

ciencia **Política**

Revista Ciencia Política

Publicación semestral del Departamento de
Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia

Director

Universidad Nacional de Colombia
André-Noël Roth

Coordinador académico

Universidad Nacional de Colombia
Alejo Vargas Velásquez

Comité editorial

Flaco

Francisco Rojas · ECUADOR

Universidad Católica de Lovaina

Matthieu de Nanteuil · BÉLGICA

Universidad de los Andes

Arlene B. Tickner · COLOMBIA

Universidad de Salamanca

Manuel Alcántara · ESPAÑA

Universidad François-Babelais de Tours

Alfredo Gómez-Muller · FRANCIA

Universidad Nacional de Colombia

Leopoldo Múnera Ruiz

David Roll Vélez

Catalina Toro

Maguemati Wabgou

ASISTENTE EDITORIAL

Melina Lombana Reyes

Comité científico

Bélgica

Frédéric Debuyt

Colombia

Mario Aguilera Peña

Jorge Iván González

Ricardo Sánchez Ángel

Rodrigo Uprimy Yepes

Ecuador

Adrián Bonilla

España

Manuel Villoria

Estados Unidos

Cathy Conaghan

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política

Carrera 30 45-03, Edificio 201, oficina 301

Bogotá, Colombia, tel. [+57] 316 5000, ext. 17309-17337

Correo electrónico: depciep_bog@unal.edu.co

Revista Ciencia Política

recipo_fdbog@unal.edu.co

recipo@gmail.com

www.derecho.unal.edu.co/recipo

Derechos reservados

Edición/diseño/cubierta

Patricia Miranda / Camilo Umaña / Olga Lucia García

Distribución y suscripciones

Siglo del Hombre Editores, Bogotá

Tel: [+57] 337 7700

ISSN 1909-230X

· La revista *Ciencia Política* es un instrumento de comunicación con la sociedad y, en particular, con la comunidad académica y científico-política, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Se trata de una publicación semestral que se comenzó a editar en el año 2006 y que se orienta a catalizar el debate politológico en el ámbito colombiano, con una perspectiva global, ajena al enclaustramiento disciplinar y encaminada al desarrollo de la función pública de aportar a la construcción de una ciudadanía más informada, más crítica y más activa.

· El campo en el que se desenvuelve *Ciencia Política* es la publicación de artículos inéditos de investigación, de reflexión y de revisión en temas de teoría política, análisis político, gobierno y políticas públicas, y relaciones internacionales y globales. Para ello, la revista se estructura alrededor de tres secciones: "Tema central", en la que se desarrolla en extenso un tema previamente seleccionado; "Otras investigaciones", que incluye textos de diferentes temáticas y orientaciones; y "Recensiones", dedicada a la reseña de publicaciones recientes.

· *Ciencia Política* se encuentra incluida en el Índice de Publicaciones Seriadas, Científicas y Tecnológicas Colombianas, Colciencias, Categoría C y en el Índice, Directorio y Catálogo de Latindex.

ciencia Política

Enero
Junio
2013

15

- 4-35 La construcción de la corrupción o las reglas de separación y las ilusiones de la pureza en las sociedades burguesas
PETER BRATSIŠ
The construction of corruption, or the rules of separation and purity illusions in bourgeois societies
-
- 36-66 «Policy Transfer» en los sistemas de transporte urbano: el proceso de adaptación del Masivo Integrado de Occidente (MIO)
CARLOS WLADIMIR GÓMEZ CÁRDENAS
Policy transfer on urban transport systems: the process adaptation of the «Masivo Integrado de Occidente» (MIO)
-
- 67-106 México: el abstencionismo en democracias incipientes
HENIO MILLÁN
Mexico: Abstencion in emerging democracies
-
- 107-135 Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación
MIGUEL AGUSTÍN TORRES
Argentina and its international insertion in a recovery period. The main courses of action in the Foreign Policy of Kirchner's Presidency
-
- 136-153 Las organizaciones locales en contextos de desarrollo: el caso de los consejos comunitarios del tramo construido de la carretera Las Ánimas-Nuquí (Chocó)
LILIANA GRACIA HINCAPIÉ
Local organizations in development contexts: the case of las Ánimas-Nuquí rode communities councils
-
- 154-181 Policy learning within belief systems in the financial crises of 1929 and 2007
ORLANDO RODRÍGUEZ GARCÍA
Aprendizaje de políticas dentro de los sistemas de creencias en las crisis financieras de 1929 y 2007
-
- 182-193 ¿Cambiar qué mundo? Estado, poder, sujeto e ideología en el marxismo contemporáneo
CAMILO MELO ROJAS
Change which world? State, power, subject and ideology in contemporary marxism
-
- 194 Instrucciones para el envío de artículos

La construcción de la corrupción o las reglas de separación y las ilusiones de la pureza en las sociedades burguesas

PETER BRATSIS

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Nueva York, Estados Unidos; autor del libro «La vida cotidiana y el Estado» (“Everyday Life and the State”); editor, junto con Stanley Aronowitz, de «El paradigma perdido: la teoría del Estado reconsiderada» (“Paradigm Lost: State Theory Reconsidered”); y editor de la revista “Situations”. Actualmente es profesor asistente de Ciencias Política en la Universidad de Nueva York, Estados Unidos.

The Construction of Corruption, or the Rules of Separation and Purity Illusions in Bourgeois Societies

TRADUCCIÓN DE NICOLÁS JAVIER JARAMILLO GABANZO

Político y magister en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del grupo Teoría Política Contemporánea. Actualmente es docente de la Universidad La Gran Colombia y profesor en la Universidad Nacional de Colombia
njavierjamillog@yahoo.co.uk

Resumen

El presente ensayo plasma un examen de las bases y la función del concepto de corrupción. El debate se centra en la versión más desarrollada y seminal de esta noción en la sociedad moderna. En primer lugar se presenta una discusión referida a sus definiciones y se sostiene que hay una diferencia significativa, aunque muy negada, entre la comprensión moderna y premoderna de la corrupción. Se afirma que aquella está directamente ligada al crecimiento de la organización de la vida social y de los intereses por la vía de las categorías de lo público y lo privado. Igualmente, se sostiene que la función principal de la idea de la corrupción, y de las reglas y los rituales que se derivan de ella, ha sido la de mantener las categorías de lo público y lo privado puras y creíbles. Para ello, se demuestra la homología entre, por un lado, las reglas que aluden a los alimentos limpios y sucios en el Levítico y, por el otro, las reglas referidas a la política limpia y sucia en el reglamento de ética del Congreso¹. Con base en esta revisión del reglamento del Congreso, se identifican y exponen los componentes claves que subyacen al concepto moderno de corrupción. Finalmente, el escrito concluye con una discusión sobre las implicaciones de este argumento para la cuestión de la corrupción corporativa, la proliferación aparente de los discursos anticorrupción y la política en general.

Palabras clave: corrupción política, teoría política.

Abstract

This essay is an examination of the foundations and function of the concept of corruption. The discussion focuses on the most developed and seminal version of the concept in modern society, political corruption. Beginning with a discussion on the definitions of political corruption, this essay argues that there is a significant and much neglected difference between modern and premodern understandings of corruption. The modern understanding of corruption, it is argued, is directly tied to the rise of the organization of social life and interests through the categories of public and private. The main function of the idea of corruption and the rules and rituals that arise from it has been to keep the categories of public and private pure and believable. Therefore, an homology between the rules regarding clean and unclean food in Leviticus and the rules regarding clean and unclean politics in congressional ethics regulations is demonstrated. Based on this reading of congressional regulations, the key components behind the modern concept of corruption are identified and exposed. The essay concludes with a discussion of the implications of this argument related to corporate corruption, the apparent proliferation of anticorruption discourses, and politics in general.

Keywords: Political Corruption, Political Theory.

1. Como se verá en las páginas siguientes, el autor se refiere específicamente al reglamento del Congreso estadounidense (N del T).

VARIOS ARGUMENTOS e ideas presentadas aquí fueron desarrolladas durante numerosas discusiones con Constantine Tsoukalas, sin cuyo aporte y estímulo este ensayo no habría sido posible. Stanley Aronowitz, John Bowman, Andreas Karras, Lenny Markovitz, Eleni Natsiopoulou, Frances Fox Pive y Yannis Stavrakakis leyeron una versión anterior y suministraron comentarios y sugerencias importantes. Igualmente, este ensayo se ha beneficiado en gran medida del aporte de Randy Martin y del colectivo de la editorial *Social Text*.

¿Qué es el asalto a un banco comparado
con la fundación de un banco?
—Bertolt Brecht, *La ópera de los tres centavos*

La profanación nunca es un acontecimiento aislado. Puede solamente con vistas a un ordenamiento sistemático de las ideas. Así pues, cualquier interpretación parcial de las reglas de contaminación de otra cultura está destinada a fracasar, ya que el único modo por el que las ideas de contaminación adquieren sentido es haciendo referencia a la estructura total de pensamiento, cuya piedra angular, fronteras, márgenes y líneas interiores se mantienen trabadas por medio de rituales de separación.

—Mary Douglas, *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*²

¿Alguien dijo “corrupción”?

George W. Bush y su “coalición de la voluntad” declararon la guerra al régimen corrupto de Saddam Hussein. Los fundamentalistas islámicos ridiculizan a su vez aquellos gobiernos nacionales como corruptos y, por consiguiente, tienen poco aprecio por Estados Unidos, el jefe de varios de estos regímenes. El Banco Mundial ha declarado a

2. Las citas hechas por Bratsis han sido igualmente traducidas para facilitar la lectura para aquellas fuentes que no han sido editadas en español. Para las que han sido editadas en este idioma, se ha hecho referencia a las páginas correspondientes a esta lengua (N del T).

la corrupción como el obstáculo más grande para el desarrollo global. La Milicia de Michigan y otros grupos de derecha similares afirman que las instituciones federales, como el FBI y el IRS, son corruptas. Los críticos de izquierda y los reformistas, como Michael Moore y Ralph Nader, atacan a la corrupción que supuestamente infesta la vida política y económica estadounidense.

La lista podría continuar y parece muy difícil que alguna tendencia política contemporánea no incluya alguna agenda anticorrupción. Llama la atención que varios discursos políticos diferentes y antagonicos coincidan en que la corrupción es un problema, algunas veces *el* problema. Independientemente del marco interpretativo (derecha, izquierda, populista, tecnocrático, religioso, secular, etc.), el fantasma de la corrupción se mantiene constante y esta se concibe como inevitable e incuestionada. Incuestionada, ya que su no deseabilidad se da por sentada y no es necesario ningún argumento adicional –¿quién está a favor de la corrupción?–, e inevitable, debido a que la corrupción parece estar referida a tensiones, antagonismos y traumas subyacentes que, sin importar las herramientas conceptuales ni las tendencias políticas, no puede ser ignorada o pasada por alto.

Estas ligeras observaciones resaltan el principal obstáculo en la comprensión, así como su necesidad, de la corrupción. La idea de la corrupción ha devenido tan universal e incuestionada, tan parte de varios sentidos comunes, que sus determinaciones, especificidades históricas y funciones sociales se mantienen ocultas. Si esto es verdad, en cualquier parte lo es respecto a la popularidad siempre creciente del término “corrupción corporativa”. El abuso de información privilegiada y el soborno pueden probablemente ser reemplazados por la categoría de “corrupción corporativa”. Pero, ¿qué sucede con la malversación, la persecución contra los sindicatos, la transferencia de precios o la obsolescencia planeada? ¿Qué hace de algo corrupto? Además, ¿qué hace a la corrupción tan mala?

El presente ensayo plasma un examen de las bases y la función del concepto corrupción. El debate se centra en la versión más desarrollada y seminal de esta noción en la sociedad moderna. En primer lugar se presenta una discusión referida a sus definiciones y se sostiene que hay una diferencia significativa, aunque muy negada, entre la comprensión moderna y premoderna de la corrupción. Se afirma que aquella está directamente ligada al crecimiento de la organización de la vida social y de los intereses por la vía de las categorías de lo público y lo privado. Igualmente, se sostiene que la función principal de la idea de la corrupción, y de las reglas y los rituales que se derivan de ella, ha sido

la de mantener las categorías de lo público y lo privado puras y creíbles. Para ello, se demuestra la homología entre, por un lado, las reglas que aluden a los alimentos limpios y sucios en el Levítico y, por el otro, las reglas referidas a la política limpia y sucia en el reglamento de ética del Congreso³. Con base en esta revisión del reglamento del Congreso, se identifican y exponen los componentes claves que subyacen al concepto moderno de corrupción. Finalmente, el escrito concluye con una discusión sobre las implicaciones de este argumento para la cuestión de la corrupción corporativa, la proliferación aparente de los discursos anticorrupción y la política en general.

¿Qué es la corrupción?

Casi todas las definiciones de corrupción política enfatizan en la subversión del bien público por intereses privados. Entre las más famosas se encuentra una propuesta por Joseph Nye:

Un comportamiento que se desvía de los deberes formales de una función pública debido a consideraciones privadas (personales, familiares, de camarillas privadas), pecuniarias o de ganancias estatales; o que viola las reglas que rigen el ejercicio de ciertos tipos de influencia de motivaciones privadas. (Nye, 1989:966)

Igualmente, Carl Friedrich (1989, 15) afirma:

La corrupción es un tipo de comportamiento que se desvía de la norma que realmente predomina o que se cree que predomina en determinado contexto, como el político. Es un comportamiento desviado asociado con una motivación particular, a saber, aquella de la ganancia privada a expensas públicas. Pero si esta fuera la motivación o no, el hecho relevante es que la ganancia privada sea asegurada a expensas del público. La ganancia privada puede ser monetaria, inclusive en el entendimiento del público en general usualmente lo es, pero puede revestir otras formas.⁴

Dentro de la comprensión moderna de la corrupción coexisten

3. Ver nota 5 (N del T).

4. Para una discusión sobre algunas formas como ha sido definida la corrupción, ver Heidenheimer, Johnston y LeVine (1989). Ellos sostienen que hay tres: “la centrada en el cargo público”, que la entiende como una desviación de los requisitos del cargo público; “la centrada en el mercado”, como la actividad orientada a la búsqueda de renta por los servidores civiles; y “la centrada en el interés público”, como una acción que lesiona al interés público. Todas estas definiciones contienen la idea de que lo público es subvertido por lo privado.

dos suposiciones interrelacionadas: que los intereses públicos y privados existen de forma mutuamente excluyente y que los servidores públicos necesariamente deben abstraerse del reino de lo privado con el propósito de desarrollar sus funciones adecuadamente.

El significado y la relativa novedad histórica de esta definición han sido ignoradas en la literatura contemporánea acerca de la corrupción política. La tendencia ha sido enfatizar la continuidad del concepto desde los tiempos antiguos a los modernos. Carl Friedrich sostiene que la comprensión básica de la corrupción como “una enfermedad general del cuerpo político” es común para los antiguos y los modernos (ídem, 18). John Noonan (1984, ix) define el soborno, presuntamente la forma más obvia de corrupción política, como “un estímulo impropio que influencia el desempeño de una función pública”, rastrea el concepto aproximadamente hacia el 3000 a.C. y señala que aunque este se ha transformado a lo largo del tiempo, ha permanecido constante en sus rasgos principales.

En la misma línea se encuentran numerosas referencias a Aristóteles y a Maquiavelo en trabajos que trazan la historia del concepto de la corrupción. Aristóteles es usualmente citado por su aseveración acerca de la posibilidad de la corrupción de las constituciones políticas. En su clasificación de los tres tipos de constituciones, Aristóteles señala a la monarquía, la aristocracia y la república⁵, y continúa anotando que cada uno puede ser corrompido⁶. Su discusión sobre la monarquía es particularmente relevante porque lo que causa su corrupción es la indiferencia que el tirano tiene sobre sus súbditos: él gobierna solo con miras hacia sus propios “intereses” (Aristóteles, 1997:80-82). La polémica de Maquiavelo sobre la función y las causas de la corrupción también son usualmente debatidas, especialmente como las muestra en *Los discursos*, en la discusión sobre el declive de la República romana (Maquiavelo [c1513]1987)⁷. Sara Shumer ha anotado que la polémica maquiaveliana sobre la corrupción incluye la idea de la subversión de lo público por lo privado:

Una dimensión de la corrupción política consiste en la privatización del promedio de los ciudadanos y de aquellos que ejercen cargos. En el Estado corrupto, los hombres ubican completamente sus

5. En el original, el término para designar república es “*polity*”. Se ha preferido utilizar la palabra “república” en esta traducción debido a que se ajusta mejor al sentido del original (N del T).

6. A veces Aristóteles identifica cuatro tipos de constituciones, incluyendo a la oligarquía en la lista y reemplazando a la república con la democracia.

7. Especialmente el Libro primero.

intereses dentro de la esfera privada y utilizan la esfera pública para promover intereses privados. (Shuner, 1979:9)

Existen razones para dudar de esta historia oficial de la corrupción como un concepto común a casi todos los regímenes políticos y a las épocas históricas. Por un lado, la aparente carencia de una palabra para designar el soborno en el griego antiguo ilustra un problema para aquellos quienes asumen una línea ininterrumpida del concepto de corrupción. Mark Philp anota que hay muchas palabras en el griego antiguo que no distinguen entre una ofrenda y un soborno (*doron, lemma, chresmasi peithein*), ya que, para los griegos, persuadir a través de la entrega de ofrendas era algo aceptable y no podía asumirse como una perversión del juicio (Philp, 1997:26). Philp señala que si los griegos no tenían una concepción del soborno, entonces toda la idea de un cuerpo político en la antigua Grecia es puesta en duda:

Si estos fuesen los únicos términos para el soborno en el antiguo mundo griego, tendríamos que asumir que básicamente no hay una traducción de los términos entre nosotros y ellos; que ellos no solo fallaron en distinguir entre ofrendas y sobornos, sino que tampoco tenían una real concepción del cargo público o de la confianza pública. (ídem)

En este punto, Philp está absolutamente en lo correcto. Continúa sosteniendo, siguiendo a Harvey (1985), que existió un término para el soborno en la antigua Grecia, *diaphtheirein*. Sin embargo, en contra de la interpretación de Philp, no es cierto que *diaphtheirein* tenga el mismo estatus que el término moderno de *soborno* o que pueda decirse que connota una forma de corrupción en el sentido moderno. *Diaphtheirein* se refiere a la corrupción de la mente mediante la cual la habilidad de llevar a cabo juicios apropiados y de perseguir el bien ha sido estropeada y, en general, se dirige a la destrucción y a la decadencia. No todo soborno es corrupción en el sentido moderno. Una lectura más detallada de la discusión de Harvey sobre el término *diaphtheirein* revela este punto. El autor realiza un gran esfuerzo para mostrar que, en contraste y simultáneamente con términos neutrales y positivos, existió de hecho al menos un término negativo (*diaphtheirein*) para indicar la influencia a través de la entrega de dinero y ofrendas. Sin embargo, en ningún lugar encontramos alguna referencia a la confianza pública, al interés privado o a alguna categoría que nosotros utilicemos habitualmente para referirnos al soborno y a la corrupción. El soborno como *diapthora* (la versión más común del término) era negativo porque daba a entender que el ciudadano, al aceptar un soborno, ya no

estaba habilitado para actuar apropiadamente como tal, ya que habían sido destruidos su voluntad y su poder⁸. Como lo señala Harvey (1985, 86): “El hombre que recibe un soborno entrega su libre voluntad; lo que dice y lo que hace, lo hace para otro y, en este sentido, ya no existe más como un individuo independiente: no es una entidad. Sugiero que este es el punto esencial”. En lugar de algún interés público que se somete a intereses privados, quien es depositario de un soborno ha perdido la habilidad para ser un ciudadano al abandonar su autonomía. Como los esclavos, los negociantes y las mujeres, todos impedidos de la condición de ciudadanos por la carencia de requisitos básicos para actuar apropiadamente como tales, el depositario de un soborno es incapaz de un pensamiento y un juicio moral autónomos para ser ciudadano⁹.

Las categorías de lo público y lo privado son integrales a la noción moderna de corrupción. Dicho de manera simple, no es posible la corrupción en el sentido moderno si no existen lo privado ni lo público. Como lo ilustra el argumento de Philp, buena parte de la literatura sobre corrupción asume que la omnipresencia aparente del concepto de corrupción es una señal segura de que lo público y lo privado están también omnipresentes en las categorías sociales. El que la comprensión antigua de la corrupción esté tan lejos de la comprensión moderna cuestiona este supuesto.

El libro *Los dos cuerpos del rey*, escrito por Ernst Kantorowicz (2012), suministra una corrección pertinente para esta tendencia ahistórica en la literatura sobre corrupción. Para Kantorowicz, nuestra comprensión moderna de lo público y lo privado se encuentra ligada con la entrada de la doctrina legal y política de los dos cuerpos del rey, la cual tuvo lugar en los inicios de la modernidad en Inglaterra. Esta doctrina asevera que nosotros tenemos dos cuerpos, uno público y otro privado. En su forma más desarrollada, la doctrina sostiene que mientras, por una parte, existimos como individuos concretos con cuerpos físicos, pasiones particulares, intereses, obligaciones y demás; por la otra, existimos en un sentido abstracto como miembros de un cuerpo político, que está más allá de nuestros cuerpos físicos y nuestra existencia social concreta. Este cuerpo político es la constitución política (*polity*), caracterizada por los

8. La definición estándar de *diaphthora* puede ser encontrada en el léxico referido al griego-inglés de Liddle-Scott, el cual está habilitado en línea en www.perseus.tufts.edu.

9. Peter Euben (1989) equiparó el término *stasis*, no *diaphthora*, con corrupción política. *Stasis* se refiere a la destrucción y la fractura de la comunidad política y así puede fácilmente ser considerado como *diaphthora*. Así como *diaphthora*, *stasis* no implica un asunto de transgresión entre lo público y lo privado.

intereses comunes que unen a sus miembros y que es materializada en los rituales, el personal y las instituciones del Estado (Kantorowicz, 2012, cap. V).

Debe tenerse en cuenta que esta versión de lo público y lo privado difiere en gran medida de otros usos típicos de estas categorías en el pensamiento político; en particular, de la comprensión asumida por Hannah Arendt de lo público y lo privado, más claramente ejemplificada en el tratado sobre la esfera pública escrito por Jürgen Habermas. Habermas señala que los términos “privado” y “público” aparecen primero en Alemania a mediados del siglo XVI y argumenta que no existieron divisiones semejantes en las sociedades feudales. Continuando con tal argumento, sostiene que estas categorías existieron en las sociedades antiguas y equipara los términos griegos de *polis* y *oikos* con lo público y lo privado (Habermas, 1981, cap. I). Así, en el sentido arendtiano, las categorías de lo público y lo privado son principalmente distinciones funcionales basadas en diferentes usos del espacio. La esfera pública se convierte en el espacio dentro del cual los individuos pueden reunirse, discutir y expresar opiniones y posturas políticas. Se contrasta al Estado con sus funciones legales y de vigilancia, por un lado, con la parte privada de la sociedad civil con sus lazos de familia y relaciones de mercado, por el otro (idem, 30). Aunque estas dos distinciones no son necesariamente de exclusión mutua, esta diferenciación funcionalista entre lo que es público y lo que es privado no es la distinción entre lo público y lo privado sugerida por la corrupción. En la corrupción política, los intereses y pasiones privados llegan a desplazar al bien común. Por ejemplo, que los espacios públicos lleguen a ser utilizados para propósitos no políticos no es lo que hace que exista la corrupción política. Así, aunque vemos las categorías de lo público y lo privado aplicadas a la mayoría de las sociedades, incluyendo las del mundo antiguo, dicha aplicación es usualmente hecha en esta línea funcionalista y las categorías por sí mismas tienen poco en común con las formas como los antiguos comprendieron y organizaron la vida política¹⁰.

A la luz de estas observaciones, son bastante recientes las categorías de lo público y lo privado que están supuestas en nuestra noción

10. Esta breve discusión de las categorías de lo público y lo privado necesariamente deja de lado muchos problemas y debates importantes. Se requiere un debate mucho más extenso para demostrar el sentido completo de la división público-privado y su desarrollo. En este sentido y como complemento a lo sostenido por Kantorowicz, *El proceso de la civilización* de Norbert Elias (1987) es un escrito seminal que versa específicamente sobre la discusión acerca de cómo el rey, de señor feudal, se transformó en un funcionario público.

moderna de corrupción. Inclusive en Maquiavelo, a pesar de lo señalado por Shumer, como se mencionó anteriormente, nuestra noción moderna de corrupción parece estar perdida. Junto con el argumento que considera el desarrollo de lo público y lo privado se encuentra el problema del desarrollo del concepto de interés. Como lo ha sostenido Albert Hirschman (1978), solo en la era moderna emerge el concepto de interés y esto marca una ruptura radical con las concepciones premodernas del bien. Para Hirschman, la importancia creciente de las finanzas y del dinero es lo que explica el cambio del término “interés” de un simple término financiero a un concepto que es central para nuestra comprensión y organización de la política contemporánea¹¹. Es en este contexto que Hirschman arroja luces sobre la cuestión de la noción de corrupción para Maquiavelo y anota cómo el término fue dirigido hacia una transformación similar en su significado:

“La corrupción” tiene una trayectoria semántica similar. En los escritos del florentino, quien tomó el término de Polibio, *corruzione* era una palabra utilizada para significar el deterioro en la calidad del gobierno, sin importar la razón por la cual pudiese ocurrir. El término era aun utilizado en este sentido incluyente en la Inglaterra del siglo XVIII, aunque al mismo tiempo quedó identificado con el soborno. Eventualmente, el significado monetario expulsó al no monetario casi completamente. (Hirschman, 1978:40)¹²

11. *Ensayo sobre los dones: razón y forma del cambio en las sociedades primitivas* (1999), de Marcel Mauss [*Essai sur le don*, 1924] es también importante en este punto. Según Mauss, “Incluso la palabra ‘interés’ es de creación reciente, de origen técnico contable: *interest*, del latín que se escribía sobre los libros de cuentas, frente a las rentas que se habían de percibir. Para las morales antiguas, que son las más epicúreas, lo que se busca es el bien y el placer, y no la utilidad material. Ha sido necesaria la victoria del racionalismo y del mercantilismo para que hayan entrado en vigor, elevándose a la categoría de principios, las nociones de beneficio e interés. Se puede precisar la fecha –a partir de la *Fábula de las abejas* de Maudeville– del triunfo de la noción de interés individual. Solo muy difícilmente y por perifrasis, se pueden traducir estas palabras al latín, al griego o al árabe” (Mauss, 1997). Ver también Louis Dumont (1997) sobre el surgimiento de estas ideas.

12. El tema de la corrupción es particularmente confuso en el caso de Maquiavelo porque ya está presente en su trabajo la división público-privado y el problema de los intereses, como cuando el señala que: “los senadores mandaron dos legados para que le rogasen que depusiera los odios privados y accediese a nombrarlo con miras al beneficio público” Maquiavelo (1987, 419). En este contexto, es fácil aceptar el planteamiento de Shumer (1979) sobre la subversión de lo público por lo privado como una dimensión de la corrupción para Maquiavelo. Sin embargo, si aceptamos este argumento, Hirschman también acierta en su apreciación y el concepto de corrupción encontrado en Maquiavelo todavía es tradicional, porque los intereses privados en este contexto funcionan como el soborno lo hizo en el ejemplo anterior, como algo que disminuye la virtud. Así, los

El término griego *diaphthora* y el latino *corruzione*, a pesar de su traducción usual como “corrupción”, están referidos a comprensiones que son extrañas a la moderna. La corrupción política es un fenómeno exclusivamente moderno, hecho posible solo después del surgimiento de la separación público-privado y el concepto de interés. Si bien puede ser imposible, aunque no particularmente importante desde la perspectiva que sigue este escrito, proporcionar alguna fecha específica o acontecimiento en particular que señale el momento en que nuestro concepto moderno nace, es apropiado localizarlo dentro del proceso general de la modernidad y reivindicar que nuestra comprensión de la corrupción devino posible y pensablemente cuando el capitalismo y el Estado se desarrollaron y devinieron dominantes¹³.

¿Por qué corrupción?

Para notar la novedad del concepto moderno de corrupción política y las precondiciones básicas de su existencia, es necesario hacerse la pregunta sobre por qué el término llega a representar la idea de

intereses privados son malos en sí mismos y la corrupción no es simplemente la presencia de los intereses privados dentro del interés público. Por ejemplo, la idea que Shumer propone sobre la corrupción del promedio de los ciudadanos debido a su privatización es completamente impensable desde la perspectiva de la comprensión moderna de la corrupción. No tiene sentido afirmar en el contexto moderno, por ejemplo, que los votantes son corruptos porque ellos sufragan conforme a sus intereses privados. De hecho, no es posible afirmar que los ciudadanos privados son siempre corruptos en el sentido moderno del término (aunque ciertamente pueden corromper, como cuando tentan a los servidores públicos con sobornos y favores). La diferencia entre la comprensión antigua y la moderna es examinada más adelante en la siguiente sección de este ensayo.

13. Dado que el concepto moderno de corrupción se hace comprensible en algún momento después del nacimiento de la ruptura entre lo público-privado, parece posible, en oposición a Mauss y a Hirschman, que el uso moderno del término ocurra incluso antes de Maudeville (El argumento de Mauss –*La fábula de las abejas* fue publicada en 1714 con el subtítulo revelador de *Vicios privados, beneficios públicos*) o de finales del siglo XVIII e inicios del XIX (Argumento de Hirschman). Por ejemplo, Francis Bacon fue condenado por corrupción política *qua* soborno en 1621. Su famosa confesión fue: “Soy culpable de corrupción y renuncio a toda defensa”. Dado el predominio de la doctrina de los dos cuerpos en la Inglaterra de la reina Isabel y la relativa novedad de condenar a un juez por soborno (en aquel tiempo era común para los jueces recibir donaciones de las partes ganadoras), parece probable que aun con Bacon estamos en presencia del uso del término corrupción en el sentido moderno. Aquí, el punto importante es que la emergencia del concepto moderno de corrupción no debe ser pensado como un acontecimiento sino, más bien, como un proceso que comienza con la irrupción de la doctrina de los dos cuerpos y que deviene completamente realizada en la época de las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX.

la subversión del interés público por los intereses privados. Esto se hace evidente de forma más fuerte cuando uno nota las diferencias profundas en el significado de los dos conceptos de corrupción. En la comprensión tradicional existía un imaginario sólido de decadencia y regresión de algo que deviene a menos y que es menos capaz, potente o virtuoso. Esta comprensión contenía la idea que a través de la enfermedad, la vejez, la influencia del vicio o alguna otra razón, la habilidad para buscar lo bueno y lo virtuoso se reducía y posiblemente se destruía. Aquí tenemos la corrupción de la mente, la moral y la voluntad. El término aún conserva este significado hoy. Entendemos el uso del término en la aseveración, por ejemplo, de que el joven de Atenas fue corrompido por Sócrates y usamos el término esencialmente en el mismo sentido cuando aseveramos que las mentes de los jóvenes son corrompidas por la industria del entretenimiento o la habilidad para tomar decisiones apropiadas son corrompidas por cultos religiosos o algunos desórdenes psicológicos, entre otros. Aquí, lo interesante es que se encuentra presente una división de lo bueno y lo malo; el vicio nunca es bueno, al igual que la enfermedad o la psicosis.

Sin embargo, en el entendimiento moderno de la corrupción no existe una división basada en algo que es bueno y deseable en sí mismo, y algo que no lo es. Los intereses privados no son malos. Todo lo contrario, toda la línea de discusión que va de *La ética protestante* y el *Es-píritu del capitalismo* de Max Weber a *Las pasiones y los intereses* de Hirschman ha estado enfocada en explicar cómo los intereses privados, particularmente en el sentido económico, han sido bienvenidos como algo positivo. Entonces, ¿cómo pueden dos cosas, los intereses público y privado que son vistos en sí mismos como propios y buenos, llegar a constituirse en algo impropio y malo? Mary Douglas (2007) hace una gran contribución para responder esta pregunta cuando indica que las nociones de la pureza y la limpieza no tienen nada que ver con algo que sea sucio en sí mismo. Para Douglas, lo sucio se entiende como algo que está fuera de su lugar:

Los zapatos no son sucios en sí mismos, pero es sucio colocarlos en la mesa del comedor; la comida no es sucia en sí misma, pero es sucio dejar utensilios de cocina en el dormitorio o regar comida en la ropa; lo mismo puede decirse de los objetos de baño en el salón, de la ropa abandonada en las sillas, de objetos que deberían estar en la calle y se encuentran dentro de la casa, de los objetos del piso de arriba que están en el de abajo, de la ropa interior que asoma allí donde debería estar la ropa de vestir y así sucesivamente. En pocas palabras, nuestro comportamiento de contaminación es la reacción que condena

cualquier objeto o idea que tienda a confundir o a contradecir nuestras preciadas clasificaciones. (Douglas, 2007:54)

Los intereses privados y públicos son perfectamente buenos siempre y cuando se encuentren en sus lugares apropiados. Una vez tenemos la contaminación de lo público por lo privado, los políticos y la política en sí misma devienen en sucios, contaminados, infectados y, por lo tanto, corruptos. Lo opuesto es igualmente correcto. Una vez tenemos la invasión de lo privado por lo público (por ejemplo, las autoridades públicas siendo capaces de regular los comportamientos “privados” como las conductas sexuales, religiosas y demás) llegamos a conclusiones igualmente negativas con respecto a la transgresión de la separación categórica de lo privado y lo público. Así, la noción moderna de corrupción política está más cerca de la idea de adulteración que de la idea de corrupción como deterioro o destrucción. Esta concepción de la corrupción política es consecuente con el uso de la corrupción para describir la pérdida de pureza de una sustancia por la introducción de otra: en el sentido en el que el vino puede ser corrompido por el agua o el cultivo de flores lo puede ser por la mala hierba.

Para enfatizar estas diferencias de significado, permítanos tomar como ejemplo ilustrativo la probabilidad de que Ronald Reagan hubiese tenido la enfermedad de Alzheimer durante los últimos años de su periodo presidencial. Asumiendo que la enfermedad hubiese progresado hasta el punto de obstaculizar su habilidad para la buena toma de decisiones, su condición se habría constituido en corrupción en el sentido clásico de la misma forma que el soborno se constituye en corrupción: su capacidad para pensar y actuar de forma autónoma y consciente estaba disminuida. Esto obviamente no es corrupción en el sentido moderno del término, ya que no se identifica una instancia de contaminación del interés público por los intereses privados. Los escándalos de café de William Clinton, en los que probables contribuyentes de campaña fueron invitados a la Casa Blanca, ilustran el último caso. Es muy difícil imaginar que tomar café pudiese, de alguna manera, resultar en corrupción en el sentido tradicional del término (a menos que uno terminara tan adicto a este que la habilidad para razonar resultara perdida y se tuviera que recurrir al crimen para respaldar el consumo de café), pero puede fácilmente derivar en corrupción en el sentido moderno del término. Si el café está siendo consumido por eventuales contribuyentes de campaña en un área pública, por decir, las áreas no residenciales de la Casa Blanca, puede decirse que constituye corrupción política porque el presidente está permitiendo

que sus intereses privados contaminen la pureza del espacio público. Este espacio dentro de la Casa Blanca no es público simplemente porque pertenece al público, sino porque se encuentra designado para el uso del presidente como servidor público, no como ciudadano privado. Si el café está siendo consumido y los futuros contribuyentes son buscados en un espacio designado para el uso del presidente como individuo privado, ninguna forma de corrupción se encuentra presente. La misma gente, el mismo café, el mismo intercambio de dinero: la única diferencia se encuentra en el lugar donde ocurre; esto es lo que constituye la diferencia entre corrupción y lo que no es corrupción¹⁴.

A la luz de estas claras diferencias, ¿cómo es posible que las ideas modernas y tradicionales de la corrupción sean tan fácilmente fusionadas y confundidas? Aunque los significados sean distintos, ambos intentan establecer una distinción normativa entre lo que es deseable y lo que no lo es. En la comprensión tradicional de la corrupción política, las características de un ciudadano, un rey o un régimen como *deberían* ser son establecidas y comparadas con aquellas que son vistas como malas o indeseables desde el punto de vista que ofrece esa realidad ideal. En la comprensión moderna se reafirma una división estricta entre lo público y lo privado, y varios fenómenos que pueden entrar en conflicto con esta presunta división son denominados corrupción. Esta diferencia entre lo que debiera ser y mantener las cosas en el lugar correcto es inmensamente significativa. Por un lado tenemos un proyecto político normativo que ubica lo que es bueno y sobre esta base se establece lo que es corrupto o malo. Por el otro tenemos una distinción establecida sobre lo deseable-indeseable desde una perspectiva más tecnocrática y solapada. El ordenamiento apropiado de todas las cosas sociales es ubicado bajo un supuesto ontológico concerniente a lo público-privado y los fenómenos que ponen en amenaza esta visión sobre las cosas como son quedan marcados como corruptos.

Debido a que el concepto moderno de corrupción no funciona como construcción normativa explícita sino como una articulación de las

14. Nótese la similitud de esta forma de comprender la corrupción con la demanda de Bin Laden et al. sobre la presencia de los occidentales en el Medio Oriente como una corrupción de los lugares sagrados del Islam. No existe nada malo o demoniaco en los estadounidenses como tal, el problema es que están fuera de su lugar apropiado. La misma lógica ha sido utilizada por los fascistas alemanes: aquí el problema político básico es que las cosas se encuentran fuera de su lugar y el proyecto nazi propone devolver las cosas al orden “correcto”. El problema concerniente a los judíos y los gitanos es que no existe un espacio “apropiado” al cual devolverlos; así, ellos siempre son corruptos. La única “solución” es eliminarlos conjuntamente.

categorías de una ontología política burguesa, este tiene el efecto de constituir y reafirmar la división dominante público-privado a través de su aplicación, y la subsecuente categorización de los fenómenos como corruptos o no corruptos, como normales o patológicos. Al hacerlo, la dimensión normativa del concepto de corrupción sobreviene manifiesta precisamente por la forma de categorizar los fenómenos sociales. Al establecer la división entre lo normal y lo patológico en la división público-privado, la comprensión moderna de la corrupción política está a la vez formando una aseveración de hecho y nos presenta la meta política de la realización completa de lo normal. Así como lo anota Georges Canguilhem en su discusión sobre los fundamentos del concepto de lo normal:

En la discusión de estos sentidos se hace notar cuan equívoco es este término que al mismo tiempo designa un hecho y “un valor que el que habla atribuye a ese hecho, en virtud de un juicio de apreciación que asume”. Se subraya también hasta qué punto este equívoco es facilitado por la tradición filosófica realista, según la cual, puesto que toda generalidad es el signo de una esencia y toda perfección es la realización de la esencia, una generalidad observable de hecho adquiere el valor de una perfección realizada, un carácter común adquiere el valor de un tipo ideal. (Canguilhem, 1978:91)

De esta forma, el concepto moderno de corrupción repite el énfasis político-normativo de la comprensión tradicional de la corrupción política, pero lo hace de una manera esencialista y apolítica. Así, la confusión de los dos conceptos de corrupción política emerge, al menos en parte, como un resultado de la función normativa equivalente a situar lo que es políticamente deseable y lo que no lo es. Sin embargo, ya erigida esta confusión dentro del concepto moderno de corrupción, es una comprensión ahistórica y acrítica de los fenómenos políticos, la cual toma la integridad de la división público-privado como un juicio de valor, como una cualidad inmanente en todas las sociedades, como lo normal. Por esta razón es raro que la historicidad específica y la cualidad socialmente integrada del concepto de corrupción política se hagan visibles para los observadores. Igualmente, al confundir los dos conceptos de corrupción, la adopción del concepto moderno lo cosifica hacia atrás en la historia y le da a la división público-privado la apariencia de lo eterno.

Particularmente, la mayoría de las discusiones contemporáneas sobre la corrupción política dentro de la ciencia política ocurren dentro de la línea de la política comparada y no de la teoría política normativa.

Bajo el disfraz de las discusiones sobre el clientelismo, el patronazgo, el totalitarismo, la sociedad civil y demás, la política comparada ha gastado mucho tiempo demostrando la normalidad de Estados Unidos y otras sociedades capitalistas avanzadas, señalando a su vez las patologías de las naciones “menos desarrolladas”¹⁵. Siguiendo los comentarios de Canguilhem citados anteriormente, una suposición omnipresente en esta literatura es que lo público y lo privado son atributos esenciales de las sociedades humanas, que el desarrollo y el avance político conllevan a la realización de este hecho y a la formación de instituciones, leyes y actitudes que terminan con la corrupción sistemática predominante en estas sociedades subdesarrolladas. La siguiente cita de Jacob von Klaveren es típica:

Sabemos que los sistemas políticos de las llamadas regiones subdesarrolladas aún permanecen en el estado de la corrupción sistemática y existen buenas razones para ello, sobre las cuales no podemos profundizar aquí. En aras de la brevedad, permítanos decir que la Era de la Ilustración aún, en un sentido relativo, no ha sucedido allá, lo cual no es tan sorprendente considerando el bajo nivel educativo. (Klaveren, 1989:557)¹⁶

En un contexto distinto, incluso una comentarista tan astuta como Hannah Arent (1998) sostiene que el totalitarismo se caracteriza por borrar la distinción público-privado. Entonces, el totalitarismo es una corrupción de la separación de lo público y lo privado, una negación

15. Además, en casi todas las contribuciones sobre la materia, en la que indudablemente la colección de artículos más conocida y más autorizada es la de Heidenheimer, Johnston y LeVine (1989), existen cientos de ensayos que pueden ser encontrados en las principales revistas que versan sobre estudios regionales y política comparada, particularmente sobre Asia, Sur América, África y Europa del Este y del Sur. Nota del traductor: la colección de artículos referida por el autor ya cuenta con una tercera edición: Heidenheimer, y Johnston (eds.). *Political Corruption, Concepts & Contexts*, New Brunswick y London, Transaction Publishers, 2002.

16. Todos los comentaristas de la corrupción política, incluyendo a Klaveren, admitirían fácilmente que la corrupción sucede incluso en las sociedades capitalistas liberales. La cuestión principal es si se presenta como una transgresión a las reglas y las normas institucionales aceptadas, o si lo hace de forma sistemática. Igualmente, la cuestión es presentada como de frecuencia; la corrupción existe en todas partes pero hay elementos patológicos en las sociedades subdesarrolladas que la hacen mucho más común en ellas que en el mundo desarrollado. Huntington (1989, 337) dice que, “la corrupción obviamente existe en todas las sociedades, pero también es obviamente más común en unas sociedades que en otras, y más común a veces en la evolución de una sociedad que en otros momentos”.

patológica de la separación de lo público desde lo privado y, ciertamente, es menos deseable que la articulación normal de la división de lo público-privado en las sociedades liberales. En este sentido, Arendt no puede ir más allá de la concepción esencialista burguesa de lo público y lo privado, en comparación con la corriente dominante de los científicos sociales y sus teorías sobre la modernización y el desarrollo.

Las reglas de separación: desde Levítico hasta Washington D. C.

Las categorizaciones académicas, sin embargo, no son la causa de la división entre lo que es considerado el ordenamiento normal y el patológico de lo público y lo privado. Las categorías académicas no son más que reflexiones sobre las clasificaciones y los preceptos normativos que prevalecen en las mismas sociedades burguesas. Lo que debemos comprender es cómo las sociedades burguesas llegan a formar y regular su concepción de lo normal con respecto a la división público-privado.

Como lo sustentó primero Canguilhem en *Lo normal y lo patológico* (1991) y como lo demostró Michel Foucault en varias de sus historias sobre las prácticas de la normalización –especialmente en *Historia de la locura en la época clásica* (1967)–, la cuestión no versa simplemente sobre cómo lo normal es constituido, sino cómo es construido por la vía de la producción de lo patológico. Lo normal, en el caso de la corrupción, al igual que en el caso de las enfermedades psicológicas y los desórdenes mentales, es en gran medida una categoría negativa; lo normal es lo no patológico. ¿Cómo sabemos lo que es lo patológico? Existen algunas reglas que nos lo hacen saber. El término normal se deriva del término latino “norma” (regla). Lo normal es lo que se ajusta a la regla. Ajustarse a la regla en lo que concierne a la corrupción política se refiere a la *no* transgresión de las reglas que ordenan la pureza de lo público y lo privado. Si el rompimiento de estas reglas es constitutivo de lo patológico, de la corrupción, entonces seguir las reglas no puede ser sino lo normal, lo bueno, lo deseable. Si estamos para comprender cómo lo normal es constituido, debemos estar en la capacidad de identificar aquellas reglas que definen lo patológico y sobre cuya existencia depende la presunta pureza de lo público.

El análisis de Mary Douglas (2007) sobre las reglas de separación es un punto de partida útil para este análisis. Como se señaló anteriormente, Douglas sostiene que las sociedades tienden a señalar “cualquier objeto o idea que pueda confundir o a contradecir nuestras preciadas clasificaciones” como algo impuro/sucio/corrupto. Igualmente, estas clasificaciones son dependientes de un edificio conceptual “cuya piedra

angular, fronteras, márgenes y líneas interiores se mantienen trabadas por medio de rituales de separación”. Más interesante en los términos de su aplicación para nuestra tarea analítica es cómo Douglas aplica estos principios en su explicación de varias de las reglas concernientes a la comida limpia y la no limpia en el Levítico. Douglas intenta resolver lo que ha sido considerado un acertijo durante largo tiempo por los estudiosos de la Biblia, esto es, cómo explicar por qué algunos animales son considerados sucios y otros limpios:

¿Por qué han de ser impuros el camello, la liebre y el damán? ¿Por qué algunas langostas, pero no todas, han de ser impuras? ¿Por qué es pura la rana e impuros el ratón y el hipopótamo? ¿Qué tienen en común los camaleones, los topos y los cocodrilos para que hayan de ser catalogados juntos? (Douglas, 2007:59)¹⁷

Como lo anota Douglas, se han tendido a señalar dos formas para la consideración de este problema. Una aproximación ha sido ver estas reglas como algo arbitrario, irracional e inexplicable, y la otra ha sido considerarlas como algo al servicio prolongado de funciones educativas y disciplinarias, tales como la enseñanza de la autodisciplina, al identificar la mayoría de las criaturas sabrosas y tentadoras como sucias, seleccionado aquellos animales que más probablemente dañan la salud y traen enfermedades, o protegiendo a la cultura judía de la usurpación de culturas vecinas (ídem, 50-53, 66-69). Tras haber identificado las contradicciones y las inconsistencias en estas propuestas de explicación, Douglas intenta una nueva clarificación tratando a varias exactamente como lo que se proponen ser, reglas de separación. Anota que la idea tradicional de lo santo era completamente literal, se refería a la integridad, a la totalidad, a la pureza de la forma (ídem, 70-76). Así, por ejemplo, los animales indicados para el sacrificio tenían que ser completos y puros, libres de imperfecciones físicas y de manchas. Igualmente, para la realización de la integridad y la totalidad, la organización del mundo había de ser conservada pura. En sintonía con este significado de lo santo encontramos medidas en contra de la siembra en el mismo terreno de más de un tipo de semilla, en contra los híbridos de plantas y animales, en contra la elaboración de tela por la combinación de dos

17. Equívocamente, Douglas asume que las ranas son limpias porque no están enumeradas por su nombre en secciones importantes del Levítico. Explica la aparente anomalía de que un reptil esté limpio debido a que las ranas tienen cuatro patas y saltan (en oposición a otros lagartos que no tienen cuatro patas, enjambran y se arrastran). Que las ranas, a pesar de tener cuatro patas y de que puedan saltar sean sucias, puede explicarse fácilmente por su naturaleza anfibia.

o más tipos de fibras, en contra la bestialidad, etc. Ser heterodoxo y confuso es ser no santo; las cosas deben ser mantenidas en su orden apropiado y no ser mezcladas¹⁸.

Entonces, la categorización de las comidas limpias y sucias no tiene relación con que tan apetitosos, feos, saludables o descuidados son los animales, sino más bien con que tan puros son en términos de su ajuste a su clasificación. Los animales que son fieles a la vida en el cielo son las aves; ellas tienen plumas, dos patas y vuelan. Todas las aves que no vuelan son sucias, ya que ellas contravienen estos principios, como todas las cosas que vuelan pero que no son aves. Los animales que son fieles a la vida en el agua son los pescados con escamas y aletas; todas las criaturas en el agua que no tienen estas características son sucias. Los animales que recorren la tierra tienen cuatro patas y se mueven caminando, saltando o brincando. Los animales que parecen tener dos patas o dos manos, como los cocodrilos, los ratones y las comadrejas son sucios. Todos los animales que se arrastran son sucios debido a que este tipo de propulsión no es propio del cielo, de la tierra ni del agua. Así, los gusanos, las serpientes y similares son sucios. Algunos tipos de langosta son limpios porque saltan; las langostas que vuelan tienen un atributo que solo es propio de las aves. Los mamíferos propiamente dichos tienen pies hendidos y son rumiantes. Los camellos, los cerdos, los tejones y las liebres carecen de alguna de estas dos características y por lo tanto son sucios. Los miembros de la familia de los antílopes, las ovejas y las cabras, las vacas y similares se justan a estas reglas, por lo tanto son limpios (Douglas, 2007:77-81).

Con este ejemplo, Douglas nos brinda una ilustración importante de la idea de la limpieza como mantener las cosas en el lugar apropiado. Además, nos da un modelo para interpretar otro conjunto de reglas de separación. La tarea de interpretar las reglas de separación en relación con la corrupción política parece algo distinta en comparación con las del Levítico, porque ya hemos identificado la idea básica detrás de las reglas contra la corrupción política, esto es, no dejar que los intereses privados contaminen el bien público. Así, mientras la interpretación del Levítico hecha por Douglas es contundente en su elegancia y habilidad para explicar todas las aparentes clasificaciones anómalas de lo limpio y lo sucio, no sería supuestamente útil para examinar las reglas relativas a la corrupción política. Pero esta sería una conclusión falsa porque solo sabemos el principio general que está detrás de la preservación de las

18. El dicho común que reza “la limpieza es la piedad”, aparentemente derivado de un viejo proverbio hebreo, tiene sentido en este contexto.

divisiones público-privado separadas y limpias. ¿Por qué, por ejemplo, está bien para un congresista ir a un paseo pago por un cabildero durante siete días y no ocho? ¿Por qué el clientelismo es corrupción, pero hacer aprobar leyes que benefician a quienes respaldan y contribuyen con una campaña no lo es? ¿Por qué se les permite a los miembros del personal cabildar a los representantes del Congreso con quienes han trabajado solo después de un año, en lugar de cuatro o cinco, nunca o inmediatamente? La realidad es que, con una excepción parcial, no ha existido nunca en la historia del Estado moderno una ley contra la corrupción como tal¹⁹. Solo existen leyes contra ejemplos particulares de lo que podría ser clasificado como corrupción política: soborno, malversación, nepotismo, etc. Así, aunque no sea necesario deducir el principio general concerniente a la corrupción política, existe una necesidad de examinar las reglas diseñadas para mantener la pureza y la separación de lo público y lo privado si estamos en capacidad de deducir las ideas que subyacen a lo que las sociedades burguesas entienden por corrupción y lo que no lo es.

