação do Governo Dilma Rousseff.” {En linea}. {25 y 26 noviembre de 2015} disponible en: ([http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao\\_dilma.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao_dilma.pdf)).

DIAS, Rodolfo. A representação dos banqueiros no Brasil: um estudo sobre a FEBRABAN. En: Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, Vol. 23, No.02 (2014), p.178-204.

ENTREVISTA DILMA ROUSSEFF. En: Revista Esquerda Petista, No. 7, 2017.

EPSTEIN, Gerald. Introduction: En: Financialization and the World Economy. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2005. p.3-16.

EVANS, Peter. O desdobramento da tragédia da política no Brasil. En: Desenvolvimento em Debate. Vol. 07, No.02 (Jan.-Jun. 2019); p.127-138.

HIBOU, Beatrice. Privatizing the state. New York: Columbia University Press, 2004. 279 p.

IANONI, Marcus. Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. En: Revista de Economia Política. Vol. 37, No.2 (Abr.-Jun. 2017); p.324-342.

LAVINAS, Lena. The Takeover of Social Policy by Financialization. The Brazilian paradox. New York: Palgrave Macmillan, 2017. 277p.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. “Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?” {en línea}. {diciembre de 2017} disponible en: ([https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD\\_IE\\_032\\_2017\\_LAVINAS\\_ARA%C3%A9JO\\_BRUNO.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD_IE_032_2017_LAVINAS_ARA%C3%A9JO_BRUNO.pdf))

MINELLA, Ary. Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina. En: Civitas - Revista de Ciências Sociais. Vol. 03, No.2 (Jul.-Dez. 2003); p.245-272.

MINELLA, Ary. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. Sociologias, No. 18 (Dez. 2007), p.100-125.

OREIRO, José Luiz y MARCONI, Nelson. Teses equivocadas no debate sobre desindustrialização e perda de competitividade da indústria brasileira. En: Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense. Vol. 3, No. 5 (Jan.-Jun. 2014), p.24-48.

PAULA, Luiz Fernando. Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil. En: Nova Economia. Vol. 8, No. 1 (Jul. 1998), p.87-116.

PAULA, Luiz Fernando; OREIRO José Luiz y BASILIO, Flavio. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. En: Nova Economia. Vo. 23, No.03 (Dez. 2013), p.473-520.

PAULA, Luiz Fernando; SANTOS, Fabiano y MOURA, Rafael. The Developmentalist Project of the PT Governments: an economic and political assessment. En: Latin American Perspectives. Vol. 47, No.2 (Mar. 2020), p.8-24.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma Ponte para o Futuro, 2015 {en línea}. {29 octubre de 2005} disponible en: (<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>)

SANTOS, Wanderley Guilherme. A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI, 2017. São Paulo: Ed. FGV, 2017. 188p.

SEABROOKE, Leonard et al. The social sources of financial power: domestic legitimacy and international financial orders. Cornell University Press, 2006.

SINGER, André. Os Sentidos do Lulismo. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 236 p.

SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 392 p.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. En: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich;

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p.3-37.

STREECK, Wolfgang. Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo, 2018. 240 p.

VALOR ECONÔMICO. Casa das Caldeiras: BC deixa mercado sem orientação. São Paulo: (03, jul. 2012).

# ARREGLOS DE POLÍTICA FISCAL EN EL BRASIL RECIENTE

Felipe Calabrez

## INTRODUCCIÓN

Si es cierto que el pensamiento económico ha influido durante mucho tiempo en las decisiones políticas, y aquí basta recordar el papel de la Teoría General de Keynes y su estrecha relación con los gobiernos, tal influencia no se redujo tras el regreso de la hegemonía liberal y monetarista y el advenimiento de la llamada “globalización”, con la liberalización de los mercados y las finanzas. Por el contrario, las acciones estatales, en este contexto, se han basado cada vez más en un conjunto de conocimientos y teorías a partir de las cuales se toman decisiones estratégicas, ya sean medidas fiscales, cambiarias o monetarias.

Teniendo esto en cuenta, la ciencia política viene desarrollando un conjunto de enfoques que buscan explicar ciertos procesos políticos y decisiones para formular e implementar políticas públicas, tomando en cuenta el elemento “ideacional” que las informa<sup>1</sup>. Estos análisis constituyen un programa de investigación que se enfoca en el uso que la política –un universo marcado por los enfrentamientos y luchas por el poder– hace de las ideas económicas disponibles, utilizándolas como instrumentos y soluciones a problemas que de alguna manera son políticamente viables en un momento dado. Por lo

---

1 Sola, 1998; Hall, 1993; Blyth, 2003; Dellepiane, 2015; Béland y Cox, 2013, Perissinotto y Stumm: 2017; Ribeiro, 2018

tanto, las ideas económicas aquí significan instrumentos para resolver problemas, o incluso constituyen la clave de lectura que los responsables de la formulación de políticas utilizan para definir qué son los problemas y por qué algunos prevalecen en importancia sobre otros<sup>2</sup>.

Buscando contribuir a este conjunto de enfoques, este capítulo desarrolla un análisis de la trayectoria reciente de la política fiscal en Brasil<sup>3</sup>. Desde un punto de vista analítico, se demuestra cómo las prioridades de política fiscal de los gobiernos, a pesar de los innegables intereses económicos y las limitaciones políticas, están guiadas por paradigmas que dan forma a la lectura de los tomadores de decisiones de política económica. De manera esquemática, se puede decir que tales paradigmas tienen un efecto sobre los arreglos institucionales a partir de los cuales se formulan e implementan las políticas. Para demostrar esta afirmación, se presentan algunos datos sobre la trayectoria de las inversiones públicas.

El análisis también busca avanzar en una interpretación histórica, a partir del cambio de política fiscal al final del primer gobierno de Lula, cuando dadas las exigencias de una política fiscal predominantemente centrada en el papel de señalización de la sostenibilidad intertemporal de las cuentas públicas, se tomaron medidas típicamente keynesianas que tuvieron como

---

<sup>2</sup> Está más allá del alcance de este texto hacer un balance o una discusión en profundidad de las diferencias, divergencias y complementariedades entre dichos enfoques. Para una discusión teórica y un marco analítico más preciso, cf. Calabrez (2018).

<sup>3</sup> Aquí, es importante enfatizar que el enfoque analítico propuesto aquí se centra en la política fiscal. No se realizará un análisis completo de la política económica de los períodos en cuestión. Es innegable que cuestiones macroeconómicas como el tipo de cambio y las tasas de interés están entrelazadas con la política fiscal. Sin embargo, solo se desarrollarán en la medida en que sea esencial para comprender el tema tributario.

objetivo rescatar su papel como instrumento de gestión de la demanda agregada, mediante el incremento de las inversiones públicas. Lo que se puede ver en este proceso es que sería la primera vez, desde la abrumadora hegemonía que conquistó el liberalismo en la década de 1990, que algunas ideas y propuestas inspiradas en lo que llamé el *consenso keynesiano-desarrollista* pasan a orientar las decisiones centrales de política económica.<sup>4</sup>

Lo anterior no implica que los “factores exógenos” al proceso de toma de decisiones, y que fueron colocados en esa coyuntura, sean irrelevantes. Los cambios en el escenario externo, que derivaron en superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos por shocks positivos en los términos de intercambio derivados principalmente de la expansión de la demanda china de *commodities*, sumados a una situación inicial de cambio devaluado, configuraron el entorno de posibilidades para las cuales los tomadores de decisiones podrían operar la política económica. En este sentido, se hizo más fácil, en ese momento, encontrar un espacio fiscal para expandir las inversiones públicas y buscar el crecimiento económico y el aumento del consumo sin la antes fuerte restricción externa, lo que fue acompañado de un proceso de constante apreciación del tipo de cambio del cual el gobierno tomó la oportunidad de evitar presiones inflacionarias. Sin embargo, la decisión concreta de política fiscal, más específicamente, la decisión de ampliar sistemáticamente las inversiones públicas y rechazar la propuesta de seguir buscando el ajuste, fue un fenómeno interno al sistema de toma de decisiones.

---

<sup>4</sup> CALABREZ, 2018.

Es decir, aquellas disputas, que operan en dos niveles, uno más general y otro más programático, son inevitablemente políticas y, por lo tanto, requieren fuerza, poder y coaliciones de apoyo. Sin embargo, en un contexto marcado por la importancia de la técnica, en el que los especialistas están acreditados para marcar los límites entre lo posible y lo imposible, los elementos técnico-científicos no solo sirven para superponer ciertas decisiones de legitimidad sino también para brindar prescripciones y caminos que informan “como” hacer.

Ubicar las controversias macroeconómicas que se desarrollaron dentro del gobierno brasilero desde 2005 en el marco más amplio de lo que parecía ser, en ese momento, un agotamiento de la ortodoxia liberal y un retorno paulatino a un pensamiento orientado al desarrollo económico, atribuye un papel más activo del Estado. Si miramos el nivel más general de ideas económicas, por lo tanto, la gran división que opone a liberales y desarrollistas es la idea de que el mercado debe ser el gran principio organizador y entidad de la economía y al que debe estar sujeta la política macroeconómica misma. En este sentido, el conjunto de medidas, especialmente fiscales, tomadas en la segunda administración de Lula, parecen haber sido la primera expresión de otro paradigma de política económica, que, aunque aún no formalizado académicamente y más pragmático, buscaba rescatar un proyecto alternativo a la visión según la cual nuestros destinos deben ser organizados por el conjunto de decisiones tomadas por el mercado.

Es de destacar cómo el proceso de cambio gradual que tuvo lugar a fines de 2005, se aceleró a mediados de 2009 y, no sin contratiempos ocasionales, continuó hasta 2014, sufriendo un revés tan importante a partir de 2015. Como es sabido, el

partido de Dilma Rousseff fue destituido del poder, el grupo de altos técnicos del área de tesorería que coqueteaban con una visión keynesiana-desarrollista fueron borrados del aparato del Estado y la culpa de la irresponsabilidad fiscal se ha atribuido a todo y cualquier pensamiento que se atreva a ponderar ante el diagnóstico imperante según el cual todos los problemas del país se derivan de un gasto público excesivo. Esta tesis de la “emergencia fiscal” ha ido cambiando el marco fiscal del Estado brasileño y subordinando a él toda la política económica, como la política de devolución de dinero del BNDES al Tesoro, vaciando el papel de la banca de desarrollo en medio de un período de desaceleración, y la aprobación de la Enmienda a la Constitución del 95, el llamado “techo de gasto”, que establece una norma en la Constitución que hace inviable cualquier política fiscal anticíclica. Y esta reversión solo puede entenderse como parte de un proceso eminentemente político.

## **PARADIGMAS DE POLÍTICA FISCAL Y ARREGLOS INSTITUCIONALES: UNA BREVE TRAYECTORIA**

El fin del período de crecimiento de la economía mundial, el shock del petróleo, la subida de las tasas de interés de Estados Unidos y la aceleración de la inflación fueron algunos de los factores que provocaron un aumento generalizado del déficit y endeudamiento públicos en los países, lo que generó la percepción de que la continuación de la política de expansión del gasto era insostenible. El escenario económico de los años ochenta, constituido por la estanflación, planteó fuertes interrogantes a las teorías keynesianas y ayudó a elevar las teorizaciones monetaristas a la condición de paradigma dominante. En este contexto, se debilitó el planteamiento

teórico del activismo fiscal y se fortaleció la defensa del control cuantitativo de la oferta monetaria. Este cambio de paradigma hizo eco en los países endeudados de América Latina y contribuyó a la defensa de un conjunto de reformas institucionales. Paralelamente, se fortaleció el llamado consenso teórico nuevo-clásico, fuertemente guiado por expectativas racionales<sup>5</sup>, descartando la necesidad de la acción estatal y gubernamental discrecional como instrumento para gestionar la producción efectiva y mantener los niveles de empleo e ingresos. Según Lopreato, “La reanudación del dominio de la política monetaria, desde esta perspectiva teórica, requirió una revisión del aparato institucional y la construcción de vínculos con el uso de incentivos fiscales y crediticios”<sup>6</sup>.

En este proceso de reorganización de instituciones e ideas, Brasil, que había atravesado años de altas tasas de crecimiento económico vía endeudamiento externo y bajo una estructura política dictatorial, se encontraba en medio de una completa desorganización contable y financiera y con posibilidades agotadas de financiamiento externo. En el centro de este proceso se encontraba la disrupción del mercado crediticio internacional, que hasta entonces había sido una importante fuente neta de financiamiento público. A partir de ese momento, la deuda pública interna en valores adquirió una importancia creciente como fuente de financiamiento del Estado, al tiempo que se redujeron las posibilidades de crecimiento impulsadas por las inversiones públicas. La siguiente tabla revela que la inversión observada a partir de la década de 1980 siguió su tendencia, con un aumento sustancial de los gastos financieros y una reducción, aunque no lineal, de las inversiones públicas:

---

5 Lucas y Sargent, 1994.

6 LOPREATO, 2006, p.118.

**Tabla 6.1 – Evolución del gasto en inversiones públicas (excepto estatal) y pagos de intereses del sector público (en% del PIB)<sup>7</sup>**

Periodo	Ingresos Actuales	Inversiones <sup>8</sup>	Tarifas <sup>9</sup>
1947-1963	18.5	3.5	0.6
1964-1969	21.4	4.5	0.3
1970-1984	24.6	3.2	1.4
1985-1994	27.4	3.1	4.4
1995-1998	37.0	2.3	6.9
1999-2002	39.8	1.9	10.1
2003-2008	41.6	1.9	9.8
2009-2013	40.9	2.8	7.7

El punto a destacar aquí es que el proceso de reorganización del aparato estatal responsable de la estructura de los ingresos y gastos del Estado, centralizó el presupuesto y puso fin a la posibilidad de financiar el gasto vía expansión monetaria que la compleja relación entre el Banco Central y el Banco de Brasil permitió<sup>10</sup>, no se separó de un debate económico sobre cuál debe ser el papel del Estado en la economía y sobre el papel de la política fiscal. El debate de la década de los ochenta, en medio de la crisis de la deuda externa, se centró en el tema del déficit público (cómo conceptualizarlo y medirlo) y,

7 Los datos aquí presentados fueron recopilados y calculados por Nelson Marconi, quien amablemente autorizó su reproducción. Fueron extraídos por mí de una imagen más amplia, publicada en la edición de febrero (2017) de la Revista Conjuntura Econômica de FGV.

8 El período de alta inflación produce distorsiones en el cálculo de las inversiones públicas, y su valor real en este período probablemente sea menor al mostrado anteriormente.

9 Excluye el ajuste por inflación entre 1970-94.

10 Gouvêa, 1994.

aunque muchos economistas han convergido en el diagnóstico de que la naturaleza del déficit no era sólo presupuestaria, sino también financiera, no hubo consenso sobre cómo solucionarlo. En la década de 1990, los diseñadores del Plan Real plantearon el tema fiscal como un problema de primer orden. Como afirmó el entonces ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, “La reorganización fiscal del Estado es la piedra angular del proceso de estabilización”.<sup>11</sup>

Una buena síntesis del paradigma fiscal imperante en la década de los noventa se encuentra en Lopreato<sup>12</sup>. Su diagnóstico es que, en el contexto de la liberalización financiera, la política fiscal asume una importancia central, aunque pasiva, ya que comienza a cumplir con la tarea de señalar a los “mercados” el compromiso del gobierno de honrar el servicio de la deuda pública, evitando el riesgo de incumplimiento. En este régimen fiscal, el gobierno ha reducido la posibilidad de activar instrumentos para promover la demanda agregada. Su poder de política discrecional se reduce y la política fiscal asume el papel preponderante de transmitir confianza a los agentes económicos en el mercado financiero. La credibilidad y las expectativas se convierten en las palabras clave del discurso económico.

### **EL GOBIERNO DE CARDOSO Y LA AGENDA DE AJUSTE FISCAL**

Como es sabido, el Plan Real, que contaba con una sofisticada ingeniería de desindexación de divisas a través de la URV<sup>13</sup>, logró controlar la inflación. La estabilización de precios y el cambio de

---

11 Cardoso, 1994 p.115

12 Lopreato, 2006; 2013

13 Nota del traductor: Unidad de valor real, moneda contable que precedió a la creación del Real.

divisas, sin embargo, fueron parte de un proyecto más amplio para reorganizar el estado brasileño y cambiar la forma en que el país se insertó en la economía “globalizada”, para usar un término con un fuerte atractivo político en ese momento, y la forma de financiarla.

En el primer gobierno de Cardoso, el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, que requirió una fuerte contracción monetaria y tasas de interés estratosféricas, produjo efectos en la situación fiscal, aumentando enormemente la carga de intereses sobre la deuda pública. Otro mecanismo que produjo el aumento de la deuda pública fue la esterilización de divisas producto del exceso de entrada de divisas al país<sup>14</sup>. En conjunto, estos mecanismos produjeron un deterioro de las finanzas públicas, que se agravó en épocas de choques externos que afectaron la oferta de divisas, fundamentales para mantener el ancla cambiaria, y ante lo que el gobierno respondió aumentando las tasas de interés. Así fue a finales de 1998, ante la crisis rusa, cuando se intensificó la turbulencia en el mercado financiero internacional, extendiendo sus efectos a todos los “mercados emergentes”. En ese momento, el gobierno presentó el proyecto de un nuevo régimen fiscal, aunque decidió mantener el régimen cambiario hasta el límite, devaluando el real solo después de la reelección. En octubre de 1998, se presentó el Plan de Estabilidad Fiscal, que pasó a estipular el nivel de superávit primario necesario para controlar la evolución de la relación deuda/PIB. También en esta coyuntura, para hacer frente a la fuga de capitales y la pérdida de reservas internacionales, el gobierno brasileño acordó con el FMI un “paquete preventivo” de apoyo financiero, que consistió en la liberación de US \$ 41.5 mil millones, teniendo como contraparte el aumento de las tasas de interés a corto plazo y el compromiso del gobierno con las medidas de ajuste fiscal.

---

<sup>14</sup> Miranda, 1998.

El Plan de Estabilidad Fiscal defendía la contención de costos como una medida necesaria ante las crisis del mercado internacional, que habían provocado una contracción del crédito global. Esta restricción de liquidez habría eliminado entonces la posibilidad de que Brasil procediera con gradualismo en la adopción de ajustes estructurales, haciendo imperativo acelerar el ajuste fiscal. Para ello, propone dos conjuntos de medidas: la denominada Agenda de Trabajo afirmó la necesidad de medidas estructurales, como la regulación de la reforma administrativa y la aprobación de la Reforma de la Seguridad Social, además de reformas tributarias y laborales. El Plan de Acción 1999–2001 abordó las medidas inmediatas, estableciendo una trayectoria creciente de superávit del sector público primario para el trienio 1999–2001, que debería ser en el siguiente orden: 2.6% del PIB para 1999 (siendo 1.8% sólo para el Gobierno Central), 2.8% para 2000 y 3.0% para 2001, resultados que, dados los supuestos macroeconómicos estimados por el equipo económico, serían suficientes para estabilizar la deuda pública en 44% del PIB a 1999.

Para hacer posibles las metas presentadas, el documento también anunció la necesidad de ampliar el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)<sup>15</sup> para diciembre de 2006, proponiendo un aumento al 40% del porcentaje de desvinculación del cobro y una reducción del rubro “Otros Gastos Corrientes y de Capital” en el orden de R\$ 8.7 mil millones (en valores en ese momento), equivalente a 20% del

---

15 Al inicio del Plan Real, se creó un mecanismo institucional denominado “Fondo de Emergencia Social” (FSE, sigla en portugués), que permitió desvincular el 20% de los ingresos de la Unión destinados a gastos del área social para uso gratuito del gobierno. Mediante la Enmienda Constitucional No. 10 de 1996, el FSE pasó a denominarse Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), y su prórroga fue aprobada por 362 votos en el Congreso (129 en contra) hasta 1999. En 2000, mediante la Enmienda Constitucional No. 27, la disposición se amplió nuevamente, rebautizada como Desatado de Ingresos Federales (DRU, sigla en portugués).

presupuesto comprimible de la Unión, además de recortes de R\$ 2,7 mil millones en gastos de empresas estatales federales estimados para el año 1998 y en relación a la previsión para 1999. Dichos recortes – especificaba el documento- debían ocurrir bajo el epígrafe Gastos e inversiones corrientes.

Dado que, debido a las dificultades para aprobar las reformas fiscales estructurales, no hubo una reducción sustancial del gasto corriente, la obtención de superávits primarios solo sería posible reduciendo la porción discrecional del presupuesto, es decir, la que no tiene un vínculo constitucionalmente garantizado. Ocurre que esta porción de recursos asignados libremente por el Ejecutivo rondaba el 9% del presupuesto, estando compuesto fundamentalmente por inversión pública<sup>16</sup>.

Lo que sucedió después de 1999, por tanto, fue la adopción permanente de una política fiscal centrada en la obtención de superávits primarios, que produjo un cambio en la composición del gasto público, donde se incorporó la generación de superávits primarios, que adquirieron la condición de gasto obligatorio en la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO, sigla en portugués). Resultando en detrimento de la ya corta porción presupuestaria destinada a inversiones públicas.

Como es bien sabido, luego de las elecciones y la firma del acuerdo con el FMI, también se reemplazó el régimen monetario subordinado al ancla cambiaria, con el establecimiento del régimen de metas de inflación. En ese momento, se reconfiguró el marco institucional de la política económica, que pasó a estar conformado por lo que se conoció como el “trípode macroeconómico”, consistente en metas de inflación, superávit primario y tipo de cambio flotante.

---

<sup>16</sup> Resende y Cunha, 2003.

En este contexto, se consolidó el régimen fiscal, colocando el control de la relación deuda / PIB como una prioridad absoluta de la política fiscal. Así, los costos de la deuda pública brasileña fueron garantizados por la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) en forma de metas de superávit primario, lo que resultó en una holgura aún mayor en el presupuesto debido a la acumulación de compromisos financieros. Como agravante, la deuda pública brasileña se volvió muy sensible a variables financieras o macroeconómicas<sup>17</sup>, ya que en gran parte estaba indexada a la tasa de interés básica de la economía (Selic) y a variaciones del tipo de cambio. Así, dado el altísimo nivel en el que se mantuvo la tasa Selic durante el período posterior y las constantes inestabilidades financieras, los superávits primarios obtenidos por la política fiscal de austeridad no lograron contener la trayectoria ascendente de la deuda pública, lo que llevó al gobierno de Cardoso a firmar un nuevo acuerdo con el FMI al final de su segundo mandato<sup>18</sup>.

Por tanto, al observar el arreglo fiscal-monetario construido sobre la base del Plan Real, podemos ver que la política fiscal comenzó a guiarse por la necesidad de señalar la solvencia intertemporal del sector público y ganar la “credibilidad” de los agentes financieros privados, teniendo como indicador privilegiado el resultado primario. Y a pesar de que el ajuste fiscal aparece como un objetivo intermitente del gobierno, la trayectoria ascendente de la deuda pública sugiere que terminó sirviendo de colchón para absorber los costos de la estrategia de estabilización.

---

17 Santiso, 2006; Vernengo, 2006; Lopreato, 2013.

18 Si bien el derroche suele recaer principalmente en la trayectoria de la deuda pública, el dominio macroeconómico que llevó al gobierno al FMI en 2002 residió en el sector externo de la economía, manifestándose en serios desequilibrios en la balanza de pagos.

Fue en este contexto marcado no solo por las restricciones fiscales y la volatilidad financiera, sino también por una hegemonía del pensamiento, que el Partido de los Trabajadores (PT) llegó a la Presidencia de la República en 2003 y, como se sabe, explícitamente asumido, desde la campaña electoral, la apuesta por el mantenimiento absoluto del llamado trípode macroeconómico.

### **GOBIERNOS DE LULA: INFLEXIÓN GRADUAL DEL RÉGIMEN FISCAL**

El inicio de la administración de Lula estuvo marcado por la continuidad macroeconómica en relación con la segunda administración de Cardoso, que generó fuertes críticas de la izquierda en general, y de economistas históricamente simpatizantes del PT, en particular. Desde el punto de vista fiscal, la política de Antônio Palocci fue ampliar los superávits primarios a niveles superiores a los recientemente acordados con el FMI y apostar por una agenda de reformas microeconómicas<sup>19</sup>.

La estrategia de política fiscal enfocada a lograr superávits primarios fue ejecutada por un equipo económico fuertemente en sintonía con la política del gobierno anterior. Bajo el mando de Palocci, nombres como Marcos Lisboa y Joaquim Levy componían las principales secretarías del Ministerio de Economía<sup>20</sup>. Sin embargo, por una serie de razones, entre las que cabe mencionar el bajo crecimiento económico, el alto desempleo, la presión de cuadros importantes del Partido de los Trabajadores y los conflictos dentro del propio gobierno,

---

<sup>19</sup> Cf. Agenda Perdida (2002)

<sup>20</sup> Respectivamente, Secretaría de Política Económica y Secretaría del Tesoro Nacional. Para un análisis detallado del proceso de composición del equipo, consulte Calabrez (2018).

la estrategia de ganar “credibilidad” de los “mercados” a través de una política de austeridad estaba perdiendo poder político. Si bien se produjo de manera paulatina, se puede situar el inicio de la inflexión de la política fiscal a partir de la disputa que tuvo lugar en 2005 en la Cámara de Política Económica –el lugar de discusión y formulación de políticas económicas en Brasil-. En ese momento, hubo un conflicto en torno a dos propuestas: Ampliación del ajuste (déficit nominal cero) versus reanudación de las inversiones públicas, de las cuales ganó la segunda propuesta<sup>21</sup>.

Irónicamente, la caída del Ministro de Economía, que se produciría más tarde ese año, se debió a razones externas a la política económica. El reemplazo de Palocci por Guido Mantega representó un golpe terminal a la visión económica del momento y produjo un reemplazo inmediato de sus técnicos. A partir de ahí, los diagnósticos de los responsables de la política fiscal fueron diferentes, como se puede ver en el siguiente pasaje:

“El ajuste fiscal 2003-2005 no aceleró sustancialmente el crecimiento económico, ni ayudó al compromiso de mejorar los ingresos y el empleo, lo que hizo que la visión neoliberal se agotara en los primeros tres años del gobierno de Lula. Destaca otro punto aún más relevante: la propuesta neoliberal de nuevos ajustes recesivos terminó fortaleciendo la visión desarrollista de la política económica a fines de 2005.”<sup>22</sup>

Para el nuevo secretario de política económica, Brasil podría estimular el crecimiento sostenible a través de la adopción de estímulos fiscales y monetarios acompañados de políticas para reducir las

---

21 La propuesta de ampliar la austeridad (déficit nominal cero) fue elaborada por Delfim Neto y contó con el apoyo del Ministro de Economía (Palocci) y del Ministro de Planificación (Paulo Bernardo). En el otro lado de la disputa estaba la entonces ministra principal de la Casa Civil, Dilma Rousseff.

22 Barbosa y Souza, 2010, p.10

desigualdades y la distribución del ingreso, que, según esta visión, no se limitan a su aspecto “social” (reducción de desigualdades y pobreza extrema), ya que también se entienden como un instrumento para expandir la demanda agregada. Su razonamiento fiscal es típicamente keynesiano, a favor de que el Estado active instrumentos anticíclicos, especialmente a través de inversiones públicas capaces de impulsar la demanda agregada por su elevado efecto multiplicador, lo que permitiría restablecer la ratio deuda/PIB en un momento posterior. Aquí vale la pena reforzar el contraste con la visión que propugnaba un objetivo de déficit nominal cero:

“En el caso específico de la política económica de Brasil de 2005, la propuesta de desarrollo fue adaptar las metas fiscales a la importancia de la inversión pública y el peso de los pagos de intereses en el presupuesto público, eliminando inversiones más estratégicas del cálculo del resultado primario del gobierno federal. El efecto práctico de tal propuesta sería reemplazar una meta de resultado primario por una meta de resultado primario corriente [la negrita es del autor], es decir, un objetivo de resultado primario sin inversiones. Para los desarrollistas, la eventual reducción a cero del resultado actual debería dejarse para un segundo momento, cuando Brasil alcance una tasa de interés real más baja.”<sup>23</sup>

El proceso de incremento de las inversiones públicas y el papel activo del Estado, que conduciría al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y a un sinnúmero de medidas para promover el crecimiento, incluida la capitalización de empresas estatales y bancos públicos, se llevó a cabo de manera paulatina, comenzando con un tímido programa para viabilizar las inversiones en infraestructura, que contó con la aprobación del FMI aún en la administración de Palocci denominado Proyecto Piloto de Inversión (PPI).

---

<sup>23</sup> Barbosa y Souza, 2010, p.13.