A continuación se muestra una lista parcial de las normas éticas de la Cámara de Representantes de Estados Unidos como base para la discusión posterior que se presenta en este ensayo. Las normas están divididas acorde al tipo de actividad a las que se refieren y la redacción de cada una se expone exactamente como aparece en un memorando de resumen de las normas éticas suministrado a todos los miembros, funcionarios y empleados de la Cámara de Representantes (Committee on Standards of Official Conduct, 2001):

- La norma sobre los donativos de la Cámara prohíbe su aceptación a menos que sea permitida por alguna de las excepciones señaladas en esta norma. Los donativos permitidos por las excepciones incluyen:
 - Algún donativo (que no sea en efectivo o su equivalente) valorado por menos de \$50; sin embargo, el valor acumulado de los donativos que pueden ser aceptados por alguna fuente durante el año calendario es de menos de \$100.
 - Donativos de familiares y de otros miembros del personal o de empleados.
 - Donativos fundados en amistad personal (pero un donativo de más de \$250 no puede ser aceptado, a menos que se consiga una autorización por escrito del Comité de Normas).
 - Alojamiento personal en una alcoba privada (excepto si viene de un cabildero registrado).

19. La excepción parcial se encuentra en algunos estados australianos: Nueva Gales del Sur, Queensland y Australia del Oeste. Estos tres han aprobado recientemente leyes contra la corrupción que son muy amplias y generales.

— Cualquiera pagado por el gobierno federal, estatal o local.

Los miembros y el personal nunca pueden solicitar un donativo, o aceptar un donativo ligado a alguna acción que hayan realizado o que se les solicite realizar.

El pago de la comida, el transporte y los gastos de alojamiento pueden ser aceptados de un patrocinador privado calificado al viajar a una reunión a cumplir un compromiso para un discurso o a realizar una indagación sobre algún suceso en relación con sus deberes oficiales.

Límite en el número de días a expensas del patrocinador de un viaje:

— 4 días, incluyendo el tiempo de desplazamiento, para viaje doméstico.

— 7 días, sin incluir el tiempo de desplazamiento, para viaje al exterior.

No se utilizan los recursos propios del cargo del Congreso (incluyendo el equipo, los suministros o los archivos) para propósitos de campaña.

No se solicitan contribuciones políticas desde o en alguna oficina del Congreso.

No se aceptan contribuciones ligadas a alguna acción oficial, pasada o futura.

No se acepta ningún uso personal o a través de préstamos de los fondos de campaña y tampoco ningún uso de dichos fondos para los fines de la Cámara.

Evitar mezclar los recursos de la Cámara con los privados.

No pueden ser utilizadas la posición oficial ni la información confidencial para obtener ganancias personales.

Un miembro se debe abstener de votar sobre algún asunto solo si tiene un interés personal directo o pecuniario en este.

Límite de ingresos fuera de los propios del cargo para el año calendario 2001: US\$21.765

Para EL AÑO después de haber dejado el cargo:

— Un miembro no puede comunicarse ni comparecer ante un miembro, funcionario o empleado del Congreso en pleno o de alguna oficina de la Rama Legislativa con la intención de influenciar alguna acción oficial en nombre de cualquier otra persona.

— El personal más antiguo no puede comunicarse ni comparecer ante el anterior empleador del individuo o funcionario con la intención de influenciar la acción oficial en nombre de alguna otra persona.

Todos los componentes importantes del concepto de corrupción que he identificado y discutido están presentes en estas normas. El principio de los dos cuerpos es evidente en las que distinguen entre la persona

como servidor público y como ciudadano privado. Los donativos de la familia, los de otros miembros del Congreso, los de los amigos más cercanos y cualquier cosa pagada por los fondos públicos son permitidos (siempre que en todos estos intercambios se presente una relación privado-a-privado o público-a-público). Alojarse en una casa privada se permite siempre que esta persona no esté registrada como cabildera (negando así la distinción de una casa privada). Los miembros deben abstenerse de votar y de cabildear en asuntos en los cuales tienen intereses privados. Igualmente omnipresente en estas normas se encuentra la prohibición general contra la mezcla de lo público y lo privado. Todas son manifestaciones de este principio. La sugerencia de que el personal de la Cámara “evita mezclar los recursos de esta con los privados” parece suficientemente clara. De esta forma, los principales marcos de estas reglas claramente se ajustan a la concepción dual de los principios de los dos cuerpos y a la corrupción como una mezcla de categorías.

Un área gris interesante se ubica en la posición del candidato político. Las campañas de reelección de miembros titulares de la Cámara no están claramente en el lado público de la ecuación; el personal y los recursos del Congreso no están para ser utilizados para propósitos de campaña. Ninguna actividad de campaña, incluyendo la solicitud de contribuciones, ha de tener lugar en alguna sala u oficina del Congreso. Inclusive, los correos para dar información a los electores no están permitidos dentro de los 90 días antes a una elección primaria o general, ya que sería imposible distinguir entre el miembro que envía correspondencia como un servidor público o el que lo envía como candidato. A la inversa, las contribuciones de campaña no pueden ser utilizadas para fines públicos o privados. Pareciera que los candidatos y las contribuciones de campaña no son públicos ni privados; ellos representan una interesante situación intermedia y una posición que es inherentemente heterodoxa y “sucias” (quizá equivalente a las larvas que, como las criaturas que se arrastran, son sucias, aunque una vez se transforman en insectos que caminan o saltan, se convierten en perfectamente limpias). Puede ser normal un ciudadano privado o un servidor público, pero un candidato no y, así, la posición conceptual del candidato debe mantenerse lo más separada posible de los registros de lo público y de lo privado para evitar crear confusión.

Este interesante caso aparte e intermedio, el reto más grande para la interpretación de estas normas de separación, está explicando, primero, todas las posibles formas de corrupción contra las cuales no existen normas y, segundo, todas aquellas normas que parecen ser arbitrarias o, al menos, pueden fácilmente ser diferentes y seguir ajustándose

a los principios generales. Por ejemplo, ¿por qué el límite para los donativos permitidos se debe establecer en US\$50 y no en uno más alto o más bajo? Si el límite fuera US\$60, o US\$100, o US\$10, ¿no seguiría cumpliendo la misma función y no se mantendrían iguales los principios que están detrás de la norma? Igualmente, ¿cómo podemos interpretar algunas de las normas más generales y más flexibles, tales como la prohibición contra el uso de la posición oficial para ganancia personal?

Si algo puede ser recuperado del análisis de Douglas sobre el Levítico es que las reglas de separación son sinónimo de un sistema de ideas; las unas constituyen a las otras. El sistema de ideas que subyace a las reglas es en sí mismo un producto de ellas. No puede existir una clasificación de lo limpio y lo sucio sin las reglas de separación, y no puede haber reglas sin clasificaciones. En este sentido, la razón para que el límite del donativo sea US\$50 es que debe haber un límite, una norma de separación. Esto no quiere decir que el monto en dólares es aleatorio o que puede haber cualquier monto y aun así mantener su función práctica. El primer paso para entender esta regla es comprender por qué existe una necesidad para ubicar en primera instancia el monto en dólares como el límite. Debido a que existe la norma de los US\$50, no simplemente el principio general de la separación público-privado, podemos ahora identificar lo normal y lo patológico en relación con el recibimiento de donativos. En la misma línea, los decretos generales que afirman que el cargo público no puede ser utilizado para la ganancia privada o que los donativos y las contribuciones no pueden estar vinculados a acciones que hayan sido realizadas o que serán realizadas, son en últimas carentes de sentido y no tienen significado alguno. ¿Por qué una persona que no es un familiar o un amigo ofrecería un donativo a un miembro de la Cámara de Representantes o suministraría una contribución de campaña, si no es como una forma para respaldar una acción que fue realizada o espera que sea realizada? Es precisamente porque todos saben que los límites son establecidos y que las normas de separación están hechas específicamente²⁰.

Ejemplos de este principio aparecen a través de las normas. Sabemos que todos somos potencialmente cabilderos, entonces, con el propósito de establecer una distinción clara, su categorización es hecha como un término técnico para hacer referencia a aquellos legalmente

20. Obviamente, esta prohibición general contra la vinculación de los donativos a acciones pasadas o futuras simplemente requiere que el intercambio no sea explícitamente ligado a las acciones. Ofrecer un donativo o una contribución está bien siempre y cuando no sea presentada como un intercambio por alguna acción.

registrados. Sabemos que cualquier cantidad de acciones desarrolladas en ejercicio del cargo podrían resultar en ganancia privada –en realidad, un número incalculable de corporaciones y firmas de abogados están dispuestos a pagar significativas sumas de dinero para emplear individuos una vez han dejado sus cargos, exclusivamente sobre la base de haber sido empleados en ellos–, entonces tenemos una multitud de normas específicas que nos dicen lo que constituye una ganancia privada y lo que no. No podemos saber lo que es la corrupción política sin recurrir a estas normas de separación.

Que el límite para los donativos deba ser US\$50, que un viaje financiado por un agente privado tenga límites de 4 y 7 días, que el ingreso adicional obtenido esté limitado a US\$21.765, todos ellos tienen a su vez otra base. Como se ha anotado, el límite en dólares a los donativos podría haber sido establecido en \$1.000 y el principio básico de la existencia de una norma por la cual se determina lo que es normal y lo que es patológico quedaría igualmente sustentado. Sin embargo sería más difícil demostrar a la vista de los ciudadanos que un donativo de esta magnitud no constituye una corrupción del interés público. Obviamente, cuanto más grande es el valor de un donativo es menos creíble la afirmación de que quien lo recibe no estaba influenciado por él. Es posible que el límite al donativo pueda ser de US\$100 o que el monto del ingreso adicional obtenido esté limitado a US\$40.000 y el donativo permanecería tan creíble y eficiente, como los límites a los montos actualmente existentes. El punto es que los límites específicos en cada norma se corresponden con parámetros básicos con respecto a cómo tales acciones probablemente sean percibidas. Un principio que sustenta mucho del contenido de estas normas es que los servidores públicos no deben comprometerse en conductas que son muy abiertas y obvias en sus ejemplificaciones, sobre cómo el cuerpo privado concreto del servidor público choca con la presunta pureza y objetividad de sus cuerpos públicos abstractos. Si anteriores empleados y asesores van a cabildar para usted en nombre de un grupo de interés, deben al menos esperar un año; esto se ve mejor. Si usted realiza un viaje financiado con dinero privado, no permita que sea por más de 4 días; esto no se ve bien. Quizás es cierto que los servidores públicos electos tenderán a actuar a nombre de importantes seguidores y contribuyentes de campaña, pero al menos esto no ha de hacerse de una forma tan evidente.

La investigación sobre la violación de varias de las normas señaladas anteriormente por el representante “Bud” Shuster (Partido Republicano) ilustra este principio. Shuster, jefe del Comité de Transporte e Infraestructura, se convirtió en objeto de una investigación oficial por

parte del Comité de Normas de las Conductas Oficiales (CSOC, sigla derivada de su nombre en inglés) como resultado de la presunta con-fabulación con su anterior jefe de personal, Ann Eppard, quien había trabajado para él durante 20 años (Committee on Standards of Official Conduct, 2000a). Después de haber renunciado a su cargo, Eppard creó su propia firma y cabildeó a Shuster a nombre de sus clientes durante y después del periodo de 12 meses posteriores a su renuncia. Como ya se señaló, al personal más antiguo de la Cámara no le está permitido cabildear a sus anteriores empleadores durante los doce meses que siguen a la finalización de sus empleos. El reporte oficial anota que esta restricción, promulgada en 1989, tuvo como propósito “*disminuir cualquier apariencia de que las decisiones gubernamentales pudieran estar influenciadas por el uso indebido de un individuo de su anterior posición de antigüedad*” (ídem)²¹.

Shuster y Eppard probaron ser incapaces de guardar las apariencias. Eppard no solo fue la anterior jefe de personal, también fue, mientras estaba cabildeando a Shuster, la tesorera asistente de su campaña de reelección y una importante recaudadora de fondos (en sí mismo, es perfectamente legal ser cabildero y funcionario de campaña o recaudador de fondos, simplemente no debe *parecer* ser algo que es hecho a cambio de algún favor). En pocas palabras, después de que Eppard comenzó la representación de Frito-Lay y Federal Express, Shuster presionó al Congreso para que concediera una exención de varias normas de seguridad federales para camiones de entrega de tamaño medio (tal como los utilizados por ambas compañías): “una campaña de cabildeo silenciosa dirigida al Comité de Transporte de la Cámara produjo en pocos meses lo que no resultó tras años de conflictos sobre regulación” (ídem, 79). Luego de la contratación de Eppard por Amtrak, Shuster abogó por un proyecto de ley que le suministraba dinero a esta compañía y le brindaba la posibilidad de una reestructuración financiera, exactamente el cometido por el cual Amtrak contrató a Eppard. Después que ella fue contratada por la Asociación Americana para la Publicidad Exterior, Shuster intervino a favor de un proyecto que permitía la ubicación de más vallas publicitarias a lo largo de las rutas designadas como caminos de paisaje y la legislación fue aprobada con el tiempo (ídem, 79-82). Existe una gran cantidad adicional de potenciales normas infringidas investigadas por la CSOC, incluyendo un viaje de Shuster a Puerto Rico pagado por uno de los clientes de Eppard, frecuentes

21. La cursiva está en el reporte original.

estadias de Shuster en la casa de Eppard y el uso habitual del carro de Eppard por Shuster.

Debe anotarse que la CSOC no encontró culpable a Shuster de alguna infracción en los tres casos legislativos mencionados anteriormente. Con todo, se encontró que había violado la letra de la ley con relación a la norma de los doce meses y las normas sobre los donativos, y fue encontrado culpable del mal manejo de la contabilidad de la financiación de la campaña y algunas otras contravenciones menores. Todas las infracciones se reducen a la violación de una norma, literalmente la número 1, cláusula 1 del Código de Conducta del Oficial, “un miembro, funcionario o empleado de la Cámara de Representantes debe comportarse siempre de una forma tal que refleje credibilidad en la Cámara de Representantes”. En última instancia, Shuster fue encontrado culpable de no ser buen actor en relación con el mantenimiento de la ilusión de la pureza del bien público con respecto a los intereses privados. La carta de reprobación emitida a Shuster por el CSOC se lee como un mantra por la cláusula primera; comienza anotando que “por sus acciones, ha traído descrédito a la Cámara de Representantes” y continúa demostrando por qué cada infracción constituye una violación a dicha cláusula:

La primera área de conducta indebida se constituye en una que no refleja la credibilidad de la Cámara de Representantes... La tercera área de mala conducta que ha admitido y que se constituye en una que no refleja la credibilidad en la Cámara de Representantes... La quinta área de mala conducta admitida y que se constituye en una que no refleja la credibilidad de la Cámara de Representantes. (Committee on Standards of Official Conduct, 2000b)

El documento concluye con la siguiente sentencia:

En nuestro sistema libre y democrático de gobierno republicano es vital que los ciudadanos sientan confianza por la integridad de las instituciones legislativas que hacen las leyes que gobiernan América. En últimas, los miembros individuales del Congreso pueden socavar el respeto por las instituciones de nuestro gobierno. (ídem)

La pureza de lo público es especulativa e ilusoria, un gesto funcional, un producto de una serie de reglas diseñadas para encubrir la naturaleza fetichista de la división público-privado. En el Levítico, la división entre lo limpio y lo sucio fue tal que siguiendo las reglas de separación uno puede entender completamente el fin conceptual de la totalidad como fue entendida en aquel tiempo. En Washington

D. C., la naturaleza fetichista de lo público hace imposible realizar de forma plena la separación de lo público y lo privado en los términos del contenido real de la política. La ficción legal del cuerpo abstracto de lo público, como la definió Kantorowicz, es materializada y regulada a través de reglas de separación en las cuales lo que es conservado puro no es la política en sí misma sino, más bien, sus categorizaciones y autorrepresentaciones. Debido a la imposibilidad de eliminar “los intereses privados” de los cuerpos reales de los servidores públicos o de la sustancia real de la política burguesa, una serie de reglas y prácticas son instituidas con el propósito de sanear el reino de las apariencias de actos que amenazan la categorización de la sociedad como dividida en dos registros mutuamente excluyentes, el público y el privado. El éxito de estas reglas de separación recae en dos imperativos interrelacionados: regular y encubrir o eliminar todas las actividades que puedan ser percibidas por los ciudadanos como una presencia de lo privado dentro del cuerpo político, y estructurar los parámetros y las fronteras de lo que los ciudadanos probablemente perciben como corrupción, simplemente sirviendo como punto de referencia para el establecimiento de lo que constituye lo normal y lo patológico en estos asuntos.

Existen gran cantidad de corrupciones potenciales de lo público por lo privado que no están incluidas en las normas señaladas anteriormente y esto solo puede ser interpretado como una señal que indica que se encuentran dentro del lado “normal” de la ecuación. Fácilmente se puede sostener que los miembros del Congreso son corruptos cuando votan siguiendo los intereses privados del electorado en sus correspondientes distritos, que el presidente es corrupto cuando nombra a sus amigos en cargos públicos y así sucesivamente. No encontramos nada en contra de estos tipos de actividades en las normas de separación existentes, aunque en ambos casos se puede tratar de una violación de las reglas si no se guardan las apariencias²². Los requisitos pragmáticos de

22. Como sucedió con los escándalos relativos a los ahorros y a los préstamos durante los años ochenta, casi siempre es aceptable para los miembros del Congreso ofrecer respaldo a los intereses empresariales, pero cuando parece que se brinda demasiado respaldo, cualquiera que sea el juez, puede decirse que se violan las reglas de separación porque la gente juzga dicho respaldo como exagerado, porque no “refleja credibilidad” en los aparatos de Estado. Cuando se llegan a haber respaldado ahorros y préstamos que han fallado y le han costado billones de dólares a los contribuyentes, parece que el umbral de lo que constituye demasiado es más bajo de lo usual. En este sentido, este puede muy bien ser el caso de Shuster, donde la única razón para ser investigado y reprobado por el CSOC fue que el *Journal of Commerce* publicó un artículo que levantó sospechas sobre sus actividades y porque fue objeto de una investigación por el programa de televisión *60 minutos*.

la política burguesa necesitan que los intereses privados se encuentren en todas partes dentro de lo público, pero que todos categoricen estos cortos circuitos como si fuera lo normal y lo deseable.

En esta línea, las reglas de la separación encontradas en el Levítico y las normas encontradas en Washington D. C. no están basadas en algo realmente existente en la naturaleza o en la sociedad, sino que son intentos para formalizar y ritualizar los significados y las categorizaciones a través de los cuales la sociedad mapea sus comprensiones y percepciones. El intento de explicar las reglas de separación en referencia a la “real” suciedad inminente en el objeto o actividad en sí mismo está necesariamente destinado al fracaso. Los cangrejos y las ostras no son más sucios desde la perspectiva de la nutrición o la biología, que el atún o el salmón. El clientelismo no es más sucio desde la perspectiva de los intereses que articula, en comparación con los acuerdos pluralistas de los grupos de interés. Nuevamente, retomando a Douglas, solo es en referencia a un sistema de ideas como estas reglas adquieren sentido y su objeto no es más que la constitución y reproducción materiales de este sistema de ideas.

Cinismo, corporaciones y conflicto: conclusiones tentativas

Que la corrupción política nunca ha estado completamente fuera de la ley en las sociedades modernas adquiere así total sentido. Todo el centro del discurso y de las prácticas que rodean la corrupción han sido para hacer de la mayoría de los casos concernientes a lo privado dentro de lo público algo aceptable y normal, identificando solo algunas formas de relación como corruptas. Las reglas y los rituales de separación que funcionan para mantener la pureza de las categorías de lo público y lo privado también sostienen la ficción legal contemporánea de que los servidores públicos no actúan como individuos concretos, sino como articulaciones del cuerpo abstracto de un Estado organizado e igualmente, como neutral, objetivo y libre de las pasiones y de los intereses que pueden plagar su existencia privada²³. El problema pragmático aquí es que todo el mundo sabe que es una ficción. Todo el mundo sabe que Bush como servidor público no puede ser abstraído de Bush como ciudadano privado, que su fundamentalismo religioso, sus alianzas corporativas y afiliaciones políticas directamente inciden en su conducta como presidente. La lógica

23. Debe anotarse que la doctrina de los dos cuerpos no solo establece la división moderna de lo público y lo privado, sino que también hace posible la ficción moderna de la unidad social. Esto fue reconocido por Kantorowicz (2012, último capítulo), quien documenta el surgimiento de la ficción legal de tal unidad. Ver también Stoljar (1973).

operante aquí es una de cinismo; sabemos que la idea de un público que está libre de intereses y pasiones privados es ficticia, aunque reclamamos todo acto referido a este asunto como si ese no fuera el caso. Exigimos que la ilusión de algo público real y sustantivo sea conservada aunque no podamos creer completamente en ello.

El asunto de la corrupción corporativa es simplemente una extensión de estos principios. En vez de tratar con el eterno Estado organizado²⁴, ahora tratamos con otro cuerpo abstracto, la corporación. La corporación nunca muere o sufre de las enfermedades de la vejez o del vicio; es un sujeto legal y ficticio que declaramos como actuante, aunque todos sabemos que no existe como un cuerpo real y que sus acciones no son más que las acciones de individuos que pasan a ocupar las posiciones dentro de ella. Si la idea de la corrupción corporativa tiene alguna precisión, entonces alude a las acciones emprendidas por individuos que van en contra de la pureza de esta clasificación; por ejemplo, cuando ellos fallan en mantener la división ficticia ente ellos como individuos privados, concretos, autointeresados y como públicos, como servidores corporativos trabajando en nombre de los accionistas/electores de dicha corporación²⁵.

La popularidad de la opinión contra la corrupción, si esta debe ser aplicada a la política o a las corporaciones, es en buena medida un producto de la tensión entre lo que sabemos que es verdadero y lo que deseamos que lo sea. Todos conocemos que la política moderna, así como la vida económica, se refieren a choques de intereses propios, a la maximización de las ganancias, a la obtención de utilidad y a que estas arenas están llenas de antagonismos y animosidades. El problema es que la división público-privado ha afirmado que nosotros, como miembros de un Estado organizado, estamos vinculados gracias a los intereses comunes, que por medio de nuestros cuerpos abstractos como miembros del cuerpo político llevamos una existencia inalienada

24. El término en el original es *polity*. La palabra designa sociedad organizada o al Estado como unidad política. Para la presente edición, se ha traducido el término inglés en esta sección por la expresión Estado organizado, por considerar que se ajusta mejor al sentido del concepto en el original (N del T).

25. Claro que hay mucho más en juego cuando se trata de la corrupción corporativa. Las reglas concernientes a las prácticas contables, operaciones con acciones y conductas similares están siendo constantemente ajustadas y combatidas en las demarcaciones siempre cambiantes de lo que constituye una presencia normal de lo privado en la vida corporativa. Igualmente, la carga normativa del término corrupción viene a estigmatizar todo un conjunto de prácticas y moraliza estas transgresiones como producto de individuos “malvados” y “codiciosos”.

y armoniosa con nuestros conciudadanos. La tensión, por un lado, entre las fantasías nacionalistas que respaldan esta ficción del Estado organizado, unificado por medio de los intereses y destinos comunes, y por el otro, la realidad social, es el trauma común que ha liderado los proyectos que buscan realizar a través del espectro político esta unidad armónica del Estado organizado. La única diferencia significativa entre ellos es lo que entienden como el problema: corporaciones codiciosas, individuos patológicos, aparatos de gobierno fuera de control, etc. En todos los casos, la consecuencia es que existe una presencia patológica en la sociedad, algo está fuera de lugar.

La popularidad del discurso anticorrupción es también un testimonio del éxito de los rituales y reglas de separación concernientes a las categorías de lo público y lo privado. En lugar de rechazar las categorías como fantasías burguesas diseñadas para sostener la ficción del Estado organizado, los descontentos buscan producir el cambio social por medio y a través de estas categorías. Como ha sido demostrado aquí, aun la literatura académica sobre la corrupción ha tomado las categorías de lo público y lo privado como lo natural, esencial, universal, indiscutible e ineludible. Así, el asunto de la corrupción ha permanecido en buena medida como uno tecnocrático, que incluye el manejo correcto de las cosas de tal forma que todo permanezca en el lugar en el que debe estar. El Estado se encuentra fuera de nuestras vidas privadas, las corporaciones se encuentran en el lugar que asegura el control del público, los americanos permanecen en su rincón del mundo, etc. Lo que siempre está perdido es la función del “deber”, la ubicación de las cosas en términos de lo que debe ser antes que en términos de mantener las cosas en sus lugares apropiados. El cambio de la noción de corrupción tradicional a la moderna ha coincidido con nuestra renuncia a la pregunta del deber ser en la ontología política burguesa. La posición radical hoy no es obsesionarse con la corrupción corporativa y permanecer atrapados por la falacia de que solo si algunos procedimientos fuesen reformados y la codicia se mantuviese bajo control, podría ser realizado el interés público. La posición radical hoy es rechazar las categorías de lo público y lo privado como han sido constituidas en el presente y desenmascarar todas las cuestiones que han sido subsumidas por el discurso de la corrupción. La tarea hoy es ir más allá de las posiciones moralistas, tecnocráticas y formalistas, hacia donde nos conduce el concepto de corrupción. El problema real no es que algo está fuera de su lugar, es que no hay proceso político alguno por medio del cual podamos proponer lo que pensamos es la buena sociedad, para conocer si nos estamos moviendo en la dirección

correcta o si estamos en un estado de *diaphthora*. Las ilusiones de la pureza y el deseo del orden han reemplazado a la política real; este es el problema.

Nota. El traductor aprovecha la oportunidad para agradecer al profesor Miguel Ángel Herrera, quien se contactó con el autor de este escrito. Sin su colaboración y la del autor, quien amablemente estuvo de acuerdo con la traducción, no habría sido posible esta tarea de socialización.

Bibliografía

- Arendt, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998.
- Aristóteles. *La política*, Bogotá, Panamericana, 1997.
- Brecht, Bertolt. *La ópera de los tres centavos*, Buenos Aires, Losange, 1957.
- Canguilhem, Georges. *Lo normal y lo patológico*, México, Siglo XXI, 1978.
- Committee on Standards of Official Conduct (U.S. House of Representatives). “In the matter of Representative E. G. ‘Bud’ Shuster”, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, 2000a.
- “Letter of 4 October 2000 to Representative Bud Shuster”, Washington D. C., 2000b.
- “Highlights of House Ethics Rules”, Washington D. C., U.S. Government Printing Office, 2001.
- Douglas, Mary. *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2007.
- Dumont, Louis. *From Mandeville to Marx*, Chicago, University of Chicago Press, 1977.
- Elias, Norbert. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Euben, Peter. “Political science and political corruption”, en T. Ball, J. Farr, y R. L. Hanson (eds.), *Political theory and conceptual change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Foucault, Michel. *Historia de la locura en la época clásica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1967.
- Friedrich, Carl. “Corruption concepts in historical perspective” en Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political corruption: A handbook*, New Brunswick, Transaction, 1989.
- Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Madrid, Gustavo Gilli, 1981.
- Harvey, F. D. “Dona Ferentes: Some aspects of bribery in Greek politics” en *History of political thought*, 6, nº 1-2, 1985, p 76-117.
- Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston y Victor T. LeVine. “Terms, concepts,

- and definitions: An introduction” en Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, y Victor T. LeVine (eds.), *Political corruption: A handbook*, New Brunswick, Transaction, 1989.
- Hirschman, Albert. *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo antes de su triunfo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Huntington, Samuel. “Modernization and corruption” en Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political corruption: A handbook*, New Brunswick, Transaction, 1989.
- Kantorowicz, Ernst. *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval*, Madrid, Akal, 2012.
- Klaveren, Jacob van. “Corruption: The special case of the United States” en Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political corruption: A handbook*, New Brunswick, Transaction, 1989.
- Maquiavelo, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- Mauss, Marcel. *Ensayo sobre los dones: razón y forma del cambio en las sociedades primitivas*, Madrid, Tecnos, 1971. Versión disponible en http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceplad/HPE_Bibliografia_digital/Mauss%20castellano.pdf. Fecha de consulta: enero 26 de 2013.
- Noonan, John T. *Bribes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.
- Nye, Joseph. “Corruption and political development: A cost-benefit analysis” en Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political corruption: A handbook*, New Brunswick, Transaction, 1989.
- Philp, Mark. “Defining political corruption” en Paul Heywood (ed.), *Political corruption*, Oxford, Blackwell, 1997.
- Shumer, Sara. “Machiavelli: Republican politics and its corruption”, en *Political Theory*, 7, n° 1, 1979, pp. 5-34.
- Stoljar, S. J. *Groups and entities*, Canberra, Australian National University Press, 1973.

FECHA DE RECEPCIÓN: 28 DE AGOSTO DE 2011

FECHA DE APROBACIÓN: 5 DE MARZO DE 2012

«Policy Transfer» en los sistemas de transporte urbano: el proceso de adaptación del Masivo Integrado de Occidente (MIO)

CARLOS WLADIMIR GÓMEZ CÁRDENAS

Profesor auxiliar del Instituto de Educación y Pedagogía
de la Universidad del Valle, Colombia.
cgomezcardenas@gmail.com

Policy Transfer on Urban Transport Systems: The Process Adaptation of the Masivo Integrado de Occidente (MIO)

Resumen

La implementación de los sistemas masivos de transporte urbano en Colombia responde a una lógica de transferencia de políticas públicas. Bogotá con TransMilenio allanaría el camino de adaptación de un modelo que emergió prístinamente en Curitiba, Brasil. Posteriormente dicho modelo del *Bus Rapid Transit* sería transferido por las autoridades nacionales a las principales ciudades colombianas. La transferencia de dicho modelo se constituyó como la principal estrategia gubernamental para atender los desafíos que genera el transporte urbano en nuestras áreas metropolitanas. Cali es el área metropolitana en Colombia donde dicho sistema se ha implementado más recientemente. Bajo este contexto, el artículo presentará la experiencia adelantada en esta ciudad a través del Masivo Integrado de Occidente (MIO) como respuesta transferida por las autoridades nacionales y posteriormente adaptada a las necesidades del transporte urbano en dicha área metropolitana.

Palabras claves: sistemas masivos de transporte, sistema de buses en calzadas exclusivas, políticas públicas de transporte urbano, Masivo Integrado de Occidente (MIO).

Abstract

The implementation of the Urban Massive Transportation Systems in Colombia response a policy transfer logic. Bogota with TransMilenio began the way for adaptation of a model that emerged originally in Curitiba, Brazil. Later this model of Bus Rapid Transit would be transferred by the national authorities to major Colombian cities. The transfer of the model was established as a main government strategy to attend the challenges created by urban transport in our metropolitan areas. Cali is the metropolitan area in Colombia where the system has been implemented more recently. In this context, the article presents the experience in this city through the Western Integrated Mass (MIO) as transferred response by national authorities and later adapted to the needs of urban transportation in this metropolitan area.

Keywords: Mass Transit Systems, Bus Rapid Transit, Urban Transport Public Policies, Masivo Integrado de Occidente (MIO).

Introducción

Las áreas metropolitanas de nuestra América Latina, con sus singularidades, comparten una historia común que incluye su transporte urbano. Dicha historia en la actualidad se inscribe dentro de tendencias globales que caracterizan el fenómeno metropolitano en el mundo entero. El aumento de la población, el acelerado crecimiento de las ciudades, el incremento del transporte de personas y el crecimiento del parque vehicular privado son algunas de las tendencias que los gobiernos metropolitanos deben enfrentar hoy por hoy.

Las estrategias gubernamentales para responder a los desafíos que genera el transporte urbano en nuestras áreas metropolitanas se relacionan con la recuperación del espacio público, la movilidad alternativa, el desestimulo al uso del vehículo particular y la construcción de sistemas de transporte masivo.

En general, los objetivos de las políticas públicas en este sector buscan mayor eficiencia económica a través de ahorros en tiempos de viaje y costos de operación; protección ambiental, entendida como disminución de externalidades ambientales tales como polución, nivel de ruido y vibración, entre otras; seguridad vía y disminución de accidentalidad; y áreas metropolitanas habitables que suponen mantener niveles adecuados de calidad de vida, es decir, ciudades socialmente más saludables.

La consecución de estos objetivos se encuentran normativamente orientados por principios tales como la accesibilidad, entendida como la facilidad para acceder al sistema; la sostenibilidad y el equilibrio medioambiental; el desarrollo económico en tanto apoyo a los procesos productivos; y la equidad que distribuye beneficios y costos para todos por igual. (Banco Mundial, sf y 2002; Ministerio de Transporte, 2003; Moller, 2006, 2005 y 2001; Glaeser, Kahn y Rappaport, 2007; Moller, Beltrán y Jiménez, 2004, 2009).

Soportado en este marco de estrategias formuladas por lo general en ámbitos foráneos y luego transferidas y adaptadas a lenguajes locales dentro de lógicas de *Policy Transfer* o transferencia de políticas, buena parte de las áreas metropolitanas de América Latina vienen creando sistemas de transporte masivo que buscan resolver las problemáticas que generan las actuales tendencias referidas al transporte urbano de personas.

Una de las alternativas *transferida y adaptada* al ámbito nacional colombiano es el sistemas de buses en calzadas exclusivas (*Bus Rapid Transit*). Curitiba en Brasil, como experiencia prístina de este modelo, fue inspiradora de otras áreas metropolitanas latinoamericanas que adoptaron dicho sistema. Entre estas aparecen, hacia finales del milenio,

las colombianas. Bogotá (TransMilenio) como primera experiencia en Colombia, marcaría el camino de Pereira (Megabus), Cartagena (Transcaribe), Bucaramanga (Metrolinea), Medellín (Metroplus), Barranquilla (Transmetro) y Cali (MIO). Estas experiencias se constituyen en claros ejemplos de transferencia y adaptación de políticas de transporte masivo urbano en Colombia.

Bajo este contexto, el presente artículo pretende mostrar la experiencia de los sistemas de transporte masivo en Colombia en clave de *Policy Transfer* en tanto estrategias gubernamental de política pública de transporte urbano. Se enfatizará en la propuesta *transferida y adaptada* en el área metropolitana de Cali a través del Masivo Integrado de Occidente (MIO). El documento explorará la materialización de los supuestos de la política de transporte público y testeará la manera en que el mencionado modelo de transporte masivo responde a las actuales necesidades y problemáticas del transporte urbano del área metropolitana de Cali.

Los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en Colombia

Las áreas metropolitanas en Colombia, al igual que las áreas metropolitanas en Latinoamérica y el mundo entero, vienen enfrentándose a problemáticas similares relacionadas con el transporte urbano de pasajeros. Cuestiones como el aumento de la población, el acelerado crecimiento de las ciudades, el incremento del transporte de personas y el crecimiento del parque vehicular privado son algunas de las situaciones que los gobiernos metropolitanos en Colombia, Latinoamérica y el mundo entero vienen afrontando.

Las respuestas gubernamentales para solventar estos desafíos que genera el transporte urbano, particularmente en Colombia, se relacionan con la recuperación del espacio público, la movilidad alternativa, el desestimulo al uso del vehículo particular y la adaptación de un tipo particular de sistema de transporte masivo, el *Bus Rapid Transit* (BRT).

En Colombia, el transporte público urbano está definido como un servicio público planificado, regulado y controlado por el Estado. Su prestación permanece principalmente en manos de operadores privados dentro de una economía de mercado, donde la infraestructura necesaria para su operación la financia el Estado en su nivel central como subsidiario del nivel municipal (DNP, 2002).

Los sistemas integrados de transporte masivo adaptados en Colombia como transferencia de políticas

El estudio de procesos de transferencia de políticas públicas es un

campo de investigación relativamente reciente que ha experimentado un auge significativo en los últimos años. Los avances técnicos en el campo de las comunicaciones, la profundización de los procesos de integración regional y el proceso de globalización económica han llevado a una mayor intensificación de este tipo de fenómenos, y con ello un interés creciente en explicar las causas y efectos de la interdependencia entre los diferentes procesos políticos (Rubio, 2002).

En la última década hubo un creciente aumento de la literatura en ciencia política que directa e indirectamente viene discutiendo y analizando los procesos de convergencia de políticas, difusión de políticas y transferencia de políticas. Si bien la terminología y el enfoque a menudo varían, todos los estudios se refieren a un proceso similar en que el conocimiento acerca de las políticas, disposiciones administrativas, instituciones e ideas en un contexto político (pasado o presente) se utiliza en la elaboración de políticas, disposiciones administrativas, instituciones e ideas en otro contexto político (Bozeman, 2000; Stone, 2001 y 2004; Dolowitz y Marsh, 2002; Nickson, 2002; Rubio, 2002; Pollitt, 2003; Pal, 2006; Reinholde, 2006; Culebro, 2008; Dussauge, 2009 y 2010; Levi-Faur y Vigoda-Gadot sf; y Martínez, sf).

En este sentido, la manera en la cual las ideas, normas e instituciones internacionales, que se desarrollan en un país o conjunto de países y viajan a otros contextos y sistemas políticos, ha atraído la atención de diversos sectores, especialmente de aquellos relacionados con la implementación de nuevas políticas y técnicas. Este interés ha sido reforzado por un conjunto de presiones que han influido en las decisiones de los Estados (Culebro, 2008).

A través de los trabajos de Dolowitz, Nellis, Hulme y O'Neal (2000), de Dolowitz y Marsh (2002), de Evans y Davies (1999) y de Evans (2004) se han desarrollado marcos que tienen por objeto tomar debates presentados con anterioridad sobre el movimiento internacional de las ideas y prácticas de las políticas. A partir de conceptos tales como la difusión y las lecciones aprendidas (Rose, 1991 y 1993; Bennett y Howlett, 1992), estos estudios ofrecen marcos de análisis en lugar de modelos o construcciones teóricas elaboradas y, en consecuencia, la literatura se basa en la sencilla proposición de que la transferencia de políticas ha tenido como objetivo describir y explicar el proceso de decisión interna que acompaña un proceso de transferencia; es decir cómo, cuándo y por qué el conocimiento sobre políticas, programas o instituciones en un tiempo y/o espacio determinado son utilizados en el desarrollo de políticas, programas o instituciones en otro tiempo o lugar. (Dolowitz y Marsh, 1996, 2002).

Interrogantes tales como ¿por qué y cuándo los actores participan en la transferencia de políticas?, ¿quién transfiere las políticas?, ¿qué se transfiere?, ¿de dónde son las lecciones aprendidas?, ¿existen diferentes grados de transferencia?, ¿qué actores participan en la transferencia de políticas y cómo afecta esto las decisiones y los procesos de transferencia de políticas?, ¿qué limita la transferencia de políticas?, ¿cómo pueden los investigadores empezar a demostrar la ocurrencia de la transferencia de políticas? y ¿cómo puede la transferencia de políticas ayudarnos a comprender los fracasos de la política? han proporcionado verdaderos marcos para la investigación del movimiento de políticas en la comunidad internacional (Dolowitz et al., 2000).

Si bien existen ciertos precedentes, el análisis de la transferencia de políticas se desarrolla, sobre todo en los años noventa, como una subcorriente de investigación en el ámbito de la política comparada y de las relaciones internacionales (Rubio, 2002). Los estudios de este tipo se desarrollaron originalmente en los Estados Unidos como un medio para explicar la adopción de la política, y la propagación y difusión a través de dicho sistema federal (Stone, 2001, 2004).

A partir de entonces, la literatura existente presenta una concentración geográfica doblemente arraigada. Por un lado, la mayoría de la escritura ha sido transatlántica y se ha encargado de comparar los Estados Unidos y el Reino Unido. Por otro lado, ha existido un foco particularmente europeo (ídem).

Bajo este arraigo, la literatura se ha centrado en la transferencia entre Estados nacionales con una tendencia implícita a asumir una relación exclusivamente bilateral. Pareciera que la dinámica política de transferencia implica un proceso de intercambio directo entre países exportadores e importadores (Stone, 2004).

En estos términos, la literatura ha hecho hincapié en el papel de los organismos y actores oficiales en dichos procesos; es decir, burócratas, políticos y expertos gubernamentales. Sin embargo, los agentes de la transferencia de políticas pueden llegar a ser otros tales como personas, redes u organizaciones no oficiales. Inclusive se ha podido determinar en múltiples procesos que los actores claves en la mecánica de la transferencia de políticas han sido incluso organizaciones internacionales (Pal, 2006) y actores no estatales como grupos de interés, las ONG, centros de investigación, empresas consultoras, *think tanks*, despachos de abogados y hasta bancos (Stone, 2000, 2004).

En lugar de bilaterales transferencias horizontales entre Estados nacionales, las transferencias pueden ocurrir verticalmente entre los Estados y organizaciones internacionales o entre actores transnacionales

no estatales. Este reconocimiento de actores no estatales y organizaciones internacionales complica la comprensión de los procesos de transferencia de políticas en la medida en que va más allá de la de simples relaciones bilaterales entre importadores y exportadores (Stone, 2004).

A pesar de la importancia política y de la visibilidad social de los procesos de transferencia y adaptación de políticas públicas, existe una escasa investigación consolidada en Colombia sobre esta temática.

En este sentido, la literatura sugiere complementar el entendimiento de la materia preguntándonos sobre cómo y por qué ciertos temas internacionales referidos a las políticas públicas son seleccionados, cómo son *traducidos* a los diferentes ámbitos locales y qué partes de los programas son *imitados* y por qué.

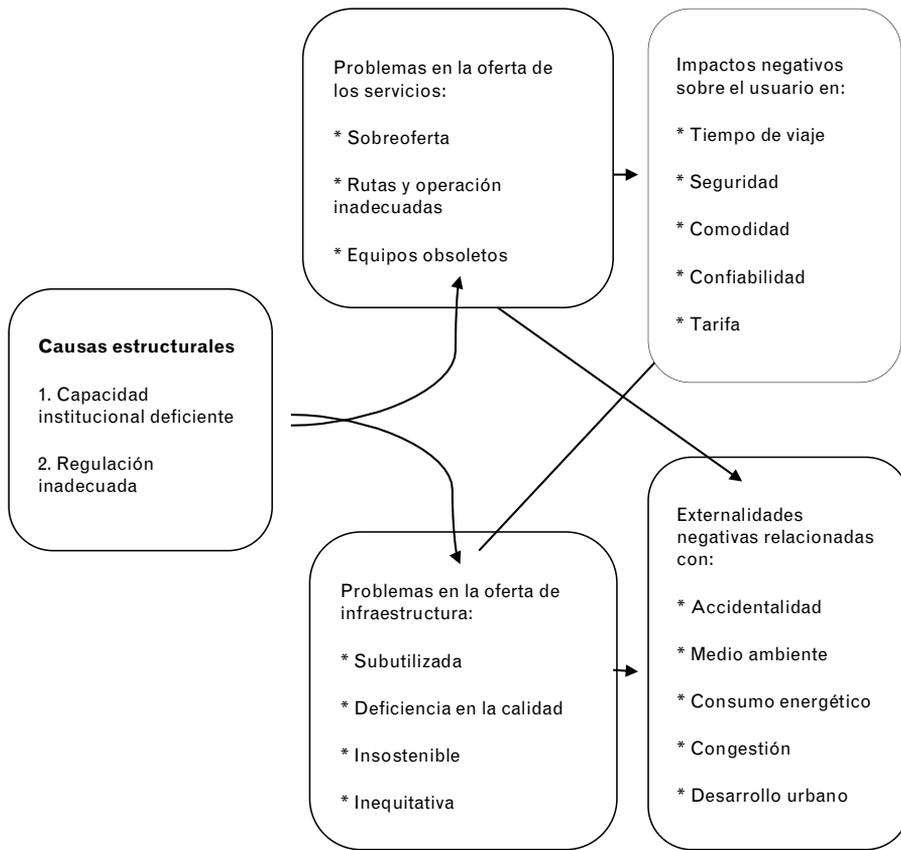
En estos términos, la transferencia de políticas es un fenómeno central en el campo de la Ciencia Política y en particular en la administración pública y las políticas públicas, donde existen muchos ejemplos de innovaciones que han sido transferidas de un contexto internacional, regional o nacional a otro (Conde, 2005).

El caso de los sistemas masivos de transporte urbano en Colombia se inscribe dentro de esta problemática. Bogotá con TrasMilenio allanaría el camino de adaptación de un modelo que emergió prístinamente en Curitiba, Brasil. De la mano de la banca multilateral (BM, BIRF y BID), las autoridades distritales hacia finales de la década de los noventa y bajo la orientación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, implementaron un sistema foráneo que pretendía dar respuesta a las necesidades particulares del transporte masivo de pasajeros en la capital. Posteriormente, dicho modelo del *Bus Rapid Transit* (BRT) sería transferido por las autoridades nacionales a las principales ciudades colombianas. Revisemos en detalle los elementos centrales de dicha transferencia, iniciando por las particularidades de la problemática de transporte público en nuestro país.

La problemática del transporte público urbano en Colombia

La problemática del transporte público urbano en las principales ciudades colombianas obedece principalmente a causas estructurales referidas a la capacidad institucional y la regulación del sistema. Estas causas generan problemas en la oferta de los servicios y en la oferta de infraestructura, lo que a su vez se ve reflejado en impactos negativos sobre el usuario y una serie de externalidades negativas propias de una gestión del transporte deficiente e inadecuada (ver gráfico 1).

Grafico 1. Problemática del transporte público urbano en Colombia



Fuente: DNP

En cuanto a las causas estructurales, estas en gran medida se desprenden de marcadas deficiencias en la capacidad institucional y de regulación, especialmente de las autoridades locales que durante el proceso de descentralización de las últimas dos décadas han recibido mayor autonomía para administrar el transporte público urbano de pasajeros, no sabiendo responder o respondiendo parcialmente a dicho desafío de la descentralización (DNP, 2002, 2004).

Más específicamente, desde el punto de vista institucional, varios son los problemas recurrentes en el sector. En primer lugar, hay una elevada fragmentación de funciones no coordinadas. Es común encontrar en las ciudades colombianas un número alto de entidades con competencias relacionadas con el transporte que actúan desarticuladamente, incluso con presencia de duplicidad de funciones (ídem).

De igual forma, las limitaciones institucionales han estado acompañadas de una inadecuada definición de las relaciones público-privadas, lo cual se ve reflejado en una prestación ineficiente del servicio. La planeación del transporte no ha percibido la vinculación del sector privado en el suministro de infraestructura y servicios de transporte como un medio para lograr objetivos comunes. Las autoridades de transporte poseen la visión única del inversionista privado como su contraparte, en lugar de la de un aliado en la identificación de mercados e innovación (ídem).

La regulación del sistema se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de Transporte. Dicha regulación se ha centrado en la fijación de tarifas basada en una estructura de precios que en la práctica induce a un notable desequilibrio de la información que poseen las partes, concediendo ventajas al operador privado en los procesos de negociación, lo que ha llevado a tarifas ineficientes (ídem).

Así mismo, existe una baja regulación técnica efectiva gracias a la elevada carga normativa que hace difícil el control en la práctica, especialmente por las deficiencias de los procedimientos establecidos (ídem).

De otra parte, el vínculo público-privado formalizado mediante permisos de operación no ha establecido responsabilidades claras a las partes, de modo que la asignación de riesgos es inapropiada y los estímulos a las empresas privadas las inducen a concentrar esfuerzos en actividades diferentes a la operación (DNP, 2002).

Estas dos causas estructurales (capacidad institucional deficiente y regulación inadecuada) generan problemas en la oferta de los servicios y problemas en la oferta de infraestructura del transporte público urbano. Los problemas en la oferta de los servicios son la sobreoferta, la operación inadecuada y la utilización de equipos obsoletos. Por su parte, el problema en la oferta de la infraestructura es que es subutilizada, de deficiente calidad, inequitativa e insostenible.

La sobreoferta se presenta con un mayor número de vehículos ofrecidos en comparación con lo efectivamente demandado. Se estima que en promedio un 40% del parque automotor existente no se requiere en las ciudades colombianas. La existencia de la sobreoferta es confirmada por los bajos niveles de ocupación vehicular. Cifras de la encuesta de transporte urbano de pasajeros del Departamento Nacional de Estadística (Dane) establecen que, en 1991, los vehículos de transporte público urbano movilizaban en un día promedio cerca de 450 personas, mientras que en 1998, movilizaban aproximadamente 300. Estándares internacionales y un análisis financiero según la estructura de costos

tipo en las ciudades colombianas sugieren que este indicador debe ser superior a 500 pasajeros por día para vehículos de capacidad media (entre 35 y 80 pasajeros), como los que conforman mayoritariamente la flota en nuestras ciudades (DNP, 2002, 2004).

En cuanto a las tasas de crecimiento de la flota, durante la última década, el 4,7% de promedio anual de la situación colombiana contrasta con el muy reducido nivel de otras capitales latinoamericanas como Buenos Aires con el 0,5% y -2% en el caso de Santiago de Chile (ídem).

En lo referente al parque automotor, las principales ciudades colombianas presentan edades promedio entre los 10 y 18 años, lo cual es muy superior a los estándares internacionales. El parque de los países de la Unión Europea tiene una edad promedio de siete años y ciudades tales como Curitiba, Sao Paulo y Santiago de Chile tienen edades promedio que oscilan entre 3,5 y 4 años. Esta situación está estrechamente asociada con la asignación del riesgo operacional al agente privado y las exigencias relacionadas con los niveles de servicio. Razón por la cual medidas para prolongar la vida útil de los vehículos (tipo repotenciación) pueden ser económicamente y ambientalmente indeseables para el caso colombiano (ídem).

Documentos oficiales del Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (Conpes) afirman que la infraestructura del sistema de transporte urbano en las principales ciudades colombianas es deficiente, subutilizada, inequitativa e insostenible. Esta situación ha sido ratificada en diferentes diagnósticos realizados por expertos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Ministerio de Transporte.

Deficiente y subutilizada, ya que parte importante de la malla vial y los elementos de señalización de las ciudades no es apropiada, induciendo reducciones significativas de la seguridad vial así como de la capacidad de transporte. Insostenible en la medida en que la construcción de nueva infraestructura como estrategia única para atacar el problema es inviable en el largo plazo. Esta implica unos costos de inversión enormes frente a la capacidad de pago de los municipios; así mismo, los tiempos de construcción de estas obras no es consistente con el ritmo de crecimiento del número de vehículos que ingresan en el sistema. No solo la construcción de la infraestructura tiene restricciones fiscales, el mantenimiento de la existente también representa una importante carga financiera para las ciudades, más aún cuando se considera el desgaste causado por la sobreoferta. Es inequitativa porque entre un 5% y un 25% de los viajes en las ciudades se realizan a pie y la distribución modal de los viajes motorizados favorece ampliamente al transporte público, por el relativo bajo nivel de ingreso de la población,

la mayor parte de los recursos se destinan a la infraestructura del transporte particular y el taxi. Esto refuerza la tesis de una inadecuada asignación de recursos, en especial considerando que la inversión en infraestructura por pasajero puede ser entre cuatro y ocho veces mayor en el caso del auto particular que en sistemas de transporte público de buses (ídem).

Frente a esta compleja problemática que enfrentan hoy por hoy las autoridades del transporte urbano en las principales ciudades colombianas, el Gobierno nacional adaptó a través de varias de sus agencias la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo como respuesta a las situaciones negativas relacionados con la operación y los impactos adversos descritos. A pesar de que coincidimos plenamente con el diagnóstico oficial, disintimos con vehemencia en la respuesta adaptada y luego transferida a las principales capitales del país. Veamos primero en qué consistió dicha adopción de política pública enmarcada en los Sistemas Integrales de Transporte Masivo (SITM).

El marco de referencia de los SITM¹

La Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo en Colombia surgió como un proceso de adaptación de modelos de política pública de transporte urbano surgidos en contextos foráneos. Dicho ejercicio inicial de adaptación se implementó en Bogotá, posteriormente transfiriéndose a ciudades colombianas con una población superior a los 600.000 habitantes con el ánimo de atender problemas relacionados con la operación y los impactos adversos al transporte anteriormente descritos.

La adaptación propuso dos estrategias para solucionar la problemática del transporte urbano en las principales ciudades colombianas. La primera consistía en transferir a ciudades con una población superior a 600.000 habitantes sistemas de transporte masivo basados en la adaptación inicial del TransMilenio que comenzó operación en Bogotá en diciembre de 2000. La segunda estaría orientada hacia las ciudades con menos de 600.000 habitantes y consistiría en reorganizar el funcionamiento del transporte público e implantar medidas de gestión de tráfico.

El Plan Nacional de Desarrollo del último Gobierno (Ley 812 de 2003) estableció que la nación cofinanciará la transferencia de los SITM

1. Los aspectos que se resaltan a continuación fueron extraídos de documento *Transporte a escala humana. La experiencia del Ministerio de Transportes de Colombia. Proyecto Nacional de Transporte Urbano*, elaborado por el Banco Mundial.

en el país y determinó las ciudades en las cuales se realizarían dichos proyectos. Cartagena, Soacha, Bogotá (Corredor Troncal Norte Quito Sur), áreas metropolitanas de Barranquilla, Centro Occidente (Pereira), Bucaramanga, Valle de Aburrá (Medellín) y Cali serían las beneficiadas.

La entrada en operación de los proyectos ha sido de forma paulatina. En agosto de 2006 entró a operar el SITM de Pereira y en 2008 entró en servicio el de Cali. Para diciembre de 2009 entró a operar en Bucaramanga, y en el segundo trimestre de 2010 inició operaciones el de Barranquilla y el de Soacha, seguido en el tercer trimestre por el de Valle de Aburrá y hacia finales del año el de Cartagena.

Para apoyar dicha transferencia de los SITM y de acuerdo con lo señalado en el crédito de empréstito 7231-CO suscrito específicamente con el Banco Mundial, se conformó un grupo interno de trabajo adscrito al despacho del viceministro de Transporte para apoyar los proyectos cofinanciados por la nación. Este grupo realizó seguimiento y apoyo a los procesos de implementación de los sistemas masivos de transporte, específicamente en el área administrativa, financiera y contable; de obras y adquisiciones; de gestión social en reasentamientos; de comunicaciones; de gestión ambiental; y de seguimiento del proyecto.

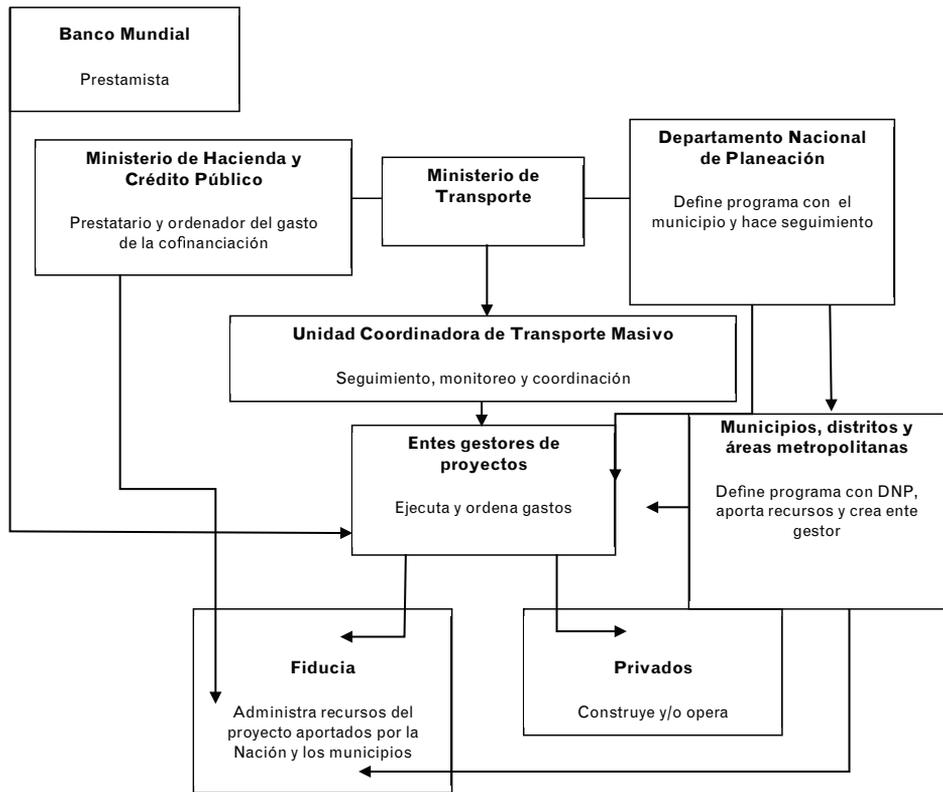
Este seguimiento se adelantó con el objeto de que las entidades gestoras de cada área metropolitana –que son empresas industriales y comerciales del orden público constituidas en cada ciudad con la importante tarea de implantar, planear y controlar el SITM en el área determinada– realizaran las actividades contractuales cumpliendo con las exigencias de la banca multilateral e incentivando la generación de capacidades institucionales para su sostenibilidad y operación (ver gráfico 2).

Uno de los actores principales del proceso fueron dichas entidades gestoras de los SITM, definidas en el documento de política número 3260 de 2003 del Conpes como los organismos encargados de planear, ejecutar, poner en marcha y controlar la operación de los SITM en cada municipio, distrito o área metropolitana, así como de asegurar un excelente servicio de transporte masivo al usuario.

El ente gestor es una sociedad por acciones constituida entre entidades públicas del municipio para ejercer la titularidad sobre el sistema integrado de transporte masivo de pasajeros SITM en su área de influencia.

En todas las ciudades anteriormente mencionadas se vienen adaptando proyectos de la misma naturaleza con intervenciones que se realizan en toda la sección vial –es decir, de paramento a paramento y con variables del entorno urbano–, técnicas similares de infraestructura y operación que de manera muy general se describen como la puesta

Gráfico 2. Relaciones interinstitucionales generadas en el desarrollo de la Política Pública Nacional de Transporte



Fuente: Ministerio de Transporte (Banco Mundial, sf)

en marcha de sistemas de buses de alta capacidad y de tecnología más limpia para atender rutas troncales; sistemas de buses de media y baja capacidad para atender rutas pretroncales y alimentadoras; infraestructura especializada (carriles exclusivos y preferenciales, estaciones de parada, estaciones intermedias, patios-talleres, portales y/o terminales); rutas y frecuencias ajustadas según la demanda; además de sistemas de recaudo y control.

La inversión de los sistemas integrados de transporte masivo en Colombia asciende a la suma de \$5.052 millones de dólares, de los cuales la nación, en tanto agente central de la transferencia, financia alrededor del 70% que equivale a \$3.061 millones de dólares y los entes territoriales (áreas metropolitanas), agentes encargados de la adaptación, aportan aproximadamente \$1.990 millones de dólares.

Con el fin de garantizar los aportes de la nación en la cofinanciación, el Gobierno nacional definió como alternativa adelantar operaciones de crédito con organismos multilaterales. En desarrollo de lo anterior, la nación, representada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, suscribió los contratos de empréstito 1659/OC-CO con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 7231-C con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y sus respectivos adicionales 7457-CO y 7739-CO; y el ya referenciado 7231-CO suscrito específicamente con el Banco Mundial.

Los determinantes en la transferencia de los SITM a las principales ciudades colombianas

Dentro de los principales determinantes en la transferencia de SITM a las principales ciudades colombianas se encuentran tres aspectos que fundamentalmente condicionaron la adaptación del BRT con tecnología de plataforma alta². El primero corresponde a la propia lógica de la *Policy Transfer*, el segundo a aspectos de orden financiero y el tercero se relaciona con intereses de orden político-económico.

En relación al primero, como se pudo ver en el aparte anterior, la decisión que llevó a implementar SITM en las ciudades colombianas no se adelantó en el plano local de dichas ciudades o áreas metropolitanas, sino que se estableció como estrategia a adaptar en la medida en que había sido *supuestamente* exitosa en otros contextos foráneos.

Bogotá marcó el camino de adaptación de este tipo de sistemas a las demás ciudades colombianas, sin tener en cuenta las diferencias de contextos y necesidades del transporte público en dichas capitales.

Personalmente estoy convencido de que las políticas que llevaron a introducir este tipo de sistema en Colombia ha sido una política estatal impulsada desde el Gobierno nacional, incluyendo el actual gobierno de Uribe, donde no se ha tenido en cuenta las necesidades del transporte masivo en el país. (Entrevista n° 1)

La experiencia bogotana, hoy por hoy fuertemente cuestionada tanto por sus usuarios como por sus autoridades, evidenció uno de

2. Los tres determinantes explicativos de la decisión que llevó a implementar SITM tipo *Bus Rapid Transit* con tecnología de plataforma alta se construyeron a partir de dos testimonios aportados por expertos. Dichos testimonios, recogidos a través de entrevistas semiestructuradas, fueron contrastados extrayéndose de ellos algunos apartes importantes, los cuales aparecen referenciados en el texto a continuación.

los problemas resaltados de manera recurrente en la literatura de la *Policy Transfer*. El desacople de contextos entre el de origen (Curitiba) y el de destino (Bogotá) no fueron considerados por los agentes de la transferencia. El colapso del sistema en la capital de la república se explica en buena parte por dichas diferencias contextuales. Esta misma problemática aparece en el contexto nacional, donde el contexto del transporte urbano en la capital de la república es bastante diferente al de las principales ciudades colombianas.

El segundo de los determinantes, el de orden financiero, corresponde a la pregunta de quién financiaría la transferencia de estos sistemas. Nuevamente, los condicionantes del tipo de sistema adaptado aparecen del centro hacia la periferia. La nación, o mejor el Estado en su nivel central, al financiar el 70% de las inversiones claramente determinaba el tipo de sistema transferir. Las ciudades colombianas tuvieron poco peso en esta decisión al ser cofinanciantes de un escaso 30%.

El sistema como tal, la financiación del proyecto en la infraestructura es 70/30, en donde el Gobierno nacional da el 70% y el Gobierno municipal el 30%; esto es para el 100% de la construcción de la infraestructura, este es un esfuerzo del sector público o Gobierno nacional. (Entrevista n° 2)

Adicionalmente, tendríamos que considerar en el orden financiero que la decisión respondió a un plano mucho más estructurado, donde los agentes nacionales de la transferencia se vieron condicionados por la banca multilateral, quien en últimas soportarían la financiación de la propuesta del BRT. Los empréstitos suscritos con el Banco Mundial, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y el Banco Interamericano de Desarrollo limitaron la autonomía de decisión de los agentes en el plano nacional.

De la mano de este determinante de orden financiero aparece un tercer determinante de orden político-económico que, a nuestro parecer, tuvo el mayor peso en el ejercicio de transferencia y posterior adaptación del BRT en Colombia. Los intereses políticos y económicos, tanto de los agentes de la transferencia como de las empresas proveedoras del sistema, influyeron de manera contundente en la decisión. La inversión de los sistemas integrados de transporte masivo en Colombia se estimaba inicialmente en \$5.052 millones de dólares. No siendo esta una cuantía menor, despertó el interés tanto de agentes como de firmas proveedoras que *no* consideraron tecnologías alternativas mucho más módicas que la del BRT con plataforma alta.

Yo estoy convencido que lo más importante era el elevado gasto público, que permitiría a un escaso número de proveedores de este sistema elevadas ganancias. Detrás de la decisión están los que producen los buses de plataforma alta y los constructores que producen la infraestructura de carriles exclusivos, estaciones de plataforma elevada y demás. Con todo esto ganan mucho dinero, desinteresándoles la calidad del sistema desde el punto de vista del pasajero. (Entrevista n° 1)

La inversión en este tipo de sistemas supone menores recursos en tiempos y montos de capital que otras tecnologías guiadas, como los trenes ligeros o subterráneos, donde la inversión se estima en \$10 millones de dólares por kilómetro construido. Estudios técnicos afirman que en promedio las ciudades latinoamericanas que adaptaron BRT invirtieron entre \$1 y \$6 millones de dólares por kilómetro (Lupano y Sánchez, 2009). Sin embargo, en Colombia, dicha inversión fue superior tanto en Bogotá como en las otras ciudades colombianas, supuestamente por su mayor capacidad relativa en comparación a las otras ciudades latinoamericanas. Cali, específicamente, invirtió más de \$13 millones de dólares por kilómetro, lo cual supera las inversiones de tecnologías guiadas. Estos montos fueron los que directamente incentivaron tanto a agentes como a firmas proveedoras del sistema en nuestro país.

Como se ve, los aspectos hasta aquí abordados contestan los interrogantes centrales planteados por la literatura de la *Policy Transfer* en relación a nuestro particular caso de estudio. Las líneas aquí aportadas develan *por qué y cuándo los actores participaron en la transferencia de la política de transporte urbano en Colombia, quién transfirió la política, qué se transfirió y de dónde son las lecciones aprendidas*. Avancemos hacia la caracterización de nuestro objeto de estudio para ir cerrando las respuestas a estas preguntas.

El SITM en Cali

Bajo el anterior marco de política y teniendo en consideración los determinantes técnicos y políticos anteriormente explicados, la solución aplicable para el área metropolitana de Cali sería la adaptación de un SITM de la misma naturaleza que TransMilenio, pero con un mayor alcance basado en el reordenamiento de las rutas de toda la ciudad y en la eliminación de la sobreoferta del servicio.

En los diferentes documentos oficiales se estimó que con dicha transferencia se llegaría a un impacto económico positivo valorado en una relación beneficio costo igual a 1,16. Con una tarifa equivalente a

la actual (\$0,8 dólares por viaje) se cubriría los costos de inversión en talleres, patios de operación, parqueaderos y terminales, además de contribuir a la sostenibilidad del sistema al soportar el mantenimiento de la infraestructura. El faltante necesario para cubrir la inversión en infraestructura sería cubierto con recursos públicos, vía empréstitos principalmente (DNP, 2008).

El Masivo Integrado de Occidente (MIO)³ es un SITM de pasajeros bajo la tecnología BRT de plataforma alta, operado por buses articulados con capacidad para 160 pasajeros, que pretende mejorar la calidad, la velocidad y la seguridad del transporte público de la ciudad de Cali.

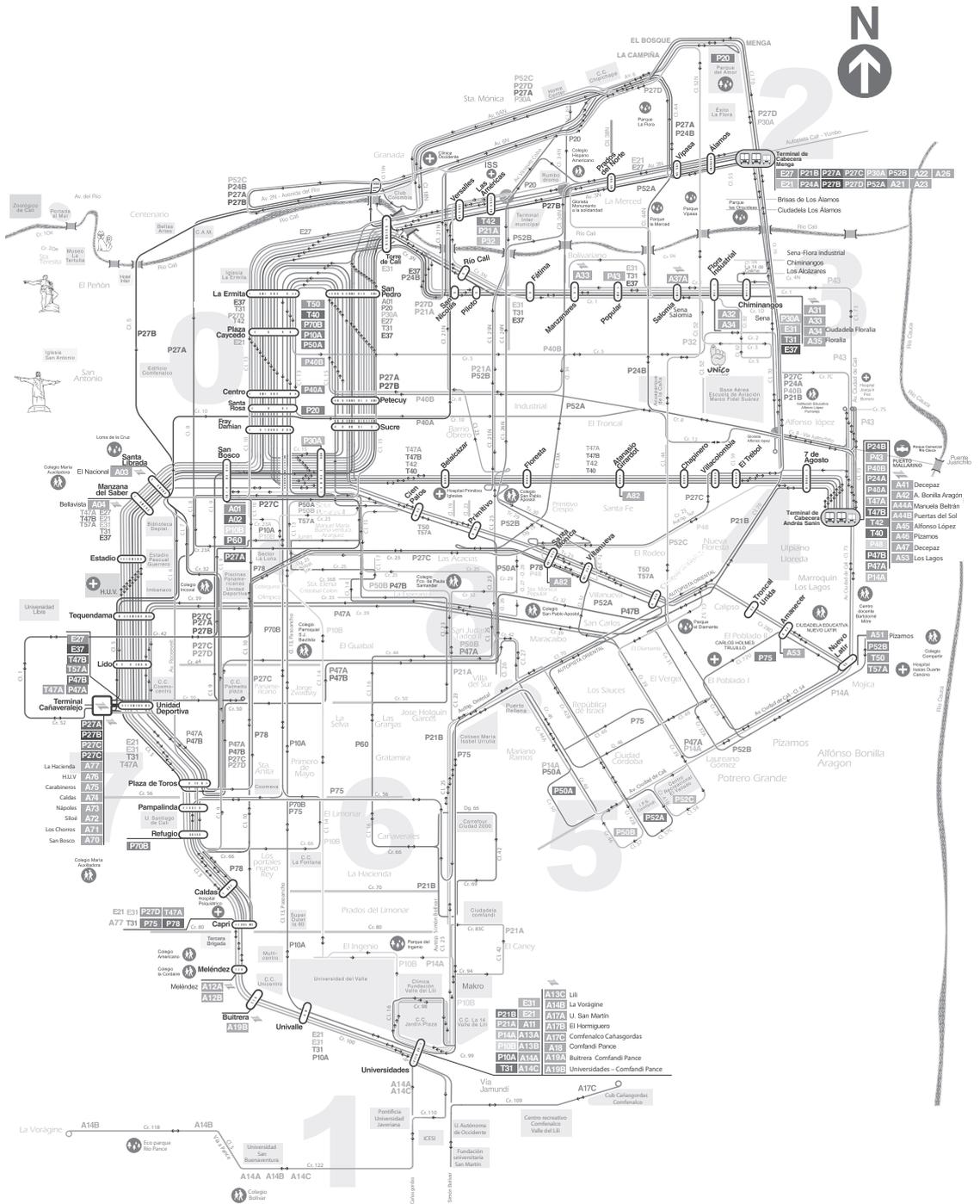
El área de influencia del sistema está conformada por el perímetro urbano de Cali (resolución 9847 del Ministerio de Transporte), en un trazado de 243 kilómetros. La infraestructura de este sistema tuvo un costo de \$308 millones de dólares y contempla la intervención vial de 49 km de corredores troncales, 78 km de corredores pretroncales y 116 km de corredores complementarios, la construcción de 77 estaciones en los corredores troncales, la provisión de 655 cobertizos en los corredores pretroncales y complementarios, la construcción de 31 puentes peatonales en los corredores troncales, la construcción y/o adecuación de diez puentes vehiculares en los corredores troncales, la adecuación de doce intersecciones en los corredores troncales y tres en los corredores pretroncales y complementarios, y la construcción de cinco terminales de cabecera y de cuatro terminales intermedios (ver gráfico 3).

La adaptación del MIO fue un proceso que inició en la década de los noventa, cuando el municipio de Cali adelantó el primer Plan Vial de Tránsito y Transporte. En 1991 se concluyó el estudio de prefactibilidad del Sistema de Transporte Público Colectivo de Cali. En 1996 se adelantó el estudio de prefactibilidad y rentabilidad técnico-económica, socio-ambiental y físico-espacial del SITM y su área de influencia. En 1997, a través del Conpes 2932 (25 de junio) se define el SITM para Cali (tecnología de Tren Ligero). En 1998 se crea Metro Cali S. A. (entidad gestora) a través de Acuerdo Municipal 016 del 27 de noviembre. En 2000 se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial de Cali, a través del Acuerdo Municipal 069 del 26 de octubre.

Ya para el año, 2001 la Unión Temporal Schroders-Corfivalle, con financiación del Departamento Nacional de Planeación y a través de

3. Los aspectos que se resaltan a continuación fueron extraídos de documento oficiales elaborados por Metro Cali S. A. (entidad gestora del MIO). La información se encuentra disponible en línea en http://www.metrocali.gov.co/mio_index.htm. Fecha de consulta: marzo 28 de 2011.

Mapa de rutas MIO, 2013



Fuente: Metro Cali S. A., http://www.metrocali.gov.co/mio_index.htm

estudios técnicos determinó que la alternativa de buses articulados representaba la mejor opción de transporte masivo. En 2002, el Conpes n°3166 (23 de mayo) cambió de tecnología del SITM para Cali apoyando la implementación de buses articulados de plataforma alta. En ese mismo año, mediante resolución 049, la Comisión de Presupuesto del Concejo Municipal de Cali autorizó las vigencias futuras para la financiación del SITM en la ciudad. En el año 2003 se incluye el SITM para Cali en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 (Ley 812 de junio 26). En 2004 se incluye el Proyecto SITM-MIO en el Plan de Gobierno de Apolinar Salcedo Caicedo y se inicia la fase de construcción y adaptación.

En cuanto a su infraestructura, el MIO está compuesto por corredores troncales con carriles segregados y preferenciales destinados, en forma exclusiva, para la operación de buses de alta y mediana capacidad. La red de corredores troncales se encuentra integrada con las redes de corredores pretroncales y complementarios o alimentadores, en donde operarán servicios con vehículos de menor capacidad, para asegurar un cubrimiento que se ajuste más a las tendencias de movilidad de la ciudadanía (ver gráfico 3). La operación y control se realiza con el apoyo de un centro de operaciones, donde se procesa la información suministrada por los buses y las estaciones del sistema para realizar ajustes, en tiempo real, a la operación.

Todo el sistema se compone de los siguientes elementos a nivel operacional: (i) la infraestructura, que comprende la edificación de terminales (de cabecera e intermedias), paraderos y la adecuación de los corredores y vías exclusivas, y que además está a cargo del titular MetroCali S. A., que a su vez depende financieramente del municipio; (ii) los buses, operados y mantenidos por el sector privado, cuentan con una capacidad de 160 pasajeros en el caso de los vehículos articulados (los que transitan por los corredores troncales) y de 90 pasajeros para los buses padrón (operadores de rutas alimentadoras); y (iii) los equipos de recaudo, administrados también por concesión privada y de manera independiente a los operadores.

El proyecto contempla, en su primera fase, 27,8 km de corredores troncales, 150,5 km de corredores pretroncales, cuatro estaciones terminales (Puerto Mallarino, Lili, Cañaveralejo y Calima) y cubrirá el 46% de la demanda de transporte. En su segunda fase se tiene previsto la construcción de 10,9 km de corredor troncal, 92,5 km de corredores pretroncales y siete estaciones terminales, logrando dar cobertura al 94%. Igualmente contará con puentes peatonales, intersecciones a desnivel, 50 km de corredores de ciclo-rutas que alimentaran las terminales de cabecera y estaciones de integración intermedia.

De esta manera el MIO busca proporcionar una solución unificada a los crecientes requerimientos de movilidad de pasajeros en la ciudad y su área de influencia inmediata, promoviendo un desarrollo mejorado de la economía local y avanzando gestiones para lograr efectos favorables sobre el medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes (DNP, 2008).

En la actualidad, aunque el sistema opera parcialmente en la medida en que no se ha implementado en su totalidad las cuatro fases del proyecto, aspira generar, según Metro Cali S. A., una serie de beneficios de orden social, ambiental, económico y físico-espaciales, entre otros, los cuales, en términos generales, mejorarán la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Dentro de los beneficios sociales destaca la empresa la reducción de la accidentalidad; la eliminación de la guerra del centavo; y la desmarginalización, en tanto acceso real y rápido a la infraestructura de la ciudad –hospitales, universidades, estadios, oficinas públicas y otros espacios–, favoreciendo al 79% de la demanda total de transporte público y el 100% de la población de estratos 1, 2 y 3 que usa este tipo de transporte. En cuanto a los beneficios medioambientales, el sistema pretende reducir el 39% de las emisiones de monóxido de carbono, el 32% de las emisiones de óxido de nitrógeno y el 8% de la emisión de compuestos volátiles.

Dentro de los beneficios económicos se consideran el ahorro en los tiempos de viaje y la generación de aproximadamente 16.500 empleos temporales y 6.700 empleos directos en los diferentes niveles de la operación.

Por último, frente a los beneficios físico-espaciales, el SITM pretende una cobertura espacial del 97% y propende por el mejoramiento urbano, paisajístico y arquitectónico de la ciudad, generando un mayor índice de zonas verdes y espacio público por habitante, e impulsando la renovación urbana integral. Adicionalmente, se pretende mejorar la movilidad peatonal y de otros medios, recuperando 460.000 m² de andenes y separadores, y facilitando el acceso al SITM para las personas discapacitadas.

Los problemas de la adaptación del MIO⁴

Una de las situaciones problemáticas en la adaptación de un sistema

4. Los aspectos que se discuten a continuación como problemáticos fueron extraídos de las dos entrevistas realizadas el mes de marzo de 2010 en Cali a los informantes claves referenciados anteriormente.

foráneo fueron las notorias diferencias de contexto entre Bogotá y Cali. Bogotá, de lejos, es una ciudad disímil a Cali, que aparece en el grupo de las de más de 600.000 habitantes según el referente de la política pública. Las problemáticas de transporte público y movilidad en la capital son bastante diferentes, ya que Bogotá se enfrenta a dinámicas propias de las grandes urbes, lo que no sucede con el transporte público de pasajeros en Cali.

Este es un aspecto problemático de la transferencia: equiparar problemáticas disímiles. El criterio, además de ser arbitrario (600.000 habitantes), no se corresponde con la especificidad sustancial e histórica del transporte urbano de pasajeros en Cali y su área metropolitana.

Relacionado con este tema de la transferencia habría que resaltar que, como todo proceso de *Policy Transfer*, no fue propiamente democrático, al punto que ni las propias autoridades de la ciudad, como ya se mostraba, tuvieron participación en la decisión. La misma respondió más a lógicas de poder que históricamente han recaído en el nivel central en Colombia e inclusive un poco más estructuradas bajo la determinación de los organismos multilaterales que financiaron la transferencia tales como el Banco Mundial, el BIRF y el BID.

La banca de inversión en el año 2002 comenzó a hacer los estudios y determino que habían dos instancias para Cali: era tren ligero o era BRT. Se decidió por esta última. ¿Por qué razón? Porque resulta que ya estaba en Colombia en desarrollo y en la implementación del TransMilenio que es un *Bus Rapid Transit* (BRT) basado en una experiencia de Curitiba, Brasil. (Entrevista n° 2)

La ciudadanía en general también estuvo ausente de la decisión de adaptar el SITM. Durante este proceso no se establecieron foros públicos ni tampoco se informó adecuadamente sobre alternativas al sistema que se instauraría finalmente.

No, no hubo una discusión pública al respecto y tampoco en los medios de comunicación se reflejaron las alternativas. El periódico local *El País* nunca publicó elementos referentes a la alternativa de la tecnología de buses de piso bajo, lo cual refleja el desinterés de abrir una discusión pública sobre el tema. Yo diría que las decisiones se han tomado en Bogotá, por parte de los gremios que toman las decisiones al respecto, por ejemplo en el Consejo Conpes. Entonces, no hubo una discusión pública sobre el tema y sobre las alternativas, fue una decisión entre técnico, tecnólogos y políticos del nivel nacional, donde la influencia local fue nula. (Entrevista n° 1)

Las autoridades públicas de la ciudad, al ver limitada su capacidad de decisión, no evaluaron tecnologías alternativas de SITM que pudieran haber sido más adecuadas a las necesidades de Cali, como por ejemplo el propio BRT pero con buses de plataforma baja.

Básicamente, cuando la banca de inversión revisa la experiencia nacional que era el TransMilenio y la referencia era Curitiba, se decidió por la plataforma alta ya que en estas dos ciudades opera la plataforma alta. (Entrevista n° 2)

Yo empecé mi investigación sobre el Transporte Colectivo Urbano en Cali hacia finales de 1999. En septiembre de 2001 tuve mi primera cita con el entonces presidente de MetroCali. En esta reunión yo les presenté los resultados de mi investigación, dentro de los cuáles se mostraba la utilidad de los buses de piso bajo. Desde entonces todos los presidentes de Metro Cali S. A. han conocido sobre las diferencias y ventajas del sistema de buses de piso bajo con los de plataforma alta. Desafortunadamente no hubo ningún interés por parte de Metro Cali S. A. en dicho sistema, ni el presidente ni el consejo que lo acompaña se interesaron. Un consejo integrado, por supuesto, por personas que hacen parte del Gobierno nacional. De la misma forma, yo he enviado documentos a personas integrantes del Gobierno nacional, a ministros de Transporte y a ministros de Medio Ambiente, quienes tuvieron conocimiento de tales ventajas tecnológicas de un sistema sobre otro, pero ellos no se interesaron principalmente por intereses de orden económico relacionados con la implementación de sistemas de plataforma alta. (Entrevista n° 1)

Las diferencias de las características de un sistema BRT con tecnología de plataforma alta y baja son enormes, no sólo en costos de implementación sino en los aspectos técnicos de cada uno.

La tecnología de buses de plataforma alta con buses articulados que se mueven en carriles exclusivos requiere la construcción de estaciones donde los buses recogen a los pasajeros a una altura de un metro del nivel del carril. Además opera con buses pesados que requieren la reconstrucción y el reforzamiento permanente de los carriles exclusivos para soportar el excesivo peso de los buses. Por su parte, los buses de piso bajo corresponde a una tecnología usada hace más de treinta años en las principales ciudades europeas, que se caracterizan por tener la entrada a la altura del andén y los pasajeros se mueven al mismo nivel para llegar a las sillas. Los buses de piso bajo son menos pesados y el sistema permite la utilización de buses comunes adecuados para 50 o 100 pasajeros. Los buses dentro del

sistema de piso bajo pueden llegar a movilizarse en carriles ya existentes, sin la necesidad de construir o reconstruir troncales exclusivas y sin la necesidad de construir estaciones cerradas con plataformas de un metro de altura. Esta característica de los buses de piso bajo hace que sean mucho más versátiles y en su implementación requieren una inversión pública mucho menor, casi nula en comparación con la implementación del sistema de plataforma alta y carriles exclusivos puesta en marcha en Bogotá con TransMilenio y seguida por las principales ciudades donde se ubica Cali con el Sistema de Transporte Masivo denominado MIO.

Otra de las características de los buses de plataforma alta es que poseen escaleras necesarias para recoger pasajeros en las pretroncales, donde no hay estaciones cerradas con plataformas. Una consecuencia inevitable de esta cuestión es que configura un sistema excluyente socialmente hablando, ya que estos buses, particularmente en Cali, no pueden ser utilizados por personas discapacitadas, madres que lleven en coches a sus bebés o personas que por su tamaño u obesidad no puedan acceder a los buses a través de dichas escaleras. (Entrevista n° 1)

Cuando el Gobierno nacional contrató a la banca de inversión, ellos hicieron todos los estudios. Una de las partes de la cama baja es que precisamente los buses tienen una restricción en la altura y exige que el pavimento tenga una muy buenas especificaciones en cuanto a pendientes transversales y longitudinales, que las vías no las tienen. Aparte de eso, los vehículos son mucho más costosos. El de cama baja versus el de plataforma alta como tal exige unas inversiones mayores en esa parte. Esa era otra de las consideraciones, el porqué una cama baja acá es mucho más complicada porque nuestras vías no tienen toda la perfección que se requiere para este tipo de elementos. (Entrevista n° 2)

Los costos de implementación de dicho sistema de plataforma alta fue otra de las problemáticas a resaltar en Cali. Mientras Metro Cali S. A. como entidad gestora hablaba de una inversión inicial de \$340 millones de dólares, la realidad desbordó dicha cifra y en la actualidad ya presenta sobrecostos cercanos a ese valor inicial; es decir, el costo real hoy por hoy supera los \$650 millones de dólares y, según los expertos, puede llegar a superar los \$1.000 millones de dólares al final de su implementación: tres veces más de lo presupuestado.

Inicialmente, el 70% representó \$240 millones de dólares y el 30% representó \$95 millones de dólares; esto sumaba \$340 millones. Para una ciudad que no se le hace una inversión en años, el Gobierno

nacional dijo: “yo le quiero dar a usted \$240 millones de dólares para que usted, ciudad, lo haga”. Se tenía que aprovechar porque el Gobierno dijo “o la hacen bajo mis condicionamientos o le doy la plata a otro lado”. Entonces se hizo bajo el condicionamiento de la inversión, luego nos adicionaron como \$140 millones de dólares y luego nos dieron \$200 millones de dólares más. (Entrevista n° 2)

Si uno analiza los costos del sistema, el MIO va a costar más de \$1.000 millones de dólares, para tener finalmente 40 km de rutas troncales, lo cual es excesivamente costoso para un servicio bastante deficiente, como ya se pudo observar en su primer año de operación. (Entrevista n° 1)

Relacionados con los sobrecostos, por supuesto, aparecen los sobretiempos que para el caso del MIO se calculan alrededor de los dos años. Esta problemática genera consecuencias indeseadas de la propia transferencia de política. Al tardarse tanto tiempo, la implementación del MIO (seis años hasta el momento) incentiva dramáticamente el traslado de pasajeros del sistema público hacia vehículos particulares (automóviles y motocicletas).

El problema de un sistema de transporte de *Bus Rapid Transit* de plataforma alta que requiere de troncales exclusivas reforzadas y construcción de estaciones cerradas es que la construcción requiere mucho tiempo. La experiencia en Cali y en las demás ciudades es que tarda más años de lo previsto...

En estos años de construcción y en los que faltan, la ciudad continúa llenándose de vehículos particulares (carros y motos). Esta es una de las grandes tragedias de este tipo de sistema, la larga duración de la construcción motiva, obliga a las personas trasladarse hacia el transporte privado, lo cual es un grave problema porque los que llegan a utilizar alguna vez automóvil o motocicleta muy difícilmente regresan al transporte masivo. (Entrevista n° 1)

Como se observa, los problemas de adaptación del sistema en Cali fueron principalmente de contexto, democratización del proceso, sobrecostos, sobretiempos y revisión o estudio de alternativas que fueron descartadas por parte de los agentes encargados de la transferencia desde el nivel central, los cuales terminaron imponiendo una decisión de acuerdo a intereses de orden fundamentalmente económico y político.

Los problemas de operación del MIO

A casi cuatro años de operación parcial del sistema se puede evidenciar

una serie de elementos problemáticos relacionados con su funcionamiento. La relevancia de estos aspectos adquiere fuerza en la medida en que dichos problemas pueden llegar a ser corregidos en las fases que aún quedan por implementarse. En la actualidad, el sistema se encuentra en su etapa preoperativa y presenta una serie de situaciones a corregir.

Básicamente, la línea del cronograma del proyecto tiene tres fases. El sistema contractualmente para la concesiones de operación hay tres etapas: la etapa preoperativa, la de operación regular y la de reversión. La primera dura desde la fecha de la firma del acta de inicio hasta una fecha espacial, en la que se tienen que cumplir cuatro condicionamientos... luego viene la etapa de operación regular que dura 24 años... y luego vienen tres meses en la cual, después de 24 años, la administración decide si sigue con los mismos operadores o saca más. (Entrevista n° 1)

Dentro de los principales problemas resaltaremos en primer orden la percepción de los usuarios del sistema, quienes fueron sondeados por el diario *El País* con motivo del primer año de funcionamiento del MIO. En el mismo participaron 1.445 usuarios. Según dicho sondeo, las demoras de los alimentadores, el sobrecupo y la falta de buses son los principales problemas que enfrentan los caleños al hacer uso del MIO (ver gráfico 4).

En este primer año han habido muchas deficiencias del MIO. Desde el punto de vista de los pasajeros se puede ver una cantidad de quejas que han sido recogidas en el espacio “Cali, cómo vamos”. En términos generales es un sistema lento con poca fluidez de buses, los cuales tardan demasiado tiempo en circular y cuando aparecen en

Gráfico 4. ¿Cuáles son los principales problemas que usted encuentra al hacer uso del MIO?

Irrespeto por las sillas exclusivas	5,470%
El sobrecupo	35,717%
La falta de buses	22,915%
La falta de civismo	7,067%
La frecuencia con la que pasan los alimentadores	21,800%
Otros	7,060%

Fuente: *El País*, febrero 21 de 2010.

las estaciones pasan muy ocupados, lo cual impide a otros pasajeros ingresar a los buses. El sistema no está calculado como debería ser. La puntualidad de los buses no está garantizada. (Entrevista n° 1)

Adicionalmente a los problemas resaltados por los usuarios, que coinciden con la percepción de uno de los expertos entrevistado, existen otra serie de inconvenientes de orden técnico y financiero en la operación del MIO.

En los aspectos técnicos, aunque Metro Cali S. A. habla de una cobertura territorial proyectada del 72% de la ciudad, esta solo se logrará cuando el proyecto se encuentre totalmente implementado: “en el año 2004, que se terminaron los estudios, se determinaba que el MIO iba a tener una cobertura del 72% de la ciudad e iba estar estructurado en tres fases” (Entrevista n° 2).

En la actualidad es precisamente el tema de cobertura territorial de la ciudad un reclamo constante por parte de los usuarios, quienes al identificar esta deficiencia del SITM se trasladan hacia el sistema tradicional de transporte público colectivo que actualmente opera en paralelo con más de 3.000 vehículos entre buses y busetas.

Hoy, a fecha de marzo de 2010, nuestra meta como tal eran 1.471 vehículos porque esto se enlazó a una declaratoria de operación... en teoría nosotros deberíamos tener 1.471 vehículos fuera de la ciudad (de los antiguos 5.000) y ya llevamos más de 1.900 vehículos, o sea que nosotros hemos ido tratando de cumplir. (Entrevista n° 2)

Otra de las quejas generalizadas es que la estructura de rutas no es adecuada para la demanda, por eso siguen existiendo buses del sistema de transporte público colectivo tradicional y muchas personas prefieren este viejo sistema al decidir transportarse en los buses colectivos que existían antes de la entrada del MIO, ya que les lleva más directo de sus casas a sus destinos. (Entrevista n° 1)

Relacionado con estos aspectos técnicos de cobertura aparece otro aspecto central de orden financiero. Tal y como lo muestra el anterior testimonio, los usuarios que ya identificaron las deficiencias de cobertura territorial por parte del actual sistema han venido desplazándose hacia el sistema tradicional, lo que ha generado una menor demanda a la esperada por parte de la entidad gestora del SITM.

Esta situación objetiva convierte al actual sistema en inviable por ser insostenible financieramente hablando. Esta problemática es reconocida incluso por las propias autoridades de dicha entidad gestora.

Desde el punto de vista de la operación y como consecuencia de estas deficiencias, el número de pasajeros está muy por debajo de las proyecciones estimadas de demanda que se habían calculado desde MetroCali. El sistema en este momento debería estar transportando un 30% más de personas para cubrir los costos de operación. Como se sabe, en estos sistemas los operadores reciben un valor fijo por kilómetro recorrido y los ingresos de MetroCali están por debajo de este valor fijo. Esto quiere decir que MetroCali solo está pagando una parte a los operadores y el resto se está endeudando. Entonces, ¿de dónde obtienen el dinero? Eso no es problema de los operadores sino de MetroCali.

Lo anterior quiere decir que el sistema es financieramente inviable, porque la demanda está muy por debajo de lo proyectado, lo cual puede, al mediano y largo plazo, quebrar a MetroCali o al propio municipio. (Entrevista n° 1)

Para el momento actual se había proyectado una demanda del 48% y en este momento estamos en el 21%, aunque en Cali nosotros vamos por el 100% de la demanda a diferencia de los sistemas actuales en Colombia. (Entrevista n° 2)

finalmente, mientras se alcanzan las metas propuestas de 72% de cobertura territorial de la ciudad y 100% de la demanda, el SITM en Cali deberá realizar ajustes de cara a mejorar los actuales problemas en la operación.

La «Policy Transfer» en cuestión: lecciones aprendidas en la adaptación de la política pública de transporte masivo en Cali

La implementación de los sistemas masivos de transporte urbano en Colombia responde a una lógica de transferencia de políticas públicas. La transferencia de la tecnología del BRT con plataforma alta se constituyó como la principal estrategia gubernamental para atender los desafíos que genera el transporte urbano en nuestras áreas metropolitanas.

Bogotá, con TrasMilenio, allanó el camino de adaptación de un modelo que emergió prístinamente en Curitiba, Brasil. Bajo los determinantes de la banca multilateral (BM, BIRF y BID), en tanto organismos financiadores de la transferencia, las autoridades nacionales, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, decidieron la adaptación de un sistema foráneo que pretendía dar respuesta a las necesidades particulares del transporte masivo de pasajeros en nuestro país. Posteriormente, el modelo del BRT sería transferido a las principales ciudades colombianas.

Tras describir y explicar los principales aspectos relacionados con la política pública de transporte urbano, se lograron establecer los determinantes que motivaron la transferencia de este particular sistema a las principales ciudades colombianas, haciendo énfasis en la experiencia de adaptación del área metropolitana de Cali y evidenciándose los principales problemas de su operación a cuatro años de funcionamiento.

La experiencia inicial de TransMilenio en Bogotá, hoy por hoy fuertemente cuestionada tanto por usuarios como por sus propias autoridades, marcaría el camino equivocado a seguir de transferencia de un sistema no homologable con la especificidad de las problemáticas del transporte urbano de las denominadas ciudades intermedias en Colombia, entendiéndose como diferente el problema de movilidad para una urbe de más de 7 millones de habitantes como Bogotá, a los problemas de las ciudades intermedias con población entre 600.000 mil y 3 millones de habitantes.

Aunque coincidimos con los diagnósticos realizados por las principales autoridades del transporte público de pasajeros en Colombia, diferimos con la respuesta única transferida a las principales ciudades colombianas.

Con base en la evidencia empírica recogida a través del proceso investigativo, se logró ver que el sistema tipo BRT con tecnología de plataforma alta no fue la decisión más acertada a transferir para corregir las necesidades del transporte urbano de Cali. Como se evidenció, no era la propuesta más eficaz. Las autoridades de la ciudad desafortunadamente tuvieron muy poco que ver en la decisión de la puesta en marcha de dicha tecnología.

Mientras se alcanzan las metas propuestas por el SITM, Cali deberá realizar ajustes de cara a mejorar los actuales problemas en la operación. Una de las alternativas para corregir dichas problemáticas deberá considerar la propuesta de complementar el actual sistema con tecnología de plataforma baja. Si se aprovechan las ventajas de esta tecnología, pueden llegar a subsanarse problemas de estructuración y articulación de rutas logrando una mayor cobertura territorial, inclusive superior a la esperada y, por supuesto, al crecimiento de la demanda del actual sistema, lo que subsanaría las deficiencias de orden financiero del sistema.

El BRT con tecnología de plataforma baja es un sistema cuyos beneficios ya han sido probados en muchas ciudades del mundo. Cali, desafortunadamente, no puede echar marcha atrás con la infraestructura que adecuó bajo la tecnología de plataforma alta. Sin embargo, sí puede llegar a complementar la actual infraestructura con la tecnología de plataforma baja.

El argumento más poderoso a favor de esta última tecnología paradójicamente es recogido por los propios documentos oficiales que califican la construcción de nueva infraestructura como insostenible en el largo plazo. Las propias autoridades nacionales reconocen que dicha nueva infraestructura implica unos costos de inversión enormes frente a la limitada capacidad de pago de los municipios. Así mismo, la velocidad de construcción de estas obras no es consistente con el ritmo de crecimiento del número de vehículos que ingresan en el sistema, lo cual representa una importante carga financiera para las ciudades, profundizando mucho más sus restricciones fiscales.

Considerar entonces la tecnología de plataforma baja además de coadyuvar a subsanar las actuales problemáticas de operación del MIO puede llegar a materializar un ahorro de escasos recursos públicos, permitiendo alcanzar mayores niveles de eficiencia al SITM en la ciudad y convirtiendo a Cali, quizás, en la primera área metropolitana de Latinoamérica con un sistema de tecnología híbrida que responda de la manera más adecuada posible al conjunto de necesidades de sus habitantes.

Bibliografía

- Banco Mundial. “Transporte a escala humana. La experiencia del Ministerio de Transportes de Colombia: Proyecto Nacional de Transporte Urbano, sf. Tomado de http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/ResumenCasoColombia_esp_vf.pdf. Fecha de consulta: marzo 21 de 2010.
- “Ciudades en movimiento. Revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial”, 2002. Tomado de http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/Resources/spanish_cities_on_the_move.pdf. Fecha de consulta: junio 3 de 2010.
- Bennett, C. y J. Howlett. “The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change”, *Policy Sciences*, 25, 1992, pp. 275-294.
- Bozeman, Barry. “Technology transfer and public policy: a review of research and theory”, *Research Policy*, 29, 2000, pp. 627-655.
- Conde, Carlos. “Policy transfer in the EU: a model for MENA countries?”, “Approaches and methodologies for the assessment and transfer of best practices in governance and public administration”, Túnez, junio de 2005. Tomado de <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpano30445.pdf>. Fecha de consulta: diciembre 10 de 2010.
- Culebro, Jorge. “Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa”, *Revista Venezolana de Gerencia*, a. 13, n° 44, octubre-diciembre de 2008, pp. 531-542.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). “¿En qué invierte el Estado colombiano? Los grandes proyectos de inversión del Estado comunitario en 2008: Sistema Integrado de Transporte Masivo para Santiago de Cali – MIO

- (Masivo Integrado de Occidente)”, 2008. Tomado de http://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0027037650000.pdf. Fecha de consulta: marzo 15 de 2010.
- “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo. Seguimiento”. Documento Conpes 3368 de agosto 1 de 2004.
- “Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros”, Documento Conpes 3167 de junio 24 de 2002.
- Dolowitz, David. “Who learns from whom: a review of the policy transfer literatura”, *Political Studies*, 44 (2), 1996, pp. 343-357.
- y David Marsh. “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy Administration*, vol. 13, n° 1, enero de 2002, pp. 5-24.
- R. Hulme, M. Nellis y F. O’Neal. *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham, Open University Press, 2000.
- Dussauge, Mauricio. “From lesson-drawing to Bounded-transfer: Bridging policy transfer and institutionalist approaches” (mimeo), 14th International Research Society for Public Management Conference. The Crisis: Challenges for Public Management, Berna, Suiza, abril 7 de 2010.
- “La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, n° 2, 2009, pp. 439-495.
- Evans, M. *Policy Transfer in Global Perspective*, Burlington, Ashgate Publishing, 2004.
- y J. Davies. “Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective”, *Public Administration*, vol. 77, n° 2, 1999, pp. 361-385.
- Glaeser, E., M. Kahn y J. Rappaport. “Why do the poor live in cities?: The role of public transportation. *Journal of Urban Economics*”, 2007. Tomado de <http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2958224/why%20do%20the%20poor%20live%20in%20cities.pdf?sequence=2>. Fecha de consulta: mayo 30 de 2010.
- Levi-Faur, David y Eran Vigoda-Gadot. “The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations: Some Characteristics of a New Order in the Making”, sf. Tomado de http://poli.haifa.ac.il/~levi/levifaurvigoda/docs/authors_intro.pdf. Fecha de consulta: agosto 3 de 2010.
- Lupano, Jorge y Ricardo J. Sánchez. *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*, Santiago de Chile, Cepal, 2009.
- Martínez, Roberto. “El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: La transferencia de políticas y las instituciones”, sf. Tomado de http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEQ_004.pdf. Fecha de consulta: septiembre 10 de 2010.
- Ministerio de Transporte. Plan Estratégico de Transporte 2003-2006, 2003. Tomado de <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/colombia/federal/transporte/pnd-2003-2006.pdf>. Fecha de consulta: julio 12 de 2010.

- Moller, R. *Transporte urbano y desarrollo sostenible en América Latina: el ejemplo de Santiago de Cali*, Cali, Editorial Universidad del Valle, 2006.
- “Gestión ambiental del transporte urbano bajo criterios de desarrollo sostenible”, en *Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente*, 2 (2), 2005.
- “Una propuesta de mejoramiento del transporte público colectivo en Santiago de Cali”, *Ingeniería y Competitividad*, 3 (1), 2001.
- Moller, R, D. Beltrán y F. Jiménez. *Transporte urbano sostenible y calidad de vida para los municipios de Colombia*, Cali, Editorial Universidad del Valle, 2009.
- *La alternativa para el transporte público colectivo en Colombia*, Cali, Editorial Universidad del Valle, 2004.
- Nickson, Andrew. “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 24, octubre de 2002.
- Pal, Leslie A. *Exporting Policy Models: The Role of International Governmental Organizations*. Carleton University, Ottawa, School of Public Policy and Administration, 2006.
- Pollitt, Christopher. “Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, n° 3, 2003.
- Reinholde, Iveta. “Policy Transfer in Public Administration: How it Works in Practice”, *Viešoji Politika Ir Administravimas*, n° 16, 2006.
- Rose, R. *Lesson-Drawing in Public Policy*, New Jersey, Chatman House, 1993.
- “What is Lesson Drawing”, *Journal of Public Policy*, 11 (1), 1991, pp. 1-22.
- Rubio, Eulalia. “Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas”, *Revista GAPP*, n° 25, septiembre-diciembre de 2002.
- Stone, Diane. “Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalisation’ of Policy”, *Journal of European Public Policy*, 11:3, junio de 2004. pp. 545-566.
- “Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas”, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, CSGR Working Paper n° 69/01, abril de 2001.