## PROYECTO PILOTO DE INVERSIÓN (PPI)

El PPI consistió en una cartera de proyectos estratégicos y seleccionados en el área de infraestructura, que requerirían contribuciones públicas. Según el acuerdo del FMI, tales contribuciones daban lugar a un proceso virtuoso de autofinanciamiento y generaban amplios beneficios, corregían los cuellos de botella en la infraestructura y tenían un alto efecto multiplicador; debido a esto no tendrían que contabilizarse en la meta de superávit primario. Es decir, se autorizaría al gobierno a “gastar” una determinada cantidad sin que esta cantidad fuera descontada de la meta, generando, según el entonces secretario del Tesoro Nacional, Joaquim Levy, “espacio en la meta que puede ser utilizado en la discreción del gobierno”<sup>24</sup>

Así, la estructuración de la cartera de proyectos se realizó en 2004 y contó con la asistencia de técnicos del FMI. En su concepción inicial, la propuesta de que las inversiones estratégicas, dentro de una rígida cartera de proyectos, pudieran deducirse de la meta de superávit primario, fue el resultado de entender que las inversiones públicas eran las más afectadas ante la urgente necesidad de señales gubernamentales a favor de la estabilidad fiscal en un marco de gastos corrientes rígidos. Lo que el propio FMI estaba comenzando a reconocer al final de sus estudios es que las inversiones públicas eran la variable de ajuste, lo que contribuía a los persistentes cuellos de botella en infraestructura<sup>25</sup>.

El proyecto inicial fue tímido en relación a valores y no propugnó cambios en los parámetros de contabilidad fiscal: preveía el aporte de R\$ 1 billón por año durante tres años (2005-2007) dirigido solo a proyectos con potencial de generación de retornos macroeconómicos,

---

24 Folha de S. Paulo, 23/02/2005.

25 FMI, 2005.

y no previó que tales contribuciones no fueran contabilizadas en el presupuesto fiscal<sup>26</sup>. Por tanto, no se trataba de una propuesta para reconfigurar las instituciones fiscales ni, como enfatizó el FMI, de un descuido en relación a las estadísticas fiscales.

Así, ya en 2005, se puede observar que, a partir del diagnóstico según el cual Brasil padecía de graves cuellos de botella en la infraestructura, el gobierno recurrió a un conjunto de programas que de otra manera no habría sido posible sin ciertos contornos a la rigidez institucional y legal heredada del gobierno anterior<sup>27</sup>. Esta rígida institucionalidad en relación al espacio presupuestario para las inversiones públicas, se argumenta aquí, es el resultado no solo de restricciones “objetivas” sino también de una visión que no asigna al Estado un rol relevante en el sostenimiento del crecimiento económico y suministro de determinados bienes de infraestructura. Esta visión, hegemónica en los años ochenta y noventa, fue compartida por los grandes organismos internacionales — que además tuvieron una influencia decisiva en los arreglos institucionales aquí construidos — y por los principales políticos responsables de los órganos de gestión macroeconómica del Estado brasileño (Banco Central y Ministerio de Economía).

Desde un punto de vista estrictamente fiscal, lo que se tenía en ese momento era una institucionalidad que se produjo por una visión excesivamente focalizada en el resultado de corto plazo de las cuentas públicas, construida en un contexto de fuertes crisis internacionales que

---

26 Idem.

27 Cfr. Medida Provisional No. 256. “En la cartera del PPI, existen 137 proyectos con inversiones en los sectores de transporte, riego, metrología, biotecnología, recursos hídricos, administración pública, geología y geofísica. La previsión es una inversión total de R \$ 9,8 mil millones de 2005 a 2007”.

<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/noticias/portugues/noticias/2005/novembro-2005/governo-abre-credito-de-r-673-milhoes-para-obras-de-infraestrutura>. Ver también MP 266/2005, transformada en Ley Ordinaria 11271/2006.

amenazaban la estabilidad de un modelo excesivamente dependiente de los flujos de capital externo. Sin embargo, en la década de 2000, luego de la adopción de las medidas recomendadas por el FMI, sin efectos positivos sobre el crecimiento económico, comenzó a haber cierta flexibilidad en las medidas fiscales, con el tardío reconocimiento por parte del propio FMI de los efectos negativos que el excesivo fiscalismo produjo sobre el crecimiento y, en consecuencia, sobre el resultado de las cuentas públicas. Ante este reconocimiento, la estrategia de deducir el monto del gasto en inversiones de la meta de superávit primario fue una medida, aún tímida en ese momento, que permitiría un papel activo del Estado frente a fuertes restricciones fiscales.

Si miramos el proceso de incrementar la inversión pública como un continuo, podemos ver, por ejemplo, que el PPI fue apoyado por la visión liberal. Sin embargo, su estrategia inicial fue expandiéndose cualitativa y cuantitativamente, dando lugar al PAC-1 en 2007, cuando se pudo notar el predominio de otro paradigma del Estado. El cambio es, por tanto, incremental, que implica un conjunto de innovaciones institucionales, presupuestarias y regulatorias, obviamente también impulsado por las respuestas anticíclicas a la crisis financiera mundial de 2008.

### **PROGRAMA DE ACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO (PAC)**

Lanzado a principios de 2007, el PAC-1 preveía una amplia gama de proyectos de infraestructura y tenía un diseño institucional que requería no solo contribuciones financieras, crediticias y de inversión, sino que también requería un conjunto de cambios normativos y regulatorios y una compleja articulación de tareas y coordinación intergubernamental. que dio lugar a la creación de varios departamentos

de evaluación y seguimiento de la gestión. Más importante aún, su arreglo político-institucional fue diseñado desde la propia Presidencia de la República, ya que su coordinación central venía de la Casa Civil, con la entonces ministra principal, Dilma Rousseff. El significado de tener el núcleo del Poder Ejecutivo como radiador de un proyecto que rescata nociones de planificación y desarrollo de largo plazo y atribuye una importancia fundamental a los instrumentos de acción pública capaces de impulsar el crecimiento económico, articular proyectos e inversiones y viabilizar los instrumentos crediticios, es claro: la reconfiguración del paradigma era una prioridad política.

Así, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2007-2010 estuvo marcado por la ampliación del alcance de los proyectos de infraestructura y, desde el punto de vista fiscal, contribuyó a la ampliación del margen de deducción fiscal que caracterizaba al IPP.

El PAC contribuyó con el lanzamiento de un conjunto de proyectos en el área de infraestructura y aumentando sustancialmente el margen de deducción. En 2009, por ejemplo, el margen de deducción de la inversión casi se duplicó, de R \$ 15.6 mil millones a R \$ 28.5 mil millones, con el cambio del PPI al PAC. Por otro lado, los criterios de elegibilidad se flexibilizaron en el PAC y los proyectos se alejaron gradualmente de las inversiones públicas *per se*<sup>28</sup>.

Uno de los instrumentos utilizados para incrementar el margen de deducción de las inversiones fue la remoción de las empresas estatales del cálculo del superávit primario, lo que aumentó el margen de maniobra del gasto público y permitió una expansión de las inversiones en estas empresas estatales. que de hecho ocurrió de forma sustantiva, como se muestra en la siguiente tabla:

---

28 Orair, 2016, p.21-22.

**Tabla 6.2 – Tasa de crecimiento de las Inversiones públicas (1994-2015) entre períodos presidenciales (%)**

Año	Gobierno central	Estados Federales
1994-1998	-5,1	3,1
1998-2002	-1,2	-1,7
2002-2006	-0,6	0,0
2006-2010	25,4	23,2
2010-2014	-0,4	-2,4
2014-2015	-6,2	-6,9

Fuente: Datos extraídos de Orair (2016).

Con respecto a la prerrogativa de deducir estas inversiones del cálculo del resultado primario, Carvalho afirma que “el gobierno ni siquiera necesitó utilizar el margen creado para retirar las inversiones de PAC de la meta fiscal en la mayoría de los años”<sup>29</sup>, lo que fue posible gracias al crecimiento de los ingresos y a la reducción de la meta de superávit primario. Lo que es importante destacar, sin embargo, es que hubo una expansión del alcance de la propuesta inicial del PAC, con flexibilidad de sus criterios para acomodar un conjunto ampliado de gastos públicos que comenzó a abarcar varias otras áreas. En 2011 se lanzó el PAC-2, que se organizó en seis áreas complementarias: energía, transporte, “Ciudad Mejor”, “Comunidad Ciudadana”, “Mi Hogar, Mi Vida” y “Agua y Luz para Todos”<sup>30</sup>. Como se señaló, el programa abarcó el conjunto de programas prioritarios del gobierno.

En este punto, es importante comparar la trayectoria del nivel de inversión pública entre 2006-2010 y la realizada entre 2010-2014: El expresivo aumento de la inversión pública en el período 2006-2010 no

<sup>29</sup> Carvalho, 2018, p.32.

<sup>30</sup> Cardoso Jr., 2017, p.97-98.

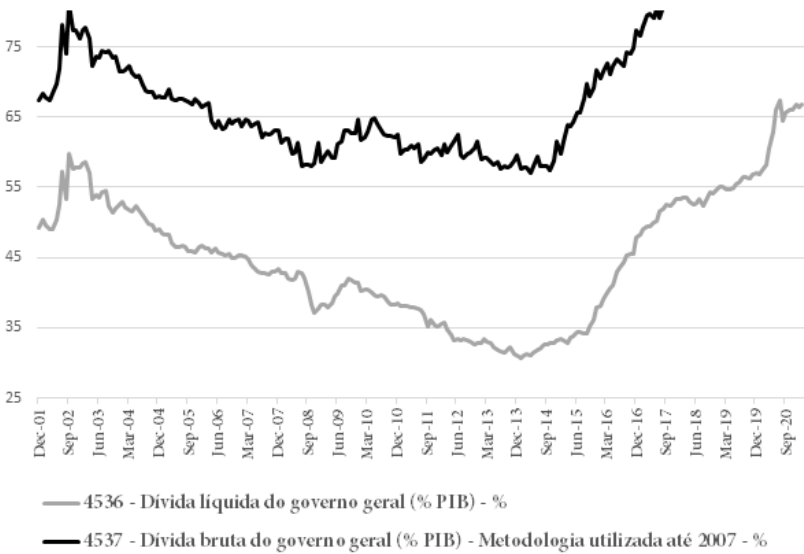
se mantuvo en el período posterior. Esta reducción puede explicarse en parte por el ajuste poco recordado que el gobierno de Dilma Rousseff buscó realizar en 2011, pero se explica sobre todo por el cambio de estrategia: a partir de 2011 el gobierno reformula su agenda económica, ahora buscando impulsar las inversiones privadas a través de un paquete amplio y creciente de exenciones fiscales. Los años siguientes estuvieron marcados por una expansión imprudente de los sectores cubiertos por las exenciones, provocando una caída significativa en la recaudación tributaria sin producir, sin embargo, los efectos deseados sobre el nivel de inversión privada y crecimiento económico. El escenario en el que se adoptaron tales medidas ya apuntaba a una caída de la actividad económica y, por lo tanto, a una caída de los ingresos, que se agravó aún más con los recortes de impuestos, lo que dificultaba que el gobierno lograra un resultado de superávit primario.

Como se vio anteriormente, el gobierno de Dilma Rousseff lanzó un conjunto de programas gubernamentales asignados en el llamado PAC-2 en 2011, pero revirtió la estrategia de inducir inversiones privadas a través de la expansión de inversiones públicas, una medida típicamente keynesiana, para dar paso a un paquete amplio de exenciones que, sumadas a una fuerte política de subsidios, produjeron un cuadro de rápido deterioro fiscal. El fuerte aumento de la deuda bruta del sector público en 2014, junto con un resultado primario deficitario, generó una señal de alerta entre los analistas de los mercados financieros y sus portavoces en los principales medios de comunicación, colocando la “emergencia fiscal” como el término central del debate<sup>31</sup>.

---

31 El aumento de la deuda bruta en el período se debió no solo a la reducción del resultado primario, sino también a la política de tasas de interés que tuvo como objetivo contener el aumento de la inflación derivado del precio irrestricto, lo que resalta la relación inseparable entre las variables macroeconómicas y entre macroeconomía y política. Para una lectura más completa del período cf. Carvalho (2018).

Gráfico 1 - Trayectoria de la deuda publica



**Fuente:** Elaboración propia con datos extraídos del sitio web del Banco Central.

Como se puede ver en el gráfico de arriba, la trayectoria de la deuda neta venía cayendo desde 2009, lo que no se observa cuando se mira la deuda bruta. Este relativo desapego se debe, en parte, a los grandes traspasos del Tesoro al BNDES, medida que buscaba capitalizar el banco y garantizar un sistema crediticio ante los efectos de la crisis financiera de 2008. En 2014, el aumento de la deuda bruta se debió en parte al resultado primario negativo, en parte a gastos con intereses y *swaps* de divisas. También cabe señalar que la deuda neta, al comprender importantes activos gubernamentales, como las reservas internacionales, es muy sensible a las variaciones del tipo de cambio. Sin embargo, pocos o ninguno de estos detalles contables aparecen en el debate fiscal con el peso que merecen. Esto se debe a que, como

veremos, se evita debilitar un diagnóstico que se convertiría, al mismo tiempo, en un programa político.

Como se sabe, luego de una reelección ajustada (Dilma Rousseff gana con el 51.6% de los votos válidos, frente al 48.3% de Aécio Neves) en un escenario político cada vez más polarizado, en medio de una crisis económica y crecientes niveles de desempleo, el nuevo gobierno comienza adoptando la agenda económica que atacó en la campaña electoral. Joaquim Levy es nombrado Ministerio de Economía e inmediatamente anuncia un fuerte ajuste fiscal, prometiendo generar un superávit primario del 1.5% del PIB en 2015 y del 2.0% del PIB en 2016.

El nombre de Levy no es casual. Procedente del espacio social de las finanzas privadas, siendo un alto ejecutivo del Banco Bradesco, Levy también fue secretario de Hacienda bajo el mando de Antônio Palocci. Su visión sobre el papel del Estado en la economía es diametralmente opuesta tanto a la del entonces Ministro Principal de la Casa Civil en 2005 como a la entonces Presidenta de la República en 2015.

Lograr credibilidad y señalar la solvencia de la deuda pública volvió a marcar el tono de la política fiscal brasileña<sup>32</sup>. Y el nombramiento de un oponente político y oponente ideológico, miembro directo del sistema financiero privado, sólo puede leerse como una concesión a las presiones de un campo ideológico diferente que, en ese momento, se encarnó en la oposición política.

---

32 La política de ajuste fiscal de Levy, a pesar de haber promovido todo tipo de restricción presupuestaria posible, no arrojó el superávit previsto, sino un déficit primario del 0,94% del PIB. Tampoco contuvo la desaceleración económica, sino que, por el contrario, utilizando la inversión pública como variable de ajuste, actuó de manera procíclica. En diciembre de 2015, Dilma nombra a Nelson Barbosa para el Ministerio de Hacienda e intenta proponer un ajuste gradual y no recesivo. Pero el 2015 de Dilma no fue el 2005 de Lula. Todo el juego había cambiado.

## INVERSIÓN Y AUSTRERIDAD

“En el Brasil de hoy, la crisis fiscal, traducida en altos déficits, y la tendencia al endeudamiento del Estado, se ha convertido en el obstáculo más importante para la reanudación del crecimiento económico. [...] Sin un ajuste permanente que señale un saldo duradero de las cuentas públicas, la economía no reanudará su crecimiento y la crisis debería agravarse aún más. Ésta es una pregunta previa, sin cuya solución o dirección, cualquier esfuerzo por relanzar la economía será inútil. Ninguna visión ideológica puede cambiar esto”<sup>33</sup>.

El documento del que se extrae el párrafo anterior tiene una doble importancia para comprender el período que sigue. Primero, por la solidez de su diagnóstico: el Estado brasileño vive una “severa crisis fiscal”, elevada al primer y fundamental obstáculo para la “reanudación del crecimiento económico”. En segundo lugar, pero no menos importante: fue publicado por el partido de la vicepresidencia de la recién victoriosa candidatura presidencial y su lanzamiento tuvo una inédita y muy fuerte inserción en el *prime time* televisivo.

El documento Puente al Futuro del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) se publica a finales de octubre de 2015. En diciembre del mismo año, por razones que nada tienen que ver con la sostenibilidad de las cuentas públicas, el entonces presidente de la Cámara de Diputados (miembro del PMDB) declara en línea nacional guerra abierta al gobierno y acepta una solicitud de juicio político a la presidencia. La Presidenta de la República Dilma Rousseff ve disolverse su base de apoyo parlamentario a la velocidad de la luz y, en 2016, Michel Temer, también del PMDB (ahora MDB), asume la presidencia interina y, más tarde, definitiva.

---

33 PMDB, 2015.

## **PROGRAMA DE ASOCIACIONES DE INVERSIÓN: CAMBIO ABRUPTO DE PARADIGMA**

El Gobierno de Temer opera una inversión radical en el discurso económico, presentando como prioridad absoluta lo que sería una reanudación de la responsabilidad fiscal. En medio de un escenario político convulso e indudablemente impulsado por el “hecho legal” que sirvió de pretexto para la destitución de la presidenta, el programa del nuevo gobierno se adhirió a una agenda de austeridad fiscal a toda costa y “reformas estructurales” presentadas como urgentes y salvacionistas<sup>34</sup>.

En 2016, el gobierno lanza el Programa de Asociaciones de Inversión, ejecutado por una secretaría creada y adscrita directamente a la Presidencia de la República, la Secretaría Especial del Programa de Sociedades de Inversión (SPPI). El programa constituiría una de las prioridades políticas del gobierno y tenía como objetivo desarrollar, en alianza con los Ministerios, políticas orientadas a la reanudación del crecimiento económico, fundamentalmente concentradas en proyectos de privatización y concesión. Con base en el diagnóstico general de imposibilidad fiscal y la superioridad intrínseca del sector privado, el gobierno lanza el Proyecto Crecer.

Como programa prioritario de la Secretaría, el Proyecto Crecer se presenta como una estrategia para la reanudación del crecimiento económico, proponiendo cambios normativos orientados a recuperar la confianza de los inversores y revertir el escenario recesivo. El

---

34 Como se sabe, el Gobierno de Dilma abusó del mecanismo de retrasar las transferencias a las entidades gubernamentales con la intención de cerrar el año fiscal con un resultado artificialmente mejor (contabilizado como “queda por pagar”). La demora en el traspaso del Ministerio de Economía y de la Caixa Econômica Federal, y la emisión de créditos complementarios sin autorización del Congreso fueron el hecho jurídico utilizado para deponer a la Presidente. Para una descripción detallada del proceso ver cf. Villaverde (2016). Este hecho parece explicar por qué la “responsabilidad fiscal” se convirtió en uno de los términos centrales de la lucha política-partidaria que allí se desarrolló. [Nota del traductor: Caixa Econômica Federal es uno de los dos grandes bancos público nacionales de Brasil].

programa de consorcios de inversión, según sus creadores, debe verse en conjunto con otras medidas, como la Propuesta de Enmienda de la Constitución (PEC 241/2016) del techo de gasto, las reformas laborales y de seguridad social, todas medidas anunciadas como esenciales para la reanudación de la confianza en el sector privado.

En lugar de ampliar el rol del Estado en la coordinación de inversiones, financiamiento de proyectos y promoción directa de la demanda agregada, se privilegiaron las acciones regulatorias y reformas microeconómicas encaminadas a mejorar el “entorno empresarial”, otorgando al sector privado el rol pleno de auto-jefe de actividad económica. La acción discrecional del Estado, según esta visión, produciría efectos negativos sobre las expectativas de los agentes racionales tanto al reducir la previsibilidad del entorno de inversión como al reducir la confianza en la sostenibilidad intertemporal de las cuentas públicas. Esto se busca, como enfatiza el Proyecto Crecer, mediante la transferencia de activos a favor del sector privado, una medida que aumentaría la eficiencia y contribuiría a una mejora de las cuentas públicas: “La disponibilidad de activos para concesión proporcionará ganancias de eficiencia (...) inducirá nuevas inversiones (...) proporcionará un aumento de los ingresos y el empleo”<sup>35</sup>.

También en 2016, el gobierno aprueba la Enmienda Constitucional-95, una medida que introduce otra regla de gasto en la Constitución Federal y que viene a sumar a la regla de oro y al objetivo de resultado primario incluido en la LDO. La Enmienda Constitucional n°95 limita los gastos no financieros del gobierno al monto del año fiscal anterior corregido por el índice de inflación. Bajo esta regla, cualquier expansión del gasto público, como las medidas

---

35 Brasil, 2017.

para promover la demanda agregada a través de la inversión, incluso en niveles mínimos para evitar la depreciación de los bienes, o incluso la expansión del gasto en costos en medio de crisis sanitarias de gravedad sin precedentes, se convierte en una medida inconstitucional<sup>36</sup>.

### ALGUNOS APUNTES FINALES

Podemos periodizar la trayectoria fiscal que venimos demostrando hasta ahora de la siguiente manera:

"La política fiscal osciló entre siete años de fase contractiva (1999-2005), seguidos de nueve años de expansionismo fiscal (2006-2014), que se subdivide en un primer subperíodo cuyo espacio fiscal se canalizó predominantemente a inversiones (2006-2010) y un segundo subperíodo de mayor expansión de los gastos corrientes y de subsidios y exenciones fiscales (2011-2014), y una nueva reversión contractiva a partir de 2015"<sup>37</sup>.

Esta trayectoria fue analizada a la luz de un marco analítico según el cual los paradigmas ayudan a conformar ciertos arreglos institucionales que, a su vez, posibilitan o impiden el logro de determinadas políticas. La política analizada aquí fue la política fiscal, con énfasis en la trayectoria de las inversiones públicas. Claramente, la capacidad de inversión pública depende de la forma en que se contabilice, es decir, del marco institucional que materialice las decisiones gubernamentales. Sobre esto, Cerqueira es exacto:

---

36 Cabe señalar que ante la pandemia más grave de la historia reciente, el equipo económico, aunque guiado por el fundamentalismo liberal, se vio obligado a poner en marcha una fuerte política de expansión (alrededor del 7% del PIB) necesaria para financiar las ayudas de emergencia al país y a los estratos más vulnerables de la población, otorgando crédito a empresas y programas para mantener el empleo. Sin embargo, tales gastos solo fueron posibles mediante la adopción de mecanismos como el "presupuesto de guerra" y otros subterfugios institucionales.

37 Orair, 2016, p.11-12.

“En el caso de la inversión pública, la autonomía está relacionada con la capacidad de endeudamiento del gobierno y sus empresas, con la forma en que la contabilidad pública registra el sector productivo estatal, con el tratamiento que se le da a este tipo de gasto (un gasto primario) por parte de los aspectos normativos, tributarios actuales y políticos, como la legitimidad de las intervenciones estatales en el ámbito económico”<sup>38</sup>.

Por lo tanto, cuando el Secretario de Política Económica, un legislador del Ministerio de Economía, propone buscar una meta de resultado actual que excluya las inversiones públicas de su cuenta, no solo busca viabilizar dichas inversiones. También busca adecuar el marco institucional, legal y financiero del Estado brasileño a una lectura específica del papel del Estado en el ámbito económico y en la determinación de los niveles de empleo e ingresos. Tal lectura se hace a partir de un referente teórico y normativo, lectura que obviamente se hace a partir de una valoración concreta del escenario de posibilidades y el juego de fuerzas. Por tanto, no se plantea aquí, obviamente, una “autonomía ideacional” desvinculada de los intereses económicos y las dinámicas políticas.

Más que eso. Con respecto a esto último, vale la pena resaltar la profunda superposición, que se ha acentuado aún más en el Brasil reciente, entre el diagnóstico económico y el programa político. Esta superposición es evidente no solo en lo que aparece en el debate, sino, sobre todo, en lo que no gana visibilidad.

¿Por qué no debatir las posibles deficiencias de un marco lógico-institucional que desencadena un aumento de las tasas de interés ante variaciones del nivel de precios cuyo motor no tiene nada que ver con el exceso de demanda? ¿Por qué no considerar los efectos de tal decisión sobre el resultado de las cuentas públicas? ¿Por qué la cuenta

---

38 Cerqueira, 2017, p.220.

financiera del Estado brasileño sigue siendo la única resguardada de cualquier eventual contingencia y poco se habla de los resultados nominales del sector público? ¿Quién está interesado en mantener un programa guiado por la noción de emergencia fiscal intermitente? ¿El resultado contable a corto plazo del sector público debe obstaculizar los instrumentos de acción pública capaces de garantizar niveles satisfactorios de empleo e ingresos?

La trayectoria ascendente de la deuda pública no es un elemento irrelevante para la elaboración de diagnósticos macroeconómicos y estrategias de política económica, aunque por sí sola nos revela poco. Aquí basta recordar a los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso: a pesar de que el ajuste fiscal aparece como un objetivo gubernamental intermitente, la trayectoria ascendente de la deuda pública sugiere que terminó sirviendo de colchón para absorber los costos de la estrategia de estabilización. No por eso los economistas tucanes<sup>39</sup> fueron tildados de “gastadores”.

Por tanto, la radical reversión de la política fiscal y la reorganización de su marco institucional no pueden explicarse únicamente en términos de la trayectoria de la deuda. Deben entenderse de una manera que esté profundamente ligada a la inestabilidad política que produjo el juicio político de 2016. También debe entenderse el comportamiento procíclico actual, que desde 2015 busca, a toda costa, un ajuste fiscal que esté fuera del lugar de equilibrio, y busca recortar el gasto corriente haciendo inviable las inversiones públicas en una economía débil, con alta capacidad ociosa y niveles inaceptables de desempleo. Las supuestas limitaciones fiscales son, sobre todo, el resultado de lazos autoimpuestos derivados del marco político-ideológico dominante.

---

39 Nota del traductor: el símbolo del Partido de la Social Democracia Brasileira es un tucán. Por eso, a los integrantes de este partido se les conoce como “tucanes”.

Finalmente, no se puede eludir hablar de intereses materiales, ya que las ideas, aunque fundamentales, también deben entenderse, como sugiere Weber, como “maniobras que determinan los caminos por los que la acción es impulsada por la dinámica de intereses”<sup>40</sup>. Lo que parece ocurrir en el Brasil reciente es el viejo rechazo de las clases dominantes, incluso de los sectores productivos y que se han beneficiado en gran medida de las políticas expansionistas y crediticias adoptadas desde la crisis de 2008, a permitir cualquier ajuste que les recaiga, pero, como se ha visto, sobre el “coste de la mano de obra”. Esta parece haber sido la lógica del ajuste fiscal y las reformas estructurales intermitentes.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda', in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, 16:5, 701-718, 2009.

BLYTH, Mark. Structures do not come with an instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. 2003

BLYTH, Mark. Any more bright ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2 (Jan., 1997), pp. 229-250

CALABREZ, Felipe. O poder político das ideias econômicas: continuidade e inflexão macroeconômica nos governos Lula. Tese apresentada ao programa de pós graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) 2018

CAMPBELL, John L. Ideas, Politics and Public Policy. *Annual Review*

---

40 Weber, 1981 citado por Perissinotto y Stumm, 2017, p.121.

of Sociology, Vol 28, p.21- 38, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. Plano Fernando Henrique Cardoso. Exposição de motivos nº395, de 7 de dezembro de 1993. Revista de Economia Política, vol. 14, nº2 (54), abril-junho/1994

CARDOSO JR., J. Celso. Ruptura democrática e estagnação econômica: do PAC (2007-2014) ao Teto de Gastos (EC 95/2016). In Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo: perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI/ José Celso Cardoso Jr. [et al] (org). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017

CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CERQUEIRA, Bráulio Santiago. O investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003-2015: política fiscal e demanda agregada no ciclo brasileiro de crescimento e crise. In Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo: perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI/ José Celso Cardoso Jr. [et al] (org). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

CHESNAIS, François. A fisionomia das crises no capitalismo mundializado. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 52, nov. 1998.

COUTINHO, Luciano. Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, José Luís, (Org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 351-378.

GOUVÊA, Gilda F. Portugal. Burocracia e elites burocráticas no Brasil. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, Vol.25, Nº3, 1993.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.119, fev. 2006

LOPREATO, Francisco Luiz C. Caminhos da Política Fiscal do Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

LUCAS, R. E; SARGENT, T After Keynesian Macroeconomics. In: MILLER, P.J. The Rational Expectations Revolution: Readings from the Front Line. Cambridge: MIT Press, 1994.

MIRANDA, José Carlos. Dinâmica financeira e política macroeconômica. In: TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luis (orgs). Petrópolis, RJ: VOzes, 1997

MARCONI, Nelson. Ajuste, poupança pública e crescimento. In: Revista de Conjuntura Econômica, Vol 71 no.2, fevereiro, 2017.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – Brasília: Rio de Janeiro, 2016.

PAULANI, Leda. Brasil Delivery. Servidão Financeira e Estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008

PERISSINOTTO, R; STUMM, M. A virada ideacional: Quando e como ideias importam. Rev. Sociol. Polit., v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

RESENDE, Fernando. CUNHA, Armando. FIGUEIREDO, Argelina. (Coordenadores). O orçamento público e a transição do poder. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003

RIBEIRO, A. Economia da antiausteridade? Regimes de conhecimento econômico e produção de ideias no Brasil e na Argentina (2003-2014). Documentos de Economia e Políticas Públicas, N° 7, setembro de 2018

SANTISO, Javier. Wall Street and emerging democracies: financial markets and the Brazilian presidential elections. In: WHITEHEAD, L, SOLA, L. Statecrafting Monetary Authority. Democratization and Financial Order in Brazil, Oxford: Center for Brazilian Studies, 2006.