Entrevistas realizadas

- Entrevista n° 1, realizada el 11 de marzo de 2010 al profesor Rolf Möller de la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Valle.
- Entrevista n° 2, realizada el 12 de marzo de 2010 al ingeniero Yesid Tello, actual jefe de operaciones del Masivo Integrado de Occidente (MIO).

FECHA DE RECEPCIÓN: 28 DE AGOSTO DE 2011
FECHA DE APROBACIÓN: 5 DE MARZO DE 2012

México: el abstencionismo en democracias incipientes

HENIO MILLÁN

Investigador de El Colegio Mexiquense A. C. Doctor en Ciencias Sociales, master en Economía y licenciado en Historia. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, México.

Mexico: Abstencion in emerging democracies

Resumen

El abstencionismo en México es de un tipo distinto al que imperaba durante el régimen de partido hegemónico. Responde, fundamentalmente, al desencanto que la ciudadanía ha experimentado con la forma que ha asumido la democracia en México. Las expectativas que esta había erigido fueron frustradas en virtud de la persistencia de la pobreza, la parálisis de la modernización, la falta de representatividad de la élite política y el deficiente desempeño de los gobiernos democráticos. Ello ha conducido a la decepción de sus principales promotores, los actores modernos, en la medida en que buena parte del impulso a este régimen sembró expectativas tendentes a destrabar la anomia que desvincula el esfuerzo y el bienestar.

Palabras claves: abstencionismo, modernización, democracia, desencanto, México.

Abstract

Abstention in the new Mexican democracy is different of the other that prevail during the hegemonic party regime. It obeys, basically, to the discontent lived by citizenship with the shape democracy has adopted in Mexico. Expectations this regime woke up were frustrated because the poverty persistence, the paralysis of modernization, the low level of representativeness of political elite and the bad performance of democratic governments. All this has conducted to disillusion of its main promoters, the modern actors, because a good part of the support to this regime seeded expectation toward a brake down with the anomia that unlink effort and welfare.

Key words: Abstention, Modernization, Democracy, Disillusion, Mexico.

EL ABSTENCIONISMO se fue profundizando en México a medida que el viejo régimen de partido hegemónico fue perdiendo una de sus principales bases de legitimidad: un esquema de representación corporativa que sustituía, minimizaba y subordinaba al más elemental de todo sistema político democrático: las elecciones. La maquinaria de movilización, la compra y coacción del voto, por no mencionar los múltiples eventos de fraude comicial, arraigaron la idea de invencibilidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que terminó por alejar a los votantes de la urnas. Por tal razón, la larga, sinuosa y a veces trágica lucha por la democracia tuvo en las elecciones limpias y equitativas su principal símbolo de este tipo de régimen. Que los “votos contaran y se contaran”, como se decía en las vísperas de la alternancia del año 2000, resumía las aspiraciones ciudadanas en torno a la vida democrática. ¿Un concepto muy restringido? Sin duda. ¿No contemplaba la democratización del Estado ni la inclusión participativa en el proceso de toma de decisiones? No. Esas eran demandas circunscritas a académicos, las ONG, intelectuales y periodistas; no del resto de la ciudadanía. Para ella, la reforma de las instituciones, el buen gobierno, la modernización del país y la reducción de la pobreza no serían más que un corolario de este cambio en terreno comicial.

Sin embargo, después de que se instituyeron organismos y procedimientos que garantizaban la limpieza y efectividad de las elecciones, los votantes no respondieron con una mayor asistencia a las casillas. ¿Cuáles son las razones que explican este tipo de comportamiento? Abonar con algunos elementos a la respuesta correcta es el propósito central de estas líneas. La hipótesis central es que el abstencionismo reciente representa el descontento con la forma que ha asumido la democracia porque las expectativas, desde distintos frentes sociales y políticas, se han visto frustradas.

Estas simples ideas serán demostradas en este ensayo mediante el análisis de una encuesta realizada quince días después de la elección federal de 2009, auspiciada por el IFE. Los encuestados fueron 1.200 personas mayores de 18 años y repartidos en todo el territorio nacional. Las entrevistas se verificaron en el domicilio.

Este ensayo está dividido en dos secciones generales. En la primera se detectan los determinantes del abstencionismo y se estima la probabilidad de abstenerse para cada uno de ellos; en la segunda se intenta encuadrar esos determinantes en un marco lógico que dé cuenta de la conducta del nuevo abstencionista.

Determinantes generales del abstencionismo en México

La técnica general utilizada consiste en estimar una ecuación logística, que tiene al abstencionismo como variable dependiente y a un factor determinado como variable explicativa. La primera se construye con las respuestas que los encuestados emitieron a la pregunta sobre si votaron o no en la pasada elección. Así se construye una variable dicotómica, que asume el valor de cero si el individuo no asistió a las urnas y de uno si sufragó por algún partido o si anuló su voto. La segunda es medida de distintas maneras, que dependen de la variable en cuestión. De esta forma, la ecuación logística puede ser expresada de la siguiente forma:

$$\ln \frac{P}{1-P} = \alpha + \beta X$$

[1]

Donde P es la probabilidad de abstenerse; 1-P, la probabilidad de votar; X, el vector de los valores que asume la variable independiente y α son los parámetros. Para el lector poco familiarizado con el análisis multivariante, en este tipo de ecuaciones logísticas los datos relevantes son los siguientes: a) el nivel de significancia: si es menor que 0,05, el parámetro correspondiente es válido en la medida en que es estadísticamente significativo; de lo contrario, el verdadero parámetro es cero; y b) el signo de ese parámetro: si es positivo, la probabilidad de abstenerse aumenta (disminuye) cuando se eleva (baja) la variable independiente.

El procedimiento para obtener la probabilidad de abstenerse en función del factor X es:

$$\text{Exp}\left(\ln \frac{P}{1-p}\right) = e^{\alpha + \beta X}$$

$$\frac{P}{1-P} = e^{(\alpha + \beta X)}$$

$$P = \frac{e^{(\alpha + \beta X)}}{1 + e^{(\alpha + \beta X)}}$$

[2]

De la expresión (1) aporta las técnicas para detectar si un determinante influye en la probabilidad de abstenerse; pero de ella se desprende (2), el método para estimar esa probabilidad para cada

factor (Gujarati, 2001). Esas técnicas fueron utilizadas para detectar los determinantes del abstencionismo. Al hacerlo, las relaciones que resultaron significativas arrojaron los factores del cuadro 1¹.

Según se ve, son ocho los factores que determinan el abstencionismo reciente en México: la pobreza, la educación, el grado de modernización, la confianza en los agentes sociales y las instituciones, la representatividad de la élite política, la percepción sobre la gestión gubernamental, la identificación partidaria y la sofisticación del votante.

En las líneas siguientes se explicita la forma en que fueron estimados los indicadores de cada uno de estos determinantes, para dar paso a la explicación del mecanismo de transmisión que vincula estos causales con el fenómeno del abstencionismo.

La pobreza

En los estudios tradicionales del abstencionismo es usual incorporar al ingreso como un factor que influye en la participación electoral. Se espera que las personas de mayor ingreso accedan más fácilmente a los medios de comunicación y utilicen el sufragio como uno de los expedientes de defensa de intereses, que se manifiesta en el apoyo a partidos y candidatos que mejor los representa (Ramos Oranday, 1985). Sin embargo, nuestras pruebas estadísticas nos advierten que mientras el ingreso deja de ser –si es que alguna vez fue– determinante de la abstención, la pobreza emerge como un factor de influencia decisiva.

Este hallazgo erige un enigma, porque el indicador de pobreza fue construido en términos de ingreso y línea de pobreza. La única modificación consiste en la estimación de la línea, que en lugar de calcular una para el medio urbano y otra para el rural, ahora es un promedio ponderado por las poblaciones de ambos ámbitos. La razón obedece a que la encuesta no permite distinguir quién de los encuestados habita en uno y en otro. Así, el promedio ponderado de las líneas de pobreza rural y urbana (PPLP) es el siguiente:

$$PPLP = \alpha LP_i^R + (1 - \alpha) LP_i^U$$

[3]

Donde PPLP es el promedio ponderado de las líneas de pobreza urbana y rural; α , la proporción rural de la población total; LP_i^R , la

1. Cuando se omite la fuente del cuadro se trata de una elaboración propia con datos de la encuesta mencionada; de provenir de otra fuente, se señala la misma.

Cuadro 1. Determinantes del abstencionismo y resultados de la regresión logística

Variable	Parámetros		Niveles de significación		Coeficiente Wald	
	α	β	de (α)	de (β)	de (α)	de (β)
Pobreza						
Alimentaria	-1,171	0,108	0	0,026	235,7	4,98
Capacidades	-1,194	0,131	0	0,026	270	4,98
Patrimonial	-1,273	0,21	0	0,026	321,48	4,98
Educación						
General	-0,795	0,02	0	0,013	16,07	6,159
Ingreso bajo	0,368	0,007	NS*	NS*	0,81	0,051
Ingreso medio	-0,366	0,99	NS*	0,041	0,095	4,156
Ingreso alto	1,132	-0,134	NS*	0,020	2,58	5,42
Grado de modernización	-0,512	-0,1	NS*	0,004	3,73	8,141
Confianza	-0,783	-0,16	0	0	27,21	12,81
Representatividad						
Global	-0,865	-0,138	0	0	56,116	13,927
Autoridades	-0,995	-0,096	0	0,003	88,39	8,762
Partidos	-0,774	-0,148	0	0	48,823	26,118
Déficit en la gestión gubernamental						
Gobiernos anteriores	-1,329	0,054	0	NS*	251,32	0,170
Gobierno actual	-0,87	0,668	0	0,001	33,82	11,043
Identificación partidista						
General	-0,317	-0,169	0,020	0	5,427	55,553
Con el PRI	-0,78	-0,144	0	0	64,70	38,156
Con el PAN	-0,952	-0,094	0	0	96,28	16,6
Con el PRD	-1,17	-0,053	0	NS*	209,11	3,4
Con el PVEM	-1,257	0,004	0	NS*	233,40	0,019
Con el PT	-1,218	-0,036	0	NS*	253	0,947
Con Convergencia	-1,25	-0,001	0	NS*	269,32	0,001
Con Panal	-1,245	-0,008	0	NS*	263,018	0,036
Sofisticación	-0,909	-0,128	0	0	97,92	25,45

NS: No significativo

Cuadro 2. Líneas de pobreza oficiales y promedio ponderado

	Urbana	Rural	PPLP
Alimentaria	\$1.040,75	\$773,65	\$941,40
Capacidades	\$1.276,47	\$914,67	\$1.141,90
Patrimonial	\$2.088,14	\$1.403,85	\$1.833,63

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Censo de población y vivienda, 2005, y El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Líneas de pobreza, México 2009 (agosto) a 2009 (junio).

línea de pobreza rural para la pobreza del tipo *i* (alimentaria, capacidades o patrimonial); LP_i^U , línea de pobreza urbana; $YPCH$, el ingreso per cápita del hogar donde vive el *j*-ésimo encuestado. X es la brecha de la pobreza, que mide la distancia relativa entre PPLP y los ingresos del encuestado *j*-ésimo. Si esta brecha es positiva, este puede ser considerado como pobre; si es negativa o igual a cero, como no pobre:

$$X_j = \frac{PPLP - YPCH_j}{PPLP}$$

$$X_j > 0, \text{ pobres}$$

$$X_j < 0, \text{ no pobres}$$

[4]

Es esta brecha la que se usa como variable independiente para estimar la ecuación logística que explicamos arriba. Las líneas de pobreza resultantes se consignan en el cuadro 2².

Al utilizar el ingreso como criterio de discriminación entre pobres y no pobres, así como la brecha como variable explicativa que da cuenta de la pobreza, sería razonable esperar que ambas incidieran en el abstencionismo. Sin embargo, sólo la brecha de la pobreza exhibe esa capacidad. Las razones deben de buscarse tanto en el ingreso³, como en las características de la pobreza.

El argumento de la relación positiva entre el ingreso y participación electoral falla en pensar que sólo los menos pobres pueden adquirir información; también lo pueden hacer las personas de menores

2. El promedio ponderado de las líneas de pobreza equivalen a \$72 dólares para la pobreza alimentaria, \$87 dólares para la de capacidades y \$141 dólares para la patrimonial.

3. Es preciso mencionar que el ingreso resultó significativo, pero el parámetro correspondiente que lo vincula con el abstencionismo es prácticamente nulo. En este sentido, no existe ninguna incongruencia estadística con el indicador de pobreza.

ingresos, en virtud del bajo costo que ahora le imprime la difusión masiva de los medios de comunicación y la propia estrategia de las autoridades electorales con sus campañas a favor del voto, así como la de los partidos a favor de sus candidatos. Ambos están interesados en que los ciudadanos adquieran la información necesaria para asistir a las urnas. En el límite, la información electoral se vuelve un bien público, porque una vez que se suministra a un ciudadano no se le puede negar a otro y porque su consumo no disminuye su disponibilidad (Stiglitz, 2000). En este sentido, la condición de no rivalidad hace que el costo marginal se vuelva cero. Mientras más se acercan las campañas a una estructura de mercado competitivo, el precio también será cero, porque debe igualar el costo marginal (idem). En esta tarea, la combinación de medios masivos, autoridades electorales y partidos con alcance nacional ha sido decisiva. Cuando estos fallan en la tarea de difundir por la escasez de recursos, las autoridades se encargan de subsanar la falla llamados al voto; pero también lo hacen los partidos con mayor capacidad de penetración: la promoción de sus candidatos se vuelve una forma indirecta de promoción del voto. Así, aunque la estructura del mercado electoral no sea perfectamente competitiva, opera como tal. Por tanto, desaparece la ventaja que proporciona tener un ingreso mayor a la hora de acceder a información necesaria para ejercer el voto. El ingreso ya no ejerce influencia por esta vía.

La segunda parte del argumento convencional (defensa sofisticada de intereses) da pie para introducir la injerencia de la pobreza, en sus tres dimensiones, en el abstencionismo. En países como México es común que los pobres sean además marginados, en el sentido de son excluidos no sólo de los servicios públicos, sino también de los beneficios del desarrollo. Como han demostrado algunos autores (Millán, 2005), en épocas de auge, los frutos de la bonanza no llegan a la mayoría de los pobres, precisamente porque la condición marginal que acompaña a su pobreza los excluye de la dinámica del mercado. En cambio, en tiempos de crisis, esa condición los protege relativamente: sus ingresos decrecen proporcionalmente mucho menos que los correspondientes a otros núcleos sociales que, por no ser pobres ni marginados, están sujetos a los vaivenes del mercado. De esta forma, las políticas públicas orientadas hacia el mercado no inciden el bienestar de los pobres; para ellos será indiferente las distintas propuestas de los candidatos, aun en el caso de logren diferenciarse.

En resumen, los pobres pueden adquirir información sobre las elecciones a un precio prácticamente nulo, pero no encuentran incentivos

suficientes para votar porque para ellos cualquiera candidato que gane no podrá alterar significativamente su condición.

Por tanto, es razonable plantear que a medida que aumenta la pobreza aumenta la probabilidad de abstención, aun cuando no suceda lo propio con el nivel de ingreso. Esta relación, como se puede observar en el cuadro 1, prevalece para la pobreza alimentaria, la de capacidades y la patrimonial, que arrojan una probabilidad media de abstención igual a 24,39%, 24,15% y 13,22%, respectivamente. El hecho de que los dos primeros tipos sean mayores que la patrimonial corrobora el papel que juega la marginación en la influencia de la pobreza sobre el abstencionismo, en virtud de que tanto la alimentaria como la de capacidades exhiben grados notablemente superiores de incidencia en el campo, mientras que la patrimonial lo hace en el medio urbano, donde la marginalidad suele ser menor.

Escolaridad

La escolaridad, medida por el número de años cursados, ha sido otro factor consuetudinario en los estudios de abstencionismo. Su predicción anticipa una relación negativa entre ambas variables: una mayor educación conduce a un mayor interés y comprensión de los asuntos públicos y a una ciudadanía más sólida. Individuos más educados se traducen en ciudadanos más participativos y comprometidos con los mecanismos de la democracia.

Recientemente, Temkin y Salazar (2007) rechazaron esta relación en un trabajo que postula la vinculación contraria: en México, a un grado mayor de instrucción corresponde un abstencionismo mayor. El mecanismo de transmisión consiste en que un mayor nivel de escolaridad permite una visión más crítica y desconfiada de las instituciones y, por tal razón, a una decepción prematura con la democracia, que desemboca en mayores niveles de abstención.

La importancia del mensaje de Temkin y Salazar radica en que la democracia vigente no sólo ha decepcionado a causa del funcionamiento de sus instituciones, sino que tiende a vaciarse del tipo de ciudadanos que la promovieron, la han respaldado y han constituido el núcleo social a favor de las reformas orientadas a su perfeccionamiento y consolidación: los actores modernos y más escolarizados. En la medida en que, en términos generales, estos actores se inscriben en las clases medias y empresariales, la supuesta “nueva” relación inversa estaría denunciando que con el tiempo palidece el componente activo de la débil democracia mexicana. En el límite, cualquier extrapolación conduciría a un escenario de agotamiento de sus motores vitales.

Según el cuadro 1, esta proposición no se sostiene en términos generales. Cuando se omite la condicionalidad del ingreso, la relación que registran nuestros encuestados convalida la perspectiva tradicional. Sin embargo, cuando se condiciona, la relación por estrato de ingreso⁴ cobra sentido el postulado de Temkin y Salazar: mientras que para los ingresos bajos no opera ninguna vinculación entre educación y abstencionismo, las asociaciones comienzan a gestarse a partir de los niveles medios y se confirman con los más altos. En el primer caso, se cubre la predicción del trabajo de los autores: a mayor nivel de escolaridad, aumenta la probabilidad de abstenerse; pero esta causalidad sólo cubre a un cuarto de la población y no –como se pretende– a la totalidad de los ciudadanos. En el último cuarto opera la relación inversa entre las dos variables.

Estos dos comportamientos contrarios advierten de una posible fractura del bloque democrático, en caso de que ambos hayan sido los principales propulsores del régimen democrático, como lo demuestra Millán (1998), pero no de una extinción de su base ciudadana. Los estratos medios disminuyen la probabilidad de asistir a los comicios porque la democracia no ha desembocado en gobiernos que rompan la anomia entre esfuerzo y bienestar: un mayor nivel de estudio no se traduce en mejores condiciones de vida material, mientras se encuentran atrapados en el estrato medio. Como veremos más adelante, la modernidad surge como un proyecto de liberación, en el que los individuos se apropian de su propio destino mediante el esfuerzo. Ello les permite instaurar una lógica meritocrática como forjadora del bienestar, que contrasta con la importancia que en las sociedades premodernas asumía el privilegio suministrado por la cuna o ciertas relaciones personales, vinculadas generalmente con el poder. La educación y el trabajo devinieron el instrumento más conspicuo de autoconstrucción y realización individual, así como del progreso de la sociedad y sus miembros. Cuando esta se ha modernizado, como sucede en el caso de México, los ciudadanos esperan que un mayor esfuerzo se traduzca en bienestar particular; si no es así, se presenta una anomia, en el sentido que le confiere Durkheim (1964): una falta de normas que guíen el comportamiento de los individuos. Si los individuos pierden este referente para procurar su bienestar, pueden desarrollar conductas que se desvíen de lo que la propia sociedad moderna espera de ellos. En su lugar, pueden surgir pautas sociales “desviadas”, orientadas a la

4. La estratificación del ingreso se realizó de la siguiente manera: menor al ingreso mediano, ingreso bajo; entre el mediano y el correspondiente al tercer cuartil, ingreso medio; y mayores al del tercer cuartil, ingreso alto.

extracción de rentas, a la corrupción o la delincuencia. Los ciudadanos de ingresos medios ven frustrados, así, los caminos “no anómicos” que conducen a la construcción del propio bienestar.

Esto no sucede con las personas de ingresos más altos: con ellos, a mayor esfuerzo, mayor bienestar. No es posible determinar si este último comportamiento se debe a la democracia; probablemente no. Lo importante es que la ausencia de aquella anomia no levanta, en este último grupo, los argumentos suficientes como para darle la espalda a la democracia. En este sentido, no es posible sostener que existe una tendencia a que este régimen vaya perdiendo progresivamente adeptos.

No obstante, el hecho no deja de ser preocupante: las democracias funcionan con una base amplia de clases medias, que encuentran en sus reglas la mejor forma de ver materializado su esfuerzo en mejores condiciones de bienestar. Es este el vínculo que permite ligarla con los procesos de modernización no autoritarios, porque si bien es cierto que –como suele argumentarse– la democracia no fue diseñada para propiciar el desarrollo económico, tampoco es concebida para obstaculizarlo; más bien, es una forma elegir gobiernos que trabajen en favor de los ciudadanos mediante políticas públicas apropiadas y que reflejen acuerdos y consensos básicos sobre el rumbo que debe seguir una sociedad determinada. La ausencia de esos acuerdos, cualquiera que sea su sentido, refleja que no satisface las expectativas de quienes hoy se encuentran desencantados. Es la imagen de una democracia paralizada y paralizante (Aguilar Camín y Castañeda, 2009) a la que empiezan a atribuírsele responsabilidades que, en condiciones normales, no deberían competirle, pero que en virtud de la fragmentación cuasifeudal del poder, de sus secuelas oligárquicas y del divorcio entre gobernados y gobernantes no sale exenta de culpa en este tipo de juicios, cuando estas tendencias obstaculizan reformas necesarias para el desarrollo nacional.

Las probabilidades de abstenerse que corresponden a la escolaridad promedio de los estratos de ingreso medio y alto es de 73,7% y 16,3%, respectivamente. La diferencia tan grande obedece no sólo a la disparidad entre los años de estudios totales, sino también y fundamentalmente a la distinta actitud hacia el sistema político que hemos expuesto más arriba. Por otro lado, la probabilidad general, sin ningún tipo de condicionamiento, que corresponde a la media –también general– de escolaridad es de 22%.

Grado de modernidad

La modernización de un país puede efectuarse sin democracia; la modernidad no. La distinción entre ambos términos se las debemos

a las aportaciones de Giddens (2002), Touraine (1994) y, sobre todo, a Habermas (2008). De conformidad con sus ideas, la modernidad es un proyecto articulado en la época de la Ilustración, consistente en la construcción de actores sociales individualizados, que se emancipan de las ataduras de la tradición con el propósito de transformar el mundo y de apropiarse de su propio destino mediante un ordenamiento vital y social regido por principios inspirados en la racionalidad. En cambio, la modernización es un proceso de mutación en las estructuras económicas, sociales y políticas que expande la presencia del mercado y/o del Estado, así como el uso de la ciencia y de la tecnología. En las ya famosas palabras de Habermas (2008:12):

El concepto de modernización se refiere a un manajo de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos, al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo, a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales, a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal, a la secularización de valores y normas, etc.

En este sentido, la modernización y la modernidad comparten la primacía de la racionalidad como centro ordenador. Pero mientras la primera la instrumenta para generar progreso, la segunda la constituye en norma que inspira y guía la liberación (Wallertein, 1998; Berman, 2008; Salles, 2000). Por tanto, la modernización trastoca fundamentalmente las condiciones de la vida social y material, mientras que la modernidad no se conforma con estas alteraciones y pretende ir más allá al ubicarse en el sinuoso campo de la subjetividad (Lechner, 1999).

Las relaciones entre ambas pueden sintetizarse así: puede haber modernización sin modernidad, como muestra la reciente discusión para el caso latinoamericano (Marín y Morales, 2010); pero no puede haber modernidad sin modernización. En este sentido, mi criterio de clasificación apela a actores sociales que asumen o resisten la modernidad como proyecto emancipador, porque sólo en los primeros es posible encontrar una simbiosis entre modernidad, modernización y democracia.

La democracia es, entonces, el único régimen para construir la modernidad, aunque no la modernización; es el que encaja en esa tarea y el que escogerían sus promotores si no contraviniera la jerarquía de preferencias, fincadas en primer lugar en el progreso material y, en segundo, en la estabilidad política y social. Por tanto, sería razonable esperar la traducción de este apoyo en participación electoral.

Para explorar esta posibilidad, hemos construido un índice de modernidad centrado en la cultura del esfuerzo y cimentado en dos variables que pretenden dar cuenta de esa cultura: la importancia que los encuestados asignan al estudio y al trabajo en éxito personal, en contraste con otras respuestas, que también reciben una valoración: las amistades, las suerte, la cuna, el conocimiento de sí mismo y hacer lo que uno le gusta. De esta forma, pretendemos recoger tres aspectos fundamentales de la modernidad: el individualismo, la racionalidad y el esfuerzo como constructor del bienestar, cuando se valora altamente al trabajo y el estudio.

En virtud de que cada respuesta puede, en determinadas circunstancias, contribuir al éxito personal, todas las respuestas recibieron una valoración, en una escala del 10 al 1,43, que se obtuvo de la siguiente expresión:

$$VR_i = 10 - (L_i - 1) * \frac{10}{n}$$

[5]

Donde VR es el valor de la respuesta i-ésima; L, es el lugar que ocupa la respuesta de mayor a menor; y n, número de respuestas posibles. Una vez obtenidas, se obtiene el promedio simple que cada entrevistado le asignó al trabajo y al estudio:

$$GME = \frac{VR_T + VR_E}{2}$$

[6]

Donde GME es el grado de modernidad fijado en el esfuerzo; T, trabajo; y E, estudio. Es claro que este indicador fluctúa entre 2,14 y 9,29.

Por otro lado, el uso del método de estratificación de Dalenius⁵ nos permitió encontrar rangos de modernidad, en un eje que inicia con un nivel muy bajo y termina con uno muy alto (Cuadro 3).

Al introducir a GME como variable explicativa en la ecuación logística, los resultados confirman la relación esperada, como lo confirma el

5. Una breve explicación de este método se puede encontrar en la página del INEGI: <http://www1.inegi.gob.pe/biblioineipub/bancopub/est/libo385/anex13.htm>.

Cuadro 3. Rangos de modernidad

Rango	Nivel
2,15 - 4,292	Muy bajo
4,292 - 6.434	Bajo
6.434 - 7,148	Medio
7,148 - 8,576	Alto
8,576	Muy alto

Gráfico 1. Probabilidad de abstenerse según grado de modernidad

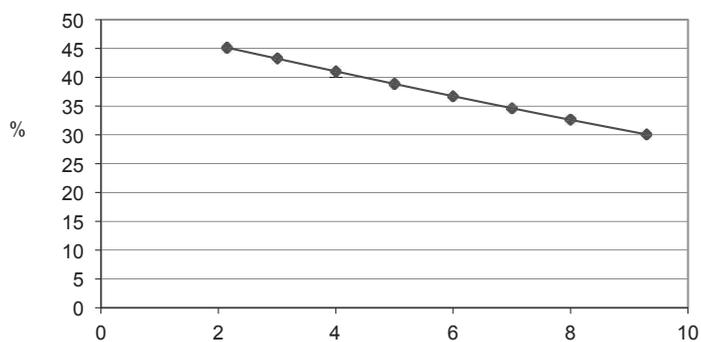
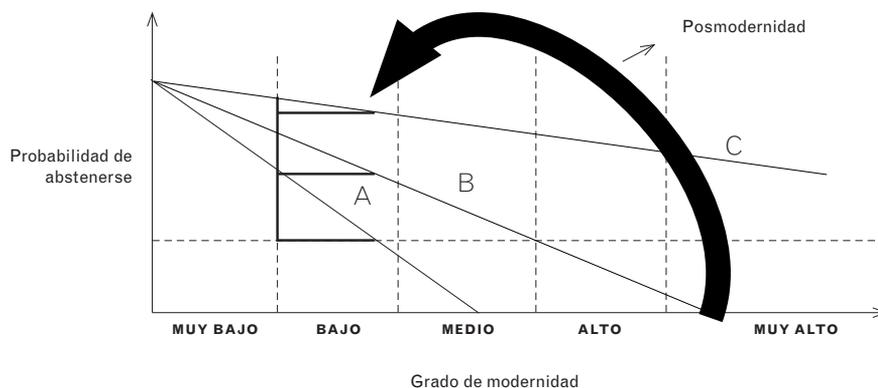


Gráfico 2. Relaciones teóricas entre modernidad y abstencionismo



cuadro 1: a mayor grado de modernidad, se reduce la probabilidad de abstenerse. Otro hallazgo es que la mexicana es una sociedad moderna, al registrar un GME con media de 7,5, en una escala cuyo valor máximo es 9,29; es decir, esa media representa 81% de ese valor. Sin embargo, a pesar de gozar de un alto grado de modernización, la probabilidad promedio de abstenerse por esta razón es considerable: 32,88%. Esto obedece a la pendiente de la curva de probabilidad, que es notoriamente baja, como se aprecia en el gráfico 2.

La pendiente es muy plana porque una reducción pequeña del abstencionismo demanda un gran esfuerzo de modernización. Ello refleja que los procesos de modernización emprendidos en México han estado a cargo de regímenes autoritarios, que han conservado como último baluarte las reformas necesarias para abrir el régimen a los avances democráticos, especialmente a los de índole electoral; pero también, ya en plena democracia, la supervivencia de instituciones del viejo régimen, que tiende a decepcionar a los grupos modernos, encargados de impulsar la democratización del sistema. El gráfico 2 puede ayudar a aclararnos estas ideas: muestra tres rectas, que pretenden dibujar tres sociedades distintas y que se distinguen geoméricamente por su pendiente:

- i. La recta A muestra sociedades en las que el abstencionismo declina aceleradamente ante avances modestos en la modernización, pero por más que esta progresa encuentra límites en los niveles bajos y medios. El proceso de modernización encuentra límites muy tempranos, que no le permiten avanzar a niveles similares al de los países desarrollados. Podemos intuir que se trata de naciones con fuerte presencia estatal en los que no existen espacios suficientes para el desenvolvimiento de la iniciativa, el esfuerzo y el beneficio individuales y, en específico, para la acción empresarial⁶.

En este escenario, cualquier proceso de liberalización económica, por más pequeño que sea, impulsa la modernización, que a su vez profundiza la individuación y la demanda de participación política. Cuando la liberalización alcanza la esfera electoral, se eleva sustancialmente la demanda de participación política. Sin embargo, la continuidad de la presencia del Estado o la influencia que este tuvo en el pasado (North, 1993) impiden que la

6. En este sentido, excluye a los países escandinavos, donde la presencia estatal se siente fundamentalmente en la carga fiscal y el Estado del bienestar, y no en la prohibición de actividades empresariales individuales.

modernización avance más allá de ciertos límites. Europa del Este aportar ejemplos en este sentido.

Un segundo caso lo pueden suministrar algunos países con lideratos notoriamente populistas, cuyo rasgo inicial haya sido el cansancio con la democracia, pero que no renuncian a los mecanismos asociados al sufragio, porque permiten impulsar y legitimar a los líderes carismáticos, que prometen hacer de ese régimen un instrumento de transformación social orientado hacia la equidad y la reivindicación de los más desprotegidos mediante claras intervenciones estatales en la economía y en otras dimensiones de la vida social. La modernización se ve acotada no sólo porque obstaculiza mecanismos de mercado, sino porque recupera figuras premodernas vinculadas a formas colectivas de producción y reproducción de esa vida social. La alta participación electoral es necesaria tanto para legitimar el liderazgo personal como la trayectoria que sigue el curso de la acción estatal, especialmente contra los detractores internos y externos del régimen. Venezuela, Bolivia y Ecuador son ejemplos que podrían ilustrar este segundo tipo de relación entre abstencionismo y modernización, que se distingue del primero por sus rasgos populistas y el papel personal del régimen.

- ii. La segunda clase de sociedad está representada por la recta B, cuya pendiente es inferior a la dibujada por A, pero mayor al panorama que describe C. En este tipo, la modernización declina la abstención a un ritmo medianamente acelerado, porque la alta participación electoral no es esencial para la legitimidad del régimen, ni porque la presencia del Estado es tan grande como para contener una demanda reprimida de participación y liberalización económica que posibilite traducir el esfuerzo en bienestar individual. Por eso mismo, la modernización no se encuadra en los bajos niveles; antes al contrario: puede alcanzar el estrato más alto, a partir del cual se detiene, porque sus niveles de bienestar posibilitan la aparición de un nuevo fenómeno: la posmodernidad.

La posmodernidad tiene como atributo esencial el vuelco hacia un hiperindividualismo que ubica al hedonismo como centro articulador de las acciones humanas. Los componentes del índice de modernización, el trabajo y el estudio pierden valor y no se asumen como instrumentos de autorrealización. Aunque implica una modernidad más acentuada por sus aspectos

individualistas, también se destaca por un retroceso en términos de valorización del esfuerzo personal. Ambos aspectos conducen a un rescate de la diversidad y a la crítica de los afanes uniformizadores de la modernización, porque la diversidad cultural no es más que una extensión del hiperindividualismo, que acepta y exige respeto hacia cualquier forma de vida personal.

Por ello no es casual que la posmodernidad suela manifestarse en un desinterés de los aspectos públicos tradicionales y que se traduzca en altas tasas de abstención, como lo muestra la curva de retroceso en el gráfico anterior: no sólo da marcha atrás en la modernización, sino también en los logros alcanzados en términos de abstención. Los países europeos occidentales son el ejemplo de este tipo de comportamiento.

- iii. El tercer tipo se distingue por tener la pendiente más baja: grandes avances de modernización arrojan sólo pequeños abatimientos en la probabilidad de abstenerse. En este caso, la modernidad no está acotada, porque seguramente ha ocurrido un proceso de liberalización económica abrupta y acelerada que arraiga en importantes segmentos de la población la convicción de que el esfuerzo personal puede traducirse en bienestar. Esta convicción refleja el sentimiento de los actores modernos de que si cambia el arreglo institucional “el progreso individual y social estará a la vuelta de la esquina”. Sin embargo, los altos niveles de abstención refleja varios elementos de decepción:

- La democracia no ayuda a traducir el esfuerzo personal en bienestar, porque todavía subsisten instituciones del viejo sistema que impiden destrabar la anomia entre esas dos variables. En el orden de preferencias de los impulsores “naturales” de la democracia, el progreso material ocupa el primer lugar. Si persisten arreglos institucionales que dominan o influyen notablemente en el juego económico, esos protagonistas acabarán por descreer de la utilidad de la democracia y por acentuar la sensación de que “todo sigue igual”, a pesar de que haya cambiado el régimen.

En esta actitud prevalece la demanda de una reforma institucional que trastoque las relaciones sociales premodernas, las vías de ascenso económico y social, y la forma en que el trabajo y el estudio se materializan en un mayor bienestar individual.

- La democracia no abre las puertas para la participación política

de la ciudadanía. La política, en este sentido, ha pasado de ser el monopolio de un partido hegemónico a una estructura oligopólica de varios partidos, que actúan de forma similar y sin distinciones conductuales y de política pública. La élite política se autonomiza de la ciudadanía no sólo por su carácter cerrado, sino también porque esta no puede ejercer ningún control sobre ella ni se siente representada por los agentes políticos, sean autoridades electas o partidos del espectro nacional.

Detrás de esta visión se percibe una demanda de reforma política que trascienda el ámbito electoral y apunte hacia mayores niveles de representatividad, control ciudadano y apertura de los espacios de participación.

- Los gobiernos democráticos difícilmente pueden llevar al cabo las reformas institucionales demandadas en el ámbito social, económico y político sin arriesgar mínimos de gobernabilidad, en la medida en que la sociedad es altamente heterogénea y, adicionalmente, polarizada. Los dos cuadros siguientes (4, 5) dan cuenta de estas características para el caso mexicano.

La mayoría de la sociedad mexicana se integra por actores modernos; pero existe un porcentaje importante de la ciudadanía no se ubican en esta caracterización⁷ y que contraviene sus proyectos homogenizadores.

El cuadro 5 da cuenta de la distribución de cada tipo de actor por grado de modernidad: mientras que más de 90% de los modernos se ubican en los estratos de alta y muy alta, los demás se ubican en el extremo opuesto; es decir, de baja y muy baja. Ello indica que se opondrían a las reformas institucionales tendientes a una aceleración de la modernización. Ejemplos como la reforma educativa, la inversión privada en petróleo, el IVA en medicina y alimentos, y la reforma laboral, por mencionar

7. Como se ha precisado, la identificación de los actores modernos se ha operativizado por la importancia que se le brinda al trabajo y al estudio como factor de éxito. A su vez, el actor premoderno tradicional se identifica por un fatalismo que se plasma por la alta ponderación que recibe la suerte y el origen social (la cuna); el premoderno rentista es operativizado por la cuna y por las buenas amistades. Estas le permiten abandonar su origen y explotarlas para obtener rentas desligadas de la productividad. El premoderno se distingue por el hedonismo; por ello las variables operativas que lo identifican son “hacer lo que le gusta”, el “conocimiento de sí mismo”, el estudio por placer y conocimiento, y la suerte. El mixto, por su parte, combina elementos modernos con alguno de los tipos anteriores.

Cuadro 4. Composición de los ciudadanos mexicanos por tipo de actor

	Frecuencia	%
Moderno	727	60,6
Premoderno rentista	112	9,3
Premoderno tradicional	76	6,3
Postmoderno	183	15,3
Mixto	102	8,5
Total	1.200	100

Cuadro 5. Tabla de contingencia entre tipo de actores y grado de modernidad

	Grado de modernidad				
	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Moderno		1%	7,8%	36,9%	54,3%
Premoderno rentista	29,4%	57,8%	12,8%		
Premoderno tradicional	14,5%	74,2%	11,3%		
Postmoderno	21,8%	64,8%	13,4%		
Mixto	12,2%	21,4%		66,3%	
Total	7,8%	21,5%	8,7%	28,3%	33,6%

los más importantes, reflejan elocuentemente esa polarización. Por otra parte, el segmento de ciudadanos que podría fungir como el “agente moderado”, típico de las transiciones (Przeworski, 1995; O’Donell y Schmitter, 1986), representado por el actor mixto, aporta una porción muy pequeña del total de ciudadanos: 8,5%. Este podría servir de enlace mediador entre ambos núcleos, si su dimensión fuera lo suficientemente grande para cumplir esa función. Pero no lo es y la sociedad aparece, además de heterogénea, como polarizada.

Ejemplificando de nuevo con el caso mexicano, la heterogeneidad no acarreó problemas de gobernabilidad mientras prevaleció el sistema de partido hegemónico. La concentración del poder en el ejecutivo, sea por vías constitucionales o metaconstitucionales, estaba estrechamente ligada a un esquema corporativo que anidaba a los sectores populares en el partido oficial, cuyo funcionamiento permitía administrar la protesta de los movimientos sociales encuadrados en ese esquema, así como cooptar o reprimir a los de índole independiente. Pero

en la medida en que esos movimientos integraban y formaba una parte sustancial del sistema y del régimen político, la modernización debía acotarse en buena parte a sus intereses. Así, el equilibrio entre los modernos y los otros actores se gestaba mediante un mecanismo de arbitraje del presidente de la república, que implicaba el uso discrecional de la ley y la consigna de que ningún actor se impusiera sobre la autoridad del Estado.

Con el arribo de la democracia ocurren dos cosas: la pérdida de la facultad de arbitraje del ejecutivo y del uso de sus capacidades metaconstitucionales, por un lado; y la autonomización de los movimientos populares encuadrados en los esquemas corporativos y de los gobiernos locales, tradicionalmente subordinados al ejecutivo federal, por el otro. Estos dos elementos, que estuvieron presentes en el siglo XIX y en la etapa postrevolucionaria del siglo XX, volvieron a imponerse y propiciaron que la gobernabilidad estuviera en juego cuando el gobierno se empeñara en proseguir con su proyecto de modernización sin miramientos a los intereses premodernos. Los movimientos sociales asociados a estos actores muestran capacidad de enfrentar al Estado y de desactivar cualquier reforma que atente contra sus privilegios y rentas. Esa capacidad se exhibe no sólo con la movilización popular, sino también en el legislativo, ahora dominado por partidos políticos y los poderes locales. Entonces, la gobernabilidad se ve amenazada tanto por los movimientos populares como por diputados y senadores que obedecen a un gobernador, que suele ser de oposición y ha reconstituido a nivel local alguna de las funciones que cumplían el ejecutivo y partido hegemónico.

De esta forma, la pendiente de la recta A también refleja la heterogeneidad social, en un escenario en el que la ausencia de formas autoritarias de ejercer el poder la torna en polarización social que constantemente pone en riesgo la gobernabilidad.

Estos elementos contribuyen, en sociedades descritas por la recta C y ejemplificadas por el caso de México, a explicar cierta decepción con la democracia, así como hacer compatibles altos grados de modernización con probabilidades de abstenerse muy grandes.

La desconfianza y el abstencionismo electoral

La sociedad mexicana es desconfiada. Desconfía de las autoridades, de los partidos y agentes políticos; de las instituciones y del Estado. También desconfía de sí misma. Avalemos lo dicho con evidencia empírica (Cuadro 6).

Para ilustrar y volver más elocuente el cuadro anterior, hemos optado por calificar cada uno de sus rubros, de conformidad con un índice que fluctúa en una escala de 0 a 10. El procedimiento consistió en asignar los siguientes valores a cada una de las respuestas:

Totalmente	10
Mucho	6,67
Poco	3,33
Nada	0

El índice de confianza para cada rubro se construye de conformidad con la siguiente expresión:

$$IC_j = \frac{\sum_{i=0}^{10} f_{ij} * VR_i}{1200 - DP}$$

[6]

Donde IC es el índice de confianza para el rubro j-ésimo; f, la frecuencia o número de casos que asignan, de conformidad con la tabla anterior, el valor de respuesta (VR) i-ésima al rubro j-ésimo. DP son los datos perdidos.

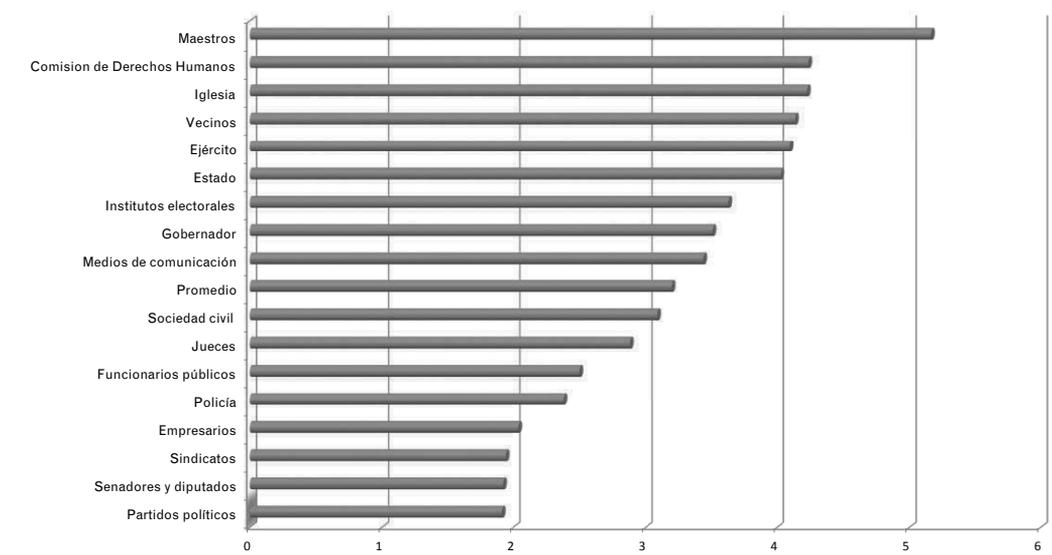
El índice de confianza global se consigue a estimar el promedio simple de los índices individuales. Los resultados se muestran en el gráfico 3. Como se puede apreciar, el promedio equivale a 3,9, que indica niveles muy bajos de confianza general. Sólo el ejército y los maestros consiguen superar los mínimos aprobatorios, mientras los organismos, instituciones y agentes del Estado, aunque reprobados, logran superar a los correspondientes a la sociedad civil. En última instancia, la confianza es un recurso indispensable para remontar problemas de acción colectiva y, en particular, los asociados con la cooperación y la cohesión sociales. Cuando la confianza desaparece, los núcleos sociales se atomizan hasta emular, en el límite, el “estado de la naturaleza” de Hobbes.

La desconfianza puede conducir hacia altos niveles de abstencionismo porque los individuos no sólo se sienten –y en el fondo, viven– al margen de los mecanismos sociales, sino también y especialmente

Cuadro 6. ¿Qué tanto confía usted en...?

	Totalmente (%)	Mucho (%)	Poco (%)	Nada (%)	Perdidos (%)
Ejercito	13,92	41	36,08	8,17	0,83
Maestros	11,33	38,92	42,50	6,83	0,42
Vecinos	6,17	27,17	51,08	15,42	0,17
Gobernador	3,67	22,50	48,08	24,58	1,17
Institutos electorales	5,08	23,50	43,58	25,08	2,75
Comisión de Derechos Humanos	8,42	29,33	37,58	20,25	4,42
Jueces	2,50	15,58	41,75	33,17	7
Medios de comunicación	4,08	21,75	44,67	26,92	2,58
Iglesia	9,83	28,17	38,00	21,58	2,42
Funcionarios públicos	2,58	10,08	44,92	39,42	3
Policía	1,75	11,67	41,33	43,17	2,08
Senadores y diputados	1,42	6	39,25	49,92	3,42
Partidos políticos	1,58	6,25	38,42	50,83	2,92
Sindicatos	1,25	7,92	34,75	49,50	6,58
Empresarios	2	7,58	35,83	47,92	6,67

Gráfico 3. Índice de confianza de ciudadanos



porque en ellos no cabe la esperanza de que su voto sea respetado, tanto en el sentido de que puede influir en la elección del candidato preferido, como en otro más relevante: el apego a las promesas de campaña y las conductas esperadas de un gobernante.

Otro mecanismo de transmisión es que la desconfianza distrae recursos y tiempo orientados a la defensa personal y al reforzamiento de los contratos, que a su vez pueden repercutir negativamente en el dedicado a la información y tiempo que demanda todo el proceso electoral: 74% de los encuestados declara la necesidad de cuidarse de los demás para evitar comportamientos oportunistas, precisamente porque no existe confianza en ellos o esta es muy baja. Más allá de cualquier alarmismo, no existen instancias alternas, oficiales o civiles, que releven al propio individuo de la tarea de estar alerta y de defenderse. Las similitudes con el estado de la naturaleza son notables: individuos atomizados, desconfianza y un Estado que no es inexistente, pero que sí muestra signos evidentes de debilidad. Por tal razón, el Estado y la sociedad civil son reprobados. La desconfianza en esta emula –toda proporción guardada– la necesaria defensa que los individuos deben desplegar para defenderse en una colectividad que se distingue por la ausencia de un poder político fuerte, que es el rasgo que nos conduce al estado de la naturaleza, con todas las gradaciones que se quiera.

Las piezas empiezan a encajar: el avanzado estado de modernización que guarda la sociedad mexicana se distanció del viejo esquema político autoritario, fincado en mucho en relaciones premodernas que daban cuerpo al corporativismo y, por esta vía, a un robusto poder concentrado en la institución presidencial. La distancia se volvió hostigamiento y obligó a una transición hacia una democracia que no pudo inyectar instituciones que sustituyeran y garantizaran la cohesión social atada por el viejo autoritarismo y el papel de las relaciones personales. Esta es una de las piezas claves que, adicionalmente a la defensa de los privilegios, erigen los actores premodernos para resistirse a la modernización.

Por estas razones, debemos esperar que exista una relación negativa entre la confianza en las instituciones y el abstencionismo. Así lo refleja el cuadro 1. Por último, apuntamos que la probabilidad media de abstenerse por motivos de desconfianza es de 21,2%.

La representatividad

El siguiente factor que incide en el abstencionismo es la insuficiente representatividad de legisladores y autoridades de varios órdenes de gobierno. Para comprobar la injerencia de este factor se diseñó una

pregunta que inquiere al encuestado sobre qué tanto interesa a esos agentes lo que él piensa y desea. Las respuestas fueron transformadas en un índice que se nutre de los siguientes valores:

Totalmente	10
Mucho	6,67
Poco	3,33
Nada	0

Entonces para cada autoridad j-ésima:

$$IR_j = \frac{\sum_{i=0}^{10} f_{ij} * VR_i}{1200 - DP}$$

[7]

Donde IR es el índice de representatividad de la autoridad j-ésima; f, las frecuencia con que asignaron la respuesta i-ésima a esa autoridad; VR, el valor de la respuesta i-ésima, según la tabla anterior; y DP, los datos perdidos. Este índice se mueve en una escala de 0 a 10. Por otro lado, el índice de representatividad de las autoridades es un promedio simple de los índices:

$$IGA = \frac{\sum_{j=1}^6 IR_j}{6}$$

[8]

Los resultados se exhiben en el cuadro 7.

Ninguna de las autoridades electas alcanza el mínimo aprobatorio. La baja representatividad que registran no sólo muestra una separación entre gobernantes y gobernados, sino también que tal divorcio es punto de descontento entre la mayoría de estos. En segundo lugar, si ninguno de los gobernantes electos aprueba el examen de representatividad, los procesos electorales pierden una parte sustancial de su sentido y de sus propósitos originales. En el límite, lo que resta de ellos es que debe de haber una autoridad, aunque esta no sea representativa, en virtud de que en el ordenamiento de preferencias de los actores modernos el mantenimiento del orden ocupa un lugar superior al de la representatividad. En tercer lugar, no es esta la que suministra el

Cuadro 7. Índice de representación de autoridades electas

	N válido (según lista)	Mínimo	Máximo	Media	Desviación tipo
Índice de representación de las autoridades	1.145	0	10	2,6914	2,31745
Índice de representación de las autoridades municipales	1.187	0	10	3,2182	2,67113
Índice de representación del gobierno estatal	1.184	0	10	3,0631	2,65802
Índice de representación de los diputados locales	1.179	0	10	2,5671	2,63605
Índice de representación del gobierno federal	1.176	0	10	2,7778	2,74242
Índice de representación de los diputados federales	1.171	0	10	2,3854	2,62992
Índice de representación de los senadores	1.160	0	10	2,1063	2,47666

principal nutriente a legitimidad, sino la elección. La combinación de estos dos últimos aspectos arroja un cuarto mensaje que no debe soslayarse: la distancia y el posible enojo de los ciudadanos no es contra la democracia, sino contra la forma que ha asumido en México. Ello implica que la inercia que condujo a un régimen democrático persiste y que se insiste en una profundización que elimine los vicios y déficit que presenta en nuestro país.

También los partidos deben representar a fracciones de los ciudadanos. El indicador de su representatividad consiste en un promedio simple entre la valoración que, siguiendo la misma tabla anterior, les otorgan los encuestados a dos preguntas: “¿Los partidos representan a los ciudadanos?” y “¿Los partidos buscan el interés de la gente?”. De esta forma se obtuvo el resultado del cuadro 8.

También en este caso, los ciudadanos no se sienten representados por los partidos, como exhibe el hecho de que, en una escala de 0 a 10, alcanzan una calificación de sólo 3,5.

Si el divorcio con los gobernados es un hecho que cobija tanto a las autoridades como a los partidos políticos, se debe manifestar en un índice que recoja a ambas instancias. Este índice lo hemos llamado índice global de representatividad. Para un encuestado, en lo particular, es el siguiente:

$$IGR_i = \frac{\sum_{j=1}^v R_{ij}}{8}$$

[9]

Donde IGR es el índice global de representatividad que le otorga el encuestado *i*-ésimo a partidos y autoridades; *j*, los rubros calificados que incluyen tanto autoridades como partidos; *VR*, el valor de la respuesta que el *i*-ésimo encuestado le otorga a la autoridad o a la dimensión “busca el interés de la gente” o la correspondiente a “representan a ciudadanos”. Por otro lado, el índice global de representatividad para el conjunto de encuestados es:

$$IGR = \frac{\sum_{i=1}^{1200} IGR_i}{1200}$$

[10]

Los resultados se recogen en el cuadro 9.

Al amparo de este escenario no es sorprendente que una porción de ciudadanos se abstenga. Al menos, en términos teóricos, es razonable esperar una relación negativa entre la representatividad de los agentes y la probabilidad de abstenerse si –como hemos explicado– una buena parte del sentido de los comicios se diluye cuando aquella palidece. Así lo corrobora el cuadro 1. De esta información obtenemos la probabilidad media de abstenerse por problemas de representatividad, que equivale a 22% para el conjunto de autoridades y partidos; y de 22,2 y 23,8%, para las primeras y las segundas, respectivamente.

Desempeño gubernamental

La encuesta revela que la mayoría de los mexicanos tiene una visión instrumental de la democracia; por tanto, decidí explorar la influencia que el desempeño gubernamental ejerce sobre el abstencionismo. El sentido común y cualquier teoría de la democracia llevarían a sostener que este no ejerce influencia sobre la decisión de participar en los comicios, sino que es el sufragio el que premia o castiga ese desempeño. Pero si la gestión ha sido consuetudinariamente deficiente, con independencia de los partidos que ejercen el gobierno, la opción

Cuadro 8. Índice de representatividad de los partidos políticos

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación tipo
Índice de representatividad de los partidos políticos	1.200 válido (según lista)	0	10	3,5024	2,62454

*N válido (según lista): 1.200

Cuadro 9. Índice de representatividad global de autoridades y partidos políticos

	N válido (según lista)	Mínimo	Máximo	Media	Desviación tipo.
Índice global de representatividad	1.145	0	10	2,8892	2,14873

entre votar o no hacerlo puede estar vinculada con el desempeño gubernamental.

Para averiguarlo diseñé un indicador de desempeño gubernamental, fncado en lo que el gobierno puede hacer en favor de un conjunto de dimensiones del bienestar y en lo que, según la percepción del encuestado, ha realizado⁸. Prácticamente 72% de las personas consideran que la injerencia gubernamental debe de ser total o mucha para resolver los problemas asociados a aquellas dimensiones del bienestar. Esta visión Estado-céntrica dista de la liberal, que podríamos esperar de agentes que registran altos grados de modernidad. Si recordamos que la hemos medido por el apego a la cultura del esfuerzo, parece que esta es necesaria para obtener el éxito, pero no es suficiente: es preciso la mano gubernamental para que el trabajo y el estudio –componentes de la modernidad– se traduzcan en mayor bienestar. Tal intervención es precisa para destrabar la anomia que atrofia el vínculo entre esfuerzo y progreso material; pero también para regular aspectos que la modernidad –y sobre todo la posmodernidad– han dislocado, como la armonía familiar.

El índice de desempeño se construyó con la información que proviene de las respuestas que los encuestados emitieron a dos preguntas:

8. Las dimensiones del bienestar son: economía, seguridad pública, armonía social, armonía familiar, salud, educación, futuro de los hijos, servicios públicos y libertad para desarrollar un proyecto de vida.

lo que el gobierno puede hacer en cada una de las dimensiones y lo que efectivamente ha hecho a favor de ellas. La valoración de las respuestas al primer cuestionamiento arroja la capacidad atribuida al gobierno para incidir en el bienestar, que llamamos CEB; la segunda es el desempeño efectivo: DEB. De esta forma podemos partir de una brecha inicial, que llamamos brecha administrativa en el desempeño:

$$BA = CEB - DEEB$$

[11]

La escala de valoración se enfocó a que las dos variables fueran comparables:

¿Qué tanto puede hacer el gobierno por el bienestar? (CEB)

Totalmente	10.00
Mucho	6.67
Poco	3.33
Nada	0

¿Qué tanto ha hecho el gobierno por el bienestar? (DEEB)

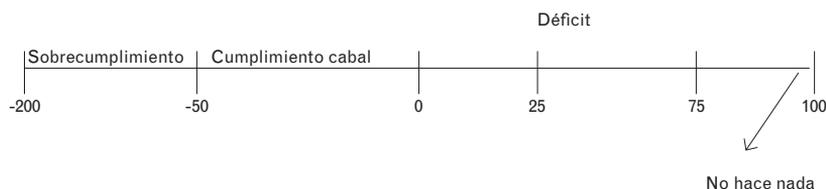
Mucho	10
Poco	5
Nada	0

Por otro lado, la ecuación (11) puede ser trasformada para arrojar una brecha relativa, que nos indica el déficit –en términos proporcionales– entre lo que el gobierno hace y lo que los ciudadanos espera de él, en función de su capacidad para intervenir en su bienestar:

$$BREB = \left[1 - \left(\frac{DEEB}{CEB} \right) \right] * 100$$

[12]

Para todo CEB distinto de cero. Este indicador de desempeño debe interpretarse tanto por sus valores extremos como por sus intervalos, en virtud de que las calificaciones de las respuestas de la tabla anterior no son equivalentes, aunque todos se inscriben en una misma escala. Por ejemplo “Mucho” tiene un valor mayor en la primera pregunta, mientras que “Poco”, tiene un valor inferior. Estas discrepancias nos sugieren medidas en ciertos rangos, más que valores puntuales. La escala es la siguiente:



Los resultados se presentan en el cuadro 10.
 El gobierno actual es mejor evaluado que los anteriores porque exhibe una tasa de cumplimiento mayor y, por tanto, un déficit menor

Cuadro 10. Desempeño gubernamental y déficit de cumplimiento de los deseos ciudadanos

	Desempeño gubernamental ^a Media	Brecha absoluta (A-B) y (A-C)	Tasa de cumplimiento (%)	Brecha o déficit (%)
Lo que el Estado puede hacer por el bienestar	6,32			
Lo que ha hecho el gobierno actual por el bienestar	4,36	1,96	68,98	31,02
Lo que han hecho gobiernos anteriores bienestar	3,99	2,33	63,15	36,85

^aQué tanto hace el gobierno por el bienestar de los ciudadanos.

en su gestión administrativa que los anteriores⁹. Por tanto, hay una visión crítica hacia ellos porque no despliegan todos sus esfuerzos a favor de quienes los han elegido hasta agotar sus capacidades. La presencia de fuertes déficit en la gestión gubernamental conduce a que esperemos una relación positiva entre estos y el abstencionismo. Al sentir que los gobiernos despliegan esfuerzos inferiores a sus capacidades, los ciudadanos se ven tentados a cambiar el partido en el poder y a participar electoralmente; sin embargo, cuando todos incurren en este tipo de prácticas –ese es el significado de contrastar los anteriores con el actual–, los electores propenden a abandonar las urnas y, en lugar de participar, a abstenerse.

Ese es el significado del signo positivo del coeficiente que presenta el déficit en la gestión gubernamental que ostenta el cuadro 1, que

9. La tasa de cumplimiento es la relación entre DEEB y CEB multiplicada por 100. Por tanto, esta tasa de cumplimiento y el déficit o brecha suman 100.

consigna que a medida que crece esa brecha aumenta la probabilidad de abstenerse. La probabilidad media de hacerlo por este motivo es 34%.

El cuadro 1 también informa que la relación entre abstencionismo y déficit en la gestión gubernamental opera sólo para el caso de los gobiernos vigentes y no para los anteriores. Advierte que el abstencionismo adquiere el carácter de protesta o de llamada de atención al gobierno actual (o futuro) para que mejore el desempeño gubernamental. Hacerlo para el anterior carece de sentido. Por tal razón, quienes se abstienen por este motivo utilizan la abstención como un instrumento para incidir en el gobierno, en virtud de que es uno de los pocos expedientes para hacerlo.

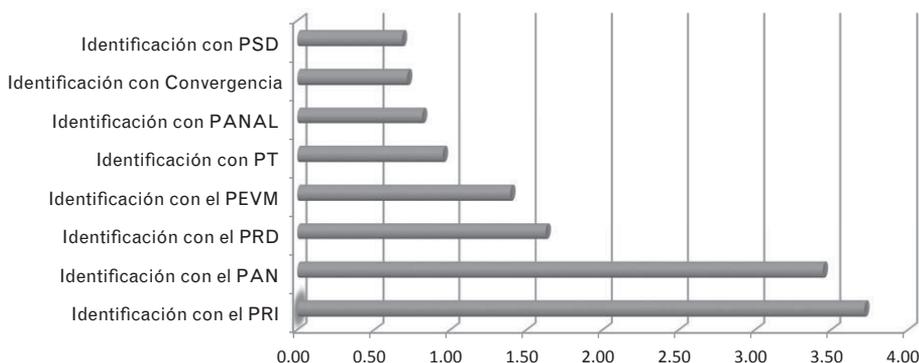
Identificación partidaria

Para determinar preliminarmente el grado de identificación partidaria, se inquirió al encuestado qué tanto se identifica con un partido determinado. Las respuestas han sido cuantificadas para obtener un índice de identificación con el partido correspondiente, que pretende exhibir el grado en que, en promedio, el conjunto de entrevistados se identifica con ese partido. Las calificaciones son: “Identificación total”, 10, que correspondería al militante; “Mucho”, 2/3, que aproxima al simpatizante; y “Poco”, 1/3, que trata de reflejar al votante ocasional; y “Nada”, 0, que ubicaría al encuestado que nunca votaría por el partido correspondiente. Los resultados se muestran en el gráfico 4.

En primer lugar, resalta el bajo grado de identificación que los mexicanos registran con los partidos: en una escala de 0 a 10, el índice correspondiente alcanza una media para conjunto de los partidos equivalente a 1,67 puntos. En segundo término, los partidos que mayor puntuación registran –Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)– no alcanzan el mínimo aprobatorio (5 puntos), lo que es elocuente de que, a pesar de que monopolizan la política nacional, sus acciones se encuentran muy lejos de reflejar los deseos de los ciudadanos.

Los datos de este gráfico son un indicador de que el ciudadano mexicano exhibe un bajo nivel de identificación partidaria, en contra de lo que sostienen otros estudios (Moreno, 2005). Aun así, su construcción sobreestima esa identificación porque permite que otros partidos reciban una valoración positiva. Esta idea traiciona el concepto de identidad partidaria porque el concepto básico de la misma reproduce la imagen de una religión con la que se nace y, salvo algunas circunstancias (fiorina, 1981), una persona permanece (Campbell et al., 1980). A

Gráfico 4. Índice de identificación partidaria^a



^a PAN: Partido Acción Nacional; PANAL: Partido Nueva Alianza; PRD: Partido de la Revolución Democrática; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PSD: Partido Socialdemócrata; PT: Partido del Trabajo; PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

esta fidelidad la llamamos identidad partidaria¹⁰. Entonces, en sentido estricto, la identidad no puede aceptar una distribución de simpatías, sino sólo la concentración de las mismas en el partido de nuestra elección.

Para demostrar esta idea, podemos rescatar el índice que sirvió para la elaboración del gráfico 4: cada uno de las respuestas recibidas para detectar qué tan identificado está el encuestado con cada uno de los ocho partidos recibió un valor que se mueve en una escala de 0 a 10; con ellas se puede construir no sólo un índice de identificación para cada partido, sino también uno general, si seguimos el siguiente procedimiento:

$$IGIP_i = 2 \text{Max}(VR_{1,i}, VR_{2,i}, VR_{3,i}, VR_{4,i}, VR_{5,i}, VR_{6,i}, VR_{7,i}, VR_{8,i}) - \sum_{j=1}^8 VR_{j,i}$$

[13]

Donde IGIP es el índice general de identificación partidista del i-ésimo encuestado; VR, el valor de su respuesta al j-ésimo partido; y Max, como es la costumbre, el valor máximo entre un conjunto de

10. En realidad, el concepto de identidad partidaria es más elaborado: una persona tiene ciertas características sociales y psicológicas que lo hacen identificarse con un partido determinado. En la medida en que esas características son formadas en el ámbito social inmediato, se postula que la identidad es como una religión heredada.

argumentos, en este caso el valor de las respuestas para cada partido. Al duplicarlo, se pretende que la ecuación se transforme automáticamente en:

$$IGPI_i = Max(VR_j,..VR_8) - (VR_j + .. + VR_{j+l-1} + VR_{j+l+1}.....)$$

[14]

De esta forma se persiguen dos propósitos: el central, que consiste en disminuir el valor máximo otorgado a un partido con los asignados a los demás; y el técnico, que pretende que el valor máximo se conserve cuando se sustrae con la suma del total de valores que reciben todos los demás. El primero necesita una explicación adicional: cuando un encuestado reparte su fidelidad entre varios partidos, su identificación partidaria, aunque sea alta para uno de ellos, se diluye; por tanto, debe de ser disminuida con la suma de valores que asignó a los otros institutos políticos.

Cuando estimamos la relación entre la probabilidad de abstenerse y la identificación partidista calculada para la ecuación (13), los resultados acusan una vinculación nula entre ambas variables, como lo atestigua el cuadro 11.

La razón de esta ausencia de vinculación es la débil, incluso negativa, identificación partidaria (ver Cuadro 12).

Esta media negativa muestra no sólo el rechazo que los ciudadanos exhiben hacia los partidos políticos, sino también el carácter instrumental que les suministran a estos institutos, en el sentido de que no existe fidelidad suficiente para votar por uno de ellos sin observar cuál es su desempeño. Ello reafirma el carácter instrumental que despliegan ante los partidos y su disposición a cambiar sus simpatías frente a cambios conductuales.

No obstante cuando asumimos que sólo cuenta como identidad el valor máximo que recibe un partido, la ecuación (13) se convierte en:

$$IGIP_i = Max(VR_{1,i}, VR_{2,i}, VR_{3,i}, VR_{4,i}, VR_{5,i}, VR_{6,i}, VR_{7,i}, VR_{8,i})$$

$$\sum_{j=1}^8 VR_{j,i} - Max(VR_{1,i}, VR_{2,i}, VR_{3,i}, VR_{4,i}, VR_{5,i}, VR_{6,i}, VR_{7,i}, VR_{8,i}) = 0$$

[13A]

Es decir, soslayamos el valor que reciben los otros partidos.

Sólo bajo esta versión limitada de la identidad partidaria podemos postular la relación con el abstencionismo que esperábamos, que es la

Cuadro 11. Regresión logística entre abstencionismo e índice general de identificación partidista

Voto abstención recodificado ^a		B	Error tip.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)	Intervalo de confianza al 95% para Exp(B)	
								Límite inferior	Límite superior
Abstencionista	Intersección	-1,26	0,71	318,561	1	0,000			
	IGIP	0,006	0,008	0,508	1	0,476	0,994	0,979	1,01

^aLa categoría de referencia es voto.

Cuadro 12. Medida del índice general de identificación partidista

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. Tip.
Índice general de identificación partidista	1.200 N válido (según lista)	-43,33	10	-1,3972	8,78715

que consigna el cuadro 1: a una mayor identificación partidaria corresponde una menor probabilidad de abstenerse. Al usarla para cada uno de los partidos, también se obtienen los índices de identificación para cada uno de ellos que muestra el cuadro anterior. En la medida en que sólo el PRI y el PAN muestran relaciones significativas, apuntamos las probabilidades medias sólo para ellos: 21,8 y 21,2%, respectivamente. La correspondiente al índice general es de 21,2%.

Sofisticación del votante

El sentido común nos afirma que un votante más sofisticado se preocupa más por los asuntos públicos y, al mismo tiempo, utiliza una mayor cantidad de información para decidir entre las opciones electorales. Por ello, cabe esperar que mientras más sofisticado sea, menor será su probabilidad de abstenerse. Para comprobar esta hipótesis se diseñó un grupo de cuatro preguntas de dificultad creciente que, combinadas, den lugar a un índice de sofisticación para cada uno de los entrevistados.

Las preguntas se refieren al conocimiento del encuestado sobre los siguientes aspectos: el partido al que pertenece el presidente de la República, el sindicato que lidera Elba Esther Gordillo, los grupos en conflicto en el PRD y el número de elecciones para gobernador que coincidieron en 2009 con la elección federal.

La estimación del índice de sofisticación siguió el siguiente procedimiento:

$$IS_j = \left[\sum_{i=1}^4 a_i X_i \right] * 10$$

[15]

Donde IS es el índice de sofisticación del entrevistado j-ésimo, que se mueve en una escala de 0 a 10; X es la respuesta a la pregunta i-ésima, que puede asumir los siguientes valores:

$$X = 1, \textit{correcta}$$

$$X = 0, \textit{incorrecta}$$

Por otro lado, fue necesario ponderar las respuestas para que reflejaran el grado de dificultad en forma escalada. Esta función la cumplen el grupo de ponderadores que denominamos con la letra “a”, que se calculan como la proporción del total de respuestas incorrectas que corresponde al número de respuestas incorrectas a la pregunta i-ésima:

$$a_i = \frac{\sum_{j=1}^n Y_j^i}{\sum_{j=1}^n Y_{j,i}} = \frac{Y_1^i + Y_2^i + \dots + Y_n^i}{Y_{1,1} + Y_{2,1} + \dots + Y_{n,1} + Y_{1,2} + Y_{2,2} + \dots + Y_{n,2} + Y_{1,3} + \dots + Y_{n,3} + Y_{1,4} + \dots + Y_{n,4}}$$

$$i = 1, 2, 3, 4$$

[16]

Donde Y es cada respuesta incorrecta a la pregunta i-ésima; n, el número de encuestados.

Al ponderar por las respuestas incorrectas, el coeficiente capta el grado de dificultad: mientras mayor es la proporción de desaciertos que obtiene una pregunta determinada entre el total de incorrecciones, más difícil es atinar en el ejercicio. El resultado se muestra en el cuadro 13.

Como se puede observar, el índice exhibe que los ciudadanos mexicanos registran un grado muy bajo de sofisticación en los asuntos políticos y, por extensión, en el conocimiento de los problemas nacionales.

Sin embargo, su estimación es útil para el cálculo de la ecuación logística que lo vincula con el abstencionismo. La estimación, referida en el cuadro 1, nos confirma que un mayor grado de sofisticación se

refleja en una menor probabilidad de abstenerse. Este hallazgo es otro argumento contra la tesis de Temkin y Salazar, aunque por otra vía: aquí no es necesariamente la educación formal la que reduce la abstención, sino la información del votante. Los autores suponen que la instrucción formal automáticamente se traduce en una mayor información de los asuntos públicos, lo que conduce a la desconfianza hacia las instituciones y, por esta ruta, hacia un mayor abstencionismo. Hemos demostrado que eso sólo es válido para los estratos de ingresos medios, pero no como tendencia general. Los estratos que la impulsan hacia una relación negativa entre educación y abstencionismo son los de ingresos altos, porque muestran un grado de sofisticación más grande que los primeros, en virtud de que están más informados. Esto se percibe en el cuadro 14.

Encajando las piezas

Los ocho factores que hemos analizado tienen sus lógicas propias a la hora de determinar el abstencionismo. Sin embargo, es posible tratar de encajar todas las piezas en un solo rompecabezas, a fin de describir los rasgos más importantes del abstencionista mexicano. Con esta finalidad, nos valemos del cuadro 15 que resume las probabilidades de abstención por cada una de los factores.

Cuadro 13. Medida del índice general de identificación partidista

	N	Mínimo	Máximo	Media	Dev. Tip.
Índice de sofisticación	1.200 N válido (según lista)	0	10	3,0151	3,1586

Cuadro 14. Índice de sofisticación por nivel de ingreso

Ingreso mediano		N	Mínimo	Máximo	Media	Dev. Tip.
Nivel de ingreso bajo	Índice de sofisticación	600	0	10	2,3241	2,81257
	N válido (según lista)	600				
Nivel de ingreso medio	Índice de sofisticación	325	0	10	3,3389	3,1108
	N válido (según lista)	325				
Nivel de ingreso alto	Índice de sofisticación	275	0	10	4,1401	3,53354
	N válido (según lista)	275				

Cuadro 15. Probabilidad media por determinante del abstencionismo

	Probabilidad media de abstenerse de abstenerse (%)	Sentido de la relación
Pobreza		
Alimentaria	24,39	+
Capacidades	24,15	+
Patrimonial	23,52	+
Escolaridad		
Ingreso medio	73,7	+
Ingreso alto	16,3	-
General	22	-
Modernización	32,1	-
Confianza	21,2	-
Representatividad		
Autoridades y partidos	22	-
Autoridades	22,2	-
Partidos	23,8	-
Desempeño gubernamental	34	-
Identificación partidista		
General	21,2	-
PAN	21,8	-
PRI	21,2	-
Sofisticación del votante	21,5	-

La sociedad mexicana es moderna tanto porque la mayoría de los ciudadanos se ubican en la categoría de actores modernos como por el alto grado que, en conjunto, registra el índice de modernización. En la medida en que este refleja que los ciudadanos esperan que el trabajo y el estudio sean los factores para forjar el éxito personal (“la cultura del esfuerzo”), demandan de la democracia una reforma institucional que trascienda el ámbito electoral y se anime a trastocar las relaciones económicas, sociales y políticas en un sentido muy claro: el meritocrático. No obstante, el relevo de la élite gobernante –que suele asociarse con el arribo de la democracia– no acarrió esas transformaciones; antes bien, preservó buena parte de las instituciones del viejo sistema, que

propiciaban el imperio el privilegio, la importancia de las relaciones personales en las gestión del ascenso social y, sobre todo, un bienestar asociado a las extracción de rentas.

En este sentido, el alto grado de modernización que acusa la sociedad mexicana es más una aspiración extendida que una realidad imperante. Así está construido el índice que da cuenta de la misma: una norma que pondera el esfuerzo sobre otras formas de labrar el éxito personal. Al contrastarla con la realidad, el cambio en el régimen político suena estéril –o por lo menos parco– a la luz de las expectativas de quienes impulsaron la transformación democrática. Entonces, la primera decepción –justificada o no– que acarrea este proceso es el incumplimiento en el materializar las aspiraciones modernizadoras de destrabar la anomia que impide que el esfuerzo se traduzca en bienestar.

Por tal razón, los factores que exhiben las mayores probabilidades de abstenerse son la educación de los ingresos medios y la modernización. Quienes se abstienen por este último motivo ven que se encuentra detenida y que tal hecho debilita la correspondencia entre esfuerzo y bienestar. Quienes necesitan más destrabar esa anomia son precisamente los estratos de ingreso medio, porque representa la única vía de ascenso económico y social, en virtud de la alta concentración de oportunidades. Son ellos los que perciben en su vida cotidiana el peso de las relaciones premodernas y por ello desconfían de las instituciones que las propician. Para hacerlo necesitan cierto grado de información y educación. Por ello, la proposición de Temkin y Salazar es válida para estos conglomerados sociales. Los estratos más altos pueden percibirla pero no despliegan esa crítica: viven condiciones que les permite aprovechar la coexistencia de relaciones premodernas o combinadas con las modernas. En la medida en que estos estratos de ingreso alto están, en promedio, más informados, suelen ser votantes más sofisticados. Ellos contribuyen a imprimir a la relación entre educación y abstención su tendencia general. Lo mismo sucede con el factor sobre la sofisticación del votante.

El siguiente grupo de factores se relacionan con la actuación de la élite política, que engloba a autoridades y representantes electos, así como a los partidos. Este grupo está integrado por el resto de determinantes. En primer término, el abstencionista percibe a la élite política como un grupo que persigue su propio interés y tiende a actuar de la misma manera, con independencia de cuál sea su signo político. Por tal razón, no representa a los ciudadanos. En este sentido, el abstencionista forma parte de un núcleo que encuentra irrelevante asistir a las urnas:

la democracia indirecta se ve despojada de uno de principales sus propósitos que le dan vida. La falta de representatividad se manifiesta como un desinterés de autoridades y partidos en lo que piensan los ciudadanos y, por lo mismo, de sus necesidades. Aparecen así como un núcleo hermético y escasamente permeable al sentir de los gobernados; pero también a la participación de los mismos en los asuntos públicos porque han constituido un oligopolio del poder, al que suele llamarse “partidocracia”. La respuesta a ese hermetismo es el abstencionismo, en virtud de es el único expediente de protesta frente a tal insensibilidad. Entonces, encontramos en la falta de representatividad un segundo factor de la abstención, dirigido a manifestar su descontento con la forma que ha asumido en México la democracia. Es decir, la democracia se vacía de uno de sus principales cometidos.

La baja representatividad no es sentida solamente por el abstencionista, sino también por quienes asisten a las urnas, si atendemos al bajo nivel que asume el índice correspondiente. Los datos confirman que para ambos tipos de ciudadanos impera un ordenamiento de preferencias que ubica al principio de autoridad sobre la democracia y a esta sobre la representatividad. Por tal razón, quienes sufragan están dispuestos a costear el bien público que representa contar con autoridades, a pesar del *free-rider* implícito (Olson, 1965). Este hecho revela que: 1) el beneficio para los votantes de contar con ese bien supera el costo total de obtenerlo; y 2) persiste el apoyo a la democracia como principio general, aun cuando la forma que esta haya asumido no satisfaga a una gran parte de la población con derecho a votar. El abstencionista es el que traduce esa insatisfacción en retiro de las urnas; el votante no.

El otro ingrediente de este grupo dirigido a la clase política revela que existe un tipo de abstencionista –u otro motivo para abstenerse– que utiliza su actitud como llamada de atención al gobierno para que mejore su desempeño. Esta conducta es totalmente racional y moderna, si la consideramos como una única respuesta a un bloque partidista que se comporta de la misma manera cuando alguno de sus integrantes ocupa los puestos de mando y autoridad. En lugar de castigar al partido en el gobierno con un voto rival, el ciudadano se abstiene. De esta forma, protesta no sólo contra el partido en el poder, sino también contra cualquiera que pudiera arribar al gobierno.

Pero mientras la abstención por motivos de desempeño representa un llamado para la solución de problemas que pueden ser resueltos por el gobierno, el que obedece a la pobreza acusa un desencanto con cualquier partido y cualquier política pública, porque la condición de marginalidad de los pobres dificulta que puedan abandonar la pobreza

con políticas convencionales, generalmente orientadas al mercado. El pobre no tiene nada que esperar de uno u otro partido o candidato. Además, este desencanto se ha acentuado con el tiempo, que ha sido testigo del desfile de candidatos que prometen, incitan al voto y sus condiciones siguen iguales. ¿Por qué tendrían que votar si para ellos el sentido del sufragio no puede ser otro que cambien esas condiciones?

Vistas así las cosas, los factores conforman un cuadro lógico en el que el abstencionismo acusa una buena dosis de protesta contra la clase política. Protesta contra su timidez para profundizar la democracia y, sobre todo, la modernización; protesta contra su escasa sensibilidad al sentir de los ciudadanos.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor y Jorge Castañeda. “Un futuro para México”, *Nexos*, noviembre de 2009.
- Berman, Marshall. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XXI, 2008.
- Campbell, A., Phillippe Converse, Warren Miller y Donald Stokes. *The American Voter*, Midway Reprint, Chicago, The University of Chicago Press, 1980.
- Coneval (2010), “Líneas de Pobreza, México 2000 (agosto) a 2009 (junio). Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medición/Pobreza-2010.aspx>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), México. <http://www.coneval.gob.mx>.
- Downs, Anthony. *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- Escalante, Fernando. *Ciudadanos imaginarios*, México, Colegio de México, 1993.
- Durkheim, Emile. *The Division of Labor in Society*, Nueva York, Free Press, 1964.
- fiorina, Morris. *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.
- Guerra, Francois. Xavier. *México. Del antiguo régimen a la revolución*, México, FCE, 1980.
- Guidens, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 2002.
- Gujarati, Damodar. *Econometría*, Bogotá, McGraw-Hill, 2001.
- Habermas, Jurgen. *El discurso filosófico de la modernidad*, Buenos Aires, Katz, 2008.
- “La modernidad inconclusa”, *Vuelta*, n° 54, mayo de 1981.
- Inegi (2005), “Censo de población y vivienda”, 2005. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx>.
- Lechner, Norbert. “El Estado en el contexto de la modernidad” en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés, *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés e IIS-UNAM, 1999.
- Levy, Santiago. “La pobreza en México”, en Félix Valdez, *La pobreza en México. Causas y políticas para superarla*, México, ITAM-FCE, 1994.

- Lipovetsky, Gilles. *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, Barcelona, Anagrama, 2002.
- Marín Bravo, Álvaro y Juan Jesús Morales Martín, en “Modernidad y modernización en América Latina: una aventura inacabada”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Madrid, 2010.
- Millán, Henio. *La pieza faltante. El combate a la pobreza y el crecimiento económico en México*, México, Porrúa y Colegio Mexiquense, 2005.
- *Neoliberalismo y transición en México*, Toluca, Colegio Mexiquense, 1998.
- Moreno, Alejandro. *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, FCE, 2005.
- North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.
- O’Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Batimore, John Hopkins Univesity Press, 1986.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- Putnam, Robert. *Making Democracy Works*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Przeworski, Adam. *Democracia y mercado*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.
- Ramos Oranday, R. “Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1964-1982” en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI/UNAM, 1985.
- Salles, Vania. “Modernidad” en Laura Baca, Judit Bokser, et al. *Léxico de la política*, México, FCE, flacso, Conacyt y Fundación Heinrich Boll, 2000.
- Stiglitz, Joseph. *Economics of the Public Sector*, Nueva York, Norton & Company, 2000.
- Temkin, Benjamín y R. Salazar. “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, No. 1, 2007.
- Touraine, Alain. *Crítica de la modernidad*, Buenos Aires, FCE, 1994.
- Wallerstein, Immanuel. *Abrir las ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 1998.

FECHA DE RECEPCIÓN: 7 DE ABRIL DE 2011
 FECHA DE APROBACIÓN: 16 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación.

Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner

MIGUEL AGUSTÍN TORRES

Abogado. Doctorando por la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y

Técnicas de Argentina (Conicet). Profesor de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE), Argentina.

miguel agutorresk@gmail.com

Argentina and its international insertion in a recovery period.

The main courses of action in the Foreign Policy of Kirchner's Presidency

Resumen

La presidencia de Duhalde había logrado contener los efectos inmediatos de la crisis de 2001 y, en consecuencia, había restaurado condiciones de estabilidad necesarias para asegurar la transición presidencial. Sin embargo, al empezar la gestión de Kirchner, aún carecían de resolución una serie de cuestiones que anticipaban aspectos de su agenda internacional y condicionaban su accionar externo. El objetivo de este trabajo consiste en caracterizar la inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Kirchner. Se sostiene en este aporte que la política exterior de administración se caracterizó por: i) una posición moderada en la relación con Estados Unidos; ii) una perspectiva política de la región; iii) la promoción internacional de los avances domésticos en derechos humanos; y iv) una posición, en el problema de la deuda, que combinó la crítica retórica contra los organismos multilaterales de crédito con el cumplimiento de los compromisos financieros importantes.

Palabras claves: política exterior argentina, administración Kirchner, cursos de acción.

Abstract

The Duhalde's presidency had contained the immediate effects of the crisis of 2001 and, therefore, had restored the stability conditions necessary to ensure the presidential transition. However when the Kirchner administration started, there were a number of problems without resolution, that anticipated topics of the international agenda and determined its external action. This paper try to characterize the international insertion of Argentina during the Kirchner's presidency. This contribution argues that the foreign policy of the Kirchner administration was characterized for: i) a moderate position in the relationship with the U.S.; ii) a political perspective of the region; iii) the international promotion of the domestic developments in the field of Human Rights; iv) a position, in the problem of debt, of critical rhetoric against the multilateral financial institutions and payment of financial commitments.

Keywords: Argentinean foreign policy, Kirchner administration, courses of action.

Primeras consideraciones

La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) debió desarrollarse en un complejo escenario, definido por rigurosos condicionamientos. El interinato de Eduardo Duhalde¹ había logrado contener los impactos inmediatos de la crisis y asegurar la transición presidencial. Sin embargo, una serie de cuestiones que dificultaban la recuperación del país aún se hallaban pendientes.

La convergencia de variables críticas, tanto domésticas como externas, condicionó el rumbo y los contenidos de la acción internacional de la administración Kirchner. El problema del *default* con los acreedores privados y la situación de profundo endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito caracterizaba el frente externo de un país con una sociedad excluida y fragmentada, un elevado desempleo y una considerable pérdida del poder adquisitivo como resultado del abandono del plan de convertibilidad y la correspondiente devaluación monetaria dispuesta en el año 2002. Además, la dirigencia que había asumido aquel 25 de mayo de 2003 tuvo que sobrellevar el escaso porcentaje de votos obtenido en las elecciones presidenciales.

El objetivo de este trabajo consiste en caracterizar la inserción externa de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Por lo tanto se plantea el siguiente interrogante ¿Qué cursos de acción contribuyeron a definir la política exterior de la presidencia Kirchner? Para responder al problema introducido y sin desconocer la importancia de otros tópicos, se examinan, por su relevancia en este período, las relaciones del país con Estados Unidos y con los actores regionales, la política desplegada en el campo de los derechos humanos y el tema de la deuda externa.

A modo de hipótesis se argumenta en este aporte que la inserción internacional del gobierno de Kirchner se definió principalmente por: i) una posición moderada en la relación con Estados Unidos; ii) una perspectiva política del entorno regional que complementó la tradicional visión “comercialista” de años anteriores; iii) la promoción internacional de los avances domésticos en derechos humanos; y iv) por la adopción de una postura frente al problema del endeudamiento externo que albergó por igual la crítica a los organismos multilaterales de crédito y sus programas económicos, como el cumplimiento efectivo de algunos compromisos financieros relevantes.

1. Duhalde fue el quinto presidente que tuvo Argentina, en el lapso de un mes, con motivo de la crisis de diciembre de 2001. Véase: Castillo Argañarás (2007, 8).

Metodológicamente, esta investigación se ubica dentro de los estudios de tipo descriptivo. Sin embargo la cercanía temporal del tema analizado y la carencia de una abundante producción académica sobre algunos aspectos de la política externa del período también le añaden una faceta exploratoria. La articulación de fuentes comprende la revisión de literatura específica sobre el tópico abordado, la consulta a medios de prensa y el examen de declaraciones y discursos oficiales. El contacto con la retórica gubernamental de esta etapa permite rastrear orientaciones e identificar aspiraciones y objetivos, sobre todo aquellos formulados en el inicio del mandato kirchnerista y confrontarlos con lo efectivamente practicado en el terreno de los hechos.

La estructura de esta contribución comprende un punto de partida a través de una breve referencia al escenario que acompañó el ascenso y consolidación del kirchnerismo, con descripción de los condicionamientos domésticos iniciales, la retórica oficial, la orientación y el modo de entender la política que distinguió a la administración gobernante. Luego se analizan las relaciones desplegadas hacia Estados Unidos y la región, la política en materia de derechos humanos y la posición asumida frente al problema del endeudamiento externo. Por último se expresan las consideraciones finales.

La finalidad que motiva este trabajo es contribuir al conocimiento de la inserción internacional de Argentina en este período. Pero a la vez procura suministrar un aporte que colabore en la interpretación de la evolución de la política externa del país, luego de la crisis de fines de 2001 y principios del 2002.

El escenario interno. Condicionamientos, consolidación política y construcción de poder

Con el recuerdo aún fresco de las convulsionadas jornadas de aquel diciembre de 2001 y de las imágenes de la angustiante violencia popular que las caracterizaron aún ancladas en la retina colectiva y actualizadas por lamentables episodios² que anticiparon el desenlace del gobierno de Duhalde, se abría un nuevo capítulo institucional con las elecciones presidenciales de abril de 2003.

En esa cita electoral el binomio Kirchner-Scioli, impulsado por el oficialismo transitorio, accedió al poder al imponerse en las elecciones presidenciales de 2003 como consecuencia del retiro en la instancia del

2. El fallecimiento de los piqueteros Kosteki y Santillán como consecuencia de la represión estatal a una manifestación, ocasionó que el gobierno de Duhalde tuviera que enfrentar el descontento popular en el segundo año de su mandato.

ballotage de la fórmula Menem-Romero, que había obtenido el mejor resultado en la primera vuelta. El exiguo caudal de votos conseguido por la fórmula kirchnerista, que representaba tan sólo el 22,24%, constituyó un factor que marcó los primeros tramos de su mandato y que, en cierta medida, influyó en la intensidad de algunas medidas y en la posición asumida frente a determinados temas.

La dirigencia entrante pretendió imprimirle a su gestión un corte progresista. Esta tendencia coincidía con el conjunto de creencias de un buen número de funcionarios que integraban la nueva composición del gobierno y con las convicciones del propio presidente electo. En efecto, en su orientación política puede apreciarse la impronta de la vertiente de centro izquierda del peronismo de los años setenta. Teniendo en cuenta esta inclinación, puede afirmarse que desde la consolidación del kirchnerismo, el Partido Peronista se aproximó, al decir de Portantiero³, a una “formación de centroizquierda o izquierda moderada”.

Por cuestiones ideológicas y considerando la militancia “justicialista setentista” de algunos integrantes de la administración Kirchner, también se ha pretendido buscar remisiones en el breve período de Héctor Cámpora⁴. Por su parte, otras líneas de análisis, atendiendo a determinados criterios del kirchnerismo en materia económica, en especial al rol del Estado en la sociedad y a las convicciones oficialistas sobre las posibilidades que puede ofrecer la reactivación industrial, han señalado cierta cercanía con el “desarrollismo” de la presidencia de Frondizi. Así, el proyecto kirchnerista, asentado en la reactivación industrial, es definido por Simonoff (2008, 13) como “un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el peronismo y también en el desarrollismo frondizista”. Al respecto expresa Halperín Donghi:

La visión sobre el país de Kirchner se parece a la de Frondizi, es a él a quien más se parece, en el sentido de que cree que la Argentina debe ser un país capitalista maduro, aunque esa visión de ninguna manera define al presidente como político. Kirchner tiene una enorme ventaja: tiene acceso al movimiento político dominante en el país en este momento, con lo que no contaba Frondizi. (*La Nación*, octubre 25 de 2003)

3. *La Nación*, junio 20 de 2004.

4. Precisamente una de las agrupaciones de jóvenes identificados con el kirchnerismo se denomina La Cámpora, en clara alusión al origen político de un conjunto de funcionarios de la administración Kirchner.

A pesar de consagrarse a escala nacional siendo prácticamente un *borderline* dentro del peronismo, las aspiraciones de Kirchner comenzaron a adquirir forma concreta durante la década del noventa. Precisamente en aquellos años, cuando el movimiento justicialista se encolumnaba detrás de la figura hegemónica de Carlos Menem, Kirchner buscó ofrecer una opción diferente dentro del mismo Partido Peronista.

Empero, algunos analistas de la política argentina de esta etapa resaltan la concurrencia de coincidencias con el menemismo, fundadas en la búsqueda de liderazgo y en la concentración de poder. En esta dirección, Levitsky entiende que

aunque hay obvias diferencias ideológicas con Menem, el gobierno de Kirchner muestra ciertos paralelismos en sus acciones. En cuanto a la actitud hacia el partido, muchos puntos son similares: como Menem, Kirchner era casi foráneo dentro del poder peronista, pero capturó la presidencia del país y sólo después cambió la dirección del partido de manera considerable, sin mucha interferencia del liderazgo partidario, al que tampoco le rindió cuentas... Entre 2003 y 2005, Kirchner se pareció mucho al Menem de 1989 a 1991, imponiendo candidatos en la capital, Misiones y otros lugares. (*La Nación*, enero 4 de 2006)

La frágil legitimidad con la cual había arribado a la presidencia, determinada por el escaso porcentaje de votos obtenidos en las elecciones, lo condujo al despliegue de una práctica de generación de consenso en la sociedad argentina y de consolidación y acrecentamiento de su poder político. Algunas decisiones de política económica ejecutadas en consonancia con ello y una postura progresista en determinados temas guardaron sintonía con un clima social de repudio extendido a las prácticas neoliberales asociadas, en el recuerdo colectivo, con los gobiernos de Menem y De la Rúa. Malestar que se había propagado a partir de la crisis de fines de 2001 y comienzos de 2002.

Justamente esta debilidad de origen y la aspiración de apartarse del abrigo del duhaldismo, que había respaldado su postulación al erigirlo como candidato oficialista, impulsaron al kirchnerismo al desenvolvimiento de un proceso de construcción de poder político. Esta compleja tarea debió ejercitarse en “el contexto de un sistema partidario en crisis, instituciones frágiles e inéditos niveles de fragmentación y protesta social” (De Riz, 2008:12). Para ello, la dirigencia gobernante apeló, entre otras estrategias y recursos, al despliegue de una iniciativa transversal, consistente en la incorporación a las filas del kirchnerismo de figuras políticas no enroladas en el oficialismo. En algunos casos implicó la cooptación de destacados protagonistas de la arena política

que no pertenecían al peronismo, incluso personajes que integraban líneas políticas antagónicas al movimiento justicialista.

Pero esta estrategia transversal no sólo redundó en beneficio del proyecto kirchnerista, ya que también atentó contra la supervivencia de algunos partidos tradicionales, sobre todo en la escena política de muchas provincias. Así, el reclutamiento transversal en los distritos provinciales, produjo la merma de dirigentes, algunos experimentados, tanto en el radicalismo y en el peronismo, como en otros partidos locales con trayectoria.

En consecuencia obligó a una renovación de la clase dirigente, además que generó, en ciertos supuestos, la reestructuración de líneas partidarias ya existentes y, en otros, la aparición de nuevas formaciones o alianzas. Algunas de ellas adoptaron, como muestra de la “nueva lealtad” asumida, denominaciones representativas de la novísima orientación. Proliferaron de este modo rotulaciones como “radicales K”. En su discurso de asunción, el presidente había anticipado su apertura transversal al manifestar que “la Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal”⁵.

Por otra parte, el kirchnerismo se encontró con un país asediado por tensiones sociales y con una preocupante exclusión que arrinconaba en el margen a amplios sectores de su población. Por tal motivo debió dar continuidad a la necesaria tarea de contención que había desarrollado la gestión Duhalde a través de la activación de programas sociales. Una modalidad difundida de estas prácticas asistenciales del duhaldismo lo configuró su plan “jefes y jefas de hogar”.

Pero además de la profundización de estos programas que perseguían principalmente la contención de los segmentos más desfavorecidos, también se buscó su reinserción social y laboral a través del otorgamiento de subsidios que impulsaban la auto-organización productiva y comercial de los pobres (Svampa, 2007:45). Una variante de estos estímulos la constituyeron los subsidios, implementados en muchas provincias, para el desarrollo de los denominados microemprendimientos productivos.

Su modo de hacer política se revistió de una retórica de confrontación compuesta de dialécticas y reivindicaciones. Con un estilo directo y desprovisto de metáforas, constituyó un recurso para sumar adeptos

5. Discurso de asunción del presidente Néstor Kirchner, mayo 25 de 2003. Tomado de // www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4020&Itemid=120. Fecha de consulta: octubre 12 de 2008

y plantear antinomias. Es decir, un elemento para generar atracción, desencadenar reacciones y repercusiones en el cuerpo social y en la opinión pública, reforzar identidades e introducir y destacar diferencias respecto de posiciones y figuras de la oposición.

El verbo oficial adoptó como punto de partida un coherente reconocimiento de la compleja situación que atravesaba el país. Esta apreciación de la coyuntura del momento estuvo acompañada por la asignación de responsabilidades. De esta forma, la gestión Kirchner pretendió arraigar los orígenes de las desventuras nacionales en el desempeño de las presidencias anteriores, fundamentalmente en el accionar de las administraciones Menem y De la Rúa.

En este sentido, señala Miranda que “el gobierno de Kirchner arrancó con mensajes y gestos que buscaron sepultar el pasado argentino y mostrar que la nueva administración iba a estar desvinculada de este pasado” (2004a, 2). Esta postura de ruptura con el pasado reciente fue calificada por Corigliano (2007, 5) como la “demonización” del “modelo” heredado de Carlos Menem y Fernando de la Rúa. Además agrega que “esta ‘demonización’ permitió el incremento del margen de maniobra interno del gobierno, revirtiendo el problema de legitimidad de origen de Kirchner”.

Una crítica recurrente a los lineamientos económicos desplegados por las dirigencias menemistas y aliancistas predominó en la argumentación oficialista. La formulación de una dialéctica respecto a las políticas de corte neoliberal le permitió trazar distancias y diferenciarse de aquellas gestiones, y se inscribió en una suerte de mecanismo que contribuyó a la conformación de la identidad y del perfil del oficialismo.

De este modo resultaron frecuentes los cuestionamientos a los programas económicos enrolados en la corriente neoliberal que se aplicaron desde la década del noventa. Así, vinculando las contingencias del país con aquella tendencia económica observada en esos años, el expresidente Kirchner expresó:

Ocurre que tras la década del noventa, en que Argentina era exhibida como alumna destacada del Consenso de Washington, pues aplicaba a rajatabla los consejos de apertura indiscriminada y renunciaba a los principales instrumentos para defender su producción, culminó incendiándose y quedando en el más grande aislamiento internacional de que se tenga memoria. Es decir, proclamando apertura y globalización caminábamos hacia el más grande aislamiento.⁶

6. Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 123^o Sesiones del Congreso de la Nación, marzo 1 de 2005.

La búsqueda de la moderación en la relación con Estados Unidos

La relación con Estados Unidos reflejó en el período la confirmación del cambio de rumbo iniciado incipientemente por el gobierno de Duhalde. Sin embargo, esta variación que experimentó la política hacia la gran potencia occidental no se tradujo en avances significativos en la relación. Más aún, la etapa ofreció una imagen ambigua en la cual convergieron la escasa importancia que el país presentaba en la agenda estadounidense y el empeño kirchnerista por obtener algún tipo de apoyo de Washington en las negociaciones enmarcadas en el endeudamiento externo.

Desde el discurso oficial se resaltó la intención de desarrollar el vínculo bilateral a partir de una posición equilibrada que no oscilara entre posturas aislacionistas o de confrontación, y opciones de alineamiento. Además, al tiempo de comenzar el mandato kirchnerista, la coyuntura que atravesaba el país, las circunstancias del contexto internacional y los objetivos preferentes para Estados Unidos anticipaban la ausencia de fricciones de envergadura. Por entonces, los intereses del Departamento de Estado en la subregión transcurrían por el mantenimiento de la estabilidad democrática, el combate al narcotráfico, los tópicos de seguridad y la lucha contra el terrorismo.

En el enfoque de la relación puede advertirse el predominio de un criterio pragmático. La colaboración y la cooperación prevalecieron sobre las actitudes de confrontación y oposición. A pesar de las críticas a las corrientes neoliberales y al rol y funcionamiento de los organismos multilaterales de crédito, la dirigencia kirchnerista articuló una retórica mesurada y abandonó, en consecuencia, aquel estilo ofensivo que utilizó, con frecuencia, en otras áreas. Sólo al final del período, la intensificación de la relación bilateral con Venezuela desató percepciones negativas en la administración Bush.

La presidencia Kirchner calificó su estrategia de vinculación con la superpotencia como una “relación madura”, en donde la expresión “cooperación sin cohabitación” (Granovsky, 2003) sirvió para trazar diferencias con los criterios desplegados por administraciones precedentes. La orientación observada significó el abandono del alineamiento incondicional que definiera la política exterior argentina en la etapa menemista y que, en líneas generales, se mantuvo durante la presidencia de la Alianza. En este sentido precisaba el expresidente Kirchner:

Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen... Una relación seria, amplia y madura con los

Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea es lo que debe esperarse de nosotros.⁷

Se descartaron así los gestos y posturas inscriptas en aquella adhesión irrestricta de los años anteriores, pero tampoco se efectuaron mayores cuestionamientos a los objetivos centrales de la política internacional de los Estados Unidos. De esta forma, el gobierno de Kirchner “aceptó los lineamientos estratégicos prioritarios de los Estados Unidos, sin buscar la exageración ni la sobreactuación de las ‘relaciones carnales’” (Tussie, 2004:85). Un antecedente cercano de este rumbo se puede rastrear en algunos pasajes del obrar externo de la gestión Duhalde, la cual se apartó de Washington en lo referente al golpe de Estado en Venezuela (2002), en la votación en ONU por la cuestión de derechos humanos en Cuba (2003) y al no apoyar su incursión bélica en Irak (marzo de 2003).