VERNENGO, Matias. Belindia Goes to Washington: The Brazilian Economy after Reforms. In: External Liberalization in Asia, post-socialist Europe, and Brazil/ edited by TAYLOR, Lance. New York: Oxford University Press, 2006.

### DOCUMENTOS

BRASIL, GOVERNO FEDERAL. Secretaria de Programa de Parcerias e Investimentos. Projeto Crescer, 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Programa de Estabilidade Fiscal;

Brasília, 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109845.htm>.

Carta ao Povo Brasileiro. São Paulo, PT. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso 02/2017.

Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social. Rio de Janeiro, setembro de 2002. Disponível em: <http://www.columbia.edu/~js3317/JASfiles/AgendaPerdida.pdf>.

IMF, Press Release n 05/38, 2005. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr0538>.

PMDB. Uma Ponte para o Futuro (2015).

# PROYECTOS Y ESTRATEGIAS INDÍGENAS EN DISPUTA: EL CASO DEL INDIANISMO Y EL VIVIR BIEN EN LA BOLIVIA DEL SIGLO XXI<sup>1</sup>

Odín Ávila Rojas<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo explica la disputa política e ideológica entre el indianismo y el Vivir Bien en la Bolivia del siglo XXI. El primero discute la capacidad autónoma del indio para constituir su propio proyecto de autogobierno anticolonial, mientras el segundo se fundamenta en una estrategia de recuperación, reivindicación e integración étnico-cultural del indígena a un proyecto de Estado Plurinacional. El objetivo de este texto es dar a conocer los resultados de una investigación que duro más de 8 años sobre la disputa entre el indianismo y el Vivir Bien por influir en la definición de las relaciones de poder en la Bolivia que presidió Evo Morales <sup>3</sup>.

---

1 El presente capítulo de libro es uno de los productos que forman parte del proyecto de investigación: Subalternidad en Maquiavelo y Gramsci. Claves para explicar la política actual en América Latina. Este proyecto es parte de las actividades de la VRI-UNICAUCA y CIPOL-UNICAUCA. La elaboración de este capítulo de libro se nutrió en buena parte de la ponencia de mi autoría llamada El indio en el debate teórico y metodológico de las ciencias sociales latinoamericanas en el siglo XXI que fue expuesta en el I Encuentro con Egresados de Posgrados de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X) que presenta resultados parciales de mi tesis doctoral. Los fragmentos de dicha ponencia que se reproducen en este capítulo tienen autorización de derechos de propiedad por parte de la UAM-X.

2 Profesor e investigador de tiempo completo de la Universidad del Cauca. Correo de contacto: [odinavila@unicauca.edu.co](mailto:odinavila@unicauca.edu.co)/[avilaodin@gmail.com](mailto:avilaodin@gmail.com).

3 Hace alusión a los estudios doctorales del autor en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, como a las investigaciones posteriores en la Universidad del Cauca.

Por un lado, la metodología que se empleó sigue un análisis documental sobre textos especializados y documentos políticos básicos. Por otra parte, el enfoque que se utilizó fue interdisciplinario entre la teoría política, la sociología, la historia, la filosofía y antropología. Además, el punto de partida teórico consistió en la identificación del fenómeno de la lucha política e ideológica como un problema de centralidad del propio indio para constituirse de manera autónoma como sujeto político. En este sentido, la hipótesis postulada que se planteó fue la idea que la centralidad del indio no se encuentra en la identidad en términos culturales como sostiene el multiculturalismo, sino en la disputa política e ideológica que históricamente han tenido los pueblos indígenas por el poder en las sociedades modernas latinoamericanas actuales.

Por lo tanto el presente texto se desarrolla de la siguiente manera: 1) Una aproximación a la conceptualización del sujeto político indio; 2) Indianismo versus Vivir Bien; 3) Los resultados de la disputa indígena, y 4) Conclusiones.

### **UNA APROXIMACIÓN A LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL SUJETO POLÍTICO INDIO**

Una idea que permite explicar la disputa ideológica y política del indio en Bolivia es la de sujeto. En el caso de este trabajo dicho concepto se planteó a partir de la discusión de la centralidad política de los pueblos indígenas que refiere a “la estrategia ideológica que usa el oprimido para posibilitar su constitución de manera autónoma y, al mismo tiempo”<sup>4</sup> implica un proceso complejo en el que el mismo colonizado libera

---

4 ÁVILA ROJAS, Odín. El indio en el debate teórico y metodológico de las ciencias sociales latinoamericanas en el siglo XXI. En Memorias del Primer Encuentro con Egresados de los Posgrados de la DCSH Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco México: UAM-X. 2018. p. 1.

su consciencia para tener su capacidad de empoderamiento frente al Estado y el modelo de la sociedad latinoamericana moderna y mestiza.

La centralidad política es un proceso en el que los indios se asumen bajo una identidad y proyecto que les permita estratégicamente ser incluidos (o tratar de ser integrados) en la lucha por el poder político en aquellos países de América Latina históricamente colonizados como ha sucedido en Bolivia, Perú y Ecuador en donde la población todavía tiene una composición mayoritariamente indígena. Por esa razón es importante señalar que en este texto no se propone hablar de una categoría más específica que explique el fenómeno de la centralidad del colonizado como es la idea de sujeto político indio.

Por ello, la idea que se plantea sobre este tipo de sujeto en el caso boliviano corresponde a un tipo de sujeto que se encuentra, por un lado, excluido de los parámetros de la política institucional y, por otro lado su intención, desde una posición marginal, es la integración en la definición del proyecto mestizo-indígena de nación y el Estado plurinacional en el siglo XXI. Por ello, la idea de centralidad política del indio, analizada en este trabajo, forma parte de la preocupación teórica de las ciencias políticas correspondiente a un nivel medio de abstracción, lo que permite relacionar la dimensión ideológica de los proyectos indígenas con la constitución real de este tipo de sujeto.

Además, es importante hacer una distinción metodológica entre tres niveles de análisis en términos teóricos y metodológicos con relación a la idea de sujeto en las ciencias sociales y humanidades. El primero hace referencia al sujeto trascendental que corresponde a una dimensión filosófica y teórica; mientras, el segundo se enfoca a una dimensión histórica y concreta, y tercero hace referencia a esa

dimensión empírica que obedece a un estudio de caso.<sup>5</sup> En este caso la concepción de sujeto político indio se ubica en un nivel medio de abstracción correspondiente a elementos históricos y concretos.

Por lo tanto, el tipo de concepción sobre el indio que es analizado en este trabajo no indica a un sujeto trascendental, porque, aunque se relaciona con un nivel de reflexión teórica no se mueve solamente en un plano ontológico, corresponde a una dimensión que tiene vínculo con lo político e ideológico. Otra distinción importante en términos metodológicos entre el sujeto trascendental y el histórico concreto consiste en que el primero, desde un comienzo de su formulación, tiene pretensiones de universalidad, en contraste, con el segundo que responde a una dimensión más ubicada en un aspecto histórico y concreto. En otras palabras es pensado, a partir de las diversas colectividades que tienen el deseo de universalización, sin por ello, tener como meta definitiva ser universales mediante la afirmación de su particularidad.

Hay que explicar que desde una postura marxista en la que se pone de relieve la cuestión del sujeto en torno a la identificación de la persistencia colonial como problema fundamental de las sociedades en América Latina, se puede analizar la manera en que el colonizado es negado por el colonizador y es excluido de su propio proceso de constitución política. Esto ha llevado a los indios a luchar y tratar de adquirir consciencia de su propio proceso histórico para asumirlo y luego, poder ser quienes definan su proyecto político particular frente a la universalidad. Tampoco, el sujeto histórico y concreto al que se hace referencia en este trabajo

---

<sup>5</sup> Esta discusión también puede ser encontrada en el siguiente libro: CASTRO GÓMEZ, Santiago. *Revoluciones sin sujeto. Slavoj Žižek y la crítica del historicismo posmoderno*. Madrid: Akal. 2015. 400 p.

es puramente un sujeto empírico, porque no se limita a un estudio de caso descriptivo; por el contrario, el sujeto que interesa es aquel que asume su papel histórico y concreto en la lucha por el poder político.

En este sentido se define el sujeto político indio como aquel que adquiere consciencia de su capacidad para constituirse de manera autónoma en la disputa por el poder en el campo del Estado y la sociedad blanco mestiza moderna latinoamericana. Por lo tanto, el indio se encuentra en un proceso continuo de construcción, no es algo dado, ni mucho menos predeterminado. Su constitución del indio se produce mediante el conflicto y el enfrentamiento de sus propias contradicciones, así como su manifestación se hace en las diversas formas y estrategias ideológicas e identitarias alrededor de las ideas de la raza, la diversidad cultural y la étnica<sup>6</sup>.

### INDIANISMO VERSUS VIVIR BIEN

El sujeto político indio es un concepto que hace referencia al proceso continuo e histórico de los pueblos indígenas para definir su proyecto y autonomía frente al Estado y sociedad blanco-mestiza latinoamericana<sup>7</sup>. En el caso boliviano esta disputa, desde el gobierno de Evo Morales<sup>8</sup> en el 2006 hasta la fecha, se ha expresado básicamente

---

6 ÁVILA ROJAS, Odín. El indianismo y la discusión vigente sobre la Constitución política de los indios en Bolivia. *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología*, (37), 2019. pp. 139-159.

7 Esta es la idea fundamental detrás del ejercicio expuesto en ÁVILA ROJAS, Odín. El indio en el debate teórico y metodológico de las ciencias sociales latinoamericanas en el siglo XXI. En *Memorias del Primer Encuentro con Egresados de los Posgrados de la DCSH Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco México: UAM-X*. 2018. 12p.

8 Evo Morales fue el primer presidente indígena en la historia de Bolivia y América Latina (2006-2019).

entre dos corrientes de pensamiento indígena que son el indianismo y el Vivir Bien o *Sumak Qamaña*. Ambas corrientes han influido como estrategias y discursos ideológicos entre quienes se asumen indios con un proyecto de autogobierno como sostiene el indianismo y aquellos que tienen una postura plurinacional como sucede de los que se adhieren al Vivir Bien

En el caso del indianismo hay que explicar que dicha corriente fue fundada por Fausto Reinaga, un intelectual que se autodenominó indio y que al mismo tiempo se dio a la tarea de recuperar, sistematizar y escribir las diversas luchas anticoloniales y esfuerzos de autogobierno de los pueblos colonizados.

Su objetivo en esta corriente fue postular al indio como aquel sujeto legítimo que debe definir su propia centralidad política. Reinaga desde su interpretación anticolonial recupera las experiencias e ideas surgidas en las luchas indianistas contra los españoles y las élites criollas y mestizas en la región Andina que acontecieron entre el siglo XVIII y las primeras décadas del siglo pasado. La finalidad de sistematizar y ordenar los elementos que, según él, constituyen el proyecto indio era también para dar una legitimación en el plano intelectual de su ideología.

Hay que señalar que reinaga no es quien inventa el indianismo, sino más bien, su mérito fue recuperar en términos intelectuales las experiencias indianistas anteriores y hacer uso ideológico de ellas en sus intentos por influir en la organización del movimiento indígena en Bolivia. Por lo tanto, el indianismo que formula Reinaga, en esta investigación, es definido como el proyecto político que busca liberar al indio de la colonización en términos políticos e ideológicos. La colonización vista desde el indianismo es un proceso de dominación que ha impedido la constitución de los pueblos conquistados como

sujetos políticos por medio de la opresión, explotación, despojo y racismo a través de la historia.

El indianismo se preocupa por discutir la persistencia del colonialismo en términos ideológicos en la sociedad boliviana y en la mente de los propios pueblos indios como un obstáculo que impide la constitución del indio como sujeto autónomo frente a la dimensión de la política institucional. La denuncia que Reinaga expresa sobre el racismo prevaleciente en Bolivia es un elemento que se encuentra constante en su crítica al colonialismo y también caracteriza su postura anticolonial, la cual conduce a este ideólogo a concluir que el indio tiene que liberar su consciencia del racismo y la colonialidad a partir de su autoidentificación como sujeto político indio.

Por lo tanto, la idea de este intelectual es cuestionar el colonialismo persistente en la mente del oprimido, el racismo como mecanismo de legitimación de la dominación y su crítica al occidente europeo. Reinaga fue influenciado por la obra famosa de Frantz Fanon llamada *Los condenados de la tierra*.<sup>9</sup> Muestra de ello, es el hecho de que Reinaga en su texto *El indio y los escritores de América* (primera edición en 1968) consideraba a Fanon como “el genial negro que puso al desnudo la trampa racista del humanismo occidental”.<sup>10</sup>

De ahí que es importante explicar que Reinaga concibe a la política como una relación de conflicto entre los pueblos indios y la comunidad institucionalizada que es representada por las

---

9 FANON, Frantz. *Los condenados de la tierra*. México: Fondo de Cultura Económica. 1983. 390 p.

10 REINAGA, Fausto. “El Indio y los escritores de América”. En: Vicepresidencia del Estado Plurinacional (Comp.), Fausto Reinaga. *Obras completas*. Tomo II. Vol. IV, La Paz: Vicepresidencia –FHCE, UMSA, Convenio Andrés Bello. 2014. p.658.

élites blancas y mestizas, porque según este ideólogo, el indio está excluido no solo de las reglas y mecanismos de representación y participación del sistema político boliviano, sino también de la forma que hace política la sociedad mestiza. Incluso bajo esta lógica el proyecto anticolonial y de autogobierno del indio se encuentra fuera de la idea del Estado Plurinacional y también, por supuesto de la visión de una nación boliviana.

Por otra parte, el Vivir Bien o *Sumak Qamaña* que su traducción en castellano es Vivir Bien o Vida en Plenitud es una idea filosófica que apareció en la escena de los debates multiculturales a partir de diversos intelectuales indígenas en Bolivia, principalmente de origen aymara, que de manera común han sostenido que el significado de esta concepción es la armonía y equilibrio en la relación existente entre la vida humana y la naturaleza. Para ellos el Vivir Bien es la noción indígena aymara que hace referencia a la vinculación entre lo humano y cada uno de los elementos naturales en condiciones de igualdad, respeto y reconocimiento mutuo como partes fundamentales del equilibrio en el planeta Tierra .

El Vivir Bien, en este sentido, es un planteamiento que ha sido interpretado en el campo de la filosofía indígena de distintas maneras las cuales van desde un modelo civilizatorio y democrático hasta un horizonte ético recuperador de la cultura indígena. También, el Vivir Bien ha sido expresado en los discursos y programa del gobierno actual por parte de Morales y García Linera como una 'política pública'.<sup>11</sup> Finalmente, el Vivir Bien tiene una función, en un sentido más amplio, como una estrategia de reapropiación cultural con fines políticos e ideológicos que, en los últimos años, ha llegado

---

11 MORALES, Evo, GARCÍA LINERA, Álvaro. Juntos Vamos Bien para Vivir Bien. Documento impreso. La Paz: MAS, IPSP. 2015. 86 p.

a ser usada por el gobierno actual para legitimar la hegemonía del Estado plurinacional en una dimensión ideológica.

Esta aclaración es importante, porque permite matizar las diferentes maneras entre las cuales el Vivir Bien es interpretado en los debates intelectuales y sus usos políticos en Bolivia. Por ello, en este trabajo se analiza el Vivir Bien como una estrategia de reapropiación de la cultura indígena, pero además en términos de cooptación de la lucha por la centralidad política del indio en el Estado plurinacional<sup>12</sup>.

El *Sumak Qamaña* en esta discusión es pensada como una estrategia ideológica que se reapropia de elementos culturales indígenas para usarlos políticamente por parte del gobierno de Morales para legitimar el Estado plurinacional. Por lo tanto, es necesario mencionar que el interés en este capítulo no es profundizar en la explicación sobre cada una de las diversas interpretaciones filosóficas que hacen los intelectuales con relación a este, cuya estrategia de reapropiación de la cultura indígena del Vivir Bien tiene una función política e ideológica de neutralización del sujeto político indio en la hegemonía actual de Bolivia.

Por eso, en este caso, aunque el Vivir Bien, durante los últimos años, ha sido una idea popularizada por distintos intelectuales quienes la han definido desde una concepción filosófica hasta un modelo alternativo de políticas públicas y económicas frente al capitalismo neoliberal. La intención en este trabajo de investigación, por un lado, es analizar el uso político del Vivir Bien como una estrategia de cooptación y legitimación ideológica, y por otra parte, destacar la manera en que la idea de Vivir Bien funciona como un

---

12 ÁVILA ROJAS, Odín. Op. Cit., p. 4.

mito que representa un elemento clave en términos políticos en dicha estrategia indigenista y multicultural<sup>13</sup>.

El Vivir Bien (caso boliviano) como parte de una estrategia ideológica de programas multiculturales, fue seguida por varios gobiernos que llegaron al poder como producto de movilizaciones sociales o esfuerzos de luchas indígenas en América Latina. Pero luego, resultó que dicha estrategia multicultural, por lo menos en casos como el boliviano y el ecuatoriano, ha sido aprovechada por el neoliberalismo para legitimar ideológicamente la reproducción de la lógica capitalista en países latinoamericanos, cuyos presidentes han sido catalogados a nivel internacional en su mayoría como progresistas.

El progresismo es una categoría enmarcada dentro de la discusión de las políticas públicas que refiere a “los programas y las fuerzas sociales y políticas socialdemócratas, populistas o nacional-populares que buscaban transformar y reformar al capitalismo introduciendo dosis de intervención y regulación estatal y de redistribución de la riqueza: en el caso latinoamericano, con un nítido acento antiimperialista y desarrollista”<sup>14</sup>. Ejemplo específico de lo mencionado es el caso de Ecuador, en el que es postulada la idea *Sumak Kawsay* (Buen Vivir). Esta última es una primera

---

13 La idea de la función ideológica y política anteriormente en el pensamiento latinoamericano fue trabajada por José Carlos Mariátegui. Véase: MARIÁTEGUI, José Carlos. Siete Ensayos de interpretación de la realidad peruana. México: Ediciones Era. 2002. 344p. También hay que considerar a Antonio Gramsci que tuvo un pensamiento similar al del peruano con relación a esta idea. Véase su texto: GRAMSCI, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre la Política Moderna y el Estado. Madrid: Nueva Visión. 1980. 340 p. Y por último, se encuentra el siguiente texto que antecedió la discusión de Mariátegui y Gramsci: SOREL, George. Reflexiones sobre la violencia. Madrid: Alianza Editorial. 2005. 472 p.

14 GAUDICHAUD, Franck, WEBBER, Jeffery y MASSIMO, Modonesi. Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica. UNAM Ediciones: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2019. p.9.

versión que apareció en la década de los noventa, por así decirlo, de los Vivir Bien.

Incluso también hay casos de progresismo como el mexicano que con el ascenso de Andrés Manuel López Obrador a finales del 2018 a la presidencia, planteó primero una visión estatista de su gobierno y luego, manifestó políticas impulsoras de indigenismo multicultural como ha sucedido con el proyecto del Tren Maya en el que se va a despojar una parte importante de las comunidades indígenas para desarrollar un ruta turística. Una ruta turística en la que la intervención de capitales trasnacionales juega un papel predominante en su materialización.

Los pueblos indios en Bolivia, aunque han luchado por tratar de conservar su cultura y ciertos elementos de su pensamiento frente a contextos modernos, aún hay en ellos una persistencia de patrones coloniales en sus prácticas y en sus ideologías. La reproducción de dichos patrones coloniales sobre estos pueblos se ha hecho mediante estrategias planteadas desde distintas fuerzas económicas y políticas que inciden en la hegemonía de un país, entre las cuales destaca la influencia del mercado internacional, el gobierno actual, el Estado plurinacional e incluso organizaciones políticas como el MAS y hasta las propias ONG's, principalmente aquellas con proyectos de investigación y asistencialismo sobre el campesinado.

Hay que tener claro, por un lado, que el indigenismo corresponde a una estrategia y un tipo de política planteada desde el Estado para cooptar al indígena; mientras, por otra parte, el multiculturalismo es una estrategia que surge por la necesidad de países como Estados Unidos con una población integrada en su mayoría por migrantes de prácticamente todo el mundo. Esta estrategia, entonces, es planteada con la finalidad de hacer posible

la coexistencia de sociedades con culturas diferentes, sin importar sus antagonismos y conflictos. Además, dicha estrategia ha servido a la lógica impuesta del capitalismo para ofertar como mercancía la cultura indígena en el mercado internacional. Esto no quiere decir que el indigenismo y el multiculturalismo sean opuestos, al contrario, en el caso del Vivir Bien en Bolivia se presentan ambas como parte de su estrategia política e ideológica<sup>15</sup>.

Por ello, el Vivir Bien es definido como una estrategia que nutre en términos ideológicos el proyecto de Estado plurinacional del gobierno de Morales y el MAS, porque responde a la legitimación de un tipo de nacionalismo que por medio de un discurso indígena, acompañado de la idea de reconocimiento de la diversidad cultural, trata de homogenizar en términos identitarios a cada uno de los pueblos que históricamente se han desarrollado en los territorios de Bolivia; pero que estos pueblos, a pesar de compartir territorialmente el país, no han sido estos integrados como sujetos políticos.

Por otra parte, la finalidad es hacer un análisis sobre la manera en que el *Sumak Qamaña*, a pesar de que es un postulado hecho por intelectuales indígenas, es una forma colonizada de nombrar al indio desde el capital cultural e intelectual de las élites de izquierda de la sociedad mestiza en Bolivia, entre finales del siglo pasado y el transcurso del siglo XXI. Por supuesto, este planteamiento tiene sus matices, porque hay que identificar cómo y hasta qué punto los contenidos de la cosmovisión indígena andina son recuperados por el Vivir Bien en términos filosóficos y políticos y ¿cómo estos tienen una función de neutralización del sujeto indio en la disputa por el Estado plurinacional?

---

15 ÁVILA ROJAS, Odín. Op. Cit.

## LOS RESULTADOS DE LA DISPUTA INDÍGENA<sup>16</sup>

Los resultados de la investigación expuesta en este texto muestran que la idea de un sujeto político indio formulado por Fausto Reinaga desde su indianismo, a finales de la década de los sesenta, es más complejo de lo que había pensado el ideólogo, porque los pueblos indígenas se han constituido, no de una manera unificada y homogénea, sino con base en una pluralidad de identidades y desde distintos proyectos y estrategias que les han permitido a estos incidir en el campo de disputa por la hegemonía en el Estado Plurinacional.

Reinaga formula su indianismo en un momento histórico y político en el que el indio estaba subordinado y excluido de la mayoría de la toma de decisiones en la organización de los movimientos de la izquierda boliviana en el siglo pasado; mientras el Vivir Bien, entre finales del siglo XX y el transcurso del XXI, surge en un momento político en el que una parte importante de las izquierdas de América Latina identifican a las diversas experiencias de organización autogestiva y comunitaria, resultado de los movimientos indígenas. Estas izquierdas asumen que dichas experiencias son o pueden ser alternativas anticapitalistas e incluso han llegado a significar un nuevo horizonte ideológico que, en las últimas décadas, sustituye a los paradigmas socialistas por una tendencia a etnizar las luchas indígenas a nivel nacional e incluso global.

En este sentido, es importante reflexionar sobre la pregunta ¿hasta qué punto el proyecto indianista de Reinaga es anticolonial?

---

<sup>16</sup> Esta sección y la siguiente reproducen con autorización para su publicación en este libro el texto en ÁVILA ROJAS, Odín. El indio en el debate teórico y metodológico de las ciencias sociales latinoamericanas en el siglo XXI. En Memorias del Primer Encuentro con Egresados de los Posgrados de la DCSH Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco México: UAM-X. 2018. 12p.

Sobre todo, si la postura que se tomó en este trabajo es que la estrategia del Vivir Bien neutraliza al sujeto político indio que Reinaga postuló en su momento con el indianismo. Por ello, el Vivir Bien neutraliza la potencia contestataria del sujeto indianista; pero también funciona como estrategia que incorpora al indígena a un nivel político institucionalizado del Estado plurinacional.

Hay que recordar que en este libro el Vivir Bien se definió como aquella estrategia que combina el indigenismo en tanto política estatal y el multiculturalismo, cuyo planteamiento es la incorporación de la cultura del indígena al mercado internacional. El Vivir Bien, aunque sus contenidos evocan la armonía y relación igualitaria entre las sociedades humanas y la naturaleza, expresa en realidad una contradicción determinante entre el discurso de defensa de la tierra y la recuperación cultural de los pueblos indígenas que es enunciado por el gobierno de Evo Morales y la explotación de las transnacionales sobre los territorios y las comunidades ancestrales que viven en ellos.

Por una parte, el Vivir Bien en una dimensión discursiva tiene una riqueza importante, porque recupera elementos de una cultura indígena que ha sido negada y excluida de las sociedades modernas. Sin embargo, el problema de esta recuperación, como se explicó en esta obra, son las mediaciones políticas e intelectuales que dificultan identificar qué elementos del Vivir Bien corresponden a la cosmovisión ancestral y qué partes son una formulación hecha por antropólogos, filósofos e intelectuales que han buscado crear una filosofía indígena que más que darle centralidad al indio evade el problema político que es la lucha por un proyecto propio.

Por ello, con respecto a lo mencionado, se concluye que el Vivir Bien es un producto de debates intelectuales que ha sido usado políticamente por el gobierno actual para legitimar su régimen.

En realidad, no hay pruebas suficientes que demuestren que el Vivir Bien sea una idea comunitaria, porque, según se mostró, ni siquiera el término existe como tal en los registros de documentos y diccionarios hechos después de la conquista ni tampoco existe el Vivir Bien como un concepto proveniente de los pueblos gobernados por los incas. Más bien, se subraya que la noción del Vivir Bien expresa un esfuerzo de hacer filosofía indígena desde el intelectual mestizo e indígena.

En el caso del Vivir Bien, entonces, hay una cooptación del indígena a esta dimensión formal de la política, no solo porque se neutraliza la potencia anticolonial, sino también porque el propio indígena necesita sobrevivir y tener adaptación a la política moderna. El indígena es un constructo político e ideológico en términos plurales, como se mencionó al comienzo de estas conclusiones, es decir, el indio no solo identitariamente es indio; también se articula con base en otras identidades y formas de subjetividad.

Por esa razón, si el indígena no establece algún tipo de relación con los tiempos y espacios instituidos y modernos por el poder político, entonces, difícilmente puede ser un sujeto político de carne y hueso como lo plantea el indianismo. Incluso hasta experiencias de autonomía como el caso de los zapatistas que desde una postura indianista pueden catalogarse como indigenistas surgidas de una izquierda radical, han tenido una ruptura con ciertos niveles de lo político formal, pero no con toda la representación y participación del núcleo político estatal que también les ha servido a estos para la materialización de su proyecto de autogobierno.

En este texto se plantea que el indianismo de Fausto Reinaga, por un lado, tiene razón al tomar como punto de partida la idea sobre que la colonización interrumpió el proceso de constitución política del indio

como sujeto y lo excluyó de la posibilidad de definir su propio proyecto. Pero, por otra parte, el ideólogo indianista no consideró en su análisis que el indio real seguiría estrategias políticas de constitución que no se limitaron al proyecto indianista basado en la reapropiación del término indio, el autogobierno surgido de las bases comunitarias aymaras del siglo XVIII y las luchas anticoloniales andinas de esa época.

La idea de autogobierno de Fausto Reinaga partió de la experiencia de resistencias aymaras anticoloniales en el altiplano boliviano que, a pesar de su importancia histórica como antecedente del movimiento indígena contemporáneo en Bolivia, no representó para todos los esfuerzos de resistencias de los pueblos colonizados la misma alternativa política contra el orden colonial. Reinaga en su análisis histórico parte del supuesto de que las luchas anticoloniales fueron concentradas en las resistencias de Tupak Katari, Bartolina Sisa y aquellos que cuestionaron el orden colonial en un nivel más estructural en la región Andina; sin considerar las experiencias de los quechuas, guaraníes y otros pueblos que también enfrentaron, en mayor o menor medida, el proceso de dominación colonial en sus territorios y comunidades.

Incluso Sinclair Thomson, en su libro *Cuando Reinasen los Indios*,<sup>17</sup> aporta elementos de su investigación que ayudan a contrastar la idea de Fausto Reinaga sobre el autogobierno y las luchas anticoloniales de los pueblos indios con la historia. Por ejemplo, Thomson muestra que no había un autogobierno indio unificado a nivel regional, porque entre cada una de las comunidades aymaras existió una relación particular con las autoridades políticas y religiosas coloniales como era con los corregidores. Incluso, los autogobiernos indios en determinadas localidades llegaron a garantizar la seguridad

---

17 THOMSON, Sinclair. Cuando sólo reinasen los indios. La política aymara en la era de la insurgencia. La Paz: Muela del Diablo-THOA. 2007. 455 p.

de los curas católicos y la preservación del culto cristiano, aunque en términos que no eran aceptables para los propios eclesiásticos.