A partir de la calificación de Estados Unidos como un país amigo, la relación fue percibida por el oficialismo argentino como un vínculo útil para afrontar los difíciles objetivos que poblaban la compleja agenda externa. Expresaba por entonces el excanciller Bielsa:

Estados Unidos es un país amigo, con el que tenemos un intercambio comercial importante para nosotros, y además tenemos un severo problema de deuda y en todas las instancias la voz de Estados Unidos es una voz no trivial. (Granovsky, 2003)

Desde una interpretación coherente, que reflejaba una elevada cuota de sentido común, se reconoció el carácter asimétrico que presentaba la bilateralidad, que partía de la consideración del predominio estadounidense en el sistema internacional y de la apreciación de la reducida relevancia de Argentina en el orden mundial. En concordancia con ello, Bielsa declaró:

Logramos establecer con los Estados Unidos una relación donde, por un lado, nos hacemos cargo de la relativa indiferencia que les suscitamos y, por otro, se logró convivir con respeto de las diferencias que son insalvables, con una maximización de las cosas en las que estamos de acuerdo. (Aizen, 2004)

Sobre esta indiferencia de la Casa Blanca en el periodo, sostiene Russell:

Argentina es, a los ojos de Washington, un país ambiguo, en

7. Ver nota 6.

estado de observación. Su modelo político y económico no encaja en la categoría de los “populismos radicales” latinoamericanos, pero deja lugar a dudas, incertidumbres y confusión... Al mismo tiempo, la cantinela hueca contra el neoliberalismo y las desmesuras de Néstor Kirchner vis a vis el gobierno de George W. Bush derivaron en el hartazgo o en la indiferencia de Washington. (Russell, 2008:94)

Uno de los aspectos más significativos del vínculo bilateral lo configuró el respaldo que Estados Unidos confirió a Argentina en las negociaciones de la deuda externa. Por entonces, argumentaba Bielsa:

En ese sentido, no podemos menos que reconocer el papel determinante que en su momento el gobierno norteamericano supo desempeñar en el marco de las complejas negociaciones financieras con el Fondo Monetario Internacional, que resultaron de la grave crisis económica y social. (Bielsa, 2004b)

Destaco la importante relación con Estados Unidos. Y reconocemos el papel determinante que supo desempeñar (la Casa Blanca) en el marco de las negociaciones con el Fondo ... confiamos en que la actual coyuntura sea percibida con la misma comprensión por nuestros “amigos” estadounidenses. (*Clarín*, agosto 10 de 2004)

Sin desconocer otros acontecimientos, las fricciones más “sensibles” acaecidas en la etapa se originaron en torno a las siguientes cuestiones:

1. El rechazo a la inmunidad plena que Estados Unidos gestionaban para sus tropas, lo cual condujo a que se descartara la ejecución de los ejercicios militares Águila III (Tussie, 2004:86).
2. La relación bilateral con Cuba. En particular, el desagrado de Washington se asentó en la cercanía entre las dos administraciones latinoamericanas, evidenciada, entre otros acontecimientos, en la visita del líder cubano a la asunción presidencial de Kirchner y en la gira del canciller Bielsa a la isla, ocasión en la cual no recibió a los sectores disidentes del gobierno de Castro “para gran disgusto del entorno cubano y latino anticastrista que rodea al presidente Bush” (ídem).
3. Una serie de declaraciones críticas de algunos funcionarios estadounidenses. Entre otras, pueden mencionarse los comentarios de Roger Noriega, en 2004, referentes a los conflictos sociales en Argentina y al modo en que el kirchnerismo afrontaba el problema de la delincuencia y los reclamos piqueteros. También generó molestias a la cancillería argentina la difusión en el año 2007 de un reporte del gobierno de Estados Unidos en el cual aconsejaba

- a sus ciudadanos que planeaban viajar a Argentina considerar la situación de inseguridad reinante en el país.
4. El respaldo a la candidatura presidencial del líder cocalero Evo Morales, quien en definitiva se impondría en las elecciones de Bolivia.
 5. La preocupación de Washington y el intercambio de opiniones entre funcionarios de los dos Estados con motivo del descubrimiento, en septiembre de 2004, en el aeropuerto de Barajas (Madrid), de cuatro valijas con aproximadamente 60 kg clorhidrato de cocaína, procedentes de Argentina en un vuelo de Southern Winds (Piqué y Veiras, 2005). Las valijas, estaban identificadas con el membrete “Embajada Argentina en España” (*La Nación*, junio 9 de 2009). El episodio fue difundido públicamente en febrero de 2005.
 6. La estrecha relación desarrollada en el período con el gobierno venezolano de Hugo Chávez y, dentro de este rumbo, la afinidad con algunas visiones del mandatario venezolano inscriptas en el proyecto del socialismo del siglo XXI.
 7. La perspectiva argentina en la conformación del Alca. Pero además de la posición de la administración Kirchner, algunos de cuyos aspectos podían delinear con anticipación, generaron especial irritación en los funcionarios estadounidenses el tono y el ambiente que acompañaron la actitud del ejecutivo argentino en la IV Cumbre de Mar del Plata.
 8. La polémica desatada con motivo de la venta de la empresa Transener. En aquella oportunidad, la gestión Kirchner consideró como una intromisión en los asuntos internos la pretensión de algunos sectores del gobierno estadounidense de que se favoreciera al grupo inversor Eton Park.

En particular, la vinculación con Caracas se transformó en uno de los rasgos que “estigmatizó” el período. La afinidad ideológica y la estrecha relación económica y política entre los gobiernos de Argentina y Venezuela alimentaron inquietudes y especulaciones en algunos sectores de la administración Bush. Justamente esta percepción negativa se reforzó con motivo de la Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Mar del Plata en noviembre de 2005. En aquella oportunidad, además de los cuestionamientos que formuló el ejecutivo argentino a la política internacional de la gran potencia, despertaron el malestar en los funcionarios estadounidenses los espacios de expresión conferidos a Hugo Chávez.

Nuevamente, en marzo de 2007, coincidiendo con la visita del presidente Bush a Montevideo, el gobierno argentino permitió otro acto del mandatario de Venezuela. Frente a las críticas de la administración estadounidense por este episodio, la gestión Kirchner rechazó los cuestionamientos y negó responsabilidades.

Una lectura política del entorno regional

La administración Kirchner procuró rescatar del escenario regional un signiífico político que complementara el enfoque comercial que había caracterizado en los últimos años la visión de los gobiernos argentinos sobre la zona. En concordancia, el entorno latinoamericano y, principalmente, el sudamericano fueron asimilados como un espacio funcional al proyecto político del kirchnerismo. En definitiva, un ámbito que podía suministrar tanto recursos financieros para la concreción de algunas metas u objetivos a través de determinados vínculos, como así también afinidades ideológicas o posiciones semejantes frente a cuestiones regionales o globales.

Sin embargo, a pesar del enfoque de tipo político y estratégico sobre el área y de la convergencia de voluntarismos y aspiraciones con otros actores, muchas de las iniciativas no lograron concretarse en el período. Si bien se registraron episodios en los cuales pudo apreciarse la unificación de posturas junto con algunas administraciones sudamericanas, los desencuentros y la inacción superaron a las expectativas iniciales.

A partir de esta visión política se trató de concebir al Mercosur con un sentido amplio, que no se redujera a una ponderación económica y comercial. En virtud de ello puede afirmarse que la posición kirchnerista hacia la región, en especial hacia Sudamérica y Brasil, se aproximaron a la visión y al espíritu con los cuales el gobierno de Alfonsín había proyectado, en el regreso a la democracia, una eventual integración. Esta tendencia a la cual conectó la política regional del kirchnerismo, en cierta medida, ya podía atisbarse desde el período de Duhalde.

Durante la presidencia de Alfonsín, la relación bilateral con Brasil y la idea de una futura integración fueron interpretadas con un sentido político y un significado estratégico. Como sostiene Miranda (2004:135), la administración radical “quiso iniciar un proceso de cooperación política a nivel regional”. En cambio, en los años noventa, el recién institucionalizado Mercosur fue concebido por el menemismo como un proceso de integración predominantemente comercial, en consonancia con su proyecto de alineamiento con Estados Unidos de

apertura comercial y desregulación económica. De esta forma, en los dos periodos consecutivos de Menem “hubo desinterés por desarrollar con Brasil otras agendas, puesto que sus prioridades de política exterior estaban en la alianza con Estados Unidos” (Bernal-Meza, 2008:164). Esta dirección, con algunas insinuaciones iniciales de cambio, continuó en sus lineamientos generales durante la presidencia de De la Rúa.

En el ambiente del colapso, el gobierno de Duhalde promovió una visión sobre el proceso de integración y el vínculo con Brasil que distó de la perspectiva predominante en los años precedentes. El país comenzó a reorientar paulatinamente su política “mercosureña” en una orientación próxima a la perspectiva integradora compartida por las democracias argentina y brasileras de mediados de los años ochenta.

Mediante esta posición, la administración duhaldista procuró respaldarse no sólo económica sino también políticamente en Mercosur frente a las complejas contingencias que comprometían la estabilidad socioeconómica del país⁸. La conducción interina inyectó un nuevo ritmo a Mercosur y al lazo con Brasil, luego del deterioro que experimentarían estos vínculos en los últimos tramos de la presidencia Menem y la gestión de la Alianza.

Esta tarea de restauración de los vínculos regionales fue continuada por la presidencia de Kirchner. El fortalecimiento de las relaciones con Brasil y el perfeccionamiento de Mercosur fueron asumidos como mecanismos conducentes a la recuperación del país. Desde el comienzo del ciclo se acentuó el significado que se pretendía asignar a Mercosur. En este sentido, el excanciller Bielsa (2004, 19) afirmó:

No es sólo un bloque comercial lo que buscamos; aspiramos a conformar un espacio económico, político y cultural unificado que –al generar un renovado sentido de pertenencia– nos permita crecer como sociedades integradas y modernas. El Mercosur adquirirá su valor sociocultural cuando sus efectos se hagan sentir en la vida cotidiana de los ciudadanos.

De manera similar a lo acontecido durante el período de Duhalde, la relación bilateral con Brasil fue definida como “estratégica”. La sintonía existente entre las presidencias de Lula y Kirchner generaban *a priori* expectativas sobre posibles concertaciones. La concurrencia de

8. El propio Duhalde describe esta dirección en los siguientes términos: “la primera decisión que tomé fue comenzar a trabajar la relación con Brasil y recomponer los lazos con nuestros socios vecinos”. Duhalde (2007, 297).

puntos comunes en las agendas externas de los dos Estados sugería la posibilidad de aunar posiciones y diseñar estrategias comunes.

La consolidación del proceso de integración Mercosur, las gestiones para la celebración de un acuerdo entre este último bloque y la Unión Europea, las negociaciones para la conformación del Alca, los temas de seguridad en la triple frontera que involucraban también a Paraguay, el problema del endeudamiento externo y las relaciones con el FMI (Arce Suárez, 2004:112) constituían algunos de los tópicos externos que asomaban, por igual, en el horizonte de ambas dirigencias.

Sin embargo y más allá de algunos documentos bilaterales como el Consenso de Buenos Aires, que reflejaron ese voluntarismo inicial de actuación conjunta, no se establecieron mayores estrategias frente a contingencias comunes. Como ejemplos de esta reducida coordinación, ambos gobiernos cancelaron sus débitos de modo semejante pero separadamente con el FMI; igualmente, sendas administraciones firmaron cada una de ellas respectivos acuerdos con la República Popular China.

El contexto regional configuró también un espacio en el cual el gobierno pudo canalizar sus orientaciones ideológico-políticas. La convergencia de criterios y discursos con otras administraciones contribuyó para su consolidación política e igualmente para la concreción de algunas medidas que caracterizaron el mandato. Por ello y a pesar de las variedades de la izquierda latinoamericana, la ascendencia que se produjo durante esos años, en la mayoría de los países de la zona, de líderes adscriptos a esa tendencia constituye un dato que no se puede soslayar. En aquel proceso de búsqueda de afinidades se destacaron las aproximaciones a Cuba y a Venezuela.

La relación con Cuba representó para la gestión de Kirchner un reservorio ideológico, que trazó un puente con las convicciones políticas de aquellos funcionarios kirchneristas formados en el “setentismo justicialista” y que contribuyó a la construcción del perfil progresista del kirchnerismo. Además, el acercamiento favoreció, en cierta medida, a la generación de consenso en aquellos sectores de la sociedad argentina afines a las tendencias de izquierda y también en quienes comulgaban con ese sentimiento extendido de repudio respecto de las corrientes neoliberales. Esta postura respecto al gobierno de Castro implicó un cambio en el patrón que guió la vinculación con la “isla” a partir de la presidencia menemista. Esta modificación de rumbo ya registraba un primer antecedente en la posición observada en materia de derechos humanos en Cuba, por la gestión Duhalde en su segundo año.

Por su parte, el vínculo con Venezuela presentó componentes ideológicos y pragmáticos. La proximidad entre las orientaciones de

ambas administraciones configuró un elemento que allanó el diálogo bilateral. No obstante, resulta conveniente precisar que no asistió una coincidencia absoluta entre la postura “chavista” y la argentina. En efecto, si bien la gestión de Kirchner desplegó una visión crítica sobre el neoliberalismo económico y el funcionamiento de los organismos multilaterales de crédito, especialmente el FM, no articuló una retórica de tipo antiimperialista y de ruptura con Estados Unidos como aquella que definió la discursiva externa del chavismo. Igualmente, la vinculación reservó una instancia para el intercambio comercial y la celebración de instrumentos jurídicos bilaterales.

Pero además, la relación con el Estado venezolano resultó útil para que el kirchnerismo pudiera llevar adelante algunas medidas relevantes de su obra política. De esta manera, el gobierno de Hugo Chávez representó una fuente alternativa de crédito para Argentina en tiempos en que el país tenía restringido su acceso en el mercado financiero internacional. La profundización de la relación bilateral constituyó, indiscutidamente, uno de los aspectos más destacados del periodo y una de las características distintivas de la política exterior del kirchnerismo.

Pero las relaciones con los actores regionales en este periodo también registraron episodios de fricciones y desavenencias:

1. La denominada “crisis del gas” constituyó un tema que se introdujo en el vínculo bilateral con Chile⁹. El episodio se originó con motivo de la decisión del gobierno argentino de suspender, a fines de marzo de 2004, las exportaciones de gas a Chile. Los sectores dirigentes chilenos interpretaron la “racionalización” dispuesta por el Estado argentino como una violación del “tratado gasífero” (*La Nación*, marzo 15 de 2004) que regulaba lo atinente al suministro de gas de Argentina a Chile. La administración Kirchner rechazó los argumentos de violación del citado tratado e invocó, en justificación de la medida, la situación de crisis que atravesaba el sector energético nacional. La situación se resolvió con la decisión del Estado argentino de dejar sin efecto los recortes del suministro de gas a Chile.
2. La relación con Cuba experimentó un desacuerdo con motivo de la prohibición que el gobierno de fidel Castro impuso a la médica

9. Una columna escrita por el Ignacio Walker, cuando todavía no revestía la condición de canciller chileno, también motivó un intercambio de declaraciones entre las cancillerías vecinas. En la nota, el funcionario criticaba al peronismo y resaltaba, a su criterio, aspectos fascistas, autoritarios y corporativistas del movimiento justicialista.

- cubana Hilda Molina Morejón para viajar a Argentina para visitar a su hijo y a sus nietos.
3. En la dinámica del intercambio comercial bilateral con Brasil se generaron ciertas diferencias. Las controversias se originaron en la composición de la balanza comercial entre ambos países. El nivel de las importaciones de productos industrializados procedentes de Brasil impulsó la decisión del oficialismo argentino de aplicar medidas para proteger la industria nacional e instar negociaciones para resolver las discrepancias al respecto.
 4. El acercamiento a Venezuela también presentó acontecimientos que despertaron polémica. En este sentido pueden mencionarse los cuestionamientos de la administración Kirchner al accionar del embajador venezolano en Argentina, Roger Capella. En particular, su supuesto apoyo a sectores de izquierda opositores al oficialismo y las también supuestas incitaciones a funcionarios argentinos para que apoyaran al gobierno iraní. Del mismo modo, los hechos implicados en el llamado “*affaire* de la valija”, ocurrido durante el tramo final del mandato de Kirchner, alimentaron conjeturas y auspiciaron críticas de los sectores opositores al gobierno argentino.
 5. El suceso de mayor tensión y complejidad registrado lo constituyó el conflicto con Uruguay por la instalación de fábricas de planta de celulosa con capitales europeos (Botnia-Ence) sobre la margen oriental río Uruguay, en la localidad de Fray Bentos. Ante la falta de solución por vía diplomática, el Estado argentino sometió la cuestión a conocimiento de la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Promoción internacional de la política de derechos humanos

La difusión internacional de los avances domésticos alcanzados en el área de los derechos humanos configuró otro de los aspectos destacables del obrar externo de la presidencia de Kirchner. De esta forma, además de la promoción global de la defensa de los derechos humanos, que integra los principios clásicos de la política exterior argentina, el kirchnerismo decidió afrontar la reparación de lesiones sensibles para el núcleo social argentino.

Así, se procesó y condenó a los exrepresores de la dictadura impuesta por el golpe de Estado de 1976, autodenominada por sus autores como Proceso de Reorganización Nacional. Como una definición de su posición, la administración Kirchner calificó a los represores como verdaderos genocidas. Evaluando su política en este

terreno, el expresidente expresaba: “nos acercamos al imperio de la justicia y el castigo a los genocidas”¹⁰.

Para ello, el ejecutivo nacional derogó el decreto 1581/2001 dictado por Fernando de la Rúa, que prohibía la extradición de los exrepresores militares, e impulsó la anulación por el Congreso Nacional de las leyes de Punto final (Ley 23.492 del año 1986) y Obediencia Debida (Ley 23.521 del año 1987)¹¹ que, sancionadas durante la presidencia de Ricardo Alfonsín, constituían un valladar que impedían el juzgamiento y condena de los militares incurso en hechos de represión. Sobre esas leyes, Kirchner manifestó que habían sido sancionadas bajo la amenaza de un golpe (Amato, Calvo y Savoia, 2003).

Con esa finalidad se sancionó en 2003 la Ley 25.779, que dispuso la anulación de las referidas normas. Aquel dispositivo legal que perseguía allanar el camino para investigar los ultrajes a los derechos humanos cometidos en los “años de plomo” motivó el debate y la discusión técnico-jurídica, ya que no se encuentran comprendidas entre las facultades del Congreso la anulación retroactiva de una ley (Ventura, 2005).

Por ello, el fallo de la Corte Suprema de Justicia del año 2005 en el caso Poblete vino a esclarecer la cuestión al declarar la inconstitucionalidad de las Leyes 23.492 y 23.521 y la validez de la Ley 25.779. Con motivo de la sentencia del máximo tribunal, el expresidente manifestó:

La Corte Suprema de nuestro país ha emitido un fallo que nos devuelve la fe y la justicia, ha declarado la inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, que nos llenaban de vergüenza a los argentinos.¹²

La política de derechos humanos se inscribió en el perfil progresista que la conducción de Kirchner pretendió imprimirle a su gestión y se conectó, a su vez, con sus convicciones político-ideológicas. De esta manera, este movimiento de reparación y reivindicación tendió un puente con los orígenes políticos de muchos integrantes del kirchnerismo, pues un buen número de funcionarios militó en la izquierda justicialista en la convulsionada década del setenta. Destacando su conocida adscripción y pertenencia a esa línea del peronismo, el expresidente mencionaba en su discurso de asunción:

10. Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 125° sesiones del Congreso de la Nación, marzo 1 de 2007.

11. Conocidas como “leyes del perdón”.

12. Palabras del presidente Néstor Kirchner en la ciudad de Villa María, Córdoba, junio 14 de 2005. Tomado de [//www.casarasada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4342&Itemid=120](http://www.casarasada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4342&Itemid=120). Fecha de consulta: febrero 12 de 2009.

Formo parte de una generación diezmada. Castigada con dolorosas ausencias... Llegamos sin rencores, pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro, sino también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones. Memoria sin rencor que es aprendizaje político, balance histórico y desafío actual de gestión.¹³

La postura de la administración Kirchner en materia derechos humanos encontró la resistencia de ciertos sectores de la sociedad argentina y de determinadas corrientes políticas. En este sentido, Kirchner aclaró:

Yo les quiero decir a todos los argentinos, a las madres, a las abuelas, a los hijos de desaparecidos, a los perseguidos, cualquiera fuera su idea y cualquiera pueda ser la diferencia que tengamos, que este gobierno no está contra la reconciliación ni busca la venganza, este gobierno desea lo que quiere la mayoría del pueblo argentino: reconciliación con justicia, con memoria y con verdad.¹⁴

La defensa de los derechos humanos integró, tradicionalmente, el discurso internacional de Argentina, especialmente desde el retorno a la democracia. No obstante, el Estado argentino no había avanzado en la penalización de los exrepresores. Con las medidas de política interna promovidas y adoptadas, el gobierno intentó potenciar aquella tarea de difusión. De este modo, la política de derechos humanos comprendió la presencia internacional y también un nivel de acción hacia el interior del Estado.

Mediante la actuación en los dos ámbitos se buscó generar efectos favorables sobre la imagen externa del país. Como sostuvo el expresidente Kirchner:

El respeto y la defensa de los derechos humanos en nuestro país también guían nuestras acciones en el ámbito internacional. Nuestra bandera está muy alta en los foros internacionales donde se trata el tema tan caro para nuestra historia y para la historia de la humanidad.¹⁵

La posición que el oficialismo fijó en esta materia también incluyó una interpretación crítica sobre la efectividad de las instancias multilaterales específicas en aquellos años de sangrientas violaciones

13. Ver nota 5.

14. Ver nota 10.

15. Ver nota 10.

a los derechos humanos en el país. Precisamente, en este sentido, el expresidente expresó:

La Argentina, las madres y abuelas de plaza de Mayo, en la monumental dignidad de su lucha, y el pueblo argentino sufrieron en su momento en carne propia la ineficacia de un sistema multilateral de derechos humanos inoperante, sólo acompañados por gestos humanitarios muy valorables de personas, organizaciones y países. Mientras en mi patria se secuestraba, se torturaba y se mataba, los mecanismos creados precisamente para condenar y evitar dichos atropellos permanecieron silenciosos.¹⁶

Sin embargo, durante el último tramo del mandato, la política en esta materia tuvo que sobrellevar dificultades que remitieron a torvas imágenes del pasado, con la desaparición de Julio López, testigo en un caso de violación de derechos humanos en los años de la última dictadura argentina (1976-1983). Los testigos revisten especial importancia en los procesos contra los represores, “ya que las principales pruebas para su juzgamiento provienen de los relatos y testimonios de quienes estuvieron detenidos y fueron perseguidos durante el último gobierno militar” (Bonvecchi y Giraudy, 2007:33).

La política desplegada frente al endeudamiento externo

El problema del endeudamiento externo del país representó uno de los aspectos que concentró mayores esfuerzos de la dirigencia kirchnerista en el frente internacional, ya que determinó algunas direcciones e imprimió ciertos términos en las vinculaciones del país. Así, la situación de *default* (cesación de pagos) con los acreedores privados tenedores de títulos (bonos) de deuda pública argentina y la condición de crítico endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) condicionaron, en buena medida, el diseño de la agenda externa.

Además, la cuestión de la deuda constituyó un ámbito en el cual el oficialismo procuró diferenciarse de las administraciones precedentes y de esta manera incorporó su postura en esta materia dentro de su retórica de distanciamiento con el pasado cercano. En su discurso de asunción, el expresidente fijó la posición de su gabinete al declarar que “no se puede volver a pagar deuda a costa del hambre de los argentinos” (Amato, Calvo y Savoia, 2003).

El gobierno afrontó el endeudamiento externo ejercitando una

16. Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas, septiembre 25 de 2007.

especie de “diplomacia económica” que ya reconocía precedentes en las relaciones exteriores argentinas. En todos los capítulos comprendidos en la negociación de la deuda, las gestiones estuvieron encabezadas por el ministro de economía, Roberto Lavagna, y complementadas con una activa retórica del propio presidente.

Las tratativas de la reestructuración de la deuda en default se desarrollaron en medio de un clima enturbiado por la acción de una diversidad de actores heterogéneos:

1. Titulares individuales de bonos en *default*, muchos de los cuales se habían organizado y conformado las agrupaciones de bonistas, al estilo de la asociación italiana Task Force Argentina, cuya presidencia era ejercida por Nicola Stock.
2. Dirigentes y funcionarios de los gobiernos de aquellos países que actuaban en nombre y representación de sus nacionales que habían adquirido títulos de la deuda impaga.
3. Fondos de inversión como fidelity, Gramercy, BNP y de importantes bancos de Wall Street, algunos de los cuales habían adquirido títulos a través de transferencias efectuadas por bonistas individuales.
4. Los denominados “fondos buitres”, categoría que incluía a fondos más ambiciosos con experiencia en la adquisición y ejecución de deuda de países en cesación de pago. Estas firmas, como Light Water Corp., Old Castle, NML¹⁷, NM¹⁸, Aurelius y Blue Angel, al momento de perseguir el cobro de sus acreencias negocian directamente con los gobiernos, suelen evitar las llamadas acciones de clase¹⁹ y, por lo tanto, inician juicios aparte del resto de los acreedores.

En ese complejo marco, el gobierno argentino presentó a la masa de acreedores dos alternativas de “canje”:

1. Mediante la primera de ellas, conocida como Oferta de Dubai y anunciada unos cuantos días después de suscribirse el acuerdo con el FMI, el Estado argentino pretendió concretar una propuesta de quita de deuda soberana sumamente ambiciosa. La oferta implicaba una quita del 75% del valor nominal de la deuda de capital

17. Fondo perteneciente a Elliot.

18. Fondo buitre del magnate Kenneth Dart.

19. Los juicios de “acción de clase” agrupan a numerosos y dispersos demandantes en contra de un demandado poderoso. En estos procesos, los resultados a los cuales se arribe en el curso del mismo alcanzan a los integrantes de la clase respectiva que han optado por formar parte de la misma.

en cesación de pagos y la emisión de tres nuevos bonos de libre elección: Par, Cuasi Par y Discount. El bono Par no sufría quitas, pero tenía una tasa de interés menor que los otros dos restantes que si experimentaban quitas (el Discount presentaba la mayor quita). Esta opción fue rechazada por la mayoría de los acreedores, quienes entendían que el país se encontraba en condiciones de efectuar un ofrecimiento mejor.

2. A través de la segunda oferta, denominada Propuesta de Buenos Aires (2005), que contempló una quita promedio del 60% y por lo tanto una mejora respecto a la oferta de Dubai, el Estado argentino concretó la reestructuración de la deuda. La propuesta con un volumen de aceptación del 76,07%, superó el nivel requerido por el FMI.

La relación con el FMI inauguró en esta etapa uno de sus ciclos de mayor tensión retórica. Desde el comienzo del período, la gestión Kirchner observó una postura crítica con relación al FMI, al cual identificó como corresponsable de la crisis argentina de 2001-2002. Pero a pesar de la articulación de un discurso de confrontación, el gobierno no dejó de reconocer su propósito de honrar la deuda. En consecuencia, en diciembre de 2005, el gobierno anunciaba (*La Nación*, diciembre 16 de 2005a) que extinguiría su deuda con el organismo multilateral de crédito y que emplearía para ello un porcentaje de las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). De este modo, comenzaba a ejecutarse una de las decisiones más relevantes en los últimos años de la vida institucional del país.

La decisión implicó una transferencia de las reservas del BCRA, tanto de las que se hallaban depositadas en el Banco Internacional de Pagos (Basilea) por un monto cercano a los 5.000 millones, como de aquellas que el propio BCRA había colocado en el mismo FMI, en la época del *default*, con el propósito de sustraerlas a los eventuales embargos de los acreedores privados. Por esta cesión, el Tesoro le otorgaba al BCRA una letra en dólares a 10 años, intransferible, con un interés similar al que recibía por esas reservas. Por ello, desde una óptica estrictamente técnica, se afirma que no hubo extinción de un crédito sino reemplazo de una deuda por otra (Cibils, 2006). Sin embargo, desde una perspectiva política, la sucesión de un acreedor (FMI) a otro (BCRA) presentaba una significación considerable. En efecto, a pesar que el crédito con el FMI constituía tan sólo un 9% del total del endeudamiento externo del país, generó “una repercusión muy positiva en la sociedad” (Svampa, 2007:43).

La posición observada por la administración Kirchner frente al FMI despertó el debate en los sectores políticos opositores al oficialismo. Desde estas posiciones se consideraba que el gobierno apelaba a las fricciones sólo en lo discursivo, sin trazar mayores distancias con el Fondo en el plano de las decisiones. En este sentido, Elisa Carrió, principal figura del ARI y una de las voces de la oposición, expresaba sobre la cancelación total de lo adeudado que

desendeudarse es bueno, pero esta vez le pagamos al FMI a costa de aumentar la deuda en la distribución del ingreso y las políticas sociales... Estamos haciendo lo que quería el FMI, que es salir de los países en los que tiene alta exposición y mala imagen. (*La Nación*, diciembre 16 de 2005b)

En una posición cercana, el expresidente Alfonsín sostenía que bastaba con declarar que no aceptábamos negociar con el FMI. No sé si es adecuado anticipar el pago de vencimientos de deuda de los años posteriores a 2006 y debilitar tan rápidamente nuestras reservas internacionales. (*Clarín*, diciembre 18 de 2005)

El tratamiento de la deuda, caracterizado por las discrepancias con el Fondo y los “bonistas”, se convirtió en un ingrediente fundamental de la retórica oficialista. Atribuyéndole un significado autonomista a las medidas de desendeudamiento, manifestaba por entonces el expresidente Kirchner que el Estado argentino “se libera y construye su destino” (*Página 12*, diciembre 19 de 2005). Además de configurar un lineamiento fundamental de la inserción internacional del período, los réditos en este terreno contribuyeron a la consolidación del proyecto del kirchnerismo. De este modo, el oficialismo supo usufructuar políticamente también en el ámbito doméstico la superación de dos condicionantes restrictivos de su accionar externo.

El gobierno de Kirchner también refinanció una deuda contraída con España. Esta obligación, que ascendía a la suma de 982,5 millones de dólares, se originó en un crédito que el Estado europeo confirió a Argentina en marzo de 2001, en respuesta a una convocatoria que el FMI había dirigido a la comunidad internacional en enero de ese año²⁰. La petición del organismo de crédito tenía por finalidad impulsar la asistencia financiera a favor del Estado argentino para que pudiera superar su difícil situación que ya se avizoraba como crítica²¹.

20. Comunicado de prensa sobre el acuerdo de reestructuración de la línea de crédito a Argentina, enero 31 de 2007.

21. Ídem.

En esa oportunidad, España fue el único país que respondió a la solicitud. Al tratarse de un crédito de rescate, las administraciones de ambos países acordaron en reconocerle una naturaleza especial a este préstamo que lo diferenció de la deuda bilateral tradicional. A través de la reestructuración se acordó que el débito se iría cancelando en seis años con una amortización creciente de principal y a una tasa Libor más 140 puntos básicos²².

Durante la culminación del mandato, la política de desendeudamiento externo se enfocó en la negociación de la deuda contraída con el Club de París. La obligación con este foro informal de países fue revestida de un sentido especial desde el discurso oficial y, de esta manera, se la abordó con una perspectiva diferente respecto de la posición asumida frente a los bonistas y al FMI. En efecto, la administración argentina vinculó la necesidad de encauzar esta deuda con la posibilidad de recibir inversiones procedentes de los países reunidos en el Club de París.

Además, desde el oficialismo, se destacó que los préstamos que habían originado la obligación con el Club tuvieron un destino y una finalidad más útil que otras acreencias, ya que no se utilizaron exclusivamente para cuestiones financieras, sino que presentaron el carácter de inversiones. Si bien el tema no tuvo resolución dentro del período, es posible distinguir algunas notas de la posición oficial. Así se procuró reencauzar las negociaciones sobre la base de dos criterios: i) el rechazo a la injerencia o intermediación del FMI en las negociaciones; y ii) la búsqueda de refinanciación de la deuda.

Comentarios finales

El kirchnerismo debió desarrollar su obra de gobierno y su proyecto político en un período en el cual los diversos factores que constreñían la recuperación del país restringían también su margen de acción internacional. Los resabios de la crisis socioeconómica de fines de 2001 y comienzos de 2002 que la administración Duhalde no había logrado resolver revelaban un panorama de profundos condicionamientos. Un escenario interno, caracterizado por un elevado desempleo y una preocupante exclusión social, indicaba el ocaso del modelo neoliberal que se había implementado desde la gestión menemista y que había observado continuidad, en sus aspectos sustanciales, durante el gobierno de De la Rúa.

Pero el colapso también alimentó los cuestionamientos sobre las principales orientaciones del esquema de inserción externa que

22. Ídem.

complementó a aquel programa económico. El proceso de recuperación iniciado por el duhaldismo y que la gestión Kirchner debía continuar implicaba la posibilidad de replantear las direcciones impresas a las relaciones con determinados actores. Frente a esta posibilidad de cambio y reformulación que la crisis había proporcionado, las líneas de acción exterior del kirchnerismo terminaron por instaurar un patrón de vinculación externa que presentó algunas discontinuidades con la presidencia Menem y De la Rúa. Pero, a su vez, algunos de estos recorridos coincidieron con posiciones ya anticipadas en el gobierno transitorio de Duhalde.

Estas definiciones de la dimensión externa del modelo kirchnerista respondieron, en algunos casos, al conjunto de creencias de la dirigencia oficialista, como sucedió con la política en materia de derechos humanos, mientras que, en otros supuestos, resultaron impuestas por las propias circunstancias de aquel momento, como ocurrió con el problema del endeudamiento externo.

Retomando el interrogante inicial que guía metodológicamente este trabajo, se advierte que la inserción internacional de la presidencia Kirchner se caracterizó por:

1. Redefinir la posición del país en su vinculación con Estados Unidos a partir de un criterio más medido. El reposicionamiento implicó el alejamiento de la política de adhesión irrestricta que dominó la eras Menem y De la Rúa y, en consecuencia, el abandono de los gestos y sobreactuaciones que acompañaron aquella tendencia. Sin embargo, las disidencias no fueron mayores y la administración argentina enfocó funcionalmente a la relación y extrajo de la misma una dosis de apoyo importante en las negociaciones comprendidas en la problemática de la deuda externa.
2. Interpretar al espacio regional también con un sentido político, complementario de su utilidad comercial. El kirchnerismo procuró abordar funcionalmente los vínculos con algunos actores latinoamericanos. Esa funcionalidad estuvo orientada a la necesidad de consolidar su proyecto político y asegurar la concreción de determinadas medidas frente a las difíciles contingencias que caracterizaban su agenda exterior. De esta forma, la política latinoamericana contribuyó al delimitamiento del perfil externo del gobierno y a la construcción de una imagen progresista en la sociedad argentina, de manera concordante con una retórica de exteriorización de las convicciones de la dirigencia gobernante.
3. Describir frente al problema del endeudamiento externo un criterio que combinó una reformulación de la posición del Estado

argentino en su relación con el FMI con una política de cancelación selectiva de compromisos financieros internacionales. Esta perspectiva comprendió la articulación de un discurso ofensivo, infrecuente hasta entonces, mediante el cual se imputó al organismo de crédito su corresponsabilidad en la crisis argentina. Pero además el endeudamiento presentó un significado político adicional, ya que se transformó en uno de los ejes del accionar externo del kirchnerismo. En el inicio del mandato, el problema de la deuda constituía un factor restrictivo de la recuperación del país. En cambio, al finalizar el ciclo, ya se había convertido en uno de los principales objetivos del proyecto político del kirchnerismo y, por lo tanto, también de su enfoque sobre la proyección internacional del país. La política adoptada frente al endeudamiento integró la argumentación del oficialismo en el balance de su gestión, como también su discurso electoral de octubre de 2007.

4. Difundir internacionalmente la política interna de derechos humanos, la cual comprendió medidas y decisiones, institucional y socialmente, significativas. Los avances domésticos que implicaron un principio de definición en una cuestión pendiente en la historia de las últimas décadas del país generaron repudios en algunos segmentos de la sociedad. Por su parte, desde los sectores políticos opositores se imputó al oficialismo una excesiva “politización” de esta cuestión en beneficio propio.

La posición asumida por el oficialismo complementó y suministró una cuota de coherencia al discurso internacional de promoción y defensa de los derechos humanos que tradicionalmente había caracterizado la imagen externa del país. Además, a través de la producción legislativa y las resoluciones judiciales recaídas durante esta etapa en procesos referidos a violaciones a derechos humanos, el Estado argentino se colocó en armonía con la normativa internacional específica en la materia a la cual había adherido con anterioridad.

Pero a su vez, la política exterior del período también reflejó algunos aspectos que contribuyeron a la generación de un rasgo impredecible en la imagen externa del país:

1. La ausencia de una concordancia adecuada entre el tono y el sentido del discurso oficial con lo realizado efectivamente en los hechos.
2. La asunción como objetivos esenciales de algunos tópicos que en un principio configuraron condicionamientos iniciales de esta

etapa, lo cual genera incertidumbre a la hora de definir la posición originaria del gobierno en estas cuestiones.

3. La politización interna de algunas metas alcanzadas en cuestiones externas apremiantes de ese momento, lo cual también abre interrogantes sobre las orientaciones y los motivos que, en definitiva, impulsaron los pasos en determinados asuntos.

El capítulo que inauguró la administración Kirchner se caracterizó por la introducción de algunas modificaciones en los lineamientos externos observados hasta entonces. En definitiva, tan sólo la perdurabilidad y continuidad de los aportes del kirchnerismo, a través de los años, determinarán en qué medida estos cambios configuraron los atisbos iniciales e impulsores de un nuevo perfil de conexión con el contexto externo.

Bibliografía

- Aizen, Marina. “Mensaje de EE.UU.: Argentina debe entenderse con el FMI”, en *Clarín*, Buenos Aires, noviembre 5 de 2004. Tomado de //edant.clarin.com/diario/2004/11/05/elpais/p-00301.htm. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2010.
- Arce Suárez, Alberto. “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?” en *CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 65, Barcelona, 2004, pp. 111-127.
- Amato, Alberto, Pablo Calvo y Claudio Savoia. “Los 100 días de Kirchner”, en *Clarín*, Buenos Aires, agosto 31 de 2003. Tomado de //www.clarin.com/diario/2003/08/31/p-614560.htm. Fecha de consulta: enero 20 de 2009.
- Bernal-Meza, Raúl. “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n° 2, Río de Janeiro, 2008, pp. 154-178.
- Bielsa, Rafael. “La política exterior argentina en el marco de la integración regional” en *Diplomacia, Estrategia y Política*, octubre-diciembre 2004, Brasil, 2004a, pp. 5-21.
- “Argentina: de la recuperación a la consolidación económica”, en *Council of the Americas La Argentina en el marco internacional*, agosto 10 de 2004b, en <http://www.mrecic.gov.ar/portal/cancilleria/discursos/bielsa/do40810.html>.
- Bonvecchi A. y A. Giraudy. “Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional”, en *Revista de Ciencia Política*, volumen especial, Santiago de Chile, 2007, pp. 29-42.
- Castillo Argañaras, Luis Fernando. “The State of Necessity as International Defense Raised by a State Undergoing a financial Crisis. A Case Study”, en *Transnational Dispute Management*, vol. 4, n° 4, Escocia, 2007, pp. 1-26.
- Cibils, Alan. “¿Desendeudaqué?”, en *Página 12*, Buenos Aires, enero 8 de 2006. Tomado de //www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-2239-2006-01-08.html. Fecha de consulta: junio 18 de 2010.

- Clarín*. “Reclaman prudencia con las reservas y advierten sobre la vulnerabilidad”, Buenos Aires, diciembre 18 de 2005, p. 10.
- “E.E.UU. Aseguró que mantendrá el apoyo a la Argentina ante el FMI”, agosto 10 de 2004.
- Corigliano, Francisco. “Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008”, en *Boletín ISIAE*, n° 43, Buenos Aires, 2007, pp. 5-6.
- De Riz, Liliana. “Argentina, una vez más en la encrucijada”, en: *Temas y Debates*, a. 12, n° 16, Santa Fe, 2008, pp. 9-27.
- Duhalde, E. *Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2007.
- Granovsky, Martín. “Kirchner habló con Bush y Bielsa. Definió su lema para las relaciones”, en *Página 12*, Buenos Aires, mayo 24 de 2003, en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20541-2003-05-24.html>. Fecha de consulta: mayo 22 de 2010.
- La Nación*. “Caso Southern Winds: confirman las condenas”, Buenos Aires, junio 9 de 2009, en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1137361. Fecha de consulta: febrero 22 de 2010.
- “Hay similitudes entre Kirchner y Menem”, , Buenos Aires, enero 4 de 2006. Tomado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=769642. Fecha de consulta: febrero 18 de 2010.
- “Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI”, Buenos Aires, diciembre 16 de 2005. Tomado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=765314. Fecha de consulta: mayo 22 de 2010.
- “Fuerzas críticas de la oposición al Gobierno; sólo lo respaldó la Ucedé, Buenos Aires, diciembre 16 de 2005b. Tomado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=765305. Fecha de consulta: mayo 17 de 2010.
- “Juan Carlos Portantiero: ‘Hay una vuelta al clima de los 70’”, Buenos Aires, junio 20 de 2004, en https://www1.lanacion.com/nota.asp?nota_id=611610. Fecha de consulta: marzo 11 de 2010.
- “Condicionó el presidente los envíos de gas a Chile”, Buenos Aires, marzo 15 de 2004, en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=687598. Fecha de consulta: abril 14 de 2010.
- “El clima en el país ha cambiado por completo”, Buenos Aires, octubre 25 de 2003. Tomado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=539056&high=Tulio%20Halper%EDn%20Donghi. Fecha de consulta: octubre 21 de 2008.
- Miranda Roberto. “Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner”, en *Anuario 2004*, Instituto de Relaciones Internacionales, CERPI, 2004, pp.1-11.
- “Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias”, en *Relaciones Internacionales*, n° 27, La Plata, 2004, pp.133-159.
- Morandé Lavin, José A. “Política exterior de Chile y Argentina. Dos opciones contemporáneas de inserción regional”, en M. Artaza Rouxel y P. Milet García (ed.), *Nuestros vecinos*, Santiago de Chile, Ril Editores, 2007, pp. 33-50.

- Página 12*. “Basta de deuda, Argentina paga, se libera y construye su destino”, Buenos Aires, diciembre 19 de 2005. Tomado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-60678-2005-12-19.html>. Fecha de consulta: octubre 8 de 2008.
- Piqué, Martín y Nora Veiras. “Estados Unidos, preocupado por la droga y por vender sus radares”, diario *Página 12*, marzo 4 de 2005. Tomado de [//www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48037-2005-03-04.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48037-2005-03-04.html). Fecha de consulta febrero 12 de 2010.
- Russell, Roberto. “La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, n° 4, 2008, pp. 92-98.
- Simonoff, Alejandro. “La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición”, en *Revista Intellector*, vol. V, n° 9, Río de Janeiro, 2008, pp. 1-20.
- Svampa, Maristella. “Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, en *Cuadernos del Cendes*, Caracas, a. 24, n° 65, mayo-agosto de 2007, pp. 39-61.
- Tussie, Diana. “Argentina y EE.UU. bajo el signo de la era K”, en Cynthia J. Arnson, y Tamara P. Taraciuk (comp.), *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, pp. 81-87.
- Ventura, Adrián, “Fueron anuladas las leyes del perdón”, en *La Nación*, Buenos Aires, junio 15 de 2005. Tomado de [//www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=713067](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=713067). Fecha de consulta: mayo 19 de 2010.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15 DE JUNIO DE 2010
FECHA DE APROBACIÓN: 15 DE ENERO DE 2012

Las organizaciones locales en contextos de desarrollo: el caso de los consejos comunitarios del tramo construido de la carretera Las Ánimas-Nuquí (Chocó)

LILIANA GRACIA HINCAPIÉ

Local Organizations in Development Contexts: The Case of Las Ánimas-Nuquí Rode Communities Councils

Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Grupo de Estudios Afrocolombianos (GEA) del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Facultad de Ciencias Humanas y del grupo de investigación “Relaciones interétnicas y minorías culturales” de la UNIJUS, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma universidad.
lilianagraciah@gmail.com

Resumen

En este artículo se muestra el funcionamiento y la dinámica de las organizaciones étnico-territoriales, como son los consejos comunitarios, en contextos de modernización y desarrollo, como es la carretera Las Ánimas-Nuquí en el departamento del Chocó. Esta carretera ha impuesto una nueva dinámica y ha generado impactos en la vida local, como la amenaza a la seguridad alimentaria, grupos armados, cultivos ilícitos, prostitución y dependencia económica de las poblaciones a la carretera, que afectan también el funcionamiento de las organizaciones locales de comunidades negras que habitan los territorios del trazado vial. Se presenta unas reflexiones acerca de la difícil situación de los consejos comunitarios en la carretera, sus debilidades, fortalezas, amenazas y estrategias organizativas, así como prácticas de apropiación, reelaboración y/o resistencia de las organizaciones locales como respuesta a la carretera.

Palabras clave: consejos comunitarios, acción colectiva, comunidades negras, carretera Las Ánimas-Nuquí, proyectos de desarrollo.

Abstract

This article shows the changing dynamic of ethnic-territorial organizations, also known as community councils, in the context of modernization and development, as it is the construction of Las Ánimas – Nuquí Road in Chocó department. This road has impacted local life in numerous ways by threatening food security and bringing in armed groups, illicit crops, and prostitution while promoting economic dependence on the new road. This has also affected the functioning of the local black communities' organizations in surrounding territories. This article discusses the difficult situations community councils on the road face: their weakness, their strengths along with threats and new organizational strategies as practices of appropriation, reprocessing and resistance as a response to the road.

Key words: Community Councils (consejos comunitarios), collective action, black communities, Las Ánimas – Nuquí Road, Development projects.

ESTE ARTÍCULO es el resultado del trabajo de grado y dirigido por Jaime Arocha, titulado “Consejos comunitarios: actores, funciones y acciones. Una estrategia organizativa entre las comunidades negras del tramo construido de la carretera Las Ánimas-Nuquí (Chocó)” y una versión revisada de la ponencia del mismo nombre en el simposio “Historia, población y territorio en la región del Pacífico colombiano”, 13 Congreso de Antropología en Colombia, octubre 2 de 2009. Forma parte de actividades de investigación del Grupo de Estudios Afrocolombianos (GEA) del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá y del grupo “Relaciones interétnicas y minorías culturales” de la UNIJUS, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma universidad.

LGH

Introducción

Desde principios del siglo pasado, en el país se comienza la construcción de la Carretera Panamericana¹, que actualmente está interrumpida en el Tapón del Darién² al noroccidente colombiano. Un tramo de la carretera en nuestro país es el ramal Las Ánimas-Nuquí, que conecta, al interior del país, eje cafetero con la costa norte del océano Pacífico. Este ramal se desarrolla en el departamento del Chocó y ha sido llamado también Ruta Sur (Díaz, 2006).

En 1967 se comienza a construir interrumpidamente y se para en 1992 por los indígenas emberas, ya que representaba un peligro que para sus territorios, y el Inderena ordena la suspensión por no tener licencia ambiental. Se alcanzaron a construir 67 km³ entre La Ye, población de Unión Panamericana, y El Afirmado, cerca al Alto Baudó, que es llamado “tramo construido” y es donde se desarrolla el trabajo de campo.

Entre mayo y agosto de 2009 hice trabajo de campo en diez comunidades negras del tramo de la carretera que ya fue construido –Las Ánimas, Guapandó, Managrú, Puerto Pervel, Tuadó, Puerto Juan, Paimadó, Villacontó, La Victoria y Antadó– con la aspiración de conocer los efectos de la carretera en las organizaciones locales y

-
1. Proyecto que nace del acuerdo de las naciones americanas de crear una red vial que uniera a todos los países del continente.
 2. Zona selvática montañosa con una gran biodiversidad. Por estas condiciones, la construcción de una vía carretable ha sido muy difícil; sin embargo, continua siendo un proyecto importante a realizar.
 3. En afirmado, material en pequeña piedra.

predecir los posibles acontecimientos que acarreará la terminación del resto de la vía. Traté de llevar a cabo una etnografía situada, consistente en “experimentar e interpretar las experiencias personales y colectivas cotidianas en el marco de procesos estructurales de cambio económico y social” (Meza, *sf*), con énfasis en procesos político-organizativos para identificar, describir y reflexionar acerca del funcionamiento, dinámica, cambios y estrategias que los consejos comunitarios han puesto en marcha dentro del contexto particular de la carretera. Me valí de entrevistas semiestructuradas, observación participante, diario de campo, revisión de documentos de los consejos comunitarios, grabaciones de audio y fotografías, desde una perspectiva crítica que no se fijó en los actores sociales como seres exóticos o lejanos, sino como coparticipes en la construcción de la nación y la democracia del país. Así,

la construcción de conocimiento antropológico se realiza en condiciones donde el Otro es parte constitutiva y problemática del sí mismo, y ello implica un esfuerzo peculiar de conceptualización y modifica la relación del antropólogo con su propio quehacer. (Jimeno, 2005)

La vía al mar, ramal Las Ánimas-Nuquí, se divide en tres tramos: tramo Nuquí –que se conecta con el puerto de Tribugá en el océano Pacífico–, tramo Alto Baudó y tramo construido. Esta carretera, que va desde la selva hasta el mar, atraviesa una amplia región protegida por títulos colectivos y comunitarios, como propiedad ancestral de las comunidades negras e indígenas de la zona, que están protegidos por el convenio 169 de la OIT⁴ y son inembargables, imprescriptibles e inalienables⁵. Los tramos Nuquí y Alto Baudó no se han construido⁶.

La vía al mar recorrerá 125 km de paisajes planos, ondulados, escarpados y montañosos.

En la dimensión político-administrativa, atraviesa seis municipios (Unión Panamericana, Cantón de San Pablo, Río Quito, Alto Baudó, Nuquí y tangencialmente a Quibdó). En la dimensión étnico-territorial, pasa por territorios de comunidades negras organizadas en siete consejos comunitarios mayores (Cocomaupa, Acisanp, Paimadó, Villacontó, Acaba, Cugucho y Riscuales). En cuanto a los territorios de comunidades indígenas, se identifican cinco resguardos: Gengadó, Amía, Miasa, Caimanero Jampapa y Jurubirá-Chorí. Las comunidades

4. Que se convirtió en ley nacional en mayo de 1991.

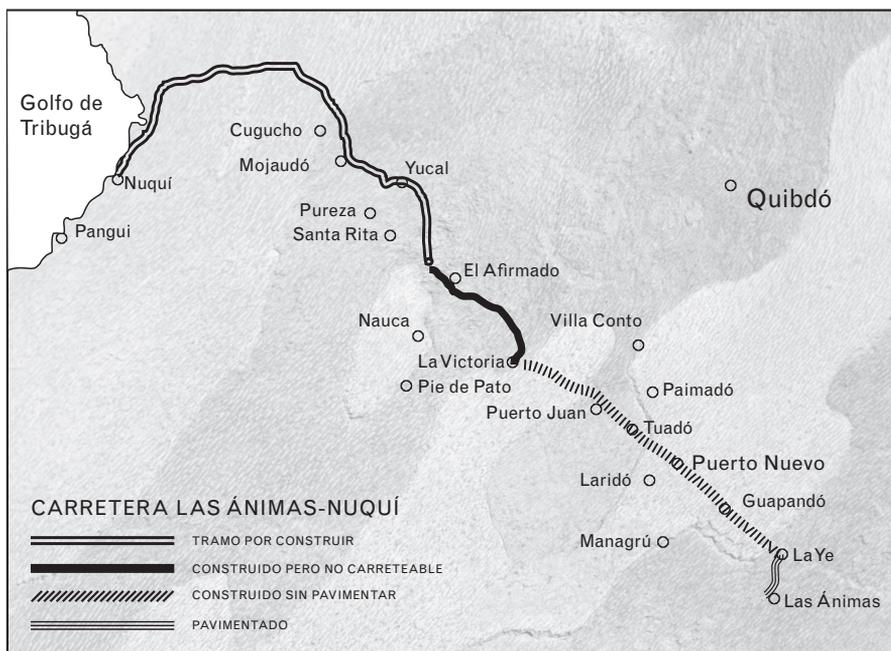
5. Ver también artículo 72 de la Constitución Política.

6. El Ministerio de Ambiente aprueba licencia ambiental 712 el 16 de abril de 2009, para el tramo 1, Nuquí-Cupirijo, que comprende 18 km.

indígenas del área de influencia del proyecto son doce en total. Cabe señalar que no hay una oposición tajante entre “zona construida” y “zona por construir”, sino más bien gradientes de cambio y de permanencia de la ecología y las formaciones socioculturales del lugar. (Meza, sf)

El tramo construido

La zona construida se caracteriza por el impacto que dejó la transformación de la cobertura vegetal por cuenta de la sucesión de bosques convertidos en despensas madereras, donde en su lugar se instalaron fincas ganaderas con cercas o trinchas, inusuales en el ámbito cultural chocono. Esta zona evidencia una mayor urbanización y densidad poblacional, que ha resultado de la llegada de personas foráneas blanco-mestizas y de las migraciones internas desde las cuencas hidrográficas hacia los puntos de intersección de los ríos con la carretera. Las economías agrarias y mineras del tramo construido acusan un marcado deterioro como consecuencia de la introducción de agroquímicos y de la minería tecnificada a base de dragas y retroexcavadoras, todo lo cual supone una mayor dependencia de los productos que llegan por la carretera. El tramo vial construido desde finales de los años 60, o lo que se conoce como “el tramo construido”, parte del



pueblo de La Ye, a pocos kilómetros de la cabecera municipal de Las Ánimas, en Unión Panamericana. El trazado atraviesa a Guapandó y prosigue recto hasta llegar a la población de Puerto Nuevo en la intersección con el río San Pablo. Luego siguen las poblaciones de Tuadó, Puerto Juan y el carretable termina en La Victoria, puesto que un derrumbe impide el paso de mototaxis y jeeps hacia las poblaciones de Antadó y Salvijo, en la parte alta del río Pató. Hasta allí llega la parte construida. (ídem)

La construcción de la carretera ha influido en la configuración de asentamientos, la movilidad de las personas, el intercambio comercial, la concepción del espacio y la apropiación del territorio, entre otros procesos económicos, sociales, culturales y políticos.

Pese a que las fuentes históricas y la memoria oral convergen en la idea de un poblamiento que se remonta al periodo colonial, la fundación de muchas comunidades es el resultado de la construcción del tramo de carretera entre La Ye y el Afirmado, entre las décadas de 1960 y 1970, ... lo que se encuentra es que las comunidades dispersas en las orillas de ríos y quebradas comenzaron a formar centros poblados, en los cuales se establecieron a raíz del trazado vial. La historia fundacional de muchas comunidades aparecerá, entonces, ligada a la historia misma de la carretera... La construcción de la vía al mar Las Ánimas-El Afirmado, ha influido en la concentración poblacional de familias que habitaban la zona en forma dispersa. (ídem)

Para todos los lugares es común la historia de su formación: antes, la gente estaba asentada a las orillas de los ríos y, cuando pasó la Compañía Pervel⁷ construyendo la carretera, las personas se fueron asentando a lado y lado de la misma. También llegaron personas de otras poblaciones cercanas a habitar estos lugares, que fueron campamentos de la Compañía. Muchos de los que habitan estos poblados trabajaron en la construcción de la carretera. Las personas de estas poblaciones se dedican ahora casi que a una sola actividad económica, ya que no hay alternancia de actividades, como se presenta en lugares como el alto Baudó, en el que se alternan la caza con la agricultura, la pesca, la siembra y la explotación de madera, lo que Arocha (1999) ha llamado adaptaciones polifónicas.

En conjunto, los impactos que ha generado la carretera en las comunidades negras por las que pasa han sido: colonización –llegada de

7. Compañía que construyó esta parte de carretera.

interioranos, sujeción económica, enajenación territorial–, intensificación en nuevas tecnologías de economías extractivas –oro y madera–, conflicto armado –paramilitares–, urbanización –relacionada con la idea de progreso, crecimiento acelerado de los asentamientos que trae mendicidad, prostitución, desempleo–, transformaciones agrícolas y alimentarias –cambio en los sistemas productivos, dependencia y consumo marginal, desabastecimiento alimentario–, integración marginal a un mercado regional y la entrada de economías ilícitas como la coca. La vía se ha establecido como el marcador del eje de asentamientos, que antes lo era el río. Se presenta la superposición de sistemas ribereños fluviales con la cinta vial que genera un efecto de embudo, pues toda la lógica económica, social y cultural de los primeros es absorbida por la segunda (Meza, sf).

Es un proyecto de desarrollo con la impronta de la modernidad y el progreso, que busca imponer una cultura (representada como civilizada) caracterizada por los discursos “mono” –monoteísmo, monogamia, monocultivo, monolingüismo–, y que van en contra de los discursos propios “poli” –politeísmo, poligamia, policultivo, polilingüismo–, que han sido tachados como particulares de poblaciones atrasadas⁸.

La Constitución del 91 y la Ley 70 de 1993

Hacia los años setenta, en el Chocó surge la Asociación Campesina Integral del Atrato (Acia), la primera organización campesina negra del litoral pacífico (Pardo, 2001), que fue formada con la asesoría de una corriente eclesial de tendencia de izquierda⁹. Después surgen la Asociación Campesina del Baudó (Acaba), que se conforma con la influencia del Movimiento Nacional Cimarrón, movimiento negro que a su vez surge por influencia de las luchas libertarias de los pueblos negros en Sudáfrica y de los derechos civiles en Norteamérica. La Asociación Campesina del San Juan (Acadesan) surge por impulso de la Organización Indígena Regional Embera Wuanan (Orewa), que a su vez fue conformada por la intervención directa de movimientos eclesiales de base, y la Organización Campesina del Bajo Baudó (Ocaba) surge por influencia del Partido Comunista de Colombia (Grueso, sf). Son procesos organizativos con base en discursos etnicistas, que comenzaron a luchar por la defensa de sus territorios y dieron lugar a políticas de etnicidad para estos pueblos (Restrepo, 2004)¹⁰.

8. Conversación personal con Jaime Arocha, Bogotá, abril de 2009.

9. Teología de la liberación.

10. Para profundizar sobre el proceso organizativo negro, ver Wade (1993).

Podríamos decir que la Coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente define un primer espacio de expresión pluriorganizativa de movilización de consenso y de construcción de una protesta-propuesta nacional de comunidad negra bajo una nueva expresión a partir de reivindicaciones de carácter cultural como derechos de un grupo étnico y a los requerimientos de un territorio bajo la concepción de hábitat y no simplemente de tierras o de suelos. (Grueso, 2009, 64)

La Constitución Política de 1991 reconoce a las comunidades negras como grupo étnico mediante el artículo transitorio 55, que ordena la creación de una ley especial para estas comunidades, que es la Ley 70 de 1993.

La Ley 70 reconoce y legitima una ocupación territorial ancestral de tipo colectivo, unas prácticas tradicionales de producción que han permitido el manejo sostenible del medio ambiente y una organización local autónoma. Determina principalmente: i) la creación de consejos comunitarios para obtener la titulación colectiva de las tierras de comunidades negras; ii) la participación de los representantes de las comunidades en el diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo, con el fin de que estos respondan a sus necesidades y aspiraciones; iii) el desarrollo autónomo de sus propios planes de vida; iv) la implementación de programas de etnoeducación que tengan en cuenta las particularidades culturales y sociales de las comunidades; y v) la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos para que se conozca y difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la construcción nacional (Sánchez et al., 1993).

Sin embargo, la apertura económica y la modernización contradicen los derechos territoriales étnicos. El conflicto armado y los proyectos de desarrollo económico disuaden los consejos comunitarios, expulsan a los habitantes de sus territorios, aumentan la minería tecnificada y facilitan la concentración de la tierra en manos de los grandes capitalistas (Arocha, 1998).

Consejos comunitarios

Los consejos comunitarios, entidades étnico-territoriales, máxima autoridad en tierras de comunidades negras, se crean para la titulación colectiva de los territorios a las comunidades negras ribereñas del Pacífico.

En la práctica, estos consejos no funcionan como se estipula en la ley, pues se presentan tensiones con las administraciones municipales,

con otras entidades estatales, con los grupos armados y con la misma comunidad por las regulaciones del uso de la tierra, además de los intereses influidos por el Estado y/o por el capital. Los intereses extractivos –oro, madera, palma–, turísticos, ilícitos –coca–, de implementación de infraestructura y de los megaproyectos interesados en la biodiversidad afectan en gran medida el funcionamiento y ejercicio de la gobernabilidad de los consejos comunitarios en el territorio, pues es precisamente este el que está en pugna.

Los consejos comunitarios han sido creados y regulados bajo la misma lógica de otras entidades administrativas estatales sin pensar en las lógicas culturales particulares de las comunidades negras; así, se han convertido en entes con los cuales el Estado puede establecer una comunicación para administrar las comunidades. De un lado, los consejos comunitarios son entendidos por el Estado como una institución para controlar y dialogar con las comunidades locales y, por otro, son entendidos por las comunidades como un espacio para la reivindicación de sus luchas y derechos como grupos étnicos (Oslender, 2008).

Los consejos comunitarios están integrados por la asamblea, que es toda la comunidad y la junta (Decreto 1745/95).

La función del consejo comunitario tiene que ver más con la cuestión de tierras, para servir como guardianes o salvaguardadores de los bosques, aparte de amparar a la gente y de demostrarle que el territorio es nuestro e infundirle un conocimiento que no vendan y no regalen, porque tiene mucho valor y al venderlo o regalarlo es como vendernos a nosotros mismos. Más que todo es velar por el normal funcionamiento de nuestra tierra. (Ángel Palacios, presidente consejo comunitario local de Tuadó, junio 30 de 2009)

Se han organizado consejos comunitarios locales o menores, y consejos comunitarios mayores o generales. Y para el caso de la carretera, estos consejos locales y mayores se han agrupado en una organización llamada Colectivo Territorial Afrochocó. Esta opción organizativa fortalece el proceso, pues facilita la formulación y ejecución de proyectos, y hacer negociaciones de algún tipo, además fortalece la idea de que las unidades sean las cuencas de los ríos y los títulos colectivos grandes (ver Tabla 1).

Los consejos comunitarios no tienen unos recursos asignados desde el Estado, los que captan para su funcionamiento se derivan de la explotación minera y maderera, y en el caso de los consejos del tramo, construido con los recursos del gobierno por la negociación de la vía. “La titulación colectiva y el surgimiento de los consejos comunitarios

Tabla 1. Descripción de los niveles en las organizaciones del tramo construido

Consejos comunitarios locales o menores	Consejos comunitarios mayores o generales	Colectivo Territorial Afrochocó
Son organizaciones de primer nivel. Están asentados en las veredas y corregimientos de los municipios –zona rural–. Están integrados por una junta y la asamblea.	Son organizaciones de segundo nivel. Representan y agrupan a los consejos locales ^a , de un mismo ente territorial ^b o cuenca ^c . Son la persona jurídica a quienes se asigna el título colectivo a través de una resolución que expide el Incoder y están reconocidos por el Ministerio del Interior. Están asentados en las cabeceras municipales –zona urbana– e integrados por una junta y la asamblea, esta última conformada por los consejos locales.	Es una organización de tercer nivel que agrupa a los consejos comunitarios locales, mayores y generales del área de influencia directa de la carretera, con la intención de consolidar la participación e inclusión de la comunidad en la toma de decisiones. Está integrado por una junta compuesta por los presidentes de los consejos mayores.

^a Son asociaciones de consejos comunitarios, constituidos de conformidad con el decreto 1745 de 1995, y las organizaciones que agrupan a más de dos organizaciones, inscritas en el Registro Único de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y de Justicia, siempre y cuando el área de influencia de dichas organizaciones corresponda a más de la tercera parte de los departamentos donde existan comisiones consultivas (art. 31, decreto 3770 de 2008) (Salazar, 2009:68).

^b Municipio.

^c Para el caso de los consejos mayores del tramo construido, agrupan consejos locales del mismo municipio; para el caso de los consejos mayores y generales de Niquí y Alto Baudó, agrupan los consejos locales de la cuenca.

generales, mayores y locales en la década de 1990 fue el comienzo de nuevas dinámicas de gobernabilidad” (Meza, sf).

Los consejos del tramo construido: debilidades, fortalezas y amenazas

La zona del tramo construido está integrada por: Consejo Comunitario Mayor de Unión Panamericana (Cocomaupa); el Consejo Comunitario Mayor de Cantón de San Pablo (Cocomacasan), en el cual se encuentran los consejos comunitarios locales de Guapandó, Puerto Povel y La Victoria; el Consejo Comunitario Mayor de Paimadó (Cocomapa), con los consejos comunitarios locales de Tuadó y Puerto Juan; y el Consejo Comunitario Mayor de Villaconto (Cocomavi), con el Consejo Comunitario Local de Antadó-La Punta y Salvijo.

A diferencia de otras comunidades negras en el Chocó y el litoral Pacífico, este proceso organizativo se dio cuando ya existía la carretera, lo cual lo hace especial, pues, como se ha venido mencionando, la carretera genera unas dinámicas sociales, económicas y culturales particulares que inciden en estos procesos organizativos.

El Colectivo Territorial Afrochocó se creó hace cinco años con el fin de asegurar las condiciones de permanencia en el territorio, el respeto

a sus planes de vida y las condiciones de vida digna y de beneficios del proyecto, así como adelantar acciones frente al gobierno y buscar acompañantes en el desarrollo de la iniciativa (ídem). Surgió ante la falta de un proceso de consulta previa¹¹ entre el Estado y las comunidades, y a la fragmentación de las negociaciones que se llevaban a cabo en cada ámbito étnico-territorial. Este colectivo

busca la cooperación, apoyo mutuo e intercambio de experiencias entre los actores organizativos de los tres territorios que atraviesa la carretera Ánimas-Nuquí. Concretamente, la formulación conjunta y orgánica de planes, programas y proyectos que involucren los siete territorios colectivos y que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la gente asentada en las 126 comunidades agrupadas en el Colectivo Territorial. Como lo manifiestan los adalides del colectivo, esta articulación es un esfuerzo voluntario para salirle al paso a las amenazas y atentados en contra de la permanencia de las comunidades en el territorio, lo cual plantea y exige la necesidad de encontrar alternativas de coordinación organizativas, de comunicación, políticas, jurídicas, económicas y culturales reales que den sostenibilidad al proceso de gestión territorial con criterios autónomos. (ídem)

Está conformado por los representantes legales de los consejos mayores de Cétegui, Unión Panamericana, Cantón de San Pablo, Río Quito, Villaconto, Baudó y Riscales¹², y unos asesores en el tema social, jurídico, administrativo, económico, forestal y ambiental. El colectivo lleva cinco años formulando propuestas, haciendo trabajo de fortalecimiento con los consejos locales y mayores, e interlocutando con el gobierno para lograr los acuerdos¹³.

Los consejos comunitarios del tramo construido fueron constituidos hace más o menos diez años, todos con el propósito de obtener el título colectivo de los territorios (ver Tabla 2).

Desarrollo y movimientos sociales

El desarrollo es “la práctica de vincular conocimiento y poder

11. Decreto 1320 de 1998 del Ministerio del Interior: “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”.

12. Área de influencia de la carretera.

13. Entrevistas con Zulia Mena, asesora Colectivo Territorial Afrochocó, líder de comunidades negras (julio 21 de 2009) y Carlos Latorre, representante legal Colectivo (julio 24 de 2009).

Tabla 2. Situación de los consejos comunitarios del tramo construido

Debilidades	Fortalezas	Amenazas
Parcial conocimiento de la Ley 70 y el decreto 1745, que está focalizado en los presidentes de los consejos comunitarios. La comunidad, en general, no tiene claridad acerca de lo que significa el título colectivo y los consejos comunitarios.	La existencia de las juntas de los consejos, a pesar de la difícil situación en la que se encuentran: falta de recursos, relación conflictiva con las alcaldías, grupos armados y cultivos ilícitos.	Las relaciones conflictivas con las administraciones municipales, que no permiten el buen desarrollo de los consejos y amenazan su autonomía, dejándolos dependientes de las mismas (Villa, 2004; Oslender, 2008; Agudelo, 2005).
La ruptura de la comunicación entre consejos comunitarios locales, mayores y colectivo. Ha generado conflictos al interior de la organización.	La creación del Colectivo Territorial para la negociación de la vía. Como forma de asociación no los deja solo en el espacio local, sino que se proyecta a nivel departamental y nacional.	Las pretensiones de las alcaldías y los políticos de la región de tener incidencia dentro de las juntas de los consejos para apropiarse de los recursos que llegaran por las negociaciones de la carretera. Esta situación amenaza gravemente la autonomía y gobernabilidad de los consejos comunitarios.
No tienen recursos asignados por parte del Estado para su funcionamiento, lo que no permite que las juntas de los consejos puedan movilizarse y desarrollar proyectos.	El conocimiento del territorio y la conciencia de su conservación.	La entrada de grupos armados, como los paramilitares, que enfrentan las estructuras organizativas con su imposición de nuevas reglas, y la desterritorialización, que no permite un ejercicio de colectivo del territorio.
Los recursos que llegan a algunos consejos comunitarios son por concepto de explotación minera y maderera. Los consejos, al no tener recursos, se ven obligados a permitir la explotación de los recursos naturales de sus territorios con graves consecuencias tanto a nivel ambiental como social y cultural.	El interés de algunos líderes por mantener el proceso y generar estrategias que les permitan a las comunidades permanecer en sus territorios.	Las economías extractivas –oro y madera–, especialmente la minería con dragas ^a y las retroexcavadoras, que atentan contra las adaptaciones polifónicas de las comunidades afrochocoanas, los recursos naturales, la territorialidad ^b y la cultura.
Los presidentes de las juntas de los consejos han quedado solos en su labor, pues las juntas no se han convertido en un equipo de trabajo por el poco conocimiento de la parte legal y la falta de recursos.		Los cultivos ilícitos que capitalizan la naturaleza y traen terror y guerra.
La amenaza a la seguridad alimentaria, pues las personas ya no están cultivando, sino que dependen de la minería –dragas– y de los productos que llegan en un camión desde Pereira. Muchos de estos productos eran cultivados en la región.		La falta de credibilidad del colectivo dentro de las comunidades, por los supuestos malos manejos de los recursos de los proyectos de la vía. Además del abandono a las comunidades, pues se sienten solas e ignorantes de lo que concierne a los acuerdos de la vía.
La falta de voluntad política para desarrollar la Ley 70. El título colectivo por sí solo no garantiza la permanencia de las comunidades en el territorio ni un uso colectivo del mismo. Debe estar acompañado de otras acciones como los consejos comunitarios, pero estos no funcionan solos, necesitan un acompañamiento y un apoyo económico y organizativo, que le permita a las personas crear una consciencia de lo que significa el territorio y las leyes que los amparan.		Con la entrada de la carretera hace más de 30 años, personas foráneas han venido comprando tierras, aun hoy después de haber otorgado títulos colectivos. Cuando la carretera esté terminada, lo más probable es que los habitantes sean despojados de sus territorios a través de la guerra y también porque decidan vender a foráneos que les ofrezcan dinero.

^a Minería tecnificada a mediana escala.

^b Para ver la diferencia entre territorio y territorialidad, ver Villa (2004).

desde una racionalidad completamente distinta a la racionalidad que ha existido en cada lugar” (Escobar, sf).

La idea de desarrollo entendida [aquí] como propósito de alcanzar niveles de progreso y bienestar material y la generalización de patrones de comportamiento cultural modernos para el conjunto de la población mundial. (Agudelo, 2005:64)

En el Chocó, el proyecto moderno ha coexistido y ha sido resistido desde siempre, no llegó sólo con la carretera. Desde la esclavitud hasta las economías extractivas de hoy, pasando por los auges y caídas de oro, platino, caucho y maderas finas desde el siglo XVI hasta el presente, el Pacífico colombiano ha sido afectado por procesos y fuerzas propias de la modernidad capitalista (Grueso, Rosero y Escobar, 1997). Las comunidades negras han estado vinculadas al proyecto moderno desde que fueron esclavizadas y mantenerlas en esas categorías racistas ayuda a sustentar su posición periférica. De esta manera, la carretera, con su impronta desarrollista, garantiza que sigan ocupando esa posición y vuelva a ser válido el proyecto moderno en este lugar.

Las economías extractivas forman parte de la estrategia de entrada del capital en la región, cambiando los paisajes bioculturales, así como el discurso de la biodiversidad tiene efecto sobre la resignificación de los bosques tropicales (como valiosa reserva a nivel genético), sus gentes (como “guardianes de la naturaleza”) y sobre sus conocimientos (como conocimientos tradicionales de conservar la naturaleza) (Escobar, 1999). Se construye un espacio sobre un discurso dominante (Oslender, 2008). Así, también, el desarrollo vial y portuario es considerado como polo del desarrollo (Pedrosa, 1996).

Para las economías locales y la gobernabilidad, según las organizaciones étnico-territoriales, el desarrollo debe estar guiado por principios derivados de los derechos y las apropiaciones de las comunidades locales, y debe propender por la afirmación de las culturas y la protección de los ambientes naturales. Esto incluye nociones de compensación, equidad, autonomía, autodeterminación, afirmación de la identidad y sostenibilidad. Sugieren que cualquier estrategia de desarrollo debe fortalecer la identidad étnica y la capacidad de toma de decisiones. Debe ir más allá de la creación de infraestructura y el mejoramiento de las condiciones materiales para fortalecer las culturas y los lenguajes locales (Escobar, 1999). Se puede pensar como etnodesarrollo.

El etnodesarrollo “puede entenderse como la capacidad autónoma de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo” (Bonfil, 1982:142). Bonfil también propone dos conceptos

importantes para entender el etnodesarrollo: cultura propia y control cultural. Con el primero se refiere a la integración de prácticas culturales autónomas y apropiadas, en donde se genere un diálogo entre elementos propios y ajenos, y la capacidad de decisión y control sobre ellos. El segundo es la capacidad del grupo social de decidir sobre los recursos culturales –propios, ajenos y apropiados–, de forma que el etnodesarrollo implica fortalecer y ampliar la capacidad autónoma de decisión (ídem, 145).

En estas prácticas, resistencia, apropiación y/o reelaboración son canalizadas en los movimientos sociales, que “son ante todo movilizaciones de reclamaciones o de desafío al estado para lograr reivindicaciones para sus protagonistas” (Pardo y Álvarez, 2001:232). Es importante una perspectiva de los movimientos sociales como espacios de producción de conocimiento y de lucha por la defensa y transformación de lugar (Escobar, sf).

De esta manera “el desarrollo de la acción colectiva depende tanto de las formas de organización y de los planteamientos ideológicos, como de los contextos políticos” (Pardo y Álvarez, 2001:232). Un aspecto relevante de examinar son las relaciones entre movimientos sociales y Estado, pues estas organizaciones representan los intereses de las comunidades para negociar con el Estado, contribuyen a la transformación de visiones sobre la conservación ecológica, a la discusión sobre su carácter étnico y a la necesidad de representación y de políticas claras por parte del Estado. Estas relaciones, además, son intervenidas por el discurso del desarrollo y por los intereses de los agentes del capital.

En el Pacífico colombiano, la mediación entre Estado y movimientos sociales se ha desarrollado en forma de negociaciones intensas entre las comunidades negras y los diversos organismos del estado colombiano. Estas negociaciones se desarrollan alrededor de los derechos etnoculturales a estilos de vida diferentes de la norma dominante andina y sobre derechos materiales a las tierras que las comunidades negras han ocupado desde hace varios siglos. (Oslender, 2000:206)

Existen implicaciones del lugar que determinan el accionar de los movimientos. Las comunidades no solo están determinadas por el espacio y el lugar, sino que en esta interacción también son productoras de espacios y de identidades que dialogan con el lugar específico en el que se producen (ídem, 213). En esa medida es interesante pensar cómo los procesos organizativos y de acción colectiva se desarrollaron en el contexto de la carretera, que es un enorme transformador del espacio y

que plantea unas lógicas espaciales específicas y de la misma forma el proceso organizativo de base ha sido particular.

Por la presencia de la carretera, las lógicas espaciales, que dieron forma a los modos de organización política, se han transformado. En este sentido es importante comprender cómo los consejos comunitarios de la zona del tramo construido se han desarrollado como organización política cambiando la lógica de río¹⁴ por la lógica de la carretera. Como se menciona antes, los consejos comunitarios del tramo construido de la carretera se formaron y desarrollaron con la condición de la existencia de la misma, hecho que incide en sus procesos político-organizativos y en el carácter de sus reivindicaciones étnico-territoriales.

En este sentido, las comunidades del tramo construido han transformado la lógica del río en lógica de la carretera, pues se convierte en el espacio dentro del cual construyen sus representaciones del territorio y se apropian del lugar. El río, en este caso, ya no representa el espacio por excelencia en el que se producen los procesos de identificación de las comunidades, ya la gente ha adoptado la carretera. Esto ha afectado también sus formas de vida y de relacionarse con el territorio. La forma de cultivos, la distribución espacial de las viviendas y las actividades productivas se han moldeado a una dinámica de la carretera.

Esta carretera significa muchas cosas para el Chocó y sus habitantes, es la que traerá el progreso a la región y sacará del atraso y la pobreza a la gente, se mejorara la salud y la educación, habrá empleo, comercio y mejores oportunidades para los pobladores, mejor calidad de vida. Sin embargo, en el tramo construido, ninguna de estas cosas ha llegado.

Estrategias organizativas

Somos conocedores que con la construcción de la vía al mar Animas-Nuquí, nuestros pueblos se proyectan a desarrollarse, pero no queremos ser unos simples espectadores del progreso, sino convertirnos, en potencialidad del mismo para el desarrollo de nuestras etnias. (Comunicación del Consejo Comunitario Local de Puerto Pervel a Invías, julio 31 de 2008)

El proceso organizativo de las comunidades negras del tramo construido es reciente, apenas diez años, y se ha desarrollado en el escenario que ha impuesto la carretera. Esto ha dificultado el desarrollo

14. Se refiere al río como eje importante que determina la ubicación en el espacio y que produce referentes simbólicos e identitarios, que juegan un papel importante en los contextos de organización política. Es desarrollado por el PCN (Oslender, 2001).

del proceso y el fortalecimiento de los consejos comunitarios, amenazando la permanencia de las comunidades en el territorio colectivo.

Ante la falta de espacios propiciados por el Estado de organización negra a nivel nacional, el colectivo se constituye en una alternativa de las comunidades para dialogar con el gobierno y entrar en escenarios nacionales, además de convertirse en un paraguas¹⁵ para las comunidades, pues al asociarse y negociar unidas se protegen de impactos mayores en sus territorios.

Es importante entender cómo el colectivo se constituye en un espacio organizativo de resistencia a procesos de desarrollo y modernización en la región. En la medida en la que presiona al gobierno nacional para tener en cuenta a las comunidades e iniciar la negociación, exige una compensación justa y la garantía de la permanencia en condiciones dignas en el territorio. De la misma forma como se puede entender la acción colectiva del movimiento social en términos geográficos (Oslender 2000, 2001, 2008), pues la carretera fundamenta la creación del colectivo como una acción organizativa que responde a ella, así mismo los consejos comunitarios con sus iniciativas influirán en la construcción de la vía.

La existencia de esta organización posibilita el acceso de las organizaciones a espacios de discusión no solo regional sino nacional, permitiendo la comunicación y alianza con otras organizaciones de carácter étnico o no gubernamental, y salir del espacio marginado en que el Estado ha mantenido a los consejos comunitarios de comunidades negras.

Cabe preguntarse ¿cuál es el futuro de estas organizaciones étnico-territoriales con sus reivindicaciones étnicas en escenarios de modernización y desarrollo, cuya consecuencia es la anulación de las diferencias culturales con la bendición de un Estado que ha demostrado su incapacidad y falta de voluntad para salvaguardarlas?

Bibliografía

- Agudelo, Carlos. *Retos del multiculturalismo en Colombia. Política y poblaciones negras*, Medellín, La Carreta, 2005.
- Arocha, Jaime. *Obligados de Ananse. Hilos ancestrales y modernos en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, 1999.
- “La inclusión de los afrocolombianos ¿meta inalcanzable?”, en Adriana Maya (ed.), *Geografía humana de Colombia. Los afrocolombianos*, t. VI, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1998, pp. 341-395.

15. Entrevistas con Zulia Mena y Carlos Latorre, julio de 2009.

- Bonfil Batalla, Guillermo. “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José, flacso, 1982, pp. 131-145.
- Congreso de Colombia. “Ley 70 de agosto 27 de 1993. Diario Oficial n° 41.013 del 31 de agosto de 1993”, en Enrique Sánchez, Roque Roldan y María Fernanda Sánchez, *Derechos e identidad. Los pueblos indígenas y negros en la Constitución Política de Colombia de 1991. Anexos Jurídicos*, Bogotá, Coama, Unión Europea, Disloque Editores, 1993, pp. 313-337.
- Díaz, Gonzalo. “Antecedentes históricos de la vía al mar Ánimas-Nuquí. Pasado y presente”, 2006. Tomado de <http://www.beteguma.org/antecedentesvia.htm>. Fecha de consulta: marzo 8 de 2009.
- Escobar, Arturo. “Globalización, desarrollo y modernidad”. Tomado de <http://www.oei.es/salactsi/escobar.htm>. Fecha de consulta: marzo 9 de 2009.
- *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Cerec, 1999.
- Grueso, Libia. “El proceso organizativo de comunidades negras en el pacífico sur colombiano”. Tomado de <http://www.globalcult.org.ve/doc/Tesis/TesisGrueso.pdf>. Fecha de consulta: marzo 15 de 2009.
- Carlos Rosero y Arturo Escobar. “El proceso organizativo de comunidades negras en Colombia”, en *Revista Ecología Política*, n° 14, Icaria, Barcelona, 1997, pp. 47-64.
- Jimeno, Myriam. «La vocación crítica de la antropología en Latinoamérica», *Revista Anipoda*, n° 1, julio-diciembre de 2003.
- Meza, Carlos Andrés. “Tradiciones elaboradas y modernizaciones vividas: cambios y permanencias culturales en los pueblos afrochocoanos de la vía al mar”. Tomado de <http://www.meto2.net/utch/>. Fecha de consulta: marzo 8 de 2009.
- Ministerio del Interior. Decreto 1745 de octubre 12 de 1995, en *Diario Oficial*, n° 42.049, octubre 13 de 1995. Tomado de http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1995/octubre/12/dec1745121995.doc. Fecha de consulta: marzo 30 de 2009.
- Oslender, Ulrich. *Comunidades negras y espacio en el Pacífico colombiano. Hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2008.
- “‘La lógica del río’. Estructuras espaciales del proceso organizativo de los movimientos sociales de comunidades negras en el Pacífico colombiano”, en Mauricio Pardo (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias, 2001, pp. 123-148.
- “Especializando la resistencia: perspectivas del espacio y lugar en las investigaciones de movimientos sociales”, en María Victoria Uribe y Eduardo Restrepo (eds.), *Antropologías transeúntes*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, 2000, pp. 191-221.

- Pardo, Mauricio. “Escenarios organizativos e iniciativas institucionales en torno al movimiento negro en Colombia”, En Mauricio Archila y Mauricio Pardo (eds.), *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2001, pp. 321-345.
- y Manuela Álvarez. “Estado y movimiento negro en el Pacífico colombiano”, en Mauricio Pardo (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias, 2001, pp. 229-258.
- Pedrosa, Álvaro. “Paisaje, cultura y desarrollo”, en William Villa (ed.), *Comunidades negras, territorio y desarrollo*, Medellín, Endymion, 1996, pp. 131-138.
- Restrepo, Eduardo. “Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las Colombias negras”, en Eduardo Restrepo y Axel Rojas (eds.), *Conflicto en (in) visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, 2004, pp. 271-300.
- Salazar, Licenia. *Guía de asuntos afrocolombianos. Una mirada integral a los asuntos afro*. Cali, Grafitextos, 2009.
- Sánchez, Enrique, Roque Roldan y María Fernanda Sánchez. *Derechos e identidad. Los pueblos indígenas y negros en la Constitución Política de Colombia de 1991*, Bogotá, Coama, Unión Europea y Disloque Editores, 1993, pp. 109-337.
- Wade, Peter. “El movimiento negro en Colombia”, en *Revista América Negra*, n° 5, Universidad Javeriana, Bogotá, 1993, pp.173-192.
- Villa, William. “El territorio de comunidades negras, la guerra en el Pacífico y los problemas del desarrollo”, en Mauricio Pardo, Claudia Mosquera y María Clemencia Ramírez (eds.), *Panorámica afrocolombiana. Estudios sociales en el Pacífico*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 331-342.

FECHA DE RECEPCIÓN: 10 DE MARZO DE 2011.

FECHA DE APROBACIÓN: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2011.

Policy learning within belief systems in the financial crises of 1929 and 2007

ORLANDO RODRÍGUEZ GARCÍA

Máster en Economía Política Global de la Universidad de Kassel, Alemania.

orlando.rodriguez@msn.com

Aprendizaje de políticas dentro de los sistemas de creencias en las crisis financieras de 1929 y 2007

Resumen

El presente artículo compara los sistemas de creencias evidenciados en las crisis financieras de 1929 y 2007, e indaga por el resultado en el aprendizaje de políticas. El texto muestra que los agentes confirmaron sus sistemas de creencias con los resultados favorables de sus políticas en el corto plazo. Esto los motivó a reproducir estas políticas, para enfrentar la incertidumbre en el largo plazo. Sin embargo, estas alternativas representaron decisiones infructuosas cuando las circunstancias cambiaron. Después del impacto de las crisis, los académicos y diseñadores de políticas se abstienen de modificar sus sistemas de creencias. Por lo tanto, los diseñadores de políticas enfrentan el riesgo de asumir una visión cortoplacista sin modificaciones episódicas, que evitan el análisis contextual del fenómeno económico, para prevenir otras crisis económicas similares.

Palabras claves: Aprendizaje de políticas, sistemas de creencias, crisis financieras, la gran depresión, intervención gubernamental, libre mercado, incertidumbre, contenidos programáticos.

Abstract

This paper compares the belief systems in the financial crises of 1929 and 2007, and asks for the outcome of policy learning. It shows that agents confirmed their belief systems through the early good outcomes of their policies in the short cut. It encouraged them to reproduce those policies, in order to face uncertainty in the unforeseeable future. However, those choices represented unsuccessful decisions, when circumstances changed in the long-term. After the impact of the crises, scholars and policy makers refuse to modify their belief systems. Therefore, policy makers face the risk to assume a short horizon view without episodic modifications, which avoid the contextual analysis of economic phenomena, in order to prevent similar economic crunches.

Keywords: Policy learning, belief systems, financial crises, the Great Depression, government intervention, free-market, uncertainty, programmatic components.

Introduction

It is expected that deep economic dislocations lead to significant restructuring on core beliefs through the policy learning process. This is represented by the change in the arguments to build a particular belief system, and which lead the discussion against other ones. Policy learning breaks the one-side position. Indeed, the old belief system takes external ideas to develop a new core belief. The further government programs move away from the old policy package to a new one. Policy makers foster a rational process in order to choose the best programmatic component. It evidences their priorities and core beliefs.

Taking into account that expectation, this article looks at the deep economic dislocations in 1929 and 2007. It shows that the aim of policy makers was threatened by overconfidence on a particular belief system, supported by the early outcomes in the short run. It avoided pertinent adjustments of programmatic components, when a set of events in the long run did not fit into the certainty of agents' belief system.

Economics developed more sophisticated mechanisms to tackle the economic structure. However, they were not implemented at time by policymakers. There was not change into beliefs to explain those financial crises. Therefore, the present paper concludes there was not sufficient policy learning. The discussion between the two opposite core belief systems remains without modification. A significant restructuring on core beliefs in political economy has not been acquired.

The paper is oriented through a method of comparative analysis. It follows a descriptive method of policy suggestions and programmatic components in the 1929 and 2007 financial crises. It looks for the institutional change on belief systems. It is expected that policy makers take into account the historical performance of institutions, before to launch further policies. It is not possible to prescribe change in institutions, but to analyze its historical performance in a particular period of time. It allows researchers and policy makers to implement a new policy package, in order to start an incremental change through innovation in institutional environment (North, 1990). Therefore, the paper looks at descriptive analyses and critical reviews of financial crises from economists and researchers, which belong to one out of two opposite belief systems: on the one hand, free-market, and on the other hand, government intervention.

The current article looks at the analysis of economic public policies in the financial crises of 1929 and 2007. These phenomena are read from the point of view of two different trends within the core belief

systems in the foundations of political economy. The comparison of public policy core beliefs and programmatic components looks for a pattern between them. The analysis of belief systems explains the objectives of decisions made by agents, in order to manage particular events. Further, it points out the features of the political and economic practices and ideas, before and during the both crises. finally, it points out the analysis of economic crises from the lens of different belief systems. The awareness of these issues helps to prevent similar economic dislocations in the unforeseeable future.

The argument of the article is developed through four main sections. The first one introduces the formation process of belief systems. Actors face uncertainty, according to their experience on critical events, and following the principles of theoretical frameworks (Worsham, 1997; Bacharach, 1986). The second section provides the arguments in a controversy between belief systems in political economy for and against government intervention in markets. The third and fourth parts analyze two different lenses of the same episodes in the Great Depression and the crisis of 2007. The first interpretation (Kindleberger, 1978; Akerlof and Shiller, 2009) blames the lack of regulation such as the main cause of the economic dislocations during those periods. The second analysis (Rothbard, 2000; Friedman, 2009; Wallison, 2009), points out the excessive interference of government on the behavior of the markets, like the distortion of the normal business cycle which led to the both crises. finally, the paper associates the belief systems of each period and the different schools, in order to answer to what extent do agents before the financial crises of 1929 and 2007 share their belief systems? Did belief systems in 2007 follow policy learning from the 1929 financial crisis?

Belief systems formation

Economic and political actors respond to daily problems, according to their experience and knowledge about the economic and political world. Every time agents tend to make decisions, which respond to their interests. By doing so, the criteria to evaluate alternatives come from their beliefs on the best option. This intellectual process differentiates the agents' positions in relation to particular economic policies. In this way, individual beliefs become concrete programs.

The economic public policies embody some ideal ways, which led to a mix of political and social goals and material interests. The way to state priorities and to harmonize needs and solutions follows a substructure in the mind of the actors (Worsham, 1997). By doing so,

John Maynard Keynes (1973) asserts that scholars and policy makers are deeply influenced by ideas, even when they are not aware of it.

The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed, the world is ruled by little else... Soon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil. (Ídem, 383)

Policy makers make mistakes not necessarily because they have evil interest. Rather, they choose the best option among a wide range of policies, according to their ideas about how to build the best possible world. In the same way, Socrates stated in the V century before Christ that a man always pursues good intentions, but he makes mistakes because of his ignorance. Not academic ignorance, but the moral one. The man moves toward the wrong orientation, because of he does not understand that the good one is toward the other side. For instance, a robber believes that the practice to steal is good, because in this way he would get more money. Is it good to steal? In this case, the answer is yes from the point of view of the robber, because he does not understand that the good choice is to leave the money in the hands of its owner. He did not develop the skills to understand the argument. Even the robber could learn to repeat, using his own words: "It is bad to steal". However, in the practice he believes that it is good. Therefore, he is ignorant in the moral way. In the supra-world of the several ideas of good, the man chooses the option, which he thinks that represent the best one. However, he ignored to what extent he ignored which one is the best solution. That is why the Oracles of Delphos said that Socrates was the most wisdom man in The Ancient Athens, because at least he knew that he ignored. That is to say, the men, such as the policy makers, are exposed to be wrong, because they tend to failure within uncertainty.

According to his particular belief system, every agent makes decisions about the unforeseeable future. Different proposals emerge in order to face a wide range of issues within uncertainty (Bacharach, 1986). Actors face uncertainty through their core beliefs. Belief systems includes several dimensions, introduced by Michael Bacharach, like the speech of authorities, actors expectations about the likely behavior of economic and political variables, the economy theories, and individual beliefs about the interests of other agents.

There is a close relation between the beliefs of agents and the development of the economic knowledge. Michael Bacharach (1986)

points out that a weak theory about economic variables indicates a deficient knowledge to tackle with economic issues. No theory could answer to all the possibilities of reality; however frequently some doctrines are followed by agents like a common-sense economics. In these cases, policy makers follow a model like the only solution to every economic problem, independent of the context, the origin of the task and the actors. The analysis should go toward another orientation. The pertinent cure from economics should depend on the features of the pathology inside the society. However, belief systems in economics represent a fortress embattled by rigid walls difficult to break, or at least to modify.

Belief systems are enrooted in the making decision process of policy makers, by an unconsciously way. David Marsh and Paul Furlong (2002) explain that scholars' orientation is shaped by their ontological and epistemological positions, such as a skin rather than a sweater. Broadly speaking, first they state that the ontological position reflects the researcher point of view about if nature being exists necessarily with or without the knowledge about it. "The key question is whether there is a 'real' world 'out there' that is independent of our knowledge of it" (ídem, 18). There are two ontological positions: On the one hand, foundationalists assert that reality is in fact independent of knowledge. On the other hand, anti-foundationalists assume that reality is a social construction, related to the actors involved on it and to the interpretation of social researchers. Second, epistemology position refers to the researcher's view about: "what we can know about the world and how we can know it" (ídem, 19). It defines how the researcher approaches to know the phenomenon. There are two epistemological positions: On the one side, foundationalists state that researchers are objective. On the other hand, anti-foundationalists believe that objectivity is impossible, because scholars are influenced by social constructions of reality. Overall, the opposite ontological and epistemological position determines the approach of scholars to every object. For instance, it determines the assumptions about to what extend actors are able to know the forces which drive the economic phenomenon. Despite the ontological and epistemological 'skin', in political economy is expected that policy makers modify the beliefs within their programmatic components from policy learning.

The structure of belief systems has two elements: policy core beliefs and programmatic components (Worsham, 1997). On the one hand, policy core beliefs belong to the larger environment. Policy core beliefs supports the general understanding of agents, it represents fundamental

policy positions. On the other, programmatic components is related to particular policies about current issues. Programmatic components respond to transitory needs and could change when a specific project has finished. Therefore, policy core beliefs and programmatic components are interrelated. Policy core beliefs have some fundamental normative precepts and ideas with a substantial empirical aspect. In this way, the empirical evidence of belief systems is represented by the actual public economic programs, like regulations or distributive policy.

Unlike natural sciences like biology or chemistry, in economics and politics is not possible to test hypothesis in the laboratory. Instead, agents learn by facing directly to the social phenomena. By doing so, Michael Bacharach (1986) points out two kinds of learning. First, agents learn by reasoning. In this case, agents implement a logic process to link new beliefs into the rules of their knowledge. Second, agents learn by experience. Agents alter their belief systems through the observation of critical events. Therefore, policy learning occurs as the result of the consciousness of the gap between policy core beliefs and economic phenomena. The bottom of line after this crisis is a more accurately answer to a wide range of problems. Therefore, policy core beliefs could change through periods of crises. Agents revise their core beliefs during economic dislocation, in order to confirm it or change it.

Agents differ in their belief systems, because they take into account different priorities. For instance, they evaluate different aspects and alternatives to make decisions in the short or the long term. They have different measures about the limits of their knowledge, their expectations and the confidence on available information. Therefore, agents have relative differences in the way to approach to several economic solutions. In the case of policy makers, their experience provides policy learning in order to adjust their belief systems to new solutions. For instance, there was policy learning after the economic dislocation in 1929. In this way, it is expected that agents avoid similar economic crises in the future.

Belief systems in political economy

The wide range of theoretical trends in economics describes how economic schools follow several lines of arguments, which share and disagree in specific economic features or in big contradictory assumptions about the economic phenomenon. It leads to multiple answers to the questions related to the ontological and epistemological positions, which in some trends are combined among them in complex political models to manage the economic reality. They include a body of several

choices from a dictatorial regime to the anarchist one. The historical discussion helps to understand how belief systems influence policy makers in order to react to the financial crises. In the same way, it analyzes how belief systems modify the perception of scholars to understand the same economic crisis. On the one hand, the lack of controls on markets, on the other hand the useless interference of government.

The liberalization of markets has its roots in the classical economics. The metaphor of the invisible hand was enunciated by Adam Smith in his book *Theory of Moral Sentiments* (1976), where he analyses the world of the ideas of good. This work was the basis for his economic theory, taking advantage of the common subjects of moral philosophy and economics, which share the study of human behavior.

They [the rich] are led by an invisible hand to make nearly the same distribution of the necessaries of life, which would have been made, had the earth been divided into equal portions among all its habitants, and thus without intending it, without knowing it, advance the interest of the society. (ídem, 1976:350)

This natural outcome of a nearly same distribution through the individual selfish interest is more explained in *The Wealth of Nations* in 1779. Individuals seek their own security, when they handle the industry in a particular direction. However, they are led by an invisible hand in order to promote an unintended aim in the society, in a more effective way than when individuals have the explicit intention to do it (Smith, 1979). In this way, Adam Smith criticized the mercantilist restriction to exporting crops. However, in *The Wealth of Nations* Adam Smith even accepted some rules to protect national industry. This was criticized by David Ricardo (1937), who stated in a stronger way the efficiency of free-market without any government intervention.

David Ricardo in his book *The Principles of Taxation and Political Economy* (1937) complemented the Smith's assumptions about the benefits of private market and its natural equilibrium. Ricardo states that the restrictions to foreign trade, which seek to protect national economy, would lead to the opposite effect.

The injurious effects of the mercantile system have been fully exposed by Dr. Smith; the whole aim of that system was to raise the price of commodities in the home market by prohibiting foreign competition; but this system was no more injurious to the agricultural classes than to any other part of the community. By forcing capital into channels where it would not otherwise flow, it diminished the whole amount of commodities produced. (ídem, 212)

Overall, the message from the classical school was that government does not have enough knowledge to control the high complexity of variables interaction in markets. Indeed, private actors would adjust themselves, according to their interest in a natural way.

The belief about the natural equilibrium in free-markets without government interference has been embodied by several economics schools. For instance, the Austrian economist Ludwig Von Mises, in his book published before the first World War, *The Theory of Money and Credit*, stated the useless of government rules in markets. “State intervention to assure to the community the necessary quantity of money by regulating its international movements is supererogatory” (Von Mises, 1953:249).

The belief of the *laissez-faire* within the theory of market competition found the both followers and critics. For instance, many scholars remarked that free-market is not enough to ensure the benefits within a capitalist system. They argue that free-markets can performance in an expected way in regular time, even though in some cases there are failures on markets that need the help of external interference.

The market can be mostly right, but occasionally break down.

When the body does not function correctly, we take it to the doctor; when the market breaks down on occasion, we may need the medicine of a lender of last resort. (Kindleberger, 1978:221)

According to this belief, crises follow a pattern of boom and panic of markets. The government intervention should take control of booms, in order to prevent the deeply impact of panics.

Charles Kindleberger (1978) explains the boom phase such as an agents’ euphoria, after the favorable outcome of investments. “Price increase, giving rise to new profit opportunities and attracting still further firms and investors. Positive feedback develops, as new investment led to increases in income that stimulate further investment and further income increases” (idem, 17). For instance, Robert Boyer (2000) asserts that private actors need some rules from the government, in order to prevent economic dislocations. “Forms of competition necessarily imply the imposition by the political process of some constraints or rules to be enforced, merely to prevent collusion which would be detrimental to the rest of the society” (82).

The regulation theory takes some ideas from political scientists and economists from different trends, like John Maynard Keynes and Karl Polanyi, who saw a more effective outcome through the links between private interests and public intervention. Keynes observes the useful

adoption of government measures to promote a multiplier effect in the economy. In this point, Charles Kindleberger (1978) asserts the benefits of government interference to help the economy's performance. "Intervention is an art, not a science. General rules that the state should always intervene or that it should never intervene are both wrong" (ídem, 5). It is expected that this complement takes advantage in between the both forces. "Economic theory does not prove that markets are always, and in any circumstances, the most efficient way of allocating resources. In some cases, public intervention improves the outcome for all economic agents" (Boyer, 2000:70). Therefore, the government is able to modify the economic process, when the reality of its performance does not follow the expectations, and it is in the risk of an economic dislocation.