Otro elemento explicado por Thomson en su investigación, que permite matizar la complejidad de las luchas anticoloniales que Reinaga por cuestiones ideológicas no expresa en su proyecto, consiste en que el movimiento de Tupak Katari, al igual que el movimiento de Tupak Amaru, no era homogéneo, a pesar que en ambos había población aymara, no todas las comunidades del altiplano se posicionaban de la misma manera contra el orden colonial.

Thomson con relación al caso de la experiencia movilizatoria de Katari y Sisa tiene razón al decir que la Corona española era planteada como su principal institución política enemiga a vencer, no obstante, existían algunas situaciones en las que había una negociación con corregidores, sacerdotes y otras autoridades coloniales locales para que las comunidades indias pudieran elegir sus propios mandatos, sin generar conflictos mayores con la Corona.

Por lo tanto, en este trabajo se sostiene que a partir del orden colonial se interrumpió el proceso de constitución del indio como su propio sujeto político, en el que este fue subordinado a identidades homogéneas y ajenas a su historia y proyecto. El antropólogo John Murra muestra en su investigación *La organización económica del Estado inca*<sup>18</sup> la manera en que el Imperio inca obligó a que los diversos pueblos aymaras y quechuas se integraran a este por razones económicas, sociales, políticas y hasta culturales. Hay que recordar, Reinaga no se equivoca al afirmar que durante el Imperio inca había un cierto respeto a las creencias y elementos culturales de las comunidades; pero eso no implicaba que el indio artesano y agricultor tuviera una

---

18 MURRA, John. *La organización económica del Estado inca*. México: Siglo XXI Editores. 1987. 270 p.

libertad plena, como lo sostiene el ideólogo indianista. El hecho fue que el Imperio inca conforme se expandió en los territorios subordinaba a las comunidades al régimen económico y político de las élites gobernantes incas.

Por eso, la identidad que unificaba al indio por coerción del Imperio incaico era la correspondiente a las élites incas que imponían su mandato sobre los pueblos que integraban y sustentaban en términos productivos y de organización política de los territorios la estructura imperial. El objetivo no era realmente el funcionamiento del autogobierno a nivel comunitario, como lo plantea Reinaga en su proyecto indianista, aunque desde la postura expuesta en este escrito la relación fue menos desigual entre el gobierno inca y las comunidades subordinadas a ellas, en comparación con el tipo de concomitancia que impusieron los colonizadores sobre quienes formaban parte del Imperio inca.

Es importante explicar que la relación entre colonizadores y colonizados se caracterizó por el despojo masivo, la explotación y la opresión que dio inicio con la conquista de los españoles y que hasta la fecha parece no tener término en Bolivia y el resto de América Latina. Este tipo de relación, como sostiene en términos teóricos Aníbal Quijano, tiene su fundamento en el criterio de racialización del poder colonial, la cual tuvo la función de ordenar las relaciones entre colonizadores y colonizados en la expansión del capitalismo a nivel global.

Esta racialización a la que hace referencia Quijano es precisamente lo que Reinaga en la *Revolución India*<sup>19</sup> denuncia como principal impedimento mental de centralidad política del

---

19 Véase: REINAGA, Fausto. *La Revolución India*. La Paz: FAFR. 2015. 285 p.

indio. Incluso Reinaga pensó el problema del racismo antes que el propio Quijano. Solo que el ideólogo indianista a diferencia del pensador peruano buscó tratar de organizar al indio de carne y hueso con base en su formulación de sujeto político indio como estrategia que, según él, liberaría la consciencia del indio de los patrones mentales que lo sujetan a su condición colonial.

Mientras, la idea de Quijano identifica al racismo como un asunto mucho más complejo que un problema de liberación de consciencia y autoidentificación como lo postula Reinaga, en el marco teórico de este texto se sostiene que la raza es una construcción social y política resultado del proceso de ordenamiento que históricamente tiene la expansión del capitalismo a nivel mundial, en el que se han subordinado las diversas sociedades de América, África, Asia, Oceanía e incluso dentro de la propia Europa a un poder colonizador que sigue vigente para garantizar el funcionamiento del capital internacional y financiero.

Por ello, aunque Reinaga denuncia el racismo y trata de cuestionar la manera en que se comprenden los pueblos colonizados desde el pensamiento occidental, usa en su propuesta de sujeto político indio categorías que no logran romper en un nivel epistemológico como son: el Estado, el poder y hasta la misma idea sobre política. El ideólogo indianista discute el Estado desde su condición de oprimido, pero su alternativa de un proyecto indio de autogobierno sigue cimentada en la lógica de la política moderna que es la toma del poder político.

Por ejemplo, Reinaga califica al Estado de la Bolivia blanca y mestiza como un proyecto que reproduce la colonización en términos ideológicos y políticos, pero no discute que la idea de unidad política que usa para definir al Estado indio proviene de una lógica occidental

de concebir a la organización estatal como un proceso, cuya tendencia es crear un proyecto fundado en una identidad nacional.

Por ello, el mismo Reinaga muestra una tendencia a crear un pasado común entre todos los pueblos indígenas, sin considerar que cada pueblo vivió de distinta manera las sublevaciones anticoloniales, la República, el proyecto del Estado de 1952. Incluso me atrevo a decir que el ideólogo indianista no tomó en cuenta de que la reapropiación del término indio como única identidad legítima y anticolonial enfrenta sobre todo a partir del siglo XX, un problema autorreferencial que en lugar de motivar a la organización del sujeto en términos políticos lo limita a espacios de discusión intelectual como son revistas, foros y actos públicos. En la actualidad, gran parte de la población indígena ni siquiera se entera o simplemente no se siente identificada con dichos espacios.

Esta autoreferencialidad es común entre intelectuales y militantes que discuten el indianismo de Reinaga y creen de manera común que el sujeto político indio puede ser una alternativa a nivel nacional. Sin embargo, los grupos de intelectuales y exmilitantes sindicales y campesinos que se definen dentro del indianismo katarismo, como son los integrantes de la *Revista Pukara*, entre otros, hacen visible que este problema es un asunto de egos y divisiones al interior del indianismo actual, que en lugar de discutir un proyecto político común se enfocan más en una pugna por ser reconocidos como quién tiene mayor legitimación frente a la obra de Reinaga<sup>20</sup>.

Por ejemplo, Hilda Reinaga, sobrina del mismo, se asume como la portadora legítima de la reivindicación del indianismo frente a otras experiencias que, según ella, no lo recuperan en su esencia y por lo

---

20 Esta idea se amplía en ÁVILA ROJAS, Odín. “El indianismo y la discusión vigente sobre la Constitución política de los indios en Bolivia”. *Antipoda Revista de Antropología y Arqueología*, (37), 2019. p.p.145-158.

tanto deforman el proyecto indianista. Para ella, las otras experiencias que son ilegítimas van desde el Movimiento Indianista Katarista (MINKA), Carlos Macusaya, Pedro Portugal, Pablo Mamani y hasta Felipe Quispe. La cuestión es que esta postura se repite en los demás casos, en donde cada uno de los intelectuales y militantes se acusan de ilegítimos, traidores a la causa indianista e inclusive cooptados por el gobierno de Morales.

Si a esto se le suma el problema de la base material que desde la época de Reinaga se ha convertido en un impedimento determinante para poder llevar a cabo el proyecto indianista. Esta cuestión hace referencia a la dimensión organizativa en términos políticos, por una parte, corresponde a la falta de recursos económicos que ha hecho que los intentos organizativos deriven en círculos intelectuales y edición de publicaciones marginales, como es el caso de Pedro Portugal o pequeños organismos desvinculados de una base social más amplia como es el caso del MINKA y de Felipe Quispe en los últimos años. Con excepción del movimiento katarista del siglo pasado y el Ejército Guerrillero Tupak Katari (EGTK), el resto de esfuerzos por tratar de llevar a cabo el proyecto indianista en la actualidad, no ha podido crecer organizativamente a nivel local, ni mucho menos en una dimensión nacional.

Por otro lado, la base material también hace referencia a la falta de una base social que sustente la organización indianista en términos de representación y participación política. Cualquier organización sin una base social que se sienta identificada con sus dirigentes e intelectuales, difícilmente puede perdurar en su gestión, operatividad y en general no puede posibilitar una organización sin una vinculación estrecha entre los intelectuales y dirigentes con la base social.

Además, la falta de una base material en el caso del indianismo se encuentra relacionada con otro problema: el aumento del mestizaje en la población de Bolivia que tiene como consecuencia, en gran parte, que los indígenas se sientan menos identificados con relación a un proyecto que postula a un indio politizado y más pensado e insertado en contextos de lucha anticolonial. Hay que considerar que el mestizaje es un fenómeno complejo, porque por un lado es el resultado de la persistencia de estructuras, mecanismos y prácticas de dominación colonial; pero, por otra parte, ha dado como resultado otro tipo de sujetos políticos que no necesariamente se asumen bajo la identidad de indios para plantear un proyecto e identidad en términos emancipatorios.

### **CONCLUSIONES**

En conclusión, la centralidad política del indio es un fenómeno expresado en aquellos países en donde su sociedad proteica se encuentra en el proceso de definir su organización en el nivel de lo político instituido y formal. En el caso de Bolivia, los pueblos indios representan a este tipo de sociedad que antes de las luchas acontecidas, entre el 2000 y 2005 contra la privatización de los recursos naturales, no habían tenido la oportunidad factual de definir su propio proyecto político.

Por ejemplo, las luchas contra la privatización fueron nutridas en su mayoría por las diversas organizaciones sindicales, comunitarias y urbanas que durante esos años llegaron a representar políticamente gran parte del movimiento indígena en Bolivia. En los últimos años, el movimiento indígena en Bolivia, a pesar de que una parte importante

de este fue cooptada por el gobierno de Morales, muestra que puede llegar a tener la potencia revolucionaria de ese sujeto político indio que postula el indianismo.

Finalmente, esta investigación muestra que el debate sobre la constitución del sujeto político indio en Bolivia sigue vigente porque los pueblos indígenas todavía se encuentran en un proceso de definición de su identidad y proyecto político en el Estado. En el siglo XXI, las redes electrónicas y el control mediático del internet, el imperio del poder financiero, el extractivismo dirigido por las transnacionales, el debilitamiento de la función social de los Estados, el racismo y la violencia causada por el narcotráfico como un tipo de actor que se beneficia de las crisis modernas de las instituciones formales de la política, entre otros fenómenos y problemáticas, representan elementos que hacen más compleja la centralidad del indio como un sujeto autónomo que pueda formular su propio proyecto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA ROJAS, Odín. *El indio en el debate teórico y metodológico de las ciencias sociales latinoamericanas en el siglo XXI*. En Memorias del Primer Encuentro con Egresados de los Posgrados de la DCSH Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco México: UAM-X. 2018. 12 p. <http://dcsh.xoc.uam.mx/peep/images/Memorias/6.pdf>

ÁVILA ROJAS, Odín. El indianismo y la discusión vigente sobre la Constitución política de los indios en Bolivia. *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología*, (37), 2019. pp. 139-159. <https://doi.org/10.7440/antipoda37.2019.07>

ÁVILA ROJAS, Odín. *Indianismo vs Vivir Bien: la vigencia de la disputa del indio en Bolivia*. Popayán: Universidad del Cauca. 2020. 284p.

CASTRO GÓMEZ, Santiago. *Revoluciones sin sujeto*. Slavoj Žižek y la crítica del historicismo posmoderno. Madrid: Akal. 2015. 400 p.

FANON, Frantz. Los condenados de la tierra. México: Fondo de Cultura Económica. 1983. 390 p.

GAUDICHAUD, Franck, WEBBER, Jeffery y MASSIMO, Modonesi. Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica. UNAM Ediciones: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2019. 242 p.

GRAMSCI, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre la Política Moderna y el Estado. Madrid: Nueva Visión. 1980. 340 p.

MARIÁTEGUI, José Carlos. Siete Ensayos de interpretación de la realidad peruana. México: Ediciones Era. 2002. 344p.

MORALES, Evo, GARCÍA LINERA, Álvaro. Juntos Vamos Bien para Vivir Bien. Documento impreso. La Paz: MAS, IPSP. 2015. 86 p.

MURRA, John. La organización económica del Estado inca. México: Siglo XXI Editores. 1987. 270 p.

QUIJANO, Aníbal. “El movimiento indígena y las cuestiones pendientes de América Latina”. El Cotidiano, Revista de Ciencias Sociales de la UAM. (151). 2008. pp. 107-120.

REINAGA, Fausto. “El Indio y los escritores de América”. En: Vicepresidencia del Estado Plurinacional (Comp.), Fausto Reinaga. Obras completas. Tomo II. Vol. IV, La Paz: Vicepresidencia –FHCE, UMSA, Convenio Andrés Bello. 2014, p.p. 200-265.

REINAGA, Fausto. La revolución india. La Paz: FAFR. 2015. 285 p.

THOMSON, Sinclair. Cuando sólo reinasen los indios. La política aymara en la era de la insurgencia. La Paz: Muela del Diablo-THOA. 2007. 455 p.

SOREL, George. Reflexiones sobre la violencia. Madrid: Alianza Editorial. 2005. 472 p.

**PARTE III**  
**INSTITUCIONES Y GOBERNANZA**

# INESTABILIDAD POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL APARENTE EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

Mónica M. Sinisterra-Rodríguez

## INTRODUCCIÓN

El conjunto de reformas implementadas en América Latina durante los años noventa y luego la segunda oleada de reformas dieron lugar a grandes movimientos sociales en torno a los resultados y a la formulación de políticas económicas y de políticas públicas dirigidas a la población en general. El nuevo marco de políticas dejó dudas sobre su efectividad en la medida en que después de las intervenciones persistieron los problemas estructurales de la región<sup>2</sup>. En la última década, una multitud de movimientos sociales y expresiones de inconformismo social han aparecido. El a veces llamado “estallido social” mostró desacuerdos de la ciudadanía y organizaciones sociales con los resultados de política redistributiva en sectores como la educación, la seguridad social y el empleo. La tensión entre distintos actores pone en tela de juicio la falta de efectividad de las soluciones privadas para atender

---

1 Trabajo elaborado en el marco del proyecto i-PACIFICO: Instituciones Locales, Descentralización Fiscal y Desarrollo en el Pacífico Colombiano ID4969, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Cauca <[www.purace.unicauca.edu.co](http://www.purace.unicauca.edu.co)> . Este proyecto indaga en las causas institucionales de los movimientos sociales y la inestabilidad política en la región. Este capítulo presenta el marco de análisis general, y expande sus implicaciones sobre gobernanza al contexto latinoamericano.

2 COATSWORTH, John. Inequality, Institutions, and Economic Growth in Latin America. En: *Journal of Latin American Studies*. 2008. vol. 40, no. 3, p. 545-569.

problemáticas públicas y proveer bienes públicos así como para reducir la exclusión y la desigualdad social.

Sin embargo, en una región donde la debilidad institucional<sup>3</sup> es una característica casi histórica, la inestabilidad política e institucional aparece como una expresión de un ciclo autoreforzado<sup>4</sup>. La incapacidad de las teorías del equilibrio puntuado<sup>5</sup>, de las coyunturas críticas<sup>6</sup> y del enfoque gradual en el cambio institucional<sup>7</sup> para explicar la persistencia de los problemas sociales en América Latina aún a pesar de cambios frecuentes en las leyes y en la institucionalidad política y económica, y del reacomodo de las organizaciones sociales, hacen necesario buscar un nuevo enfoque que contribuya con una explicación plausible para comprender la inestabilidad política corriente en América Latina.

El argumento principal que desarrolla este artículo, es que el hartazgo de la sociedad latinoamericana no busca corregir de manera radical los fracasos de una administración pública incapaz o de una gestión pública ineficiente — solo en el caso de Chile las protestas buscaban un cambio constitucional; y más bien, constituye una expresión del desarrollo de autonomías y una

---

3 Debilidad institucional hace referencia a un marco donde reglas de juego son inestables y/o aplicadas de manera desigual.

4 LEVITSKY, Steven y MURILLO, María V. Variation in Institutional Strength. En: *Annual Review of Political Science* 2009, vol. 12. p. 115 – 133.

5 BAUMGARTNER, Frank y JONES, Bryan. Positive and Negative Feedback in Politics. En: *Policy Dynamics*, ed. Frank R. Baumgartner, and Bryan D. Jones. 1ed. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 3–28.

6 COLLIER, Ruth B., y COLLIER, David. *Shaping the Political Arena*. 1 ed. Princeton: Princeton University Press, 1991. 877 p.

7 Entre los estudios de cambio gradual están: GREIF, Avner y LAITIN, David D. 2004; BERNHARD, 2015; MAHONEY Y THELEN, 2010; y WEYLAND, 2008.

consolidación de procesos de gobernanza informales que buscan articularse a la institucionalidad corriente.

América Latina es un caso de estudio clave para analizar temas como debilidad institucional<sup>8</sup> dada su gran variedad institucional entre países e interregional<sup>9</sup>. Además, los fenómenos más recientes en términos de movilización social y protestas de organizaciones sociales diversas incluyendo organizaciones étnicas, permiten ampliar el campo de análisis de la teoría de cambio institucional para enmarcarla en contextos diferentes a los de las economías avanzadas, lo que permite una mayor comprensión de las trayectorias causales que explican el cambio institucional, y la persistencia de ciertas instituciones.

A diferencia de Levinsky y Murillo<sup>10</sup> este argumento implica que no hay un reemplazo constante en las instituciones sino que en las democracias latinoamericanas la ciudadanía está comprendiendo que su rol va más allá de los procesos electorales. El cambio institucional si existiera, sería gradual endógeno y solo extiende los límites de la participación ciudadana a través de mecanismos informales.

Las referencias hacia América Latina y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible han mostrado la persistencia de diferentes desafíos en especial en lo que se refiere a indicadores de desarrollo sostenible; aun así, la mejora en indicadores de democratización como son la defensa de las libertades individuales, la reducción de la violencia, la libertad de asociación sindical, la

---

8 LEVINSKY Y MURILLO, Op. Cit, p. 115.

9 Tal como lo plantea O'DONNELL, Guillermo. On the State, democratization, and some conceptual problems: a Latin American view with some postcommunist countries. En: *World Development*, 1993. vol. 21, no.8, p. 1355-1369.

10 LEVITSKY, Steven., y MURILLO, María V. Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. En: *Politi*, 2012. vol. 3, no. 5, p. 17-44.

reducción de la corrupción, la toma de decisiones inclusivas a través de espacios institucionales formales como la participación electoral y la elección en el aparato de gobierno ha sido poco significativa. América Latina ha experimentado un estancamiento en lo referente a la democracia local con relación a temas como la equidad de género y la participación de los distintos grupos en especial de las mujeres en el gobierno local<sup>11</sup>.

Aunque como región América Latina y el Caribe es la tercera región más democrática a nivel mundial después de Norteamérica y Europa, con todos menos tres países clasificados como democracias, todavía sigue siendo una región con una gran inestabilidad política: países como Colombia, Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tobago han mantenido democracias ininterrumpidamente después de declararse repúblicas; y de los 16 países que hicieron la transición a la democracia después de 1977, el 75% de ellos ha permanecido democrático sin interrupciones<sup>12</sup>. La región exhibe altos niveles de gobierno representativo y de participación electoral; no obstante, la región es inestable políticamente<sup>13</sup>.

No solo la fragilidad del aparato democrático está presente en varios países donde recae la sombra de la duda sobre las elecciones y los procesos electorales. Si no también la gran desigualdad socioeconómica, la existencia de falta de credibilidad en las instituciones formales existentes y la exclusión social que queda traducida en desigualdad de acceso al poder político, crisis de

---

11 IDEA. The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise. 2019. Stockholm. 272p.

12 IDEA. Op. Cit, p. 154.

13 Como lo han mostrado WEYLAND, Kurt. Cambio Institucional En América Latina: Modelos Externos Y Consecuencias No Previstas. En: América Latina Hoy. 2011. vol. 57. y LEVINSKY Y MURILLO. Op. Cit..

representación de los partidos políticos, e incremento en la corrupción de agentes del Estado dejan entrever la dificultad para acogerse a las normas formales y para construir reglas que articulen el conjunto de la sociedad hacia objetivos colectivos.

Para Levinsky y Murillo<sup>14</sup> en América Latina a pesar de las anteriores estadísticas sobre democracia, no existe continuidad institucional; esto se evidencia en los constantes cambios y reformas constitucionales, las reformas electorales y los cambios en las normas referentes al estado de bienestar. Además, “la democracia en muchos países de América Latina continúa teniendo una penetración limitada dentro de su territorio”<sup>15</sup>.

Esta inestabilidad política ha dado lugar a un conjunto de movimientos sociales en reflejo de la insatisfacción ciudadana que puede entenderse como el inicio de un cambio institucional hacia instituciones más fuertes y democráticas; el final de una determinada distribución de poder, o bien, de un cambio cultural e ideológico. Asumiendo una perspectiva de causas constantes en la que no sólo se indague el surgimiento de las instituciones en América Latina sino también su persistencia tal como lo plantea Thelen<sup>16</sup>, es posible identificar a los movimientos sociales como la antesala a un cambio en la distribución de poder y por lo tanto de un cambio institucional. No obstante, una perspectiva alternativa puede evidenciar que estos movimientos están reflejando más bien una crisis de identidad en la propia América Latina que se difunde entre los distintos países intentando generar una solución común a partir de un proceso de acción colectiva regional que

---

14 LEVINSKY Y MURILLO. Op. Cit.

15 WEYLAND, Kurt. Cambio Institucional En América Latina: Modelos Externos Y Consecuencias No Previstas. En: América Latina Hoy. 2011. vol. 57, p.131.

16 THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics, En: Annual Review of Political Science, 1999. vol. 2, p. 369-404.

persigue no solamente el cambio institucional sino el cambio en las condiciones socioeconómicas estructurales de los países de la región.

Aquí entonces es importante comprender ¿en qué medida la inestabilidad política augura cambio institucional, esto es, un cambio en la distribución de poder o de las preferencias de los actores que crearon ciertas instituciones? o ¿son los eventos recientes simplemente expresiones sin trascendencia de las formas institucionales presentes y persistentes? El presente artículo da respuesta a estos interrogantes, establece claridades conceptuales y establece un marco para la gobernanza.

### *Una Lectura Crítica del Cambio Institucional*

Posterior al institucionalismo histórico, el institucionalismo gradual intentó resolver el problema de la persistencia de ciertas instituciones en el tiempo debido a la dependencia de la trayectoria y del cambio lento muchas veces no percibido y endógeno de las mismas<sup>17</sup>. El cambio está relacionado con la ocurrencia de coyunturas críticas exógenas a la institución, y por tanto, a una ruptura de la distribución del poder y las preferencias de los agentes.

Tradicionalmente, el cambio institucional en América Latina puede explicarse a través de alguna de dos corrientes teóricas principales: los modelos del llamado equilibrio interrumpido aquellos donde largos periodos de estabilidad institucional son interrumpidos por un cambio relevante sobre la base de un cambio en las reglas<sup>18</sup>, o

---

17 MAHONEY, James y THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In Mahoney and Thelen, eds. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. 2010. New York: Cambridge University Press.

18 Tal como lo plantean COLLIER, Ruth B., y COLLIER, David. Shaping the Political Arena. 1 ed. Princeton: Princeton University Press, 1991. 877 p., y BAUMGARTNER Y JONES. Op. Cit.

los modos de cambio gradual aquellos en los cuales los cambios se introducen en forma lenta introduciendo nuevas normas o nuevos comportamientos poco a poco<sup>19</sup>. De acuerdo con Levinsky y Murillo<sup>20</sup> existe una tercera corriente para explicar el cambio institucional en América Latina consistente en una transformación abrupta o reemplazo constante producto de la baja confianza en las reglas formales, incongruencia entre los procesos formales de elaboración de normas y los detentadores de poder de facto. En resumen debido a la debilidad institucional. “El reemplazo constante es más probable donde la distribución del poder es incierta o rápidamente cambiante y existe una gran incongruencia entre los redactores formales de las normas y las estructuras de poder subyacentes”<sup>21</sup>; claramente, una condición habitual en América Latina.

Los estudios de cambio institucional no se compaginan con explicaciones funcionalistas ni racionalistas<sup>22</sup> pero si con la nueva economía institucional, a partir de la cual, se asume que los actores no son racionales, tienen problemas de información incompleta y asimétrica, así como limitaciones cognitivas que explican la persistencia de instituciones que no benefician en forma óptima al colectivo.

Recientemente, Gerschewski<sup>23</sup>, introduce una “diagonal perdida” para el análisis del cambio institucional que tiene en cuenta

---

19 Tal como lo plantean MAHONEY Y THELEN, 2010; WEYLAND, 2008, 2011.

20 LEVINSKY Y MURILLO. Op. Cit.

21 LEVINSKY Y MURILLO. Op. Cit, p. 28

22 DIMAGGIO, Paul y POWELL, Walter. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. En: American Sociological Review. 1983. vol. 48, no.2, p. 147-160.

23 GERSCHEWSKI, Johannes. Explanations of Institutional Change: Reflecting on a “Missing Diagonal. En: American Political Science Review. 2021. vol. 115, no. 1, p. 218-233.

la temporalidad así como la fuente causal del cambio, la cual sin lugar a duda explica la debilidad institucional de América Latina como una cuestión de rupturas endógenas en el corto plazo; articulándose a los planteamientos de Levinsky y Murillo<sup>24</sup> de reemplazo constante de instituciones formales débiles ante la incoherencia entre lo que está planteado en las normas y lo que se hace cumplir por parte de quienes implementan las políticas y ejecutan dichas normas. Reemplazo constante o ruptura endógena en ambos casos se tiene un marco en que los actores actuando bajo una racionalidad limitada producen consecuencias dramáticas en tiempos de crisis.

Gerschewski presenta una nueva tipología de cambio institucional que vincula no solo el horizonte temporal (corto o largo plazo) sino también la fuente de la causa (exógena o endógena) que permite obtener una explicación que contempla más posibilidades de cambio institucional y no solo los extremos, y por tanto una vía analítica para comprender la ruptura endógena.

La lectura crítica de las teorías de cambio institucional identifica cinco problemas que se deben considerar para comprender el cambio en el contexto actual. El primer problema es el de endogeneidad. Las teorías sobre diseño institucional y cambio institucional sufren del problema de endogeneidad al dar importancia causal a las instituciones pero derivan estas mismas instituciones de los intereses y las interacciones estratégicas de actores racionales vinculados a decisiones políticas relativamente estables<sup>25</sup>. Esto es, las instituciones son causa y consecuencia de los fenómenos a analizar. Por tanto, mejores explicaciones del cambio institucional son logradas con modelos que logran involucrar variables

---

24 Al respecto ver LEVINSKY Y MURILLO- Variation in Institutional Strength. En: Annual Review of Political Science 2009, vol. 12. p. 115 – 133.

25 Como lo plantea WEYLAND, Kurt. Op Cit.

institucionales para explicar el cambio (antes asumido a ser causado por variables exógenas o no institucionales). De acuerdo con Shepsle<sup>26</sup> las instituciones producen un equilibrio inducido por la estructura, vinculado a decisiones políticas relativamente estables.

Para Weyland<sup>27</sup> salir del problema de endogeneidad en el que incurren las teorías institucionales requiere o bien una reducción del individualismo metodológico para aproximarse al culturalismo<sup>28</sup> bien una reconceptualización de lo racional para comprender los intereses e interacciones estratégicas de los agentes<sup>29</sup>.

El segundo problema es el cambio permanente. El cambio es una característica esencial de los arreglos institucionales, suponer estabilidad o tendencia al equilibrio como lo hicieron las primeras teorías de cambio institucional que se concentraron en explicar los encasillamientos alrededor de ciertas instituciones y por tanto, la persistencia de un conjunto de normas, deja de lado la explicación de los cambios permanentes en los arreglos formales<sup>30</sup>.

El tercer problema es el gradualismo. Aun comprendiendo que el cambio institucional es permanente, este puede hacerse de súbito o en forma gradual. Las teorías sobre revoluciones y sobre coyunturas críticas son un buen ejemplo del primero. No obstante, las teorías sobre gradualismo son capaces de explicar un conjunto mayor de casos<sup>31</sup>.

---

26 SHEPSLE, Kenneth. Studying Institutions. En: Journal of Theoretical Politics. 1989. vol. 1, no.2, p. 131-147.

27 WEYLAND. Op. Cit, p. 12

28 HARRISON, Lawrence E. Culture Matters. En: National Interest. 2000. vol. 60, no. 60, p. 55-65.

29 GREIF, Avner y LAITIN, David D. A theory of endogenous institutional change. En: American Political Science Review. 2004. vol. 98, p. 613-32.

30 Esta es la línea de CLEMENS, E. y J. COOK, 1999 y GERSCHEWSKI, J. 2021

31 Este problema es explorado por THELEN y MAHONEY, 2010 y PRAÇA 2009.

El cuarto problema es la complejidad de los procesos de cambio con base a las ideas. El conflicto de valores y de ideas genera diversidad de formas en cómo el cambio institucional ocurre<sup>32</sup>.

Finalmente, el quinto problema es el cambio aparente o el reconocimiento del cambio. Los análisis del cambio institucional terminan por centrarse en el tema de la inestabilidad institucional, en especial cuando no es claro cuando efectivamente se está experimentando el cambio.

Cuando un proceso de reforma institucional trae consigo la importación de instituciones externas, es posible que el cambio no logre los resultados esperados, y que la configuración de preferencias y la distribución del poder permanezcan igual. Se trata no de un análisis de la persistencia de ciertas instituciones sino de encontrar medidas analíticas para identificar cuando un cambio es aparente.

### **INESTABILIDAD POLÍTICA: EL CAMBIO INSTITUCIONAL APARENTE**

El riesgo de la importación de instituciones externas –de otras regiones- que no pueden funcionar por ausencia de prerequisites internos termina impactando la configuración de normas informales que pueden generar resultados que debilitan las normas formales. Para Wayland esta es una característica que aún hoy conserva América Latina después de implantada la Independencia. En este contexto, el marco institucional formal se convierte así en una especie de fachada ante el fraude y la manipulación de las élites y de los grupos con poder; y en general, ante la manipulación de las instituciones existentes

---

32 LIEBERMAN, Robert C. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. En: *The American Political Science Review*. 2002. vol. 96, no. 4, p. 697-712.

en especial por la manipulación de las constituciones renovadas con frecuencia buscando estabilizar el control de ciertas facciones ganadoras que se dotan de legitimidad formal, pero no como modelo consensuado de poder para el país. Por tanto, la postura de Wayland deja entrever que los indicadores del grado de democracia en América Latina evidentemente no reflejan la condición real de la región.

Este fenómeno ha llevado a la desacreditación de las instituciones formales y la conversión de estas instituciones en fortines de líderes políticos de captura de rentas en el corto plazo y de ejercicios o instrumentos de dominación del poder sobre todo a nivel local. Para reducir la inestabilidad institucional, mecanismos alternativos como la presencia de lealtades personales de redes horizontales y verticales surgieron en América Latina<sup>33</sup>. Estos mecanismos terminaron regulando el comportamiento político y dando lugar al clientelismo<sup>34</sup>; por lo tanto, los esfuerzos de democratización fueron al mismo tiempo esfuerzos para contener los grupos que estaban en desacuerdo o en una posición marginalizada pero al mismo tiempo, constituyeron esfuerzos para mantener la fachada de una institucionalidad formal deseable. En la práctica ninguna de esas normas y reglas de democratización se ejecutaría y el *enforcement* sería limitado.

Las instituciones en América Latina han sido descritas en la literatura como un proceso de fracaso institucional que se autorrefuerza permanentemente<sup>35</sup> en el que los actores forman expectativas de cambio

---

33 WEYLAND, Kurt. Toward a new theory of institutional change. En: *World Politics* 2008. vol. 60, p. 281-314.

34 SPILLER, Pablo, y TOMMASI, Mariano. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. 2007. Cambridge University Press.

35 PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. En: *The American Political Science Review*. 2000. vol. 94, no. 2, p. 251-267.

o reemplazo con cada cambio de gobierno<sup>36</sup>. Más aún, De acuerdo con Levinsky y Murillo<sup>37</sup> cuando en ciertas democracias avanzadas las reglas y normas generan estabilidad, en especial las instituciones políticas<sup>38</sup> en América Latina las reglas y normas y su reemplazo constante generan inestabilidad.

Ya bien Levinsky y Murillo mostraron que el poder discrecional sobre el *enforcement* en América Latina termina por generar otras formas de cambio institucional. El *enforcement* termina llevando a la práctica o no las normas *de jure*, activa las leyes cuando es necesario y lo hace en forma incremental. Los movimientos sociales recientes muestran un descontento de la ciudadanía frente a lo que en la práctica se ejecuta, frente a las instituciones latentes. De los cinco factores que Levinsky y Murillo consideran como claves para explicar el reemplazo constante de las instituciones en América Latina: la desigualdad social, la importación institucional, la inestabilidad del régimen, la volatilidad electoral y el diseño institucional rápido, es éste último el que tiene mayores implicaciones para comprender la actual crisis de legitimidad institucional y el estallido social.

El diseño institucional rápido hace referencia a la creación de instituciones en forma ligera debido a la débil rendición de cuentas, y débil gobernanza, escasa deliberación pública y participación ciudadana sin tiempo para evaluar sus consecuencias, la necesidad de soluciones rápidas a las crisis económicas y sociales, justifica reformas radicales, y apresuradas en parte por la incierta distribución

---

36 LEVITSKY, Steven., y MURILLO, María V. Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. En: *Politi*, 2012. vol. 3, no. 5, p. 17-44. p. 32

37 LEVINSKY Y MURILLO. Op. Cit, p.33

38 SHEPSLE, Kenneth. Studying Institutions. En: *Journal of Theoretical Politics*. 1989. vol. 1, no.2, p. 131-147.

del poder<sup>39</sup>. Claramente, esta característica no solo termina por generar un reemplazo constante de las instituciones como lo plantean Levinsky y Murillo<sup>40</sup>, sino también generan una insatisfacción permanente por parte de la ciudadanía, que observa como el cambio permanente de las instituciones no produce un cambio a favor en sus condiciones de vida.

Según Levinsky y Murillo<sup>41</sup>, la fortaleza institucional puede ser conceptualizada a lo largo de dos dimensiones: *enforcement* y estabilidad. La primera es el grado en que las reglas de papel son cumplidas en la práctica ya sea porque existe un alto riesgo de castigo o porque se ha incorporado una rutina para hacer cumplir las reglas. La segunda hace referencia a la posibilidad de durar en el tiempo, de sobrevivir al paso del tiempo y a los cambios en las distribuciones de poder y de preferencias.

Esta combinación de dimensiones da como resultado una tipología de por lo menos cuatro clases de instituciones teniendo en los extremos instituciones fuertes y estables e instituciones débiles e inestables. Esta clasificación se torna fundamental para comprender las diferencias en la fortaleza institucional entre países, y en especial para comprender por qué las instituciones de jure no siempre terminan por hacerse cumplir. La inexistencia del *enforcement* en América Latina evidencia la debilidad institucional y muestra como la introducción en la ley de normas a favor de los más oprimidos, en contra de la discriminación racial, a favor de los jóvenes, las mujeres, etc. no termina cambiando las condiciones reales de esta población, y solo constituyen

---

39 Una explicación amplia del concepto se puede encontrar en Grzymala-Busse, 2006 Levinsky y Murillo 2012

40 LEVINSKY Y MURILLO Op. Cit, p. 32

41 LEVINSKY Y MURILLO Op. Cit, p.38

una forma de burocratizar y homogeneizar formas organizacionales preestablecidas<sup>42</sup> según agentes externos o internacionales. La debilidad *de facto* de las instituciones formales da cuenta de una falta de capacidades estatales a la vez que despierta el estallido social.

Lo que es relevante en la actualidad es mostrar que los movimientos sociales más recientes no están evidenciando la pérdida de control de esas facciones ganadoras, ni un cambio en las relaciones estado – ciudadanía; razón por la cual, no se puede considerar la existencia de un cambio institucional *ad portas*.

La protesta y la movilización social, cuestionan la toma de ciertas decisiones de política; pero no cuestiona las instituciones informales que comprenden esa falsa fachada. La protesta y la movilización social, buscan consolidar identidades colectivas y así legitimar una perspectiva alternativa, así como actores alternativos que participen en la distribución de poder, aún sin tener consenso sobre cuáles son las mejores normas que deben regir para organizar el Estado y su relación con la ciudadanía, generando luchas interpretativas donde la diseminación de prácticas organizacionales depende de alguna retórica y justificaciones discursivas usadas para explicar y racionalizar.

### **DESCONTENTO SOCIAL Y MOVIMIENTOS SOCIALES ANTE LA INCAPACIDAD DE GOBERNANZA FÁCTICA**

La oleada de protestas sociales ocurridas en América Latina en la última década y que llegó a su pico en 2019, quedando en un periodo de latencia debido a la pandemia del Covid-19, mostró no solo la inestabilidad política de la región, sino también la acción de nuevos

---

42 Tal como lo plantean DIMAGGIO, Paul y POWELL, Walter. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. En: American Sociological Review. 1983. vol. 48, no.2, p. 147-160.

actores reclamando bajo nuevos marcos organizacionales la solución a problemas estructurales persistentes. Los movimientos sociales aunque pueden parecer nuevos a la luz de la dinámica de los nuevos medios de comunicación como las redes sociales, realmente abanderan las mismas demandas y tensiones subyacentes en la región desde tiempo atrás: desigualdad, pobreza y exclusión<sup>43</sup> y están enraizados en las luchas populares en cada país<sup>44</sup>. El activismo en América Latina no tiene centros definidos de deliberación pública, por tanto los espacios para la gobernanza son limitados sino inexistentes.

Ante la homogenización de la política electoral y ante la manipulación de las percepciones electorales con estrategias de marketing político, los movimientos sociales buscan recuperar el espacio de deliberación pública que las estructuras formales se niegan a crear y hacer cumplir. Para Moseley <sup>45</sup>, la protesta y los movimientos sociales se han convertido en un lugar común en América Latina, la protesta constituye la estrategia frecuente de la ciudadanía o la forma de participación política común en especial cuando hay baja calidad institucional y escasos espacios de participación democrática.

Muchas de las políticas pasan como procesos de difusión política, este es el caso de la reforma pensional<sup>46</sup> donde el balance

---

43 Esa es la idea principal en FUENTES-NIEVA, Ricardo y FEROCI, Gianandrea. *The Evolving Role and Influence and Growing Strength of Social Movements in Latin America and the Caribbean*. 2017. p. 323-338.

44 KRAUSOVA, Anna. *Latin American Social Movements: Bringing Strategy Back*. En: *Latin American Research Review*. 2020. vol. 55, no. 4, p. 839-849.

45 Moseley (2015)

46 Como lo explican WEYLAND, Kurt. *The diffusion of innovations: how cognitive heuristics shaped Bolivia's pension reform*. En: *Comparative Politics*. 2005. vol. 38, no.1, p. 21-42. y BABA, Kaori. *Power and Institutional Change: Re-Reforms of Latin American Pension Systems in a Comparative Perspective*. En: *Comparative Political Studies*. 2015. vol. 48 no.14, p. 1847-1878 como un proceso de difusión de políticas laborales.

de poder es favorable a los proyectos de reforma del gobierno, el gobierno no realiza consultas con grupos de interés y promueve las normas en forma individual. Por tanto, los grupos de interés que reconocen un desbalance de poder en su contra, pueden considerar que la única alternativa para cambiar el resultado es la protesta. Baba<sup>47</sup> muestra como los procesos de toma de decisiones de carácter deliberativo y cívico tendieron a no permitir una nueva reforma o a generar un retorno a políticas anteriores a la reforma inicial. Mientras los procesos realizados a puerta cerrada tendieron a reafirmar reformas neoliberales en las pensiones. Este trabajo evidencia que el balance de poder determina el resultado de política.

Siguiendo esta idea, si los resultados de política en América Latina no han sido beneficiosos para la inmensa mayoría de su ciudadanía, es porque ha existido un desbalance de poder en contra de la misma y a favor de una elite. La protesta y la movilización social, debe buscar retomar parte de ese poder y de alguna forma incidir para hacer cumplir la ley. Esto es, para afectar el *enforcement* del marco institucional corriente acercándolo a una democracia representativa<sup>48</sup> más que a una delegativa.

América Latina exhibe un marco de instituciones débiles, en el que como se mostró en el apartado anterior, se crean reglas formales en la ley a manera de fachada, pero que en la práctica no son implementadas porque los actores que las crearon no tienen la intención de hacerlas cumplir<sup>49</sup>, diversos temas de la agenda pública

---

47 BABA, Kaori. Op. Cit..

48 Tal como lo plantea O'DONELL. Op. Cit.

49 Esta es una idea ampliamente abordada por LEVITSKY, Steven., y MURILLO, María V. Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. En: Politai, 2012. vol. 3, no. 5, p. 17-44.

como la exclusión social, la equidad de género, la calidad educativa, y el empleo terminan quedando formulados en las políticas formales pero en la práctica no se establecen las condiciones para su implementación efectiva, quedando solo una retórica de igualdad y progreso.

La institucionalidad formal entonces expresa un isomorfismo organizacional<sup>50</sup> incapaz de hacer cumplir la ley. En la práctica, un conjunto alternativo de reglas informales operando bajo la lógica de lo apropiado<sup>51</sup>, con problemas de información, baja capacidad cognitiva, y limitada capacidad de procesamiento termina por definir la distribución de recursos, generando baja credibilidad y deslegitimando las instituciones.

La desigualdad socioeconómica ha tendido a caracterizar América Latina como un territorio donde la democracia es para las clases medias y altas y en cambio los grupos más pobres y los grupos marginalizados obtienen menos democracia. La exclusión social y política junto con el miedo de las élites a perder su posición de poder que mantienen con clientelismo y relaciones horizontales, terminan por conformar un marco de exclusión social, de baja credibilidad y legitimidad institucional. Las movilizaciones sociales al no tener una relación directa con la institucionalidad formal, terminan por ser incapaces de transformar las condiciones internas de la región necesarias para tener una mejoría institucional que favorezca el desarrollo.

No se trata sólo de cambiar los patrones y situaciones

---

50 En palabras de DIMAGGIO y POWELL. Op Cit..

51 MARCH, James y OLSEN, Johan. The Logic of appropriateness. En: The Oxford Handbook of Public Policy, ed. Martin Rein, Michael Moran, and Robert E. Goodin. 2006. Oxford: Oxford University Press.

existentes sino de un interés legítimo en construir mejores normas para la organización de la relación Estado-ciudadanía así como un interés legítimo en la construcción de capacidades estatales. Los movimientos sociales recientes en América Latina parecen mostrar más un proceso de formación de identidades que la búsqueda de un cambio institucional.

Bajo este marco, la arena de los partidos políticos en la actualidad se constituye en una arena diversa y mucho más inclusiva que tres décadas atrás, pero al mismo tiempo, difusa, e ideológicamente identitaria. Las identidades son comprendidas como definiciones de sujetos y sino también como características distintivas que permiten distinguir entre un conjunto.

La movilización social canaliza a esas múltiples voces que desean ser oídas, pero no formalizadas. La fragmentación de partidos termina difundiendo discursos populistas a través de la región y evidencian la tensión entre legitimación de organizaciones sociales y la acción colectiva por fuera de los partidos políticos. Los cuales han fracasado en su rol de hilar la comunidad alrededor de una identidad o juntar actores con objetivos comunes. En la actualidad, la ciudadanía con su diversidad de intereses, ponen en juego sus preferencias en los movimientos sociales, los cuales exhiben una capacidad para agrupar la acción colectiva. En resumen, los partidos políticos y congresos han perdido considerable prestigio y legitimidad en un contexto de debilidad estatal y altos niveles de desigualdades socioeconómicas y corrupción. En especial, la transgresión y ocupación de las instituciones y organismos autónomos con personas leales a un régimen que descalifica los oponentes quienes deberán proteger y salvaguardar los intereses

particulares en vez de ser el equilibrio y contrapeso del poder<sup>52</sup>. En este contexto, claramente se vive una ciudadanía restringida<sup>53</sup>.

La incorporación de instrumentos para la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y el incremento de la transparencia en los gobiernos, son incorporados formalmente pero en la práctica no se toman las acciones para que el *enforcement* de dichos objetivos se logre. Por tanto, la región se caracteriza por una gobernanza inexistente. El estallido social, los reclamos y las protestas pueden comprenderse como un espacio de auto-reflexión y de autoconocimiento para los distintos grupos ciudadanos, en entornos donde no es claro si el cambio es real o aparente.

El descontento ciudadano frente a la provisión y entrega de servicios públicos y otras condiciones por parte del gobierno y del sector público son al mismo tiempo un ejercicio de conocimiento de sus preferencias, inclusive de medición de fuerzas cuando no es clara la distribución del poder. Cuando no son claras las verdades, ni las intenciones detrás de los discursos e incluso de las políticas, dado que la institucionalidad es débil.

El descontento ciudadano no pone en duda las instituciones formales vigentes pero busca la reforma y el cambio institucional en ellas. Sin embargo, estas reformas no cambian lo sustancial, no cambian las capacidades estatales básicas y por tanto difícilmente pueden cambiar los resultados. Los movimientos sociales tendrían un mayor impacto si lograran impactar en el *enforcement* intentando quebrar así el círculo vicioso que trae consigo la debilidad institucional.

---

52 LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel. *Cómo Mueren Las Democracias*. 2018. Madrid: Ariel. 336p.

53 GONZÁLEZ, Yanilda. *The Social Origins of Institutional Weakness and Change: Preferences, Power, and Police Reform in Latin America*. En: *World Politics*. 2019. vol. 71, no. 1, p. 44-86.

Para finalizar, Baumgartner y Jones<sup>54</sup> muestran que el cambio de política requiere la acción de un conjunto de actores que envían pedazos de información que son utilizados para crear un marco o sistema de creencias y al cual se le puede asociar un conjunto de identidades colectivas que terminan legitimando un conjunto de instituciones que no necesariamente son las mejores, dados los problemas de información y racionalidad limitada. Entonces, el gran problema de América Latina es tener que conciliar un conjunto de instituciones formales que tal como lo plantea Weyland<sup>55</sup> han sido importadas de otras regiones en forma externa, con la distribución actual del poder y sus instituciones informales que crean mecanismos para permanecer en el poder. Los movimientos sociales más que crear un espacio para quitar el control a aquellos que lo detentan, se constituyen en un espacio para aclarar identidades y reclamar demandas postmaterialistas. La inexistencia de gobernanza fáctica impide que estos movimientos sociales se constituyan en un mecanismo de participación política que influya en las políticas públicas. Empero aproximan a la región hacia un marco más participativo.

Lo anterior lleva a concluir que en ninguna medida la democracia en América Latina está bajo amenaza y realmente no es necesario renovar su promesa, tal como lo plantea el estudio del Global State of Democracy<sup>56</sup>. Bajo el marco analítico presentado aquí es muy probable que los regímenes de la región sigan siendo democráticos en lo formal pero que las reglas informales que realmente funcionan y

---

54 BAUMGARTNER, Frank y JONES, Bryan. Positive and Negative Feedback in Politics. En: Policy Dynamics, ed. Frank R. Baumgartner, and Bryan D. Jones. 1ed. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 3–28.

55 WEYLAND, Op. Cit.

56 IDEA. The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise. 2019. Stockholm. 272p.

operan sean autoritarias y favorezcan a unos pocos, profundizando así la desigualdad.

Desde esta perspectiva, lo que algunos han llamado desafíos populistas, no son más que una especie de válvula para reconfigurar instituciones informales, reacomodando la identidad de esos grupos marginalizados. El estallido social ha polarizado los planteamientos ideológicos subyacentes, pero no ha cambiado la distribución del poder (incluso, el caso boliviano que parecía ser una historia de éxito de cambio en la distribución del poder, y de los movimientos sociales, puede ser analizado como un caso de cambio aparente). El estallido social abandera las ideologías progresistas que confluyen en un conjunto de identidades culturales, políticas y sociales, consolidando una política étnica en América Latina.

La etnitización de los movimientos sociales que implica no solo reclamos por redistribución material sino también por reconocimiento cultural, ya hace parte de una fuerza fundamental para la democratización en la región y constituye una oportunidad política para la configuración de partidos de oposición y para responder estratégicamente ante circunstancias cambiantes a partir de distintos *frames* –consistentes en definir una imagen de política de la forma en cómo un asunto es categorizado<sup>57</sup>. Los movimientos con raíces étnicas recogen además de sus propios intereses, las preferencias de grupos sindicales y estudiantiles, de población con diversidad de género, y de defensores de derechos humanos. En los casos en que han logrado una compactación de las preferencias, se ha logrado conformar un partido de oposición capaz de posicionar un gobierno, este es el caso de Evo Morales en Bolivia.

---

57 KRAUSOVA, Anna. Latin American Social Movements: Bringing Strategy Back. En: Latin American Research Review. 2020. vol. 55, no. 4, p. 839–849.

### *Los requerimientos del Cambio Institucional*

El análisis anterior muestra la necesidad de mecanismos institucionalizados de cambio institucional. En marcos con alta calidad institucional, estos mecanismos se encargan de generar los pesos y contrapesos, el balance de poder, garantizar la participación ciudadana y la rotación de poder.

En la actualidad, las instituciones en América Latina no tienen la credibilidad de la ciudadanía y se considera que no son capaces de articular las demandas de la ciudadanía, por lo que se considera que sus demandas solo se pueden tramitar por la vía de la protesta. Los vínculos entre los movimientos sociales y las políticas públicas han sido mostrados por la academia. Baumgartner y Jones<sup>58</sup> muestran como un incremento de los grupos y organizaciones alrededor de una causa, termina aumentando la atención pública en el asunto. No obstante, la incorporación en la agenda pública del asunto en forma de leyes o incluso de nuevos programas, no garantiza que se hagan cumplir. Recientemente, se asume que los movimientos sociales usan estrategias no solo externas a la institucionalidad para intentar transformar las instituciones del gobierno sino también estrategias internas con aliados al gobierno que les permite tener una mayor influencia en la política pública<sup>59</sup>. No obstante, esta es una posibilidad que tiene cabida en países con una institucionalidad fuerte, pero no en aquellos con una institucionalidad débil, la respuesta del gobierno es limitada y no hay *enforcement*.

---

58 BAUMGARTNER y JONES, op. cit.

59 BAUMGARTNER, Frank y MAHONEY, Christine. Social Movements, the Rise of New Issues, and the Public Agenda. En: Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy (eds. David S. Meyer, Valerie Jenness, and Helen Ingram), Ied. University of Minnesota Press, 2005. p. 65 – 86.

El diseño institucional requiere para su efectividad y continuidad de las instituciones, el involucramiento de nuevos actores y grupos de interés; en especial, el apoyo de políticos y la sociedad civil. Este debe tener la oportunidad de emprender acciones alternativas como son la movilización social, el lobby o la participación en instituciones gubernamentales<sup>60</sup>. Pero para garantizarlo es necesario el *enforcement* y con este, mecanismos claros de participación ciudadana a través de una gobernanza fáctica.

La desigualdad socioeconómica, la persistente debilidad del Estado y la continuada volatilidad política y económica, interrelacionados, operarían como tres mecanismos de reproducción de la debilidad institucional<sup>61</sup>. Por tanto, es necesario romper el círculo vicioso de la debilidad institucional, asumiéndola no como una forma decadente o el extremo negativo del concepto, sino como la forma existente en la región.

Claramente, la región exhibe gran inestabilidad política entendida como la propensión de un gobierno a colapsar <sup>62</sup> sin embargo, se debe aclarar que dicha inestabilidad política no necesariamente implicará un cambio institucional que signifique un acercamiento a mejores condiciones de desarrollo. Incluso, la muerte de la democracia ya no ocurre con golpes de estado o de manera súbita, sino con el lento y progresivo debilitamiento de las instituciones esenciales, como son el sistema jurídico o la prensa, y la erosión global de las normas políticas tradicionales<sup>63</sup>.

---

60 MAYKA, Lindsay. The Origins of Strong Institutional Design. En: Comparative Politics. 2019. vol. 51, no. 2, p. 275-294.

61 Esta idea se puede encontrar en los textos de LEVINSKY y MURILLO de los años 2009 y 2012.

62 ALESINA, Alberto, ÖZLER, Sule, ROUBINI, Nouriel y SWAGEL, Phillip. Political instability and economic growth. En: Journal of Economic Growth. 1996. vol. 1, p. 189-211.

63 LEVINSKY y ZIBLATT, Op. Cit.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESINA, Alberto, ÖZLER, Sule, ROUBINI, Nouriel y SWAGEL, Phillip. Political instability and economic growth. En: *Journal of Economic Growth*. 1996. vol. 1, p. 189–211. <https://doi.org/10.1007/BF00138862>

BABA, Kaori. Power and Institutional Change: Re-Reforms of Latin American Pension Systems in a Comparative Perspective. En: *Comparative Political Studies*. 2015. vol. 48 no.14, p. 1847–1878.

BAUMGARTNER, Frank y MAHONEY, Christine. Social Movements, the Rise of New Issues, and the Public Agenda. En: *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy* (eds. David S. Meyer, Valerie Jenness, and Helen Ingram), 1ed. University of Minnesota Press, 2005. p. 65 – 86.

BAUMGARTNER, Frank y JONES, Bryan. Positive and Negative Feedback in Politics. En: *Policy Dynamics*, ed. Frank R. Baumgartner, and Bryan D. Jones. 1ed. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 3–28.

BECKER, Marc. Politicized Identities and Social Movements. En: *Latin American Research Review*. 2018. vol. 53 no.1, p. 202–210.

BERNHARD, Michael. *Institutions and The Fate Of Democracy: Germany And Poland In The Twentieth Century*. 1 ed. Pittsburg: University of Pittsburgh Press, 2005. 328 p.

COLLIER, Ruth B., y COLLIER, David. *Shaping the Political Arena*. 1 ed. Princeton: Princeton University Press, 1991. 877 p.

COATSWORTH, John. Inequality, Institutions, and Economic Growth in Latin America. En: *Journal of Latin American Studies*. 2008. vol. 40, no. 3, p. 545-569.

CLEMENS, Elisabeth y COOK, James. Politics and institutionalism: explaining durability and change. En: *Annual Review of Sociology*. 1999. vol. 25, p. 441-466.

DIMAGGIO, Paul y POWELL, Walter. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. En: *American Sociological Review*. 1983. vol. 48, no.2, p. 147-160.

GRZYMALA-BUSSE, Anna. Time will tell? Temporality and the

analysis of causal mechanisms and processes. En: *Comparative Political Studies*. 2011. vol. 44, no. 9, p.1267-1297.

FUENTES-NIEVA, Ricardo y FEROCI, Gianandrea. The Evolving Role and Influence and Growing Strength of Social Movements in Latin America and the Caribbean. 2017. p. 323-338. <https://doi.org/10.4000/poldev.2378>

GERSCHEWSKI, Johannes. Explanations of Institutional Change: Reflecting on a “Missing Diagonal. En: *American Political Science Review*. 2021. vol. 115, no. 1, p. 218–233.

GONZÁLEZ, Yanilda. The Social Origins of Institutional Weakness and Change: Preferences, Power, and Police Reform in Latin America. En: *World Politics*. 2019. vol. 71, no. 1, p. 44-86.

GONZALEZ, Yanilda. What citizens can see of the state: Police and the construction of democratic citizenship in Latin America. En: *Theoretical Criminology*, 2017. vol. 21, no. 3, p. 494-511.

JONES, Bryan y BAUMGARTNER, Frank R. A Model of Choice for Public Policy. En: *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. vol. 15, no.3, p. 325–351.

GREIF, Avner y LAITIN, David D. A theory of endogenous institutional change. En: *American Political Science Review*. 2004. vol. 98, p. 613-32.

HARRISON, Lawrence E. Culture Matters. En: *National Interest*. 2000. vol. 60, no. 60, p. 55-65.

IDEA. The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise. 2019. Stockholm. 272p.

KRAUSOVA, Anna. Latin American Social Movements: Bringing Strategy Back. En: *Latin American Research Review*. 2020. vol. 55, no. 4, p. 839–849.

LEVITSKY, Steven. y MURILLO, María V. Variation in Institutional Strength. En: *Annual Review of Political Science* 2009, vol. 12. p. 115 – 133.

LEVITSKY, Steven., y MURILLO, María V. Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. En: *Politai*, 2012. vol. 3, no. 5, p. 17-44.

LEVITSKY, Steven. y ZIBLATT, Daniel. Cómo Mueren Las

Democracias. 2018. Madrid: Ariel. 336p.

LIEBERMAN, Robert C. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. En: *The American Political Science Review*. 2002. vol. 96, no. 4, p. 697-712.

MAHONEY, James. y THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In Mahoney and Thelen, eds. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. 2010. New York: Cambridge University Press.

MARCH, James y OLSEN, Johan. The Logic of appropriateness. En: *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. Martin Rein, Michael Moran, and Robert E. Goodin. 2006. Oxford: Oxford University Press.

MAYKA, Lindsay. The Origins of Strong Institutional Design. En: *Comparative Politics*. 2019. vol. 51, no. 2, p. 275-294.

MOSELEY, Mason. Contentious Engagement: Understanding Protest Participation in Latin American Democracies. En: *Journal of Politics in Latin America*. 2015. vol. 7 no. 3, p. 3-48.