Broadly speaking, the regulation theory recognizes the historical outcome of private competition. However, it asserts that the market needs some government intervention within critical periods. These scholars refuse an absolute free-market, because they do not believe in the efficiency of market mechanisms in every episode of society. Actually, they do not see practical performance of economy without opportune intervention of government. "Reference to the invisible hand was the only alternative remaining to provide a minimal understanding of highly complex and interdependent developments" (ídem, 66). Particularly, according to the regulation theory, the complex features in the market development avoid the equilibrium through natural methods. "The very maturing and sophistication of capitalist economies make belief in the self-equilibrating role of markets and their efficiency less and less realistic" (ídem, 70). finally, the regulation theory states that market competition needs to be complemented through some government intervention in critical cases, in order to achieve most efficient outcomes and to prevent systemic failures.

Overall, there are two strong positions from different belief systems in relation to the interference of government in the behavior of markets. It is expected that actors modify their beliefs after the experience of an economic dislocation, through a policy learning process. In this way, belief systems would be closer to the economic phenomenon. According to Aristotle, the true is the adaptation of thought to the reality. The more adaptation to the economic phenomenon, the more awareness about the economic failures. It allows policy makers to reduce uncertainty, in order to prevent future economic crises, such as the Great Depression.

1929, a source of policy learning

The Great Depression was experienced at the end of 1920s and during the 1930s. Europe tried to recuperate its economy after the first World War, there were a shift in the financial gravity from United Kingdom to the United States, and the strategy to return to the system of gold standard. The decisions of governments in relation to the economy were criticized by scholars afterwards, because it increased the effects of the crisis; whether omission or excessive intervention, like it is presented in the following two belief systems.

Markets ignore when it is enough

Critics of the absolute free-market argue that agents before the Great Depression shared belief systems supported in deregulation and capital flows. The economy experienced a boom without control, which shifted to panic and crash when profits grew slower than before. The flexible policies were supported in the early benefits of lending booms during 1920's. This context describes a belief system, which belongs to liberalization of markets.

Paul Mattick (1981) asserts that the Great Depression proved the erroneous belief of natural equilibrium in free-markets. He states that governments followed the theory of classical economics, and they cannot be blamed of the deepening of the depression. "The various governments of the capitalist nations relied, at first, on the deflationary crisis mechanism to solve the problem and did not interfere in the economic process" (ídem, 126). Policy makers did not know when was the opportune time to intervene, in order to prevent a great depression. They avoided trade barriers and stimulated capital flows, in order to achieve the expectative of the economic doctrine of liberalism, such as the Ricardian assumption. "The great profits which are sometimes made by particular merchants in foreign trade will elevate the general rate of profits in the country" (Ricardo, 1937:77).

The argument against the natural equilibrium of markets asserts that the Great Depression occurred during the upswing of the global business cycle, and it was in a period of expanding world trade. It was supported through elimination of import and export prohibitions after the World War I. It boosted the world manufacturing production between 1924 and 1929 (Eichengreen, 2004). "The real cause of the depression was expansion of production outside of Europe during the first World War, expansion which proved excessive at 1925. In addition, there were the financial complications of reparations and war debts" (Kindleberger, 1978:136). By doing so, the economic expansion led to international debt.

Barry Eichengreen (2004) asserts that before the Great Depression there was a pattern of lending booms. What is more, in 1920's the United States and United Kingdom governments looked for competitive position of their banks, through development loans. The boom was associated with financial innovation. "When lending shifted to New York in the 1920's similarly derived impetus from the growth of the Eurodollar market and the relaxation of capital controls" (idem, 17). Further, the financial practices turned to the growth of liquid bond market. Policy makers followed the beliefs about positive effects of capital flows in welfare. They saw the benefits of capital flows in the short term. However, it did not remain in the long period. Therefore, the crisis was allowed by overconfidence on lack of regulation and asymmetric information in financial markets (Eichengreen, 2002). The higher development of banking systems implied the deep impact of the crisis (Eichengreen, 2004).

The classical prescription to the economy encouraged United Kingdom to the return to the gold standard at pre-war parity in 1925. After the first World War, United Kingdom emulated the proposal from David Ricardo, who argued the benefits of return to gold standard in England after Napoleon Wars. "The issue of paper money ought to be under some check and control; and none seems so proper for that purpose as that of subjecting the issuers of paper money to the obligation of paying their notes either in gold coin or bullion" (Ricardo, 1937:241).

finally, the dislocated economies delayed over ten years to be recuperated from the Great Depression. Agents experienced policy learning about controls on capital and currency instability in a multi-lateral system of free international trade (Eichengreen, 2004). From this point of view, pure mechanisms are insufficient to behave in the expected way at every moment without state intervention (Boyer, 2000). The policy learning gave to the government the knowledge to intervene the markets, in order to move the economic phenomenon toward a safer situation. It was stated that public spending complemented the benefits of private investment on production (Mattick, 1981). "A key normative element of the policy core since the 1930s is the belief that markets are destructive" (Worsham, 1997:13). That policy learning was evidenced in the economic policy package known like The New Deal. For instance, the United States government was involved such as an arbitrator, and it increased the role of regulators in several areas of economy. Charles Kindleberger (1978) asserts that the 1929 depression was so deep, because there was no international lender of last resort. It was expected that political management of economy prevent future dislocations. In

this way, these scholars conclude that the right performance of market is not always natural.

Markets are smarter than governments

Scholars like economists in the Austrian School trend argue excess of government intervention in the Great Depression, rather than the lack of it. This beliefs system asserts that the crisis did not begin in the upswing of the business cycle, but in the downswing of it. Government was impatient and decided to intervene in the economy, rather than wait for the natural equilibrium of markets. “If government wishes to alleviate, rather than aggravate, a depression, its only valid course is *laissez-faire* — to leave the economy alone. Only if there is no interference, direct or threatened, with prices, wage rates, and business liquidation will the necessary adjustment proceed with smooth dispatch” (Rothbard, 2000:155). Therefore, government interference turned the downswing of the business cycle into the Great Depression.

The Austrian School explains that the economy experiences an incremental change in the long run. It implies a cycle of upswings and downswings in the short cut, according to the needs of private actors. The long picture will shows economic growth, even when the short period evidences an economic crisis. Downswings are necessities in order to follow the self-adjustment of markets, after a period of expansion in the economy (ídem, 2000). Sometimes, a specific sector gets into crises such as part of this natural adjustment, when preferences change in supply and demand; for instance, when consumers substitute one product by another. On the one hand, entrepreneurs forecast the markets; on the other hand, markets change following the preferences of actors. Therefore, might be crisis of firms or sectors in between the natural adjustment of markets, but not general crises. Not all the individual firms and all the sectors make the same decisions at the same time. It just happens when government launches an intervention on markets, and it leads the private actors to the make the same decisions, that otherwise they would not make. It disrupts the natural process of the downswing, and it produces a kind of crises such as the Great Depression.

Murray Rothbard (2000) points out the disruption of the business cycle through the program of the president Herbert Hoover in 1920’s and 1930’s, which allowed the shift from a normal recession toward the Great Depression. Hoover decided to increase taxes, public dams, and government regulation of the stock markets.

Whenever government intervenes in the market, it aggravates rather than settles the problems it has set out to solve. This is a general

economic law of government intervention. It is certainly true for the overall Hoover depression policy. Nowhere has this law been so clearly illustrated as in the American farm program since. (ídem, 229)

According to Murray Rothbard (2000), Hoover's plan against depression included intervention on wage rates and prices, expansion of credit, and increasing government spending. Therefore, the policy of protection to manage inflation affected all the economic system. "The bulk of the American population was injured, both as consumers of imports and as victims of inflation and poor foreign credit and later depression" (ídem, 140) Murray Rothbard recognizes that the economic plan of Hoover responded to good intentions in order to implement a modern economic knowledge. However, according to Rothbard, Hoover's knowledge was wrong. For instance, Hoover's policies tried to protect workers, and it gave priority to higher wage rates over profits. However, in the end, it increased the levels of unemployment.

Hoover's tragic failure to cure the depression as a typical example of *laissez-faire* is drastically to misread the historical record. The Hoover rout must be set down as a failure of government planning and not of the free-market. (ídem, 187)

Murray Rothbard (2000) further asserts the misconception of governments in relation to the management of the gold standard. Governments sought to increase their prestige of being on the gold standard through interference. Actually, he states that United Kingdom could not implement a real full gold standard. "The duty of government is to leave the people free to do with the gold as they see fit. It is therefore its corollary duty not to inflate the money supply beyond the gold stock" (ídem, 148). Therefore, a package of inflationary policies, made by the governments through undesirable rules led to a loosing of gold in United Kingdom. "Great Britain insisted on continuing its policy of cheap money and credit expansion—an insistence of the British government rather than its private bankers" (ídem, 153). Therefore, the British government avoided the natural behavior of free-markets.

Inflation induced by governments was followed by the president John Calvin Coolidge in US between 1923 and 1929. His administration made the decision to help United Kingdom and farmers through low discount rates. According to Rothbard (2000), the government of president Coolidge hid information about the expected consequences of his interference.

If the people were allowed to know what had been transacted in their name and what penalties they were subsequently being forced to pay, they would rise up in their wrath. Better to keep the people in ignorance. This, of course, is the familiar attitude of the bureaucrat in power. (ídem, 158).

finally, the Austrian School argues that the Great Depression was a failure of government planning, rather than the consequence of a free-market reckless.

Hoover, from the very start of the depression, set his course unerringly toward the violation of all the *laissez-faire* canons. As a consequence, he left office with the economy at the depths of an unprecedented depression. (ídem, 186)

According to Murray Rothbard, the market would be adjusted by itself, and the normal crisis would be solved in less time. However, Hoover's economic plan aggravated the crisis and recuperation was delayed 10 years until the Second World War. Therefore, from this belief system, *laissez-faire* would be the solution rather than the cause of the problem.

The guilt for the Great Depression must, at long last, be lifted from the shoulders of the free-market economy, and placed where it properly belongs: at the doors of politicians, bureaucrats, and the mass of "enlightened" economists. And in any other depression, past or future, the story will be the same. (ídem, 337)

Overall, in this line, the policy learning was that the faster way to solve an economic dislocation is let the market to follow its natural cycle, rather than rule its adjustment.

Broadly speaking, followers of the invisible hand argue that the wrong implementation of control by policy makers allowed economic practices, which broke the economic equilibrium expected by liberal foundations. Otherwise, the natural performance of the business cycle would be achieved, thanks to the adjustments of private actors without the constriction of external and artificial rules.

Belief systems in 2007

The financial crisis of 2007 emerged from the relation between housing boom and financial credits. How did this link lead to an economic shock in 2007? The big investors invested their money in the profitable hedge funds, managed by brokers. Brokers analyzed the

financial products available in the market. finally, they decided to invest funds in the second market of mortgages. Mortgages companies, like Fannie Mae and Freddy Mac gave credits to borrowers, and sent them to the second market. However, debtors default the payments to banks. It affected the expectations of investments on mortgages in the second market. The profits from hedge funds were lower than the original forecasting. Investors asked for insurance services in order to cover the loose at the same time. Insurance companies were without reserves to respond to the massive demand. Households did not have money to pay mortgages, the big investors did not receive profits, and financial companies suffered illiquidity and debts. It was insolvency along the financial system.

There are two opposite belief systems to explain the chain of decisions among financial agents, which led to the 2007 financial crisis. It is explained on the one hand, by the complex financial system without government controls (Akerlof and Shiller, 2009). On the other, it is appointed the unnecessary interference and regulation on financial markets (Wallison, 2009; Friedman, 2009).

A complex financial market gets crazy without controls

Scholars that support the need of some regulation of markets, in order to ensure its efficiency, blame overconfidence of free-markets like the main cause of the subprime crisis. In this line, the belief systems before the 2007 financial crisis followed the principles of free-market, deregulation, propensity to risk and capital flows. financial markets moved through innovation of financial instruments, which allowed agents to move easily along international market. By doing so, agents expected that economies could grow without obstacles. These assumptions were based on the outcomes of the biggest economies in the turn of century.

The argument to point out deregulation such as the origin of the 2007 crisis is built on the effects of the deregulation euphoria (Weller and Sabatini, 2008). This belief system looks at the chain of policies to ensure flexibility in markets, and a more complex financial system through higher risks. Some of them are the 'Housing Development Act' in 1968, where the government strengthened the mortgage-backed securities to encourage riskier investments in financial system; the 'Emergence Home finance Act' in 1970 which introduced the role of the public mortgage companies Fannie Mae and Freddie Mac, in order to promote the secondary market for mortgages within a more complex financial system, but more profitable for riskier investors; the Riegle-

Neal Act in 1994, which ended interstate banking restrictions; and the ‘Gramm-Leach-Bliley-Act in 1999, which sought financial services modernization, and led to less restrictions to provide mortgages. These laws reveal the belief of policy makers on motivate liberalization of financial markets through deregulation of financial markets.

The belief system of deregulation of markets is appointed in two stages at the beginning of 21st Century. On the one hand, it was the boom of hedge funds among the biggest investors in financial markets, the high risk of brokers to invest the funds, and the lack of control from the government mortgages companies Fannie Mae and Freddie Mac. On the other hand, borrowers started to ask for mortgages, even low-income people, without restrictions to provide credits. At the end, low-income people default the payments, and the biggest investors did not receive the expected profits.

George Akerlof and Robert Shiller (2009) explain that government did not prevent the crisis, when private actors behaved with overconfidence and reckless. The positive outcomes between 2000 and 2005 led agents to follow the same model for a longer period of time. Investor decided to take higher risks. House buyers asked for mortgages estimated to be paid in twenty or thirty years. Citizens asked for more credits, and it increased the assets of banks. The financial market developed more products. The financial system became bigger and more complex. The world economy grew faster in the period from 2001 to 2007 than in the last 30 years, and hedge funds increased from 21 billion in 1999 to 1.223 billion in 2006 (Weller and Sabatini, 2008). “People began to buy housing as if this were their last can ever to buy a house, and speculators began to make investment in housing” (Akerlof and Shiller, 2009:169). It was experienced the emergence of housing boom between 1995 and 2006.

The circumstances within the house market changed in the following years. High expectations built in the short time did not wait the desirable twenty or thirty years. They crashed from one to another day. Housing speculative fever and uncontrollable mortgages transaction precipitated the financial crisis in 2007. Therefore, these scholars point out the lack of regulation of markets that led to a speculative behavior. However, the high expectation was followed by disappointment, panic and lack of confidence. “Without intervention by the government the economy will suffer massive swings in employment, and financial markets will, from time to time, fall into chaos” (idem, 175).

Free-markets increased the pull over the lending booms. It was linked to the belief systems of liberalization of markets, because of

the recent outcome during the short time. Agents wanted to get more profits, based on a flexible financial market. They took advantage from speculation in mortgages and from every more complex financial instrument. According to this line, they followed the policy core beliefs based on their academic knowledge of liberal doctrine and their recent experience.

Andrew Baker (2008) blames the lack of regulation, like the cause of several financial crises in the turn of century.

The overriding belief held by senior treasury officials was that liberalized capital markets were good for the global economy and overall global welfare, with the benefits believed to show up in higher rates of growth, wages, returns to capital and standard of living. (idem, 40)

In addition, Baker remarks the lack of capital control during international transactions, because of the principle of open capital markets. During the globalization era a confidence market is linked to financial liberalization. For instance, Baker argues that policy makers before the Asian crisis in 1990's followed genuine confidence on belief systems related to the liberalization of markets.

Neo-liberal ideas are not promoted by the Treasury simply because of a strategic instrumental political calculation that they are in US interest, but ultimately as a consequences of a basic intellectual faith in the efficiency of free-markets. (idem, 41).

Andrew Baker (2008) explains that economic policies which support free-markets followed the idea of a superior form of economic organization, where rational agents reacts to market distortions according to specific information, like a rise in prices. Without political barriers, it is expected that agents get benefits from liberalization of markets. Baker (2008) states the good intentions of US treasure officials, and their academic skills. According to their academic formation, they reacted through the core beliefs of free-markets. From their orthodox view, the economic policies applied by US at the end of 20th Century and at the beginning of 21st were the most reliable way to ensure the market confidence.

Baker (2008) states that agents, which made decisions based on classical belief systems, learned from the experience through the good outcomes during the recent years. In this way, agents made decisions in order to introduce policies, following normative liberal principles. By doing so, agents expected to ensure economic success. By doing so,

agents built a financial structure supported in complex settings, which took advantage of capital flows. Further, classical belief systems justified the lack of controls from policy makers. Therefore, it allowed financial innovation, asymmetric information, lending booms, speculation and over risk on capital markets. Overall, according to this perception, belief systems before the 2007 crisis tended toward economic policies, which supported deregulation in order to strength liberalization of markets.

A complex regulation system pressures without knowledge

Other scholars understood the crisis of 2007 such as the consequence of government interference on the natural movements of free-markets.

The current financial crisis is not – as many have said – a crisis of capitalism. It is in fact the opposite: a demonstration that well-intentioned government intervention in the private economy can have devastating consequences. (Wallison, 2009:365)

According to Peter Wallison, the 2007 crisis was caused by excessive interference of government, when it increased pressure on banks to reduce lending standards, in order to promote the access of more people to mortgage financing. The aim of the government was to increase home ownership among minority, low-income and other underserved groups.

Peter Wallison (2009) blames to the ‘Community Reinvestment Act’ in 1997 and the affordable-housing mission adopted by the US Congress in 1990, which allowed the pressure on banks to make loans, which otherwise they would not made it. Government intervention helped to inflate the housing bubble, and precipitated the effects on financial sector. “The financial crisis should thus be attributed to public policies - not to any ‘failure of capitalism”” (ídem, 375).

This belief system criticizes the high government intervention in financial markets. It increased after the ‘good intentions’ of Bill Clinton administration, which promoted the purchase of new house for every family. It decreased the restrictions in mortgages companies to give credits to borrowers. It gave new policies to grade prime credits and subprime credits. Prime credits are given to debtors with a good financial history, and which likely would fulfill their installments. Further, these prime credits are provided with low interest rate. On the other side, subprime financial credits are given to low-income people, who have a red financial history, and it is less likely they would pay the installments in the middle term. The new regulation lowered the

requirements to grade as prime credit. Therefore, some old subprime credits, became graded as prime credits. It sent a wrong message to financial agents. It leads to a distortion in the financial landscape, and affected the making decision process of investors and brokers. Hedge funds were used to purchase prime mortgages, some of them old subprime credits transformed in prime credits. However, these new prime credits given to low-income people behaved like old subprime credits. Borrowers default payments, and led to financial contagion along the financial market from the bottom to the top. Overall, according to this belief system, the government intervention altered the information received by investors within the making decision process. The policy to alter the grades of prime credits confused financial agents, and disrupted the natural reaction of free-market. Otherwise, the banks would refuse credits to low-income people, and financial markets would behave in a less critical performance.

Jeffrey Friedman (2009), from the same line, explains the crisis in 2007 like a toxic unintended reaction among regulatory actions, in order to take the control of the financial market. “The legal protection of the three rating firms by S.E.C. regulations issued over the course of seven decades interacted with the Basel rules in unexpected ways” (idem, 162). Therefore, too much regulation was involved in a more complex system, and the ignorance about its consequences led to the systemic failure.

The problem of the regulator and the scholar -and of the citizen of a social democracy - is essentially the same: There is too much information. This is why modern societies seem ‘complex’. And it creates the special kind of ignorance with which modern political actors are plagued: Not the costliness of information but its overabundance. (idem, 169)

Broadly speaking, these scholars believe that there is no omnisapient government able to know how to harmonize the complex relations in the performance of market. Rather, the market tends to be adjusted by itself.

Overall, the 2007 crisis was the consequence of incautious behavior of actors, which followed their belief systems through a complex financial system. However, who was incautious? For some scholars, like George Akerlof and Robert Shiller (2009), private agents in financial markets should behave with more prudence, and the government should increase controls on markets. On the other hand, Jeffrey Friedman (2009) and Peter Wallison (2009) state that government should refuse

to take the control of the free-market through more complex regulation and confusing information, which will send incentives to financial actors in the wrong orientation.

The experiences of 1929 and 2007

The comparison of the both financial crises in 1929 and 2007 describes the most different cases with a key coincidence, which led to similar outcomes. They evolved from a different background because of the difference in the level of complexity between the financial structures in 1929 in relation to the sophisticated feature in 2007. The policymakers in the subprime financial crisis got the policy learning, the economics knowledge and the political experience of 78 years afterward. Even though, the both crises had a significant coincidence: the policy makers experienced overconfidence after the outcome of their policies in the short-term, which encouraged them to implement it for a longer time and taking higher risk. The circumstances of markets changed in the long cut and the policies did not have the early effect, which led to the both financial crunches.

The financial system in 2007 was more complex than the context in 1929. On the one hand, political institutions build specific policies to the features of the evolutionary market. On the other hand, economics gave more efficient tools to understand and modify the economic phenomenon. Policymakers faced the 2007 financial crisis with a set of available institutions, through a more complex system. Just like it was showed above, particularly the mortgage sector experienced a sophisticated market through specific policies to monitor the specialized market. Some of them are the Housing and Urban Development Act in 1968, which lined the mortgage-backed securities; the Emergency Home finance Act in 1970 that established the Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) in order to promote the mortgage market; The Riegle-Neal Act in 1994 that updated the interstate laws to the needs of the modern structure of national banks; and the Gramm-Leach-Bliley Act in 1999 about the financial services modernization, which reinforced the role of investment banks, commercial banks and security companies into the market. Those samples of the new mortgage landscape draw a financial system in 2007 with different features to 1929.

Policy learning moved the dynamic of system forward as well. Bob Jessop (Jessop and Sum, 2006) points out to what extent the regulation approach changed the understanding of management within the free-market scenario. “Although the opposition between market and state is

a canonical feature of orthodox economics, it is fundamentally flawed and cannot capture the complexities of advanced capitalism” (idem, 152). Jessop shows the emergence of mechanisms for economic and political coordination rather than the dichotomy in the market – state relationship.

Economics provided a wide field of tools to prevent crises after policy learning. For instance, John Maynard Keynes suggested the magic quadrangle which combines the goals of macroeconomic policy: economic (sustainable) growth, price stability, full employment and balance of trade. Keynes (1973) claimed the control of financial, goods, and labor markets. It would be adjusted by the expansion or contraction, according to the health of the economy. That system represented a policy learning process in 1930’s, after the 1929 financial crisis. It refused the impact of the widespread of free-market in employment for the long-term. Keynes theory was deeply developed in the demand-side by several economists. Particularly, Hyman Minsky went deeply in the financial crisis formation (Kindleberger, 1978). It highlights the prevention of financial crunch. Therefore, there were tools from economics which would allow policymakers to prevent the crisis in 2007. However, the crisis occurred again. Policy makers forgot policy learning by the up-swing of the economy. The short-run outcomes during the booms erased the lesson from Minsky. Further, Keynes and Minsky branch was criticized by Milton Friedman, Joseph Hayek and other economists, focused on supply-side. These were closer to the core beliefs of policy makers.

Therefore policy learning after the financial crises in 1929, through the prevention of the fragility in markets pointed out by Keynes and Minsky, and the debate about it with Chicago School and Austrian School were eclipsed by the regulation issue to manage a capitalist system based on free-market; again. State and market are mutually implicated and structurally coevolving (Jessop and Sum, 2000). The features of economic system combine the both institutions and market players. However, the debate about to what extent is the proportion of state and market features provided to the mixture of them, survives in economics and politics to implement a policy. It is the case of the theoretical approaches pointed out above to explain the causes of the both crises in 1929 and 2007.

Despite the fertile and diverse production of economics, individuals use to call the same theoretical references to answer different economic puzzle. The making decision process among policy makers in those critical moments before the financial crises did not give chance to

alternative economic tools. Rather, policy makers repeated the guidelines of their core belief systems. It is showed along the set of policies launched before the crises, and that led to the economic crunch; such as the mortgage acts between 1970's and 2000's for the liberalization of markets, or the intervention of government to give incentives to mortgage companies and householders by reducing the bank restrictions to loans in 1999.

Overall, there is a paradox within the making decision process. On the one hand, policymakers have a wide range of tools to manage the economy, according to the need of more or less flexibility of markets, thanks to the evolution of economics through policy learning. On the other hand, individuals which embody the role of policymakers use to implement the same set of policies which represent their belief systems, according to their theoretical formation and professional experience. They leave alternative mechanisms offered by economics. This paradox emerges because of the policy makers experience showed them good outcomes of their core policies in the short-term along their performance. It gave them policy learning about their good outcome. Therefore, they gave the same recipe to tackle new economic problems with unexpected features. finally, it led to unforeseeable financial crises.

Every episode in the history of political economy is susceptible to read in the two opposite directions, from the lens of each belief system. Therefore, there is an optical threat: theory is not adapted to the changes of political economy phenomenon. Instead, the reality is adjusted through the lenses of the two core belief systems. Inside the same episode, where some trends look the lack of regulation, other ones see excessive control and government intervention.

The two beliefs were not the same in the financial crises of 1929 and 2007, because of the dynamic of system changed (Worsham, 1997). It was new institutional settings like the new theories in economics. Even though, the political debate did not move away from the regulation issue to explain the economic crunch afterwards. Belief systems are so strong, that the both financial crises in 1929 and 2007 are explained like a mistake of high regulation by mainstream economics or high liberalization of markets by regulation theory. Therefore, the hypothesis of policy learning is not entirely fulfilled in these cases, even after the deep development by economics. Economic and political systems remain vulnerable to economic crises, because policy learning was insufficient, such as it is stated in the both views of the crises described above.

Despite the differences, the both understandings about the crises share a common assumption: before economic crises, agents made

decisions based on genuine beliefs about the more accurately way to tackle economic problems. Therefore, policy makers behaved on the basis of their academic knowledge on a particular belief system.

A common belief before the Great Depression and the 2007 crisis, within the opposite belief systems, is that economic environment would not change in the short cut. On the one hand, the regulation theory asserts that if free-market was unable to ensure the natural equilibrium was due to overconfidence, on the basis of the outcomes in the short term. In this hypothesis, agents believed that they had excessive resources in the long term. These beliefs encouraged them to assume higher risks in the unforeseeable future. On the other hand, free markets theory stated that if the government intervened too soon with wrong policies, was because it believed that otherwise the critical situation would remain in a long time, and the business cycle would not change in the short period.

Overall, economic and political actors evaluate uncertainty in the short term on the basis of conjectural episodes. The economic environment before and during the Great Depression and the 2007 crisis strengthened the belief systems of agents; against or for government interference on markets. The favorable or negative results in the short term led agents to confirm their beliefs on capital flows. In this way, uncertainty of financial markets was assumed by agents with the risk of absence or excessive public intervention. In the both analyses policymakers made decisions according to their belief systems, which gave priority to the short cut, over the longer one.

Broadly speaking, there were several different settings between the economic environment before the Great Depression and before the financial crisis of 2007. Economics development gave sophisticated tools to policymakers to evolve within a more complex system. However, policymakers leave these tools and used the economic mechanisms prescribed by their core beliefs. Therefore, policy learning was not effective in this case, or lessons were forgotten; a man only knows what he remembers. The challenge of policy makers is to modify the ideal view, in order to apply the whole picture of economics, according to the different contexts.

Conclusion

The economic dislocation of 1929 led to contextual reforms. There was a more complex system in 2007 with more elaborated mechanisms to manage the economy. However, these mechanisms are oriented to increase or reduce government intervention in markets. These are the

two general positions of the two belief systems. Whether regulation or free-market, remain like the same old and current discussion. This is a common issue in 1929 and 2007. Overall, policy learning was used by rulers in order to solve the emergency problem, rather than structural transformations to prevent financial crises in the unforeseeable future. Regulation theory and the fragility of market hypothesis, from Keynes and Minsky, are used today. However the aim of their implementation is adapted by policymakers, according to the priorities of their belief systems. It is revealed through the explanation of financial crises in 1929 and 2007 above. Otherwise, the arguments inside the debate between the two opposite belief systems would be different.

The controversy about the causes of the Great Depression of 1929, and the subprime financial crisis in 2007 shows how is possible to understand the same economic episode such as two opposite realities. It warns about the risk to assume belief systems on political economy such as a dogmatic view, which is inappropriate for the volatile economic phenomenon. Nor two economic dislocations with the deeply effects of the Great Depression and the 2007 crisis could changed the assumptions of actors.

It alerts about the real constriction process and the policy learning after the economic crunch. Otherwise, it threatens the economy to be exposed to further financial crises with similar conditions. The society is always exposed to financial crises. However, without policy learning the economy is more vulnerable. Therefore, the deepness of belief systems highlights the making policies process and helps to face the dark uncertainty. It forecasts an unforeseeable future. Even though, it threatens to blind the understanding of economic phenomena if a short horizon view avoids the policy learning.

Before and during the Great Depression and the crisis of 2007 agents did not take into account the borders of the economic assumptions. Agents had overconfidence on their policy core beliefs. They focused on the outcomes of early episodes. finally, policy makers were unsuccessful to forecast alternatives and risks in the long term.

Uncertainty is implicit in the effectiveness of the policymaker decisions. Agents are exposed to live in crises every time, and the crises have always been in the economy (Eichengreen, 2002). Nor economic doctrine is exempt of failures, neither fix in every situation. Even though, the historical comparison about the settings among economic crises helps agents to make less likely that an economic shock with similar features occur again. Policy learning should be reinforced among economic agents to prevent old mistakes. It avoids

that the core belief systems turns into a fixed principle, without an historical perception of every particular context, which is expected in policy makers.

It is understandable the barriers among the economic and political schools. They grow like parallel lines along the history, through the events which involve the social dynamics. Therefore, the theoretical lenses are reinforced by researchers within the foundations of political economy. These institutions are embodied just like a 'skin' (Marsh and Furlong, 2002). Even though, policy makers should not accept the constriction of those theoretical borders. Unlike the scholars, policy makers should develop the skills to analyze the economic and political context, in order to ensure the adaptation of the most pertinent theory to the problem. Even more, policy makers and governments should combine the suggestions from scholars, rather than launch a policy package based on the cold theory, such as a blue print. Otherwise, the policy package will not fit into the reality.

Economics provides a large and wide range of alternatives to use them in policy formation. However, policymakers focus on a short-room of choices. It is because of the lack of time to make decisions, and the bunch of features within every time more complex financial system. These phenomena avoid the historical comparison and the descriptive analyses during the making decision process. It is difficult to launch a theory during a hot topic. Rather, economics analyzes the closer early events. The emergency pushes policymakers to take advantage of closer economic and political tools; and they are the institutions which represent the programmatic components of their belief systems. Therefore, they repeat a prescription.

The economic and political environment during the both financial crises in 1929 and 2007 was different, because economics evolved and provided new mechanisms to policymakers. Even though, the new mechanisms are used by policymakers to promote or refuse government intervention. The descriptive analysis along the crises shows the risk on overconfidence in one of those belief systems. Instead, policy learning should be acquired through the dialogue between scholars and policy makers, in order to exchange ideas within different belief systems. first, it would lead to significant changes in the argument within the discussion. Second, it would allow stronger policies, in order to prevent further economic dislocations. It is not enough the development of economic mechanisms, if policymakers do not link them to their belief systems.

ACKNOWLEDGEMENTS

I would like to thank to Prof. Dr. Christoph Scherrer from Kassel University and to Dr. François Claveau from Erasmus University Rotterdam for their very useful comments. Remaining mistakes are my responsibility.

Bibliografía

- Akerlof, George and Robert Shiller. *Animal spirits*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
- Bacharach, Michael. "The problem of Agents' beliefs in economic theory", in: Mauro Baranzini and Roberto Scazzieri, *Foundations of economics. Structures of inquiry and economic theory*, Oxford, Blackwell, 1986, pp. 175-203.
- Baker, Andrew. "financial Crises and US Treasury Policy. The Institutional and Ideational Basis of American Capability", in: Justin Robertson, *Power and politics after financial crises*, New York, Palgrave, 2008, pp. 31-51.
- Boyer, Robert. "The regulation Approach as a Theory of Capitalism. A new derivation", in: Agnes Labrousse and Jean-Daniel Weisz, *Institutional Economics in France and Germany. German Ordoliberalism versus the French Regulation School*, Berlin, 2000, pp. 51-92.
- Eichengreen, Barry. *Capital flows and financial crises*, Cambridge, MIT Press, 2004.
- *Financial crises*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Friedman, Jeffrey. "A crisis of politics, not economics. Complexity, ignorance, and policy failure", in: *Critical Review*, No. 21-2, Philadelphia, Routledge, 2009, pp. 127-183.
- Jessop, Bob and Sum Ngai-Ling. *Beyond the regulation approach: Putting capitalist economies in their place*, Cheltenham, Elgar, 2006.
- Keynes, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*, Cambridge, University Printing House, 1973.
- Kindleberger, Charles. *Manias, panics, and crashes. A history of financial crises*, London, Basic Books, 1978.
- Marsh, D. and P. Furlong. "A skin not a sweater: Ontology and epistemology in political science", in: D. Marsh (ed.) *Theory and Methods in Political Science*, New York, Palgrave, 2002, pp. 17-41.
- Mattick, Paul. *Economic crisis and crisis theory*, New York, Sharpe, 1981.
- North, Douglas. *Institutions, institutional change and performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- Ricardo, David. *The principles of Political Economy and Taxation*, London, J. M. Dent & Sons, 1937.
- Rothbard, Murray. *America's Great Depression*, Auburn, The Ludwig Mises Institute, 2000.
- Smith, Adam. *The theory of moral sentiments*, Oxford, Oxford University Press, 1976.

—*An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Oxford, Oxford University Press, 1979.

Von Mises, Ludwig. *The theory of money and credit*, New Haven, Yale University Press, 1953.

Wallison, Peter. “Cause and effect. Government policies and the financial crisis”, in: *Critical Review*, 21, 2, Routledge, Philadelphia, 2009, pp. 365-376.

Weller, Christian, and Kate Sabatini. “On shaky ground. The US mortgage boom and its economic consequences”, in: Eckhard Hein et al. (eds.) *Finance-led capitalism?* Marburg, Metropolis, 2008, pp. 355-385.

Worsham, Jeffrey. *Other's people money. Policy change, Congress, and bank regulation*, Boulder, Westview Press, 1997.

FECHA DE RECEPCIÓN: 28 DE AGOSTO DE 2011

FECHA DE APROBACIÓN: 05 DE MARZO DE 2012

¿Cambiar qué mundo? Estado, poder, sujeto e ideología en el marxismo contemporáneo

CAMILO MELO ROJAS

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia

camelor@unal.edu.co

**Change which world? State, power, subject and
ideology in contemporary Marxism**

Resumen

La teoría marxista ha tenido como objetivo fundamental la superación de las relaciones económicas del capitalismo, la destrucción de las clases sociales y con ellas la del Estado capitalista; en pocas palabras, se ha pensado como fin último la transformación del mundo. Pero así como este mundo ha sufrido profundas transformaciones desde el siglo XIX, también lo ha hecho la teoría marxista. Las experiencias revolucionarias que tuvieron lugar a lo largo de los últimos tres siglos han impulsado a los teóricos del marxismo a ajustar sus interpretaciones al dinamismo de la sociedad capitalista actual.

Sin embargo, a lo largo de esta evolución teórica, categorías como Estado, poder, ideología y sujeto se han convertido en puntos centrales de discusión y en nodos articuladores de los referentes teóricos del marxismo para trazar el camino de la práctica revolucionaria. Veremos aquí cómo las interpretaciones contemporáneas de Althusser, Bensaïd y Holloway dialogan con Lenin para comprender el funcionamiento del Estado capitalista y el papel de la ideología como aparato/método reproductor de las relaciones materiales del capitalismo, al tiempo que discuten sobre las experiencias del zapatismo, a partir del análisis de las relaciones de poder al interior de sus planteamientos teóricos y la práctica revolucionaria.

Palabras clave: Estado, poder, subjetividad, ideología, sujeto, transformación, reproducción.

Abstract

Marxist theory has always had as a fundamental target the superation of economic capitalist relations, the destruction of social classes and with them, of the capitalist state; in short, the transformation of the world. But this world, as well as the Marxist theory, has experienced profound transformations since the 19th century. The revolutionary experiences that took place throughout the last three centuries have impelled the Marxist theorists to adjust their interpretations to the dynamism of the current capitalist society.

However, throughout this theoretical evolution, concepts such as the State, Power, Ideology and the Subject have become central discussion points and articulations of Marxist theoretical referents in order to set the path of revolutionary praxis. We'll see how the contemporary interpretations of Althusser, Bensaïd and Holloway discuss with those of Lenin in order to understand the working order of the capitalist state and the role of ideology as a reproduction method/device of the capitalist material relations, as they discuss the experiences of the Zapatista movement using the analysis of power relations within their theoretical approach and revolutionary praxis.

What world must be changed? This is the basic question that must orient the revolutionary praxis.

Keywords: State, power, subjectivity, ideology, transformation, reproduction.

Introducción

Desde sus orígenes, la ciencia del marxismo se ha planteado como objetivo fundamental la transformación de la realidad existente. Desde los planteamientos economicistas de Marx plasmados en *El capital* y que pretendieron abarcar las lógicas económicas del capitalismo existente, al tiempo que pudieran trazar el camino de la revolución proletaria en los países de más avanzado desarrollo industrial, como la Inglaterra del siglo XIX, hasta las relecturas contemporáneas del marxismo alrededor de los fundamentos étnicos y raciales, y las reivindicaciones de los pueblos indígenas recogidas en la propuesta revolucionaria del zapatismo, pasando por las relecturas del marxismo que se han convertido en líneas para la acción revolucionaria, como las propuestas de autores como Lenin y Mao, se ha planteado la urgente necesidad de transformar y alterar las lógicas del capitalismo en beneficio de las clases oprimidas, los obreros, los estudiantes, los campesinos, los indígenas, etc.

Pero hablar de la transformación de la realidad existente implica, ante todo, tener una comprensión acertada y profunda de lo que existe y lo que debe ser transformado. La pregunta acerca de qué mundo es el que debemos cambiar nos exige de inmediato ubicarnos en el terreno de la comprensión y el conocimiento del capitalismo, no solo como modo de producción, sino también de ser capaces de abordarlo en la complejidad de sus lógicas y de comprender también sus efectos y dinámicas políticas, sus influencias sobre la definición de lo cultural, lo comunitario, lo social y lo ideológico.

Entendiendo que el marxismo no se enfrenta a una realidad estática, sino que el mundo capitalista se encuentra en constante revisión y redefinición, en una constante ampliación de sus límites, los teóricos marxistas se han visto en la necesidad de entrar también en una constante evaluación y replanteamiento de la teoría y la acción revolucionaria en aras de poder dar respuestas satisfactorias que orienten la praxis marxista. Ante un mundo globalizado que redefina sus lógicas de explotación y desigualdad, debe haber también una teoría revolucionaria dinámica que aprehenda las nuevas realidades y sea capaz de orientar las pautas revolucionarias y la acción emancipadora de los pueblos del siglo XXI.

Sin embargo, la teoría marxista ha centrado su atención en nodos neurálgicos y de primerísima importancia en la tarea revolucionaria. Estos nodos se han convertido entonces en centro del debate y la discusión, tanto al interior de la teoría marxista como en interlocución con otro tipo de perspectivas, categorías como el Estado y la ideología.

Así también como la discusión sobre la subjetividad y las relaciones de poder, que en el capitalismo de hoy son conceptos que mantienen plena vigencia en la discusión marxista debido a la importancia primordial que representan en el camino a la transformación de las relaciones sociales de producción. En este sentido y resaltando la importancia de conocer dichas discusiones, este artículo pretende abarcar y presentar algunos de los argumentos que se han esgrimido dentro de ciertas corrientes del marxismo contemporáneo al respecto de estos aspectos. La ideología, el Estado, las relaciones de poder y la constitución del sujeto son categorías analíticas y prácticas que han generado un debate entre autores como son Louis Althusser, Daniel Bensaïd y John Holloway, cuya importancia no es poca para los marxistas del siglo XXI y que se convierte en un asunto de primera necesidad ante la urgencia de entender el capitalismo de hoy y trazar nuevas estrategias revolucionarias para cambiar el mundo.

Estado, poder y revolución

El análisis de las relaciones de poder y la institucionalidad del Estado se ha convertido en un punto clave desde que se planteó al Estado como la condensación de la lucha de clases y se presentó el poder estatal como el objetivo principal de la clase obrera. La toma del poder del Estado se convirtió así en el objetivo principal hacia el cual las luchas debían ser encaminadas, con el objeto de apropiarse del Estado y destruirlo: “El proletariado debe tomar el poder del Estado para destruir el aparato de Estado burgués existente y, en una primera fase, reemplazarlo por un aparato de Estado completamente diferente, proletario” (Althusser, 1978:29). La visión de Althusser descansa sobre la interpretación de la teoría marxista que hace uso de la figura de la infraestructura y la superestructura para explicar el mecanismo por medio del cual las relaciones de producción, presentes en la infraestructura, determinan el funcionamiento de la superestructura, la cual contiene los estamentos jurídico-políticos e ideológicos. Pero Althusser propone el concepto de la sobredeterminación para explicar la manera en que la superestructura adquiere un nivel de autonomía relativa y ejerce una determinación de segunda mano para garantizar la reproducción de las relaciones de producción propias del capitalismo: “Existe una ‘autonomía relativa’ de la superestructura con respecto a la base y hay una ‘acción de replica’ de la superestructura sobre la base” (ídem, 23).

Ahora bien, esta centralización del Estado como lugar privilegiado de las relaciones de poder y objetivo primario en el camino hacia

la revolución y el cambio del mundo es criticada fuertemente por Holloway, quien, inspirado en el trabajo de Foucault, comprende al Estado como una simple cristalización de nodos relacionales, como “Un proceso de estatización del conflicto social” (Holloway, 2004:106). Tener al Estado como objetivo de la revolución y ubicar la toma del aparato estatal en el centro de la lucha revolucionaria parte de ubicar al Estado como un ente autónomo de las relaciones sociales y abstraerlo de una realidad social de la cual él mismo es producto: “aísla al Estado de su contexto social, le atribuye una autonomía de acción que de hecho no tiene” (Holloway, 2002:17), al tiempo que jerarquiza las luchas e inscribe a la revolución dentro de las lógicas del poder como observa Bensaïd: “La noción misma de contrapoder participaría también del poder-sobre” (Bensaïd, 2004:116). Esta noción de poder-sobre descansa sobre el concepto de Negri de potestas el cual, según Holloway, toma parte en la objetivación del sujeto productivo y en la destrucción de la “nostredad”, en la desaparición del sujeto colectivo: “Pierden su subjetividad... se convierten en sujetos objetivados... pierden también su colectividad, su nostredad” (Holloway, 2002:38).

Esta conceptualización de Holloway al respecto de la problemática propia de ubicar al Estado como el centro objetivo de la lucha política revolucionaria plantea que, en sí misma, la revolución ya contiene su fracaso, ya que se ve inserta en las relaciones de poder-sobre que hacen que la subjetividad se pierda, las luchas se jerarquicen y el Estado se convierta en fetiche, que el verdadero sujeto, el capital, objetive al hacedor; es decir, al trabajador como sujeto revolucionario. Pero hay una falsedad en esta concepción: existe una reducción arbitraria de parte de Holloway con respecto al abordaje del Estado como aparato y el poder como elemento presente en ese aparato, poder que reduce y objetiva al sujeto revolucionario según él. Se trata pues de confundir el aparato del Estado y el poder del Estado, el cual es realmente el objetivo de la lucha de clases: “Esta primera precisión nos obliga pues a distinguir el poder del Estado (conservación del poder de Estado y toma del poder de Estado), objetivo de la lucha política de clases por una parte, y el aparato de Estado por otra parte” (Althusser, 1978:28). Holloway confunde, de esta manera, dos conceptos radicalmente distintos que están bien delimitados en Althusser: el aparato de Estado y el poder del Estado. Este último concepto no se encuentra limitado a la institucionalidad ni al aparato estatal, sino que juega sus roles en las más ínfimas locaciones y lugares de las relaciones sociales, al tiempo que se manifiesta con espectacularidad en los aparatos ideológicos del Estado.

La experiencia zapatista que motiva a Holloway a teorizar a partir de la acción política de la insurrección de Chiapas presenta un anhelo de abandonar la lógica del poder dentro de su lucha, a plantear la lucha del anti-poder. Holloway propone:

Lo que ha fallado es la idea de que la revolución significa tomar el poder para abolir el poder. Lo que ahora debemos tratar es la idea mucho más exigente de una superación directa de las relaciones de poder. La única manera en que hoy puede imaginarse la revolución es como la disolución del poder, no como su conquista. (Holloway, 2002:24)

Las experiencias históricas le han hecho pensar que cuando el poder se inserta en la revolución bajo la forma del contrapoder, ya lleva en sí misma la semilla de su fracaso y su destrucción. La caída de la Unión Soviética le hace pensar que es necesaria una revolución sin Estado y, sobre todo, sin poder, ante lo cual Bensaïd afirma: “No hay hasta hoy ejemplo en el que las relaciones de dominación no se hayan desgarrado ante la prueba de las crisis revolucionarias” (Bensaïd, 2004:113). Basándose en Foucault, Holloway se ubica al nivel de las resistencias, que si bien no se reducen a la dicotomía capital-trabajo sino que son resistencias múltiples, como lo plantea Bensaïd, están presentes en todos lados al interior de las relaciones sociales. Esto implica de entrada que Holloway, a diferencia de la postura que presenta más adelante, sí entiende que el poder no se reduce únicamente al aparato de Estado y que está presente en múltiples escenarios en el entramado social. El poder no se reduce a la institucionalidad, al aparato represivo de Estado, sino que este poder se extiende, contagia la vida misma de la sociedad y del sujeto, lo inserta en la ciudadanía, lo convierte en sujeto de muchas relaciones de poder que existen en su interacción con su familia, su comunidad religiosa, su partido político, hasta consigo mismo, pero que son relaciones de poder producidas todas a partir de las relaciones sociales. Gran parte de estas relaciones de poder, si utilizamos los insumos teóricos de Foucault, se articulan alrededor de nodos, se cristalizan y se regularizan al interior de instituciones; Althusser denomina aparatos ideológicos del Estado a gran parte de las manifestaciones de dichas relaciones de poder.

Vemos, pues, que lo que Holloway considera el gran fracaso de la experiencia histórica del movimiento revolucionario al haberse planteado la toma del poder del Estado, la cual confunde, como ya lo vimos, con el aparato estatal, reside precisamente en esta confusión según la cual es el poder del Estado, del aparato de Estado, lo que se

inserta en los intentos revolucionarios a la manera de poder-sobre, y desdibuja la subjetividad del individuo revolucionario: “subrayando la diferencia persistente entre los aparatos de Estado propiamente dicho y las relaciones de poder (los micropoderes) inscritos más profundamente en todos los intersticios de las relaciones sociales” (ídem, 118).

Al mismo tiempo, la alternativa del anti-poder sigue estando inserta en las lógicas de poder que no se manifiestan necesariamente en el ámbito del Estado sino en las dinámicas privadas de relación social. Al respecto de esta distinción entre lo privado y lo público, Althusser afirma recordando a Gramsci:

La distinción de lo público y lo privado es una distinción interior al derecho burgués... El dominio del Estado le escapa porque él está más allá del derecho... El Estado no es ni público ni privado, es, al contrario, la condición de toda distinción entre lo público y lo privado. (Althusser, 1978:33)

Entonces, si las relaciones de poder se ubican en toda la sociedad, manifestándose en una multiplicidad de lugares y con una multiplicidad de resistencias, porque recordemos que desde Foucault toda relación de poder lleva en sí misma una resistencia, si esto es así, decíamos, y el aparato de Estado, al no ser ni privado ni público, escapa al dominio de estas relaciones, ¿por qué insistir en la identificación del aparato estatal y las relaciones de poder? Planteando una estrategia del anti-poder se lanza la lucha revolucionaria a un vacío estratégico: “Insistir en una multiplicidad, olvidando la unidad subyacente de las relaciones de poder, conduce a una pérdida de perspectiva política, hasta el punto que la emancipación se hace entonces ‘inconcebible’” (Negri, 2004:116). El anti-poder se presenta entonces como una estrategia retórica difícilmente materializable, que incluso en la lucha zapatista ya se agota en la acción misma, pues al tiempo que se muestra como un movimiento que busca terminar la existencia de las relaciones de poder, se encuentra inserta en ellas mismas. No se dan cuenta de que su resistencia es parte de una relación de poder que puede estar o no inscrita en el Estado y que, independientemente de que el movimiento pretenda hacerse con el aparato de Estado, está inserto en relaciones de poder propias de aparatos ideológicos que los convierten en un sujeto revolucionario. Bensaïd termina por afirmar que “La perspectiva de una toma del poder por los oprimidos ha sido, en efecto, reemplazada por un anti poder inasequible, del que sabemos solamente que está en todas y en ninguna parte” (ídem, 117).

Los sujetos de la ideología

Ahora bien, el debate sobre las lógicas del poder presentes en las relaciones sociales y que se manifiestan en las resistencias, las cuales –como lo anota Holloway– están presentes en múltiples lugares de la sociedad materializándose a partir de diversos ordenes relacionales, nos inserta directamente en la discusión respecto de los aparatos ideológicos del Estado, la ideología y la subjetividad.

Como ya lo anotamos arriba, los aparatos ideológicos del Estado se constituyen como instituciones, nodos de relaciones sociales que se ubican en la superestructura de la figura del edificio y que se encargan de reproducir por medio de la ideología las relaciones sociales de producción: “¿Cómo queda asegurada la reproducción de las relaciones de producción?... es en una gran parte asegurada por la superestructura jurídico-política e ideológica” (Althusser, 1978:38). El funcionamiento de estos aparatos ideológicos del Estado representan, sin lugar a dudas, relaciones de poder que se manifiestan alrededor de la ideología. Los aparatos ideológicos del Estado (AIE) se inscriben en los ámbitos público y privado: “Los AIE religiosos, los AIE escolares, los AIE familiar, los AIE jurídico, los AE político” (ídem, 32). La escuela se ha constituido en el aparato ideológico por excelencia del sistema capitalista, en el cual “enseñan habilidades pero en formas que aseguren el sometimiento a la ideología dominante o a la dominación de su práctica” (ídem, 20).

El poder que se manifiesta al interior de los AIE tiene la forma, según Holloway, del poder-sobre, el cual se manifiesta sobre los sujetos a partir de la ruptura del proceso de la concepción y la realización del hacer, del hacer social:

El hacer como-proyección-más-allá se rompe cuando algunas personas se apropian de la proyección-más-allá del hacer (de la concepción) y comandan a otras para que ejecuten lo