O'DONNELL, Guillermo. On the State, democratization, and some conceptual problems: a Latin American view with some postcommunist countries. En: *World Development*, 1993. vol. 21, no.8, p. 1355-1369.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. En: *The American Political Science Review*. 2000. vol. 94, no. 2, p. 251-267.

PRAÇA, Sergio. Preference Formation and Institutional Change. En: *Brazilian Political Science Review*. 2009 (Online) vol.4.

SHEPSLE, Kenneth. Studying Institutions. En: *Journal of Theoretical Politics*. 1989. vol. 1, no.2, p. 131-147.

SPILLER, Pablo, y TOMMASI, Mariano. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. 2007. Cambridge University Press.

SHEPSLE, Kenneth. Rational Choice Institutionalism. *The Oxford Handbook of Political Institutions* Edited by Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 24-26.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics, En: *Annual Review of Political Science*, 1999. vol. 2, p. 369-404.

WEYLAND, Kurt. The diffusion of innovations: how cognitive heuristics shaped Bolivia's pension reform. En: *Comparative Politics*. 2005. vol. 38, no.1, p. 21-42.

WEYLAND, Kurt. Toward a new theory of institutional change. En: *World Politics* 2008. vol. 60, p. 281-314.

WEYLAND, Kurt. Cambio Institucional En América Latina: Modelos Externos Y Consecuencias No Previstas. En: *América Latina Hoy*. 2011. vol. 57, p.117-143.

# ¿UN NUEVO ESTILO PERSONAL DE GOBERNAR O EL REGRESO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO? EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR<sup>1</sup>

Eduardo Torres Alonso  
Andrea Samaniego Sánchez

## INTRODUCCIÓN

Con una constancia que hay que admirar, Andrés Manuel López Obrador participó como candidato presidencial en tres ocasiones (2006, 2012 y 2018). En la última elección obtuvo el triunfo frente a los candidatos de los partidos políticos que ya habían ocupado la Presidencia de la República. El resultado electoral de la jornada electoral de 2018 fue incuestionable, ninguno de los candidatos lo objetó y el titular del Poder Ejecutivo de la Unión le ofreció colaborar para tener una transición ordenada política y administrativamente. Tal fue su colaboración entre el Presidente en funciones y el Presidente electo que entre el anuncio del resultado electoral y la toma de posesión de López Obrador, periodo en el que mediaron cinco meses (de julio a diciembre), el futuro Presidente constitucional se volvió en la voz pública más importante del país. Esta es, en efecto, una de las características más significativas del “estilo personal de gobernar” de López Obrador: el uso de la voz, de *su voz*.

---

<sup>1</sup> Trabajo elaborado en el marco del proyecto PAPIIT IN302021 “¿Un nuevo estilo personal de gobernar o el regreso del presidencialismo? El sistema político mexicano en el periodo de la postransición (2000-2020)”, patrocinado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Con un formato inusual para los presidentes no sólo mexicanos sino de otros países, López Obrador replicó ya como Jefe del Estado mexicano una práctica que realizó durante su periodo como Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal: dar, de forma diaria, una conferencia prensa. La estrategia es clara: fijar la agenda, pero ahora también instruye a sus subordinados desde ahí, expresa sus afectos y cuestiona a sus opositores. De esta manera la voz presidencial llega a todo el país con la transmisión de sus conferencias matutinas. Más allá de si esta acción es idónea, lo cierto es que fija la atención en él. La administración pública, compuesta por miles de servidores públicos de todos los niveles –incluidos los secretarios de despacho– con sus procesos y rutinas, desaparece y él emerge como el gran decisor.

Ese trabajo ofrece una aproximación a la primera mitad de su sexenio y busca responder a la pregunta de si México se dirige a una democracia delegativa e iliberal o está emergiendo un nuevo tipo de prácticas que semejan un presidencialismo omnímodo que se consideraba superado.

### LOS ANTECEDENTES

Como se expresó en la introducción de este trabajo, López Obrador es un tipo de político pocas veces visto en la historia. Ciertamente no lo es porque persiga el poder, sino por la forma para hacerse de él. Antes que él, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, hijo del general Lázaro Cárdenas, Presidente de México entre 1934 y 1940 y quien configurara un sistema político por sectores (campesinos, obreros, militares y después la clase urbana),<sup>2</sup> también participó en tres

---

<sup>2</sup> Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo Estado en México (1928-1945). México: Siglo XXI Editores, 1998. 380 p.; CÓRDOVA, Arnaldo, La política de masas del cardenismo. México: Ediciones Era, 1974. 219 p., y Hernández Rodríguez, Rogelio. Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional. México: El Colegio de México, 2006. 291 p.

elecciones presidenciales: 1988, 1994 y 2000. En la primera, participó con una alianza de partidos de izquierda y una fracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI) identificada con la izquierda, y en las elecciones presidenciales de 1994 y 2000 fue el candidato del Partido de la Revolución Democrática y de un abanico de pequeños partidos de izquierda.

La elección de 2000 representó, para algunos, la culminación de un largo proceso de transición democrática: el PRI perdió por primera vez en su historia la Presidencia de la República y la ocuparía el Partido Acción Nacional (PAN), de centro derecha e identificado con el catolicismo<sup>3</sup>. El ingeniero Cárdenas era un hombre del sistema: se había desempeñado en cargos administrativos y había sido gobernador de su estado natal, Michoacán.

López Obrador también había tenido algunos cargos administrativos en Tabasco, su estado natal: delegado del Instituto Nacional Indigenista (INI), presidente del PRI en aquella entidad y Oficial Mayor del gobierno tabasqueño. Fue removido del cargo de presidente de partido por generar controversias entre la militancia y los alcaldes, y renunció a la titularidad de la Oficialía Mayor porque no se sentía cómodo entre oficinas burocráticas. Él deseaba el contacto con la gente como lo había hecho con las comunidades indígenas durante su paso en el INI y antes en la campaña para senador de Carlos Pellicer. Buscó la gubernatura de Tabasco, la cual perdió dos veces con márgenes considerables (aunque entre ellas con diferencias sustanciales: la primera con 70 por ciento entre el ganador y él, y la segunda con 20 por ciento)<sup>4</sup>.

---

3 Loaeza, Soledad. El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 607 p.

4 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional. México: Debate, 2021. p. 32-33.

Luego, se trasladó a la Ciudad de México para convertirse en presidente del Partido de la Revolución Democrática y después en Jefe de Gobierno de la capital de México. Ahí tuvo una exposición mediática muy importante e instaló su particular forma de comunicar a través de conferencias matutinas diarias.<sup>5</sup> Estas conferencias existen hoy como Presidente. La movilización permanente; el enfrentamiento con el Presidente Vicente Fox; la transferencia de apoyos sociales de forma directa a jóvenes, madres solteras y personas de la tercera edad; en fin, la construcción de obras muy vistosas como los segundos pisos lo convirtieron en el político más conocido y en un candidato natural para las elecciones de 2006.<sup>6</sup>

Las elecciones de aquel año pasarán a la historia como unas que se caracterizaron por una polarización discursiva fuerte, una movilización postelectoral inédita y la participación de actores extrapartidistas.<sup>7</sup> El PAN ganó la elección con un estrecho margen (0.56 por ciento). Lo cierto es que el clima de confrontación permitió a López Obrador avanzar en el camino para volverse en el político de oposición más reconocido de la época contemporánea y, con ello, edificar una nueva candidatura en 2012.

A diferencia de lo ocurrido seis años antes, el resultado electoral entre López Obrador y Enrique Peña Nieto, el candidato del PRI quien obtuvo el triunfo no fue tan cercano: fue de siete puntos,

---

5 Pérez Cristino, Laura Noemy y Cuna Pérez, Enrique. El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno del Distrito Federal. En: *El Cotidiano*. Vol. 21, No. 138 (Jul.-Ago. 2006); p. 88-100.

6 Mirón Lince, Rosa María. El Distrito Federal antes y después del 2 de julio. En: *Estudios Políticos*. No. 9 (Sept.-Dic. 2006); p. 193-230 y Trelles, Alejandro y Zagal Arreguín, Héctor. *AMLO: historia política y personal del Jefe de Gobierno del D.F. México*: Plaza y Janés, 2004. 289p.

7 Torres Alonso, Eduardo. Una nueva legislación para la democracia mexicana. La reforma electoral 2007-2008 y los medios de comunicación. En: *Estudios Políticos*. No. 24 (Sept.-Dic. 2011); p. 107-129.

aproximadamente, de acuerdo con lo informado por el Instituto Federal Electoral en aquel año. De nueva cuenta, el resultado fue adverso e inició la construcción de una candidatura, aunque ahora con una organización política propia: el Movimiento de Regeneración Nacional que después daría vida a MORENA como partido político. El fuerte liderazgo carismático de López Obrador hizo que pronto MORENA se estructurara.

MORENA surgió como asociación civil en 2011, con el propósito de transformar la vida pública del país, construir un nuevo pacto social donde realmente se respetaran la Constitución y las leyes, y se resolvieran los principales problemas que aquejan al país. Al contar MORENA con una base de apoyo propia, López Obrador logró convertirse en el candidato de los partidos y movimientos de izquierda en la elección presidencial de 2012, dando origen a la coalición denominada Movimiento Progresista, conformada por el PRD, el PT, Movimiento Ciudadano y MORENA. [...] Los dirigentes de MORENA encabezados por López Obrador iniciaron una campaña de afiliación en 2013, logrando su registro como partido político nacional en 2014. Su principal activo fue el liderazgo político de su fundador. [...] Para afianzarse más en el control de morena, en su Segundo Congreso Nacional, López Obrador se convirtió por unanimidad en Presidente nacional del partido para el periodo 2015-2018. Las otras 20 carteras del Comité Ejecutivo Nacional fueron ocupadas por gente cercana a él. De esta forma, se convirtió formalmente en el líder indiscutible del partido al ser electo como su segundo presidente nacional, y se aprestó para contender en 2018 por la candidatura presidencial [...]. Con esta acción, López Obrador no sólo creó su propio partido, sino que a partir de 2015 lo comenzó a dirigir formalmente. No tuvo

que lidiar con los intereses, grupos y dinámicas propias de toda organización política. [...] López Obrador avanza con fuerza hacia 2018, principalmente porque ahora puede moverse desde una posición estratégica, que es la dirigencia nacional de morena. Su experiencia en la política nacional es fundamental, pues lleva más de una década como candidato presidencial –aunque no todo el tiempo de manera oficial–, y para 2018 prácticamente tendrá 13 años de campaña<sup>8</sup>.

La campaña presidencial de 2018 fue distinta a las anteriores. Existía en el ambiente una sensación de hartazgo y frustración ante las dos alternancias políticas vividas del PRI al PAN en 2000 y del PAN al PRI en 2012. Además, existía un rechazo a las prácticas de corrupción y de frivolidad del último sexenio. Como si eso ya le diera una cierta ventaja a López Obrador, el gobierno priista emprendió una denuncia penal contra Ricardo Anaya, a la sazón candidato del PAN. Todo eso hizo que la candidatura de MORENA fuera la más fuerte. Esto se confirmó con el resultado de la jornada electoral. Andrés Manuel López Obrador obtuvo 30,113,483 votos (53.19 por ciento); por Ricardo Anaya Cortés votaron 12,610,120 personas (22.27 por ciento), y el candidato del PRI, José Antonio Meade Kuribreña obtuvo 9,289,853 votos (16.40 por ciento). Muy lejos quedó Jaime Rodríguez Calderón, candidato sin partido y gobernador de Nuevo León, quien obtuvo 2,961,732 votos (5.23 por ciento). No se puede decir de otra manera: López Obrador “arrasó”. Este resultado se verificó también en la Cámara de Diputados en donde MORENA obtuvo poco más de la mitad de curules y el 46 por ciento del Senado de la República. Salvo en los tiempos del partido hegemónico, no se había visto algo así. El Presidente tenía una mayoría

---

8 Bolívar Meza, Rosendo. Liderazgo político: el caso de Andrés Manuel López Obrador en el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). En: Estudios Políticos. No. 42 (Sept.-Dic. 2017); p. 112-115.

cómoda en el Poder Legislativo aunque, claro, no absoluta, lo que le daba una oportunidad para emprender una intensa actividad reformista si así lo quería.

## EL PRESIDENTE Y LA IZQUIERDA

Por primera vez en la historia política mexicana reciente, un hombre que se asume de izquierda rindió protesta como Presidente de México. Muchos años atrás, en 1960, otro López, originario del Estado de México dijo que su gobierno era “dentro de la Constitución, de extrema izquierda”. Por supuesto las circunstancias del régimen y de sistema políticos eran distintas y Adolfo López Mateos tuvo que matizar su progresismo para preservar la paz social.<sup>9</sup> No se puede decir que López Obrador sea de derecha pero existe una polémica en torno a su adscripción a la izquierda y a la adhesión de la agenda programática tradicional de esta corriente política: redistribución de la riqueza, justicia social, defensa de los derechos humanos y de los recursos naturales, crítica al capital y al imperialismo, fortalecimiento de los servicios públicos, etcétera. Al respecto, John Womack, profesor emérito de la Universidad de Harvard y uno de los mayores conocedores de la figura de Emiliano Zapata — figura central en la izquierda — y de la Revolución Mexicana comentó en 2018 a propósito de una entrevista de Dolia Estévez:

- ¿Ganó la izquierda en México?
- Mucha gente vio sus sueños izquierdistas realizados en el triunfo de López Obrador, pero lo que ahora llaman izquierda es una izquierda que, como tal, es muy pobre. No es la izquierda

---

<sup>9</sup> Greaves L., Cecilia, Del radicalismo a la unidad nacional. Una visión de la educación en el México contemporáneo (1940-1964). México: El Colegio de México, 2008. p. 29.

de Valentín Campa de los 50 y 60. Campa era comunista. Eso era la izquierda mexicana. Una izquierda marxista. ¿Qué es López Obrador en relación a eso? Para mí no hay izquierda fuera del marxismo. La izquierda no es izquierda a menos que sea marxista. El marxismo es crucial. El capitalismo es el punto central. O estás favor o estás en contra. Ningún partido en México postuló un candidato que pueda llamarse anticapitalista. Nadie habló de socialismo o se dijo socialista. El último fue el Partido Socialista Unificado de México, en 1982, que era lo que quedaba del partido comunista.

-¿Qué es López Obrador?

-Según el criterio de los capitalistas más feroces, López Obrador es izquierdista. Pero eso es sencillamente un invento del periodismo y de los políticos. Hasta la derecha ha participado en esa invención porque dice que cualquier persona que esté a favor de la decencia común y la integridad es izquierdista, porque quiere robar al rico para dárselo al pobre<sup>10</sup>.

Otras voces de la academia mexicana expresan ideas similares a las del profesor Womack; por ejemplo, Ramón Centeno ha escrito que:

"Separarlo de la izquierda no debería ser controvertido, tomando en cuenta que AMLO ha afirmado que 'el 90% de las llamadas que registran por violencia contra mujeres son falsas y que juzga la legalización del aborto o el matrimonio entre personas del mismo sexo 'como algo no tan importante' [...]'<sup>11</sup>. Ya como presidente, AMLO refrendó su sumisión (su 'amnistía') a las relaciones de propiedad configuradas durante la neoliberalización, pintándolo de cuerpo entero, al ganar la elección de 2018 agitando contra el neoliberalismo para en seguida absolverlo. En el Plan Nacional de Desarrollo aclaró que 'el gobierno federal respetará los contratos suscritos por administraciones anteriores, salvo que se comprobara que fueron obtenidos mediante prácticas corruptas, en cuyo caso se denunciarán ante las instancias correspondientes'. La

---

10 Estévez, Dolia. Con AMLO ganó la izquierda del PRI, y no la izquierda histórica, dice el historiador John Womack. En: Sin Embargo. 28 julio, 2018 {En línea}. {9 de febrero de 2021} disponible en: (<https://www.sinembargo.mx/28-07-2018/3449193>).

11 Centeno, Ramón I. López Obrador o la izquierda que no es. En: Foro Internacional. vol. LXI, No. 1 (Ene.-Mar 2021); p. 166.

contradicción de enfrentar la corrupción a través del marco jurídico que legalizó 'los robos más grandes' (y sus contratos) es una ratificación del indulto de AMLO a estos últimos"<sup>12</sup>.

Desde 2018, la austeridad, en efecto, se ha visto en el ejercicio del gobierno, pero los efectos no han sido los esperados. La reducción drástica del presupuesto para el funcionamiento de la administración pública trajo consigo casi la paralización de las funciones administrativas cotidianas, además existió un recorte a los salarios y beneficios –algunos de ellos resultado de luchas de trabajadores como el aguinaldo– de las personas servidoras públicas de niveles medio y alto. Por si fuera poco, en 2019 ocurrieron despidos masivos de empleados no sindicalizados y por honorarios<sup>13</sup>.

La austeridad pasó a ser recanalización de recursos porque lo que no se “gastó” en esos rubros se trasladó a los proyectos prioritarios del Presidente: el aeropuerto “Felipe Ángeles”, el tren Maya y la refinería de Dos Bocas. Con todo, conviene decir que el gobierno encabezado por López Obrador ha cambiado la narrativa de un país de clase media a uno en donde las carencias son muchas y permean en amplias capas sociales; el lenguaje empleado es sencillo y está lejos de fórmulas llenas de tecnicismos lo que hace que haya una mayor cercanía entre la población y el gobernante, y una supervisión directa de lo que hace el gobierno en las entidades federativas a través de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, cuyos titulares son conocidos como “súper delegados”, para evitar el mal uso de los recursos públicos<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 186-187.

<sup>13</sup> Sánchez Talanquer, Mariano. Política personalista y neoliberalismo desde la izquierda. En: Becerra, Ricardo y Woldenberg, José (coords.). Balance temprano desde la izquierda democrática. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Grano de Sal, 2020. p.307.

<sup>14</sup> Illades, Carlos. Vuelta a la izquierda. La cuarta transformación en México: del despotismo oligárquico a la tiranía de la mayoría. México: Océano, 2019. 168p.

Por supuesto, existen voces, como es propio en una democracia y en una sociedades de libertades, que expresan lo contrario; que, en efecto, el gobierno que encabeza López Obrador es de izquierda<sup>15</sup>, considerando que tiene una preocupación franca por las clases sociales menos favorecidas y que está impulsando una nueva etapa en la historia nacional: la denominada cuarta transformación<sup>16</sup> que nada tiene que ver con la política de pactos elitistas de gobiernos previos o con la privatización de los bienes nacionales. La lucha contra la corrupción y el despilfarro es una nota característica de este izquierdismo: la venta del avión presidencial, el traslado de la oficina y casa del titular del Poder Ejecutivo al Palacio Nacional, y la desaparición del Estado Mayor Presidencial. Si bien estas acciones son símbolos, su peso es significativo en el ejercicio gubernamental.

### LA VOZ PRESIDENCIAL

El 3 de diciembre de 2018, dos días después de haber tomado posesión del cargo, iniciaron las conferencias matutinas del Presidente. Algunos críticos han señalado que es una forma de propaganda

---

15 Ackerman, John (coord.). El cambio democrático. Retos y posibilidades de la “Cuarta Transformación”. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI Editores, 2019. 856p.

16 En un trabajo anterior, más allá de hablar de transformaciones como las que se refiere Andrés Manuel López Obrador a partir de una secuencia histórica lineal: Independencia-Reforma-Revolución-Elección de 2018, se habla de dos configuraciones del poder: alternancia PRI/PAN (2000) y alternancia PRI/Morena (2018), señalando los actores formales e informales que se acomodaron en cada una de ellas. Márquez Muñoz, Jorge; Quijano Torres, Manuel y Torres Alonso, Eduardo. Configuración y reconfiguración del poder en México. En: Elites y Democracia. Revista de Ciencia Política y Comunicación. Año 9, No. 19 (Ene.-jun. 2021); p. 21-39. “Como lo hiciera el PRI en el pasado, [Andrés Manuel López Obrador] ha desempolvado la explicación de Lombardo de las tres etapas de la lucha del pueblo mexicano y se ha rodeado de los héroes nacionales más destacados: Hidalgo, Juárez, Zapata y Cárdenas.” Hernández Rodríguez, Rogelio. La persistencia de una idea: el nacionalismo revolucionario. Del PRI a López Obrador. En: Foro Internacional. Vol. LX, No. 2 (Abr.-Jun. 2020); p. 533.

disfrazada mientras que sus adeptos dicen que es un ejercicio inédito de franca rendición de cuentas desde lo más alto del poder. En esas horas, en las que López Obrador domina el espacio público, hay de todo: desde periodistas que lo interpelan hasta *youtubers* que expresan preguntas que parecen hechas a modo. En las mañaneras el Presidente habla y de vez en vez invita al funcionario que quiere que esté. Sus colaboradores muchas veces se enteran de decisiones presidenciales ahí y también escuchan poesía<sup>17</sup> o presencian la revelación de un *complot*<sup>18</sup>.

En palabras de Ricardo Pascoe “[...] se convirtió, con el paso de los meses, en símbolo y factor de sumisión de todos los órganos y aparatos del Estado a la figura presidencial.”<sup>19</sup> El tiempo que dedica el Presidente a este ejercicio es de llamar la atención: entre dos y tres horas diarias. El tiempo es un recurso escaso y no renovable y el de un Presidente mucho más. No obstante, como político nato que es, sabe que sus palabras pesan y por eso las pronuncia. En las conferencias se registra el pulso del momento. Se identifican a los adversarios y a los aliados. La voz presidencial se escucha como nunca. Ningún otro gobernante en el mundo del pasado o en la actualidad tiene un modelo de comunicación similar. La exposición genera costos, desgastes y salen a la luz contradicciones y simpatías y antipatías que un hombre de Estado debe guardarse.

---

17 Aguilar Sosa, Yanet. ¿Quién fue Carlos Pellicer? En: El Universal. 11 junio de 2020. {En línea}. {15 febrero de 2021} disponible en: (<https://www.eluniversal.com.mx/cultura/letras/quien-fue-carlos-pellicer-autor-del-poema-que-se-leyo-en-la-mananera-de-amlo>).

18 Aristegui Noticias. Se dio a conocer el 'BOA' para informar a la gente: AMLO. 10 junio de 2020. {En línea} {10 febrero de 2021} disponible en: (<https://aristeguinoticias.com/1006/multimedia/se-dio-a-conocer-el-boa-para-informar-a-la-gente-amlo-enterate/>).

19 PASCOE, Ricardo. El gran comunicador es rehén, Citado por Curzio, Leonardo y Gutiérrez, Aníbal, El Presidente. Las filias y fobias que definirán el futuro del país. México: Grijalbo, 2020. p..98.

## LA ILIBERALIDAD DEMOCRÁTICA Y LA DEMOCRACIA DELEGATIVA

La democracia exige un equilibrio entre los deseos de los gobernantes, las exigencias ciudadanas y el Estado de Derecho. Respetar las reglas y la voluntad mayoritaria es una condición que no admite negociaciones, además, hay que recordar que en democracia quien gana no gana todo y quien pierde no mantiene esa condición permanentemente. Pensar que un triunfo en las elecciones es tener una carta blanca o un cheque en blanco al ganador es un error. Las democracias liberales si bien mantienen elecciones cotidianas, el Estado de Derecho es débil, el clientelismo está presente y hay una negación a la transparencia. La democracia liberal, concepto acuñado por Fared Zakaria, permite nombrar la deriva autoritaria de algunos países. Hay un franco y progresivo del Estado de Derecho, se conculcaban libertades y derechos y, finalmente, emergen gobiernos autoritarios<sup>20</sup>. Por otro lado, la democracia delegativa (DD) se basa:

"En la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) estime conveniente?<sup>21</sup> La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. Es más democrática, pero

---

20 Zakaria, Faared. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York: W.W. Norton, 2003. 304 p.

21 O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997. p. 12.

menos liberal que la democracia representativa. La DD es fuertemente mayoritaria. Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación. [...] Además, la DD es muy individualista, pero de un modo más hobbesiano que lockeano: se espera que los votantes elijan, independientemente de sus identidades y afiliaciones, al individuo más apropiado para hacerse responsable del destino del país. En las DDs las elecciones constituyen un acontecimiento muy emocional y en donde hay mucho en juego: los candidatos compiten por la posibilidad de gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen las propias relaciones de poder no institucionalizadas. Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga<sup>22</sup>.

Estas citas de Guillermo O'Donnell nos hacen ver que este tipo de democracia se hace presente en sociedades en donde existe un déficit de institucionalización de las prácticas políticas y las instituciones ineficaces para procesar los conflictos sociales.

La democracia mexicana se ha venido construyendo gradualmente y optó la vía electoral y no la del momento fundacional.<sup>23</sup> Las reformas políticas y electorales que existieron casi en cada sexenio a partir de la primera gran reforma de 1977 ensancharon la vía partidista, incorporaron a los grupos armados al sendero de las instituciones y permitieron la llegada de la pluralidad

---

22 Ibid., p. 13.

23 Merino, Mauricio. La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. México: Fondo de Cultura Económica, 2003. 246 p.; Méndez de Hoyos, Irma. Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Fontamara, 2006. 336 p. y Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, y Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena, 2011. 590 p.

a los órganos legislativos; y lenta pero constantemente, los partidos de oposición empezaron a ganar alcaldías y gubernaturas.

Sin embargo, las alternancias y la transición democrática no se tradujeron en mejores condiciones sociales, persistieron las brechas de desigualdad y un acusado decremento en la calidad de vida de la población como resultado de las crisis fiscales. Frente a la alta expectativa social a la democracia, en buena medida originada por los mismos políticos (recuérdense frases como que en quince minutos resolvería el conflicto en Chiapas, dicho por Vicente Fox), la ciudadanía busca a alguien que de un giro “de 180 grados” que solucionen los problemas sociales. De esta manera, la atención se centra en el sujeto y no en las instituciones:

“[...] la democracia delegativa determina la marginación de partidos y del Congreso de las más importantes decisiones frente a la nación. Genera un Congreso que no se siente políticamente responsable de las políticas que no le fueron consultadas, y un ejecutivo que no hace nada por fortalecer la Magistratura. Ello produce que instituciones autónomas con grandes responsabilidades terminen dependiendo del Presidente”<sup>24</sup>.

Ese mandato al que se refiere O’Donnell es al que apela constantemente el presidente López Obrador. En efecto, los más de 30 millones votos le dieron el triunfo y como tal tiene el derecho de gobernar con base en su proyecto político, pero respetando la legalidad. Como él mismo ha dicho “Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie”. El ejercicio de la función pública exige una observación cuidadosa de las normas. Los tratadistas del derecho administrativo tienen una sentencia muy clara que se ha vuelto un principio de legalidad: los funcionarios sólo pueden hacer lo

---

24 Pérez Múnera, Carlos Andrés. La democracia delegativa. En: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 37, No. 106 (Ene.-Jun. 2007); p. 275.

que les señale la ley. Empero, contrario a esto, durante estos casi tres años de ejercicio presidencial, han aparecido decisiones que transgreden la Constitución y demás ordenamientos secundarios. Para ilustrar este punto, se retomarán algunos de los hallazgos de López Ayllón, López Noriega y Martín que dan cuenta de esto:

Circular sobre transferencias a organizaciones sociales, sindicales y civiles. El Presidente envió una circular dirigida a su gabinete legal y ampliado instruyendo que no se transferirían recursos a ninguna organización de la sociedad civil, buscando con ello eliminar la opacidad, la discrecionalidad y la corrupción. Si bien esto último es encomiable, la forma no es la correcta porque el destino del presupuesto federal es decisión de la Cámara de Diputados y no del Poder Ejecutivo. Más aún, esa circular no fue refrendada violando con ello el artículo 92 de la Constitución.

Memorándum que deja sin efecto la reforma educativa de 2013. A mediados de abril de 2019, el Poder Ejecutivo envió un memorándum a los secretarios de Gobernación, Educación Pública y Hacienda y Crédito Público para dejar de cumplir la reforma— hecha ya norma vigente— en materia de educación. El asunto aquí es claro: no se puede dejar de cumplir algo ya legalizado a menos que se proceda a realizar una reforma en la materia, algo que no ocurrió.

Decreto que establece medidas de austeridad. En palabra de los autores referidos líneas arriba, es un “decreto que no decreta nada” puesto que señala que habrá una reducción voluntaria de los salarios de la alta burocracia, que se suprimirán los aguinaldos (cosa que no puede hacerse por esta vía) y se dejará de ejercer el 75 por ciento del presupuesto destinado para servicios generales y materiales y suministros. Además, este documento señala que

este decreto se convertirá en ley a través de una iniciativa que el Ejecutivo estaría enviado al Legislativo.<sup>25</sup>

Por otro lado, es conocida la animadversión que tiene el Presidente por los órganos constitucionales autónomos (OCA), en particular los que tienen ver con la organización de las elecciones, la transparencia y la rendición de cuentas, y la competencia económica. Durante este gobierno, se ha recurrido a cambios legales, nombramientos cuestionables –situación nada excepcional ya que en sexenios precedentes también ocurrieron–, reducción presupuestal e incluso la difamación de los integrantes de los órganos de gobierno de los OCA.

"El caso más escandaloso de todos fue el nombramiento de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Podría decirse, con razón, que no está dentro de las facultades del presidente y que quien violó la Constitución y operó el fraude al seleccionarla fue el Senado. No obstante, más de una vez el presidente se pronunció a favor de la candidata, no objetó que ella no cumpliera con los requisitos exigidos para el puesto, no interpuso una acción de inconstitucionalidad cuando estuvo en sus manos hacerlo y no buscó que se persiguiera el delito de declaraciones falsas ante la autoridad cometido por la hoy presidenta de la CNDH.

Por designación o gracias a la fuerza legislativa de su partido hoy tiene una mayoría de leales en el Consejo de la Judicatura, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), además de haber nombrado a tres ministros de la SCJN y al titular del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En el caso del Instituto Nacional Electoral (INE), la captura comenzó por el nombramiento de Jesús George Zamora como nuevo titular del Órgano Interno de Control y quien fuera asesor del anterior representante de Morena ante el INE, Horacio Duarte.

---

25 López Ayllón, Sergio; López Noriega, Saúl y Martín Reyes, Javier. Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno. En: Becerra, Ricardo y Woldenberg, José (coords.). Balance temprano desde la izquierda democrática. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Grano de Sal, 2020. p. 82-84.

Después del fuerte apretón financiero de 21 % en promedio a los órganos de autonomía constitucional en el Presupuesto de 2019, la reducción en el 2020 fue mucho menor. No respecto a los presupuestos solicitados, pero sí en relación con el presupuesto aprobado el año anterior. En esta ocasión solamente el IFT, el INAI y la Cofece sufrieron reducciones.

Por último, el presidente ha intentado de manera sistemática restar credibilidad y legitimidad a estas instituciones y sus integrantes a través de constantes descalificaciones que nunca vienen acompañadas de fundamento sino de simples conjeturas<sup>26</sup>.

Estas polémicas con los OCA contribuyen su narrativa de construcción de un régimen distinto en donde “lo nuevo no acaba de nacer y lo viejo no acaba de morir”, los “conservadores *versus* los liberales”. El discurso encuentra eco en la sociedad que ubica a los críticos del Presidente en las antípodas de la democracia, y con ello pareciera que hay una:

“[...] gran corriente de cambio en el sistema político mexicano fluye hacia la rehabilitación del poder discrecional de la presidencia de la República. Es un impulso que adopta varias formas y avanza por distintos caminos para otorgarle al Ejecutivo una primacía sobre los otros poderes constitucionales, órganos del Estado y niveles de gobierno, bajo el principio de que el presidente es el auténtico depositario y vehículo de la soberanía popular.”<sup>27</sup>

## CONCLUSIONES

El actual gobierno federal mexicano ha recogido una tradición política que se pensaba disminuida: la concentración de poder en el

---

26 Casar, María Amparo. La ilegalidad y el presidente. En: Nexos. 1 marzo, 2020. {En línea}. {10 febrero de 2021} disponible en: (<https://www.nexos.com.mx/?p=47085>).

27 Sánchez Talanquer, Mariano. Orden y desorden político de México. En: Nexos. 1 febrero, 2021. {En línea}. {10 febrero de 2021} disponible en: (<https://www.nexos.com.mx/?p=52900>).

Ejecutivo y desde el cual el Presidente es Jefe de Estado, comandante supremo de las fuerzas armadas, jefe de la administración pública y líder máximo del partido en el poder. Como en otrora, al ser el líder indiscutible del partido, aquellas personas que deseen un cargo público deberán plegarse a sus dictados. No es una obligación, pero sí una sugerencia.

Daniel Cosío Villegas escribió un poderoso ensayo titulado *El estilo personal de gobernar* como respuesta a un libelo titulado *Danny, el sobrino del tío Sam*, en el que se difamaba al intelectual. La historia no se repite, pero tiene casualidades que a veces deja frío a quien está pendiente del tiempo pretérito. Cosío redactó su trabajo contestándole al presidente Luis Echeverría a quien se le ha comparado en reiteradas ocasiones con López Obrador. Cosío Villegas escribió: “Sin duda la constante más sobresaliente es su extraordinaria locuacidad [...] De hecho, se tiene la impresión de que para Echeverría hablar es una necesidad fisiológica cuya satisfacción periódica resulta inaplazable [...] Está convencido de que dice cada vez cosas nuevas, en realidad verdaderas revelaciones.”<sup>28</sup> A veces, parece que el ejercicio matutino de las conferencias eso es: una emisión de mensajes sin retroalimentación. Ya ha dicho el Presidente que su “pecho no es bodega” pero hay una distancia muy larga entre sus muy personales puntos de vista y las palabras que expresa del jefe del Ejecutivo.

López Obrador es un político sagaz y resistente. Conoce los entretelones del sistema y se siente cómodo con las prácticas que se pensaban superadas. Él define la agenda, él señala quiénes son los adversarios, él censura o reconviene públicamente a sus colaboradores, él es un político de campo no de escritorio.

---

<sup>28</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*. México: Joaquín Mortiz, 1974. p. 31 y 33.

Hay un estilo distinto de hacer las cosas. En más de dos años ha quedado claro. Expresiones como “Ya no me pertenezco, yo soy de ustedes”, parecen confirmar que López Obrador encarna la voluntad de una sociedad heterogénea, que le ha dado un mandato: la transformación.

Ninguno de los presidentes que lo antecedieron, al menos desde 1997 cuando por vez apareció el gobierno dividido en México, ha tenido tanto poder como López Obrador, su triunfo y el de su coalición fueron contundentes. Junto con sus aliados en el Congreso ha presionado para que se aprueben sus reformas. Algunas veces las ha logrado, otras no por la movilización de la oposición y de un sector de la ciudadanía. En ocasiones, es el Poder Judicial quien detiene la acción gubernamental por encontrar que sus decisiones van contra la norma vigente.

Cierto: la democracia mexicana no se ha logrado institucionalizar como se desearía ni ha generado el espacio de deliberación para la resolución de los grandes problemas nacionales, pero ha permitido una sociedad de libertades, en donde las diferencias se ven normales y el disenso no es motivo de exclusión, al menos hasta ahora. En este sentido, México no es una democracia iliberal pero de acuerdo con O'Donnell es notorio que el gobernante actual asume que tiene el derecho de gobernar como quiera y, en efecto, lo tiene, siempre que no exceda sus facultades y respete las de los otros poderes, órdenes de gobierno y órganos autónomos.

Por otro lado, el Presidente mexicano, como en otrora, es visto por una parte de la sociedad como el intérprete de los sentimientos del pueblo y la encarnación del poder real. Esto demuestra un problema adicional: la existencia de una ciudadanía de baja intensidad. Recuérdese que Almond y Verba caracterizaron a México como una

“democracia aspiracional” en su clásico libro *The Civic Culture* de 1963.<sup>29</sup> Han pasado varias décadas y se ha construido un andamiaje institucional para que esa categorización deje de usarse. No se ha concretado la vuelta al pasado; es decir, no es una “presidencia imperial”, para usar un término muy socorrido en estos tiempos, pero ciertamente tampoco hay una Presidencia disminuida. López Obrador sabe que tiene el poder y lo usa.

Aún se está lejos de dar un veredicto sobre este gobierno y de quien lo encabeza, aunque algo podemos concluir desde ahora: se requiere una ciudadanía activa y propositiva, una oposición política que funja como tal a partir de la articulación de propuestas novedades y viables, e instituciones sólidas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, John (coord.). El cambio democrático. Retos y posibilidades de la “Cuarta Transformación”. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI Editores. 2019. 856 p.

ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1963. 562p.

AGUILAR SOSA, Yanet. ¿Quién fue Carlos Pellicer? En: El Universal. 11 junio de 2020. {En línea}. {15 febrero de 2021} disponible en: (<https://www.eluniversal.com.mx/cultura/letras/quien-fue-carlos-pellicer-autor-del-poema-que-se-leyo-en-la-mananera-de-amlo>).

ARISTEGUI NOTICIAS. Se dio a conocer el 'BOA' para informar a la gente: AMLO. 10 junio de 2020. {En línea} {10 febrero de 2021} disponible en: (<https://aristeginoticias.com/1006/multimedia/se-dio-a-conocer-el-boa-para-informar-a-la-gente-amlo-enterate/>).

BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro, y WOLDENBERG, José.

---

<sup>29</sup> Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1963. 562 p.

La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena. 2011. 590 p.

BOLÍVAR MEZA, Rosendo. Liderazgo político: el caso de Andrés Manuel López Obrador en el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). En: Estudios Políticos. No. 42 (Sept.-Dic. 2017); p. 99-118.

CASAR, María Amparo. La ilegalidad y el presidente. En: Nexos. 1 marzo, 2020. {En línea}. {10 febrero de 2021} disponible en: (<https://www.nexos.com.mx/?p=47085>).

CENTENO, Ramón I. López Obrador o la izquierda que no es. En: Foro Internacional. vol. LXI, No. 1 (Ene.-Mar 2021); p. 163-207.

CÓRDOVA, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. México: Ediciones Era, 1974. 219 p.

COSÍO VILLEGAS, Daniel. El estilo personal de gobernar. México: Joaquín Mortiz, 1974. 128 p.

CURZIO, Leonardo y GUTIÉRREZ, Aníbal, El Presidente. Las filias y fobias que definirán el futuro del país. México: Grijalbo, 2020. 508 p.

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional. México: Debate, 2021. 631 p.

ESTÉVEZ, Dolia. Con AMLO ganó la izquierda del PRI, y no la izquierda histórica, dice el historiador John Womack. En: Sin Embargo. 28 julio, 2018 {En línea}. {9 de febrero de 2021} disponible en: (<https://www.sinembargo.mx/28-07-2018/3449193>).

GARRIDO, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo Estado en México (1928-1945). México: Siglo XXI Editores, 1998.

GREAVES L., Cecilia. Del radicalismo a la unidad nacional. Una visión de la educación en el México contemporáneo (1940-1964). México: El Colegio de México, 2008. 317 p.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. La persistencia de una idea: el nacionalismo revolucionario. Del PRI a López Obrador. En: Foro Internacional. Vol. LX, No. 2 (Abr.-Jun. 2020); p. 501-536.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional. México: El Colegio de México, 2006.

ILLADES, Carlos. Vuelta a la izquierda. La cuarta transformación en México: del despotismo oligárquico a la tiranía de la mayoría. México: Océano, 2019. 168p.

LOAEZA, Soledad. El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 607 p.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LÓPEZ NORIEGA, Saúl y MARTÍN REYES, Javier. Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno. En: BECERRA, Ricardo y WOLDENBERG, José (coords.). Balance temprano desde la izquierda democrática. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Grano de Sal, 2020. p. 73-91.

MÁRQUEZ MUÑOZ, Jorge; QUIJANO TORRES, Manuel y TORRES ALONSO, Eduardo. Configuración y reconfiguración del poder en México. En: Elites y Democracia. Revista de Ciencia Política y Comunicación. Año 9, No. 19 (Ene.-jun. 2021); p. 21-39.

MERINO, Mauricio. La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. México: Fondo de Cultura Económica, 2003. 246 p.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma. Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Fontamara, 2006. 336 p.

MIRÓN LINCE, Rosa María. El Distrito Federal antes y después del 2 de julio. En: Estudios Políticos. No. 9 (Sept.-Dic. 2006); p. 193-230.

O'DONNELL, Guillermo. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós, 1997. 360 p.

PÉREZ CRISTINO, Laura Noemy y CUNA PÉREZ, Enrique. El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno del Distrito Federal. En: El Cotidiano. Vol. 21, No. 138 (Jul.-Ago. 2006); p. 88-100.

PÉREZ MÚNERA, Carlos Andrés. La democracia delegativa. En: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 37, No. 106 (Ene.-Jun. 2007); p. 263-289.

SÁNCHEZ TALANQUER, Mariano. Orden y desorden político de México. En: Nexos {En línea}. {10 febrero de 2021} disponible en:

(<https://www.nexos.com.mx/?p=52900>).

SÁNCHEZ TALANQUER, Mariano. Política personalista y neoliberalismo desde la izquierda. En: BECERRA, Ricardo y WOLDENBERG, José (coords.). Balance temprano desde la izquierda democrática. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Grano de Sal, 2020. p. 297-316.

TORRES ALONSO, Eduardo. Una nueva legislación para la democracia mexicana. La reforma electoral 2007-2008 y los medios de comunicación. En: Estudios Políticos. No. 24 (Sept.-Dic. 2011); p. 107-129.

TRELLES, Alejandro y ZAGAL ARREGUÍN, Héctor. AMLO: historia política y personal del Jefe de Gobierno del D.F. México: Plaza y Janés, 2004. 289p.

ZAKARIA, Faared. The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad. Nueva York: W.W. Norton, 2003. 304 p.

# LUCES Y SOMBRAS DE LA GOBERNANZA URBANA EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA A LAS EXPERIENCIAS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

Cecilia Schneider  
Giselle González

En este escrito nos proponemos analizar las transformaciones recientes en la gobernanza urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta tarea supone que nuestro argumento buscará contrastar una selección de experiencias indagadas empíricamente y que representan temas de importancia para la teoría social, a saber, la forma de habitar, concebir y problematizar el espacio público por parte de los liderazgos y gobiernos locales, la importancia de la planificación estratégica como forma de pensar y actuar las ciudades, los modelos de proximidad que estos espacios habilitan, el impacto de la cultura digital como rutina comunicativa y medio de subjetivación, y por último, los “arenas” de comunicación y potencial interpelación instituidas en las metrópolis.

Para lograr nuestros propósitos dividiremos el texto en tres partes. La primera será ofrece una periodización socio-política de las más de tres décadas bajo estudio. Dentro de ella, presentaremos una reflexión teórica acerca de la naturaleza social del espacio, atento a las nociones de “capital espacial” y “redes de actores” que comúnmente interpelan a las posiciones que naturalizan la distribución espacial. Estas

---

<sup>1</sup> "Las calles y sus aceras, los principales lugares públicos de una ciudad, son sus órganos más vitales. ¿Qué es lo primero que nos viene a la mente al pensar en una ciudad? Sus calles. Cuando las calles de una ciudad ofrecen interés, la ciudad entera ofrece interés; cuando presentan un aspecto triste, toda la ciudad parece triste" (Jane Jacob, 1968).

definiciones recuperan formulaciones de la sociología y de la teoría social y urbana. En paralelo aportaremos datos científicos procedentes de diversas fuentes, que dan cuenta de las transformaciones aludidas, en particular, del –inicial-declive del carácter público de los espacios hasta su renovada valorización, determinada en parte por factores de contexto como el advenimiento de la pandemia en el 2020, por la cultura digital y por la inserción de la Argentina a una agenda global. Hacia el final, presentaremos unas breves reflexiones referidas a los retos y modelos de ciudad alcanzables en los contextos latinoamericanos.

### **ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES**

En esta sección describimos los conceptos teóricos que nos permiten llegar al análisis que pretendemos hacer, para lo cual hacemos uso de los recursos ya disponibles nuestros y de otros. Presentamos una periodización que destacará, en particular, cómo cambian las relaciones entre actores y los espacios donde operan las políticas y sus participantes.

Desde sus orígenes, y durante muchos años, la literatura sobre las políticas públicas se ha centrado de un modo exclusivo sobre el momento predecisional (Hecló, 1974; Lindblom, 1979; Majone, 1978 y 1989; Quade, 1989; Subirats, 1989; Wildavsky, 1979 en Gvirtz y Dufour, 2008). Como resultado, hasta principios de la década de 1970, los mayores y más importantes aportes de esta literatura se realizaron en el campo de los estudios sobre la formación de la agenda y la definición de los problemas públicos, por un lado, y sobre la elaboración, y la toma de decisiones, por otro lado. El impacto de esta exclusiva preocupación académica por el momento pre-decisional ha sido el profundo desconocimiento sobre la fase de implementación de las políticas

públicas, y por tanto, sobre el rol crítico de los actores que intervienen en esta etapa desempeñan sobre los impactos y resultados efectivos de la política (Gvirtz y Dufour, 2008). A mediados de los años 1970 aparecen los primeros estudios sobre los problemas que enfrentan las políticas en su etapa de implementación (Bardach, 1993 y 1998; Elmore, 1979-1980; Sabatier y Mazmanian, 1979; Pressman y Wildavsky, 1998). Estos se centraron en el análisis de los procesos de centralización-descentralización que habían estructurado las reformas impulsadas en el sector educativo. Bajo distintas perspectivas la descentralización instituyó, durante los años ochenta y noventa, una orientación deseable en el ámbito de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1996 y 2002; Berman, 1992; Borja, 1987). Es justamente en el marco del análisis de los procesos de descentralización-centralización que cobran importancia creciente las relaciones intergubernamentales, la acción de los actores situados en diferentes espacios o “arenas” de gobierno, y en ese marco adquiere centralidad el estudio de la organización de gobierno multinivel (González, 2013; Gomá y Subirats, 1998).

Frente a la emergencia de nuevos actores y esquemas de pluralismo institucional, aparece el modelo de gobernanza, que desde diferentes modelos y corrientes de pensamiento, apunta a dar respuesta a las insuficiencias del sistema representativo y a los procesos de desafección democrática frente a la creciente complejidad social. De acuerdo con Rodhes (1997), el concepto de la gobernanza ha venido a definir nuevos medios para lograr la cooperación y el consenso.

Durante los últimos 30 años ha tomado acepciones muy diversas: en tanto que concreción de las dinámicas procedentes de la llamada “Nueva Gestión Pública”, en tanto que un nuevo sistema de interdependencia internacional, en tanto que un sistema socio-cibernético de gobierno, o en tanto que redes de política (Pirez, 2018).

También algunos autores, como Hirsch, identifican el gobierno en red con la innovación democrática: “todas aquellas nuevas prácticas de coordinación a través de redes, *partnerships* y fórums deliberativos que nacen de las ruinas de la representación centralizada, jerárquica y cooperativa” (Hirsch, 1972:138 en González, 2021).

La literatura anglosajona fue la que más y mejor canalizó la concepción de gobernanza (anglo-gobernanza). Desde esta posición se tiende a asumir sus objetivos como universales y apunta predominantemente a los medios para lograr la cooperación, asumiendo que el total de actores posee dichos medios para ejercer consenso y/o cooperación. La mirada más radical supone la transformación de las condiciones habilitantes de los actores políticos, a partir de cambios en el diseño de las iniciativas públicas. Así, pone énfasis en los procedimientos, subordinando las metas de los diferentes actores y sus constituciones. De este modo, es posible inferir, que la gobernanza no considera la controversia (social y política) en torno al qué (qué hacer, qué construir) sino sobre el cómo.

Estudios posteriores, que emergen — en parte — para responder a estas tendencias desde Occidente, destacan que la ciudad no es reconocida como una trama de relaciones entre actores desiguales y contradictorios que tienden a resolver diferencias en arenas de conflicto. Lo que da lugar a nuevas perspectivas críticas sobre la representación política donde las ciudades y los territorios son definidos como objetos de apropiación (o no) para disputar posiciones de poder. La lógica del consenso inherente a los mecanismos de gobernanza tiende a anular la posibilidad de conflicto y excluye de toda participación a aquellos actores más críticos (David, 2007; Pérez, 2008). La desaparición de la idea de poder supone la concepción de una ciudadanía abstracta en la cual todos sus miembros son iguales.

Motivo por el que, sus interacciones no tendrían desequilibrios ni asimetrías y el resultado sería un producto colectivo en el que participarían todos los actores con igual potencialidad de incidencia. Przeworski contradice estas ideas:

“Cuando la gente que es desigual en términos de riqueza, ingresos, educación, entra en el campo político, pierde todos estos atributos. Como “ciudadanos” somos todos anónimos, indistinguibles: ‘una persona, un voto’. Pero una igualdad política formal no es suficiente para generar una de influencia política real. Incluso cuando tienen igualdad de derechos, algunas personas carecen de las condiciones materiales necesarias para participar en política. Los derechos para actuar no son más que un vacío si se carece de las condiciones habilitantes, por lo que la desigualdad de estas condiciones es suficiente para generar desigualdad de influencia política. Por otra parte, la competencia entre los grupos de interés para influir políticamente inclina las políticas de los gobiernos a favor de aquellos que son ricos o que están mejor organizados” (Przeworski, 2010).

En este marco, las corrientes de resistencia urbana, problematizan la construcción de los espacios de poder, desde los parámetros propuestos por la anglo-gobernanza. Cobran valor los aspectos territoriales de la coordinación y el consenso. Durante largo tiempo, se ha tenido por costumbre presentar el espacio como un receptáculo vacío e inerte que solo posteriormente sería ocupado por cuerpos y objetos. Pero el espacio no es pre-existente ni dado a los actores sino que es la producción de un orden en el marco de determinadas relaciones de poder (Lefebvre, 2013).

El uso de los espacios se convierte así en el centro de las discusiones y su orientación, hacia una mayor productividad público o privada, comienza a definir perfiles de gobernanza y participación.

En América Latina, las experiencias de reforma política,

descentralización y privatización promovidas post Consenso de Washington, también dan cuenta que el espacio importa más a medida que aumentan las disparidades en las oportunidades y restricciones que ofrecen los territorios. Desde entonces, los grandes cambios que operan en espacio local son abordados y problematizados desde variadas perspectivas políticas, sociológicas, geográficas y urbanas. En estas líneas, revisaremos, a través de algunas experiencias recientes de transformación espacial, de qué manera se fueron gestando las agendas de comunicación y actuación en el nivel comunitario.

## **HABITAR BUENOS AIRES: UNA MIRADA COMPARADA A LOS ESPACIOS METROPOLITANOS**

El área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es una unidad urbana eco-sistémica, no política, conformada por 40 municipios de diversos colores políticos y con una extensión total de 13 mil km cuadrados, donde viven aproximadamente 14,8 millones de habitantes, es decir, el 37% de la población del país. Tiene sin duda una importancia decisiva y excesiva sobre el plano nacional en tanto representa el 48% del PBI producido y el 38% del padrón electoral. En términos políticos-institucionales, funciona como una entidad descentralizada que carece de un centro político y donde coexisten — y por lo general — de manera conflictiva y con bajos niveles de coordinación, distintos sistemas o niveles gubernamentales: el federal, el provincial, el municipal y el de la ciudad autónoma de Buenos Aires. El comportamiento de estos sistemas, tal como señala Pirez (2009), viene determinado en mayor o menor medida y según el momento histórico, por la necesidad de la acumulación político-electoral. Por tanto, una de las primeras características a

ser subrayada es esta tensión entre la ciudad real y la fragmentación política de su territorio, en las que somos parte de un tejido social de desigualdades. Recientemente, la pandemia COVID-19 generó incertidumbres a nivel local. Porque si bien se trata de un fenómeno sanitario con capacidad de afectar a todos por igual, hay que subrayar que hay condiciones de hábitat deteriorados que significan ausencia de derechos ciudadanos. La pandemia confronta como nunca antes, en general a las sociedades, y en particular a la región metropolitana, con la necesidad de vincular el territorio a la salud y a las condiciones de vida y hacinamiento. Es en estas condiciones donde el concepto de desigualdad no alcanza a simbolizar la inequidad estructural, la apropiación de bienes, espacios y la cosificación de las personas. Estas inequidades se expresan con mayor fuerza en las grandes ciudades. Es por esta razón, que emerge la preocupación por poner a las personas y su bienestar en el centro de la escena de poner en el centro de la escena. La emergencia sanitaria por COVID-19 evidencia que para lavarse las manos es necesario tener acceso a redes públicas de agua. Así como también espacios extensos para diversos usos socio-sanitarios y educativos, donde poder educar y colocar señalizaciones o elementos de higiene según una cantidad específica de metros cuadrados por individuo. En un segundo plano, frente a la imposibilidad de reunión social en contextos de restricciones sanitarias, se problematiza el espacio de la vivienda, como *locus* natural. Siendo que ahora se demanda una activación de las ciudades y sus espacios públicos, abiertos y extensos donde poder relacionarse. Estas demandas motivan procesos de relación diversos en las diferentes regiones del área metropolitana.

Figura 10.1 – Distribución territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)



Fuente: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento.

Como en muchas otras áreas metropolitanas de América Latina, en ésta se viene observando una diversificación, complejización e interdependencia de las principales problemáticas socio-urbanas, pero también ambientales, de gestión de la basura y el uso del suelo, de la seguridad ciudadana, la infraestructura básica, el transporte, la pobreza y el empleo.

Diversos actores sociopolíticos inciden — en grados claramente asimétricos de poder e influencia— sobre la agenda y cuestión metropolitana. Podemos decir que hasta los 80 el gobierno federal se constituyó como el principal actor de la región metropolitana en su función de regulación, control y producción de servicios e infraestructuras, puerto y aeropuertos. En paralelo, se le adjudicó al mercado, por acción u omisión del Estado, el papel de distribuidor de suelo y vivienda, dadas las inexistentes regulaciones por parte de los gobiernos provinciales y municipales (Pirez 2006; 2009). En los 90, el gobierno federal, a tono con las políticas neoliberales de reducción del déficit fiscal, emprendió la privatización de servicios e infraestructuras ignorando las condiciones del territorio metropolitano en su unidad y las necesidades de las poblaciones de menores recursos. Los diversos gobiernos locales de la región debieron entonces hacerse cargo de los efectos sociales de dichas medidas ampliando y diversificando — con y sin recursos — la agenda de políticas.

La gobernanza emerge como un modo de dar respuesta menos jerárquica, más cooperativa y complementaria entre esferas, niveles de gobierno y actores diversos. Asimismo, la coyuntura actual de pandemia por COVID-19, tal como veremos en el análisis de los casos, visibiliza y subraya aún más la necesidad de incorporar lógicas de transversalidad y cooperación entre actores para gestionar con eficacia los efectos multidimensionales de una crisis de tamaño exponencial, marcada por la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (Raghuramapatruni y Kosouri 2017).

Dentro de esta configuración metropolitana, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funciona y se erige como una ciudad núcleo central, aunque en diversos aspectos está lejos de ubicarse

en un pie de igualdad con el resto de los Municipios que conforman la región. En primer lugar, tiene una gravitación subrayada en la economía nacional — históricamente ha llegado a representar entre un 20% y un 25% del PBI nacional — en tanto constituye el mercado de consumo interno más importante del país y es el centro financiero por excelencia.

En segundo lugar, su población ostenta un nivel socioeconómico y educativo medio/alto, destacándose por sobre otras ciudades del país, lo que se traduce en un impacto fiscal positivo para la administración local, y consiguientemente, favorece su capacidad para llevar adelante un menú amplísimo de servicios y políticas públicas. Según datos del INDEC, correspondientes al segundo semestre del 2020, el 12%<sup>2</sup> de los hogares de la ciudad se encontraban bajo la línea de pobreza y en cambio, el 41% de los hogares de los partidos del Gran Buenos Aires (integrantes del AMBA) estaban en la misma condición. En tercer lugar, la ciudad — a diferencia de sus pares del AMBA<sup>3</sup> — goza de una amplia autonomía. Desde la formulación de su nuevo Estatuto organizativo en 1996, la capital disfruta de un régimen de autonomía con amplias facultades legislativas y de jurisdicción, que revirtió una tradición histórica de escasa autonomía institucional frente al gobierno central, considerando que hasta la reforma constitucional de 1994 (Art. 129) el entonces intendente de Buenos Aires era designado por el/la presidente/a de la Nación. Asimismo, adquirió la potestad de negociar con el

---

2 De ningún modo afirmamos que este 12% de los hogares porteños sea poco significativo sino que comparativamente es mucho menor. Por otro lado el histórico de la ciudad ronda en el 6,8% (EPH 2016)

3 Y por supuesto del resto de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, cuya constitución provincial no reconoce la autonomía municipal.

gobierno nacional — al igual que las provincias — el porcentaje de la coparticipación fiscal de impuestos. De este modo se trata del único “municipio” que percibe un porcentaje de los ingresos que recauda el Estado nacional asemejándose a cualquier otra provincia argentina.

Por último, cuenta con un régimen especial otorgado por la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 19987), que lo faculta para recaudar recursos propios y recibir transferencias lo que le reporta un importante grado de autonomía financiera, fuentes directas de ingresos, inexistentes para el resto de municipios del país, pudiendo determinar, por ejemplo, el monto de sus impuestos, tasas y multas, recaudar impuestos inmobiliarios, contraer empréstitos y dictar normas para disponer y administrar los bienes de su patrimonio (Art. 2°). Para ejemplificar esto de una manera más gráfica, resta señalar que durante el 2020, CABA tuvo un presupuesto aproximado de 3.699.857.330 dólares, mientras que por ejemplo, San Isidro o Hurlingham contaron, respectivamente, con el equivalente a un 3,64% y un 0,89% del presupuesto porteño.

La ciudad de Buenos Aires, inició un larguísimo proceso de descentralización política que hasta el día de hoy permanece incompleto. Dio sus primeros pasos allá por 1996, cuando el entonces Intendente radical de la Rúa promovió la desconcentración administrativa de la ciudad en 15 Centros de Gestión y Participación; luego, una vez aprobado el nuevo estatuto jurídico-político de CABA, se debió esperar casi 10 años para la aprobación de la Ley de Comunas y seguidamente, otros 6 años más para la concreción de la primera elección de los comuneros (Schneider 2015, 2021). La estabilidad en las instituciones

políticas de la ciudad — en manos de la derecha desde el 2007 a la actualidad — combinado con una débil y a veces conciliadora oposición partidaria hizo que existieran pocos incentivos para profundizar la descentralización (Halvorsen, 2019). De hecho las comunas cuentan con pocas y débiles competencias sustantivas y paupérrimos presupuestos.

Uno de los espacios destacados de participación y acuerdos sectoriales, y con iniciativa legislativa con el que cuenta la ciudad es el Consejo de Planeamiento Estratégico de Buenos Aires (CoPE), creado por ley 310 en 1999, durante el segundo mandato De la Rúa. Está presidido por el Jefe de la Ciudad de Buenos Aires, tres vicepresidentes, un director ejecutivo (elegidos por voto directo de las organizaciones y con mandato de dos años) e integrado por un total de 183 asociaciones, entre ellas, las de profesionales, instituciones de educación y salud, partidos políticos, cámaras empresariales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil abocadas a temas urbanos, ecológicos, sociales y de ciudadanía.

A lo largo de casi 20 años de existencia, el CoPE produjo tres Planes Estratégicos: el del 2010, el del 2016 con perspectiva Metropolitana y el actual “Plan Estratégico Participativo 2035”, aprobado en el 2017 por unanimidad y con un alcance mucho mayor que los anteriores dado que establece pautas de crecimiento y políticas a más de 15 años a futuro. El PEPBA35 se asienta sobre 5 pilares fundamentales: 1) Participación y consenso entre los actores; 2) Articulación con los planes de gobierno sectoriales; 3) Mirada integral con visión de futuro a largo plazo; 3) Flexibilidad y apertura que permitan actualización; y 4) Propuestas concretas medibles, que puedan ser evaluadas y monitoreadas en el tiempo. A la vez, cruza estos tres pilares con 5 ejes estratégicos en base a los

cuales define líneas de acción: 1) Autonomía, Descentralización y Participación; 2) Accesibilidad, Equidad e Inclusión; 3) Ecología; 4) Área Metropolitana; y 5) Competitividad. Se introduce también propuestas en pos de ampliar la participación y la descentralización de la Ciudad, entre las que se encuentra la reglamentación y/o reforma de las normativas que regulan los más de 15 mecanismos de participación con los que cuenta la ciudad.

En relación al espacio público del que dispone la ciudad porteña, desde el 2006 hasta el 2012, en términos de superficie de espacios verdes cada 1000 habitantes, se advierte un moderado incremento al pasar de 0,6002 al 0,6239 ha para el total de la ciudad, luego, declina en el 2013 al registrar su piso más bajo (0,5854) y alcanzar en el 2018, un nivel similar al año base (Ministerio de Ambiente y Espacio Público, 2018).

En segundo lugar, se observa un sesgo en la distribución del espacio verde según condiciones socio económicas de la población siendo fundamentalmente las comunas 1 y 14, ubicadas en el centro este y noreste del territorio, equipadas con grandes e históricos parques — expresiones de una ciudad patricia diseñada al calor del urbanismo francés del siglo XIX —, con infraestructura moderna y mantenimiento, las más beneficiadas (1,85 y 1,41 ha verdes por cada 1000 habitantes). Pero también resalta, la comuna 8, en el sudoeste de la ciudad, una de las más extensas, menos densas y con % más alto de población inmigrante de origen limítrofe y viviendo en villas de emergencia. Como se puede observar en el mapa (Figura 10.2), a continuación, en el resto de la ciudad hay un claro déficit de este tipo de espacios según distribución de NBI.

Figura 10.2 – Mapa de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en AMBA



Fuente: Mattioli, 2021 con base a Indec 2010.

En esta línea, y durante el último mandato del gobierno de centro derecha de Rodríguez Larreta, se registran dos claros movimientos de políticas con intereses contradictorios o divergentes, uno que se da a nivel de ciudad y otra en el ámbito de representación política heterogénea de las comunas. En el primero, el GCBA presentó a la Legislatura — con mayoría oficialista<sup>4</sup> — un proyecto de rezonificación y venta de terrenos locales de un área importante de la ciudad, en la ribera del Río de la Plata y de altísimo valor del suelo conocido como Costa

<sup>4</sup> Es de destacar que el proyecto fue aprobado en primera vuelta por el acuerdo de las fuerzas oficialistas y de la UCR y el partido socialista.

Salguero. Allí prevé proyectos inmobiliarios de envergadura orientados a sectores de grandes ingresos económicos, al estilo de Puerto Madero<sup>5</sup>, insignia de los 90', y donde se construyó el único polo de globalización porteño que concentró una alta rentabilidad privada (Pirez 2009). Esta propuesta fue objeto de una intensa y amplia movilización ciudadana a fines de 2020 e inicios de 2021 aprovechando un declive en la curva de contagios por Covid19, que se canalizó a través de más 30 audiencias públicas dando por resultado una paralización de la iniciativa oficial. Por otro lado, en el ámbito de algunas Comunas, se viene dando una dinámica de concertación y participación de diversos actores para la definición e implementación de los planes urbanos integrales (PIU) y planes ambientales distritales que merecerá una mayor atención futura.

### DE BARONES FEUDALES A INNOVADORES SOCIALES

#### *La emergencia de los espacios*

Las políticas de promoción del espacio público pueden pensarse en un sentido “sennetiano” como el punto de fragua entre la cité, la forma más o menos pura diseñada por los urbanistas y las más de veces por los funcionarios públicos y la ville, esa forma social adquirida por la fuerza de la sedimentación, acumulación y la experiencia del hacer cotidiano de la ciudad (la famosa tensión entre lo construido y lo vivido).

En el actual contexto de pandemia, un factor común a todos los casos analizados, es la emergencia del espacio público como objeto específico y estrella de las políticas públicas locales. Por un lado, los

---

<sup>5</sup> Cabe aclarar que en este caso se trataron de tierras federales e infraestructura urbana producida por la municipalidad puesta a disposición de los inversores privados.

gobiernos debieron emprender medidas y acciones orientadas a regular y distanciar las presencias y el uso en determinados sectores de plazas y parques, pero por el otro, en un segundo momento y ya aliviadas ciertas prohibiciones, debieron adaptarse a los numerosos, variados y hasta sorprendentes usos y hábitos practicados por la población en dichos espacios verdes: desde rondas de mini encuentros familiares, festejo de cumpleaños, tango sin contacto físico, clases de gimnasia, pintura recreativa al aire libre, mini conciertos de música hasta circuitos para ciclistas y corredores.

Este uso intensivo y complejo del espacio público fue una práctica común a casi todos los sectores sociales, especialmente cuando la movilidad entre regiones o provincias estuvo prohibida, e implicó para los gobiernos locales una puesta en valor de aquellas áreas públicas abandonadas o con poco equipamiento urbano. En el caso de ciudades grandes (como Caba y San Isidro) estos espacios se tornaron más difíciles de gobernar por su complejidad y diversidad en los usos, pero para las pequeñas (Tres de Febrero y Hurlingham) se convirtieron en objeto iniciático de promoción y ordenamiento. Al decir de uno de los funcionarios entrevistados: “de golpe nos pusimos a buscar ese espacio vacío o muerto, poco trabajado, a veces hasta micro espacios de transición, sin duda, pusimos en agenda la políticas de espacio público y prevemos para el 2022 continuar con esta línea”.

Pero para ello y su sostenimiento en el tiempo, es necesario que los municipios cuenten con partidas presupuestarias y equipos técnicos especialmente dedicadas a un sector de políticas que durante décadas se presentó no sólo como poco atractivo sino que también careciente de un peso propio, como señala uno de los entrevistados “Provincia te baja partida para salud, para movilidad, para áreas tradicionales, pero no para espacio público, esto es relativamente nuevo”.

*La cultura de la planificación urbana*

En los municipios analizados, se han dado pasos relativamente firmes para la definición y puesta en marcha de planes estratégicos de ciudad, que anteponen -con mayor y menor éxito en cada caso- una mirada global, abierta e integral de ciudad por sobre los proyectos concretos y particulares más asociados a convenios o fondos específicos del que disponen las distintas administraciones.

En el caso del municipio más pequeño, este proceso se inicia en el 2018 bajo el liderazgo del intendente Juan Zabaleta durante su primer mandato, perteneciente al Frente de Todos (FDT), organización política de centro-izquierda alineada ideológicamente con el peronismo y liderado por la ex presidenta Cristina Fernández. Se crea una estructura institucional nueva, la Unidad de Gestión para la Planificación Estratégica, más tarde la Secretaría de Innovación pública y Gobierno Abierto y asume la dirección del área un joven dirigente político, hasta ese entonces concejal de la oposición (socialista) a quien el intendente invita a integrar el ejecutivo.

El Plan (PEH) fue la primera gran iniciativa de participación ciudadana y sectorial y de planificación urbana que se convoca desde la creación del municipio para pensar y proyectar la ciudad, o tal como señala el funcionario entrevistado, para “definir horizontes deseables y posibles en lo que hace al rol del municipio en el conurbano, el derecho a la ciudad, la sustentabilidad, el desarrollo local y la innovación pública”. Participaron más de 50 organizaciones civiles de todo tipo, desde la Universidad, sindicatos, empresas, partidos, cámaras, colegios profesionales, diferentes organismos públicos y numerosos vecinos/os.

Uno de los resultados inmediatos de aquel proceso de participación y definición de un Plan rector estratégico fue la elaboración de un primer Código de Ordenamiento Urbano (COU). Para ello se activaron rondas más tradicionales de participación vía consultas con cámaras de construcción, comerciantes, empresas, el colegio de arquitectos y se involucraron diferentes secretarías de gobierno. En un segundo momento, se implementaron audiencias públicas con fuerte presencia vecinal que funcionaron como un limitante claro a proyectos más ambiciosos y riesgosos en los usos del suelo. El COU finalmente aprobado establece la obligatoriedad de la realización de dicho mecanismo de participación ante cualquier cambio o pedido de excepción al código.

Del mismo modo, Tres de Febrero, inició su primera planificación estratégica urbana en el 2019 durante el segundo mandato de Diego Valenzuela (JXC); bajo la asesoría de una consultoría internacional del Banco Mundial, y con la consulta de varios sectores fundamentalmente corporativos y profesionales. También aquí existe orgánicamente, desde hace poco tiempo, el área de asuntos estratégicos y de coordinación. En dicha agenda de gestión sobresalen 6 ejes programáticos, tales como: movilidad, hábitat, vivienda, normativa, desarrollo productivo e inversiones.

En los casos analizados y pese a que se registran cambios importantes en la gestión del desarrollo urbano (mayor interés por la innovación, una apuesta por dotar de sentido al espacio público, mayor articulación intersectorial e intra-municipal), los entrevistados –más allá del color político- señalan las dificultades de sostener o ejercitar la planificación estratégica, que defina metas a largo plazo y ejecute un seguimiento y control de lo realizado. Entre las principales limitaciones se mencionan los bajos niveles de autonomía financiera y de recursos

propios que la mayoría de los municipios estudiados experimentan. En segundo lugar, lo que representa al menos una dificultad de cierto calado a la hora de mirar más allá del presente, es la volatilidad de los acuerdos y alianzas políticas.

Pero al mismo tiempo todos advierten un punto de ruptura con ciertas gestiones más tradicionales del pasado: “antes el intendente decía y decidía, y a veces por berrinches o conveniencia personal, dónde ubicar (por ejemplo) el palacio municipal. Es así que hoy está ubicado en un lugar al que no logramos darle mayor centralidad. Hacer esto hoy sería imposible”.

Por último, y al decir de algunos de los consultados, pareciera que para dar impulso a esta frágil e incipiente nueva cultura de la planificación es necesario que la misma no sea concebida “como un corsé” que impide captar el dinamismo social y urbano de las ciudades.

### MODELOS DE PROXIMIDAD

A diferencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde la proximidad está determinada por el acceso a espacios y servicios interconectados, en las regiones metropolitanas examinadas, los espacios revelan atributos específicos. Cada una de las regiones examinadas revela modalidades de acercamiento a sus vecinos, que resultan de las relaciones entre propuestas oficiales y el grado de receptividad o pasividad de la comunidad. La configuración de cómo se demanda y cómo se canaliza la comunicación entre liderazgos y vecinos depende de las capacidades de organización y de la disponibilidad de medios para hacer llegar su “voz”. Uno de los elementos que se destaca se asocia al avance de la cultura digital. El creciente uso cotidiano de la tecnología comenzó a marcar formas de receptividad en los liderazgos

locales. Frente a un problema observado por los vecinos en los espacios públicos, es grabada y reproducida en diferentes redes sociales. Estos movimientos lograron llamar la atención de las dirigencias, que habida cuenta de su regularidad, comenzaron a habilitar vías específicas de reclamo para canalizar las demandas por vías institucionales. Esta especie de apertura inicialmente “forzada” que luego comienza a cobrar mayor impulso de iniciativa oficial, es bien utilizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el distrito de San Isidro, situado en la zona norte de Buenos Aires. Un área que cobra relevancia por la abundancia de espacios verdes, que el Subsecretario de Espacio Público, consultado a tal fin, describe como “espacios multipropósito”:

“Tienes una diversidad de espacios para hacer ejercicios, para andar en bicicleta, para hacer caminatas, para disfrutar de la naturaleza, tenemos un parque natural en la Rivera, una reserva natural. Tenemos tres parques grandes de 20 hectáreas, el Paseo de los Inmigrantes, más de cincuenta plazas, de todo tipo y color. Hay plazas que tienes canchas de fútbol, otras que tienes canchas de básquet, hay plazas que son solamente para niños chicos, hay plazas que son para toda la familia. Además de tener muchos espacios verdes y abiertos tienes una multiplicidad de actividades que puedes hacer en cada uno de los lugares”.

En este partido la proximidad de los espacios también aparece determinada o incentivada por la constitución de un sistema de movilidad sustentable, basado en ciclovías, y en un sistema de salud municipal que cuenta con tres hospitales propios y 13 centros de atención primaria de la salud. Estos recursos facilitan la comunicación entre diferentes áreas de un mismo partido así como también la organización urbana espacial. No obstante, el área de espacio público, no cuenta con instancias de participación vecinal institucionalizadas y no hay una ordenanza de participación ciudadana aprobada. En este ámbito se utilizan más iniciativas de gestión para involucrar la participación de los vecinos.

Se basan en redes de colaboración a partir de la suma de voluntades individuales, como programas de compostaje domiciliario con iniciativas de los vecinos, aparece como una gestión abierta a actividades que motorizan los intereses de la comunidad. A ello se suma, la disposición de sistemas informáticos para elevar reclamos, notas, cartas y otras modalidades de comunicación, para hacer llegar a las dirigencias los reclamos. Los dirigentes asumen que tienen un electorado “muy exigente” y tienen una actitud de gestión de evaluar lo que los vecinos piden.

Otra experiencia reveladora en este sentido, es visible en la política del partido de Tres de Febrero, situado en la zona oeste de Buenos Aires y al noroeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A diferencia del escenario residencial que caracteriza a San Isidro, en este distrito los espacios están atravesados por vestigios en una época fabril. A ello se suma la actividad industrial actual que motoriza gran parte de la producción a nivel nacional basada en la industria del sector metalúrgico. Pero también teniendo en consideración que allí se combinan paisajes verdes y residenciales producto del desplazamiento hacia la periférica durante los últimos veinte años de crecimiento poblacional (ICO, 2021<sup>6</sup>). Entre estos elementos, sus funcionarios destacan el desafío de articular esta diversidad para proveer un criterio de planificación estratégica. En este sentido, se distingue por el mejoramiento de los espacios “vivibles”, sobre todo, en las áreas periurbanas o “muertas” vinculadas a los senderos lindantes a las vías férreas. La emergencia creciente en esta ciudad del arte urbano motiva la creación de diferentes espacios de convivencia y cooperación, donde la iluminación, la estética de los espacios y los mensajes inspiradores de sus paredes, convocan a la reflexión y contemplación de los vecinos. La adopción de una técnica de estética urbana, adoptada por las principales ciudades del mundo, coloca

---

6 Información disponible online: <https://www.ungs.edu.ar/ico/ico>

al partido de Tres de Febrero entre los principales participantes de redes de arte y cultura urbana (Figura 1). La comunicación a través de espacios artísticos y actividades culturales promovidas por los liderazgos, entre otros centros, como también desde la propia Universidad Nacional allí situada, definen un estilo de proximidad vía aumento del acervo cultural.

Se trata de un tipo de acercamiento que naturalmente no aparece en el distrito de Hurlingham donde los vecinos de diferentes regiones se afirman en identidades según el barrio o territorio donde habiten. Allí, la acción de integración vecinal se dispone desde las direcciones municipales y desde la revalorización de los espacios públicos, a través del mejoramiento de veredas, luces, espacios verdes, para que puedan utilizarse para la reunión entre vecinos.

**Figura 10.3 – Arte urbano en un barrio del distrito Tres de Febrero de Buenos Aires**



Fuente: Elaboración propia con base a imágenes acreditadas por el distrito Tres de Febrero.

Otro distrito situado al oeste de la región metropolitana de Buenos Aires, más pequeño, y alejado del centro de la ciudad es Hurlingham (tiene 37 Km<sup>2</sup> frente a los 45km<sup>2</sup> de extensión que tiene Tres de Febrero, 48Km<sup>2</sup> en San Isidro, y 203Km<sup>2</sup> de CABA). En este partido, el modelo de proximidad entre liderazgos y vecinos también aparece muy vinculado a la iniciativa pública y municipal, pero vinculado al involucramiento ciudadano a partir del debate público en torno a la calidad de vida de sus territorios.

Según la mirada de funcionario público del área el espacio no solo es un lugar donde hacer actividad física:

“El espacio público es donde se genera la vida: una ciudad segura es segura para los niños y los adultos mayores, pero también es donde te imaginarías encontrándote al amor de tu vida en algún lugar o espacio público. Tratando de jugar con este romanticismo, pero así dándole otra percepción al espacio público que no es solamente poner un corredor y máquinas para hacer ejercicio, sino que tiene que ver con un concepto de ciudad. En el plano está explicitado cómo nos imaginamos que tiene que ser el espacio público, qué características debe tener. Y en el último tiempo, el municipio ha intervenido fuerte en algunos sectores de la ciudad, hoy tenemos alrededor de tres kilómetros de corredor aeróbico, pero en estos últimos 6 años el espacio público pasó a ser un tema de la gestión que antes no lo era”.

En este distrito el modelo de gestión no solo aparece como una iniciativa de gestión municipal asociado a un modelo de gobierno, sino también como una demanda de la coyuntura política, vinculada al deterioro de espacios públicos que los ciudadanos comenzaron a demandar. Un atributo que aparece con mucha fuerza en los casos examinados, la combinación de elementos de gestión municipal combinados con diferentes grados de organización de las demandas territoriales.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS CIUDADES EN LA AGENDA GLOBAL

Los cuatro casos examinados se caracterizan por aspectos comunes y divergencias en una cantidad de propiedades importantes que hacen productiva la comparación. Dos de ellos son gobernados por el partido político “Cambiemos” de orientación neoliberal y otros son gobernados por el partido “Frente de Todos” de orientación socio-estatal. Si bien sus dirigencias responden a diferentes principios de gestión, en todos los casos se observa el interés y participación en redes de actuación global. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) encuentran representante para la región en el distrito de San Isidro, mientras que en Tres de Febrero aparecen articulaciones para el desarrollo de planes estratégicos con el Banco Mundial. En el caso de Hurlingham se observa una clara orientación al desarrollo de observatorios de innovación con el propósito de aumentar los canales de deliberación vecinal. La CABA registra múltiples iniciativas de asociación a redes de ciudades. Como es el caso de los Juegos Olímpicos de la Juventud desarrollados en 2018 y que conecto a referentes municipales en un evento con impacto global. Estas participaciones dan cuenta del involucramiento de las ciudades en un mosaico de ciudades que discuten temas de vanguardia como el hábitat, el reciclado de residuos, la movilidad alternativa y los sistemas de comunicación inteligentes. En Hurlingham se inició un proyecto coordinado entre Municipio, vecinos y organismos internacionales. El desarrollo de laboratorios de innovación con la ciudadanía busca darle proyectos que hoy forman parte del Banco de Ideas y el Banco de Proyectos de la Municipalidad. La gestión de residuos sólidos urbanos y la puesta en marcha de programas de reciclados,

conforman muestras de un mayor involucramiento de la gestión municipal en las agendas de actuación global. En la agenda del bienio 2022–2022, el municipio encara la segunda edición del Banco de Ideas, donde se focalizará sobre cuáles podrían ser los nuevos espacios públicos, dónde la ciudadanía identifica que el Municipio puede generar nuevos espacios públicos. Hay todavía micro espacios públicos, pero es más en clave de categorizarlos, de trabajarlo más finamente. Al momento de proponer la idea, proyectan un cuestionario que logre poner a prueba la idea para su posterior desarrollo. Después hacer una consulta ciudadana o una votación para priorizarlo. Se proyecta una política de espacio público más integral, un este espacio que votó la ciudadanía y en clave estratégica de prioridad.

En Occidente estas iniciativas emergen como respuesta a demandas de las bases comunitarias y organizaciones de la sociedad civil que presionan sobre las instancias de decisión, que a la vez recuperan principios ya formulados por las agendas de actuación global. En estos casos, el par conceptual cogestión espacial asume una efectividad propositiva. En América Latina es una referencia ineludible, producto de este involucramiento en la agenda global pero no aparecen aún rasgos de su implementación (Figura 10.2). No obstante, la proximidad revelada en estas experiencias permite afirmar que una mayor cercanía entre decisores y vecinos abona circuitos de confianza. Esta cercanía solo es posible si hay espacios habilitados para ello. Lo que redundará en un aumento de la calidad de vida y un progresivo estímulo a sedimentar prácticas de cooperación comunitaria.



una década políticas de de apertura y participación, cada vez más la opinión de los vecinos y de las organizaciones territoriales parece ser tenida en cuenta al momento de gestionar lo público. Sin embargo, aún aparecen muy determinados por un modelo de política *top-down* con escaso margen para la emergencia de alternativas contra hegemónicas o simplemente que de lugar al disenso o al conflicto. En general, las disidencias tienden a institucionalizarse dentro de los canales propuestos por los municipios.

Un segundo rasgo relevante emerge con una clara intención de autocrítica y evaluación al interior de la gestión municipal. Esta iniciativa está estrechamente vinculada a la complejidad que asume la relación con las comunidades locales y el grado de exigencia de sus ciudadanías. En este sentido, aparece la intencionalidad a fortalecer el trabajo territorial y tender puentes a la integración entre diferentes territorios de un mismo municipio. Así como también un modelo de ciudad más verde y habitable que pretende frenar los procesos de crecimiento poblacional inercial a partir del desarrollo de proyectos inmobiliarios. Es decir, aparece la preocupación transversal por el cuidado del código urbano para la edificación y de ordenamiento territorial de la población.

Sin embargo, en los casos examinados, se registra una recurrente ausencia por algunos otros temas de relevancia global. Uno de éstos se plantea con el desarrollo local de sistemas de movilidad alternativos, que no solo creen ciclo vías y circuitos de caminatas, sino que además desincentiven el uso de energías tradicionales o el rediseño de prioridades en la circulación de automóviles.

Otro tema ausente en la agenda de actuación municipal es el desarrollo de sistemas de auto cultivos urbanos o de esquemas de agricultura familiar, sobre todo en localidades donde el espacio verde

favorece iniciativas de este tipo. El desarrollo del auto sustento para consumo no fue mencionado en ninguno de los casos analizados y el análisis de fuentes secundarias no revela mayores incentivos al problema de la producción alternativa de recursos básicos.

Finalmente, pero no por ello menos importante, si bien se evidencian cambios sustantivos en la agenda sobre derecho a la ciudad para las mujeres<sup>7</sup>, no se cuenta aún con resultados transformadores en términos de liderazgo y/o conducción de los diferentes espacios sociales y políticos institucionales. Cabe resaltar que según datos del 2018, la proporción de cargos ejecutivos municipales en la Provincia de Buenos Aires ocupados por mujeres no ha aumentado en los últimos 15 años siendo de por sí paupérrimos: solo 6 mujeres en el 2017 desempeñaban funciones políticas ejecutivas. Lo que representa un porcentaje que está muy por debajo del promedio nacional. Asimismo hasta hace muy poco, se interrogaba de manera crítica por qué incluir a las mujeres —sus demandas o necesidades— en los temas urbanos o de movilidad. En este sentido, pues pareciera que se avanzó en consensos políticos y sociales sobre la inclusión de la perspectiva de género para pensar y transformar las políticas urbanas. Aunque, debemos subrayarlo, hasta el momento estos avances no siempre están asociados a transformaciones estructurales con impacto sobre los liderazgos urbanos. Es precisamente este punto lo que hay que fortalecer. Aplicar una mirada más equitativa de la participación en tanto impulso para disputar la trama de desigualdades emergentes.

---

7 Algunas iniciativas recientes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vinculadas a la promoción de políticas de género dan cuenta de esta problemática y están comenzando a institucionalizar agendas de actuación y recursos para “perforar” la línea política de debate público. Asimismo en muchas de las ciudades estudiadas, sus Municipios han creado y puesto en funcionamiento las Mesas de Género con participación de organizaciones de mujeres; y todos han impulsado impulsan políticas fundamentalmente de prevención de la violencia machista.

Las desigualdades que ocurren en las ciudades son múltiples: no son solo problemas de inseguridad sino también la pobreza, el hambre, y la falta de escuelas, las calles sin veredas y/o espacios verdes, las discriminaciones por razones étnicas, de origen, u opción sexual (Falú, 2009) entre otras. Estas desigualdades están arraigadas en los territorios y se expresan a través de prácticas culturales y espaciales que estructuran el quehacer ciudadano. Allí donde sus liderazgos y actores políticos tienen capacidad de agencia para problematizarlas y modificarlas.

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

FALÚ, Ana (ed.). Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos: Red Mujer y Hábitat de América Latina. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2009. 179 p. Disponible en: {06 mayo de 2021} (<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=902>).

GONZÁLEZ, Giselle. Redescubriendo la gobernanza urbana: un abordaje desde perspectivas territoriales en disputa. En: Revista de Estudios Socio-Territoriales. Vol. No. 30 (Jun.-Dic. 2021); p. 28-70.

GONZÁLEZ Giselle. El gobierno territorial de la educación superior: el rol del Consejo de Planificación Regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011). Buenos Aires, 2013, 120p. Tesis (Doctorado en Educación), Universidad de San Andrés. Escuela de Educación.

GVIRTZ Silvina y DUFOUR, Gustavo. Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Buenos Aires: Aique.

HARVEY, David. Right to the city. En: International Journal of Urban Regional Research. Vol. No. 939 (abril-junio, 2003); p. 170-220.

JOUVE, Bernard y LEFÈVRE, Christian. ¿La nueva edad de oro de las ciudades europeas? En: Metrópolis ingobernables. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2004. p. 9-32.

HALVORSEN, Sam (2019). The political opportunities of urban decentralisation: Mobilising local governance in Buenos Aires. En: Political Geography, Vol. No. 74 (Jan, 2019); p.1-10.

LEFEBVRE, Henry. La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing, 2013. 464p.

PÍREZ, Pedro. Las Asimetrías del desarrollo Nacional y Regional: La oportunidad de las redes de ciudades. En: III Seminario Internacional de Investigación Urbana y Regional, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (26-28, septiembre: Barranquilla). Memorias. Barranquilla: Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales, 2018, p. 12-58.

PRZEWORSKI, Adam. Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades de autogobierno. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2010. 284 p.

RHODES, Richard. Understanding Governance. Londres: Open University Press, 1997. 254 p.

SASSEN, Sakia. Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global. Buenos Aires: Katz, 2015. 294 p.

SCHNEIDER, Cecilia; FORD Albertoy REY Julieta. Participación Ciudadana en Buenos Aires: ¿un modelo para armar?, En: VÁZQUEZ, Lorena y GODFRANK Benjamin. Instituciones Participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al ocaso? Bogotá: Utadeo, Colombia, 2021; p. 13-35

SCHNEIDER Cecilia y WELP Yanina. Diseños Institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva época. Vol. LX, No. 224 (Mayo-Ago. 2015); p. 15-43

SENNET, Richard. Construir y habitar. Barcelona: Anagrama, 2019. 432 p.

PRESSMAN, L. Jeffrey y WILDAVSKY, Aaron. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland (1984). Fondo de Cultura Económica: México, 1998. 411 p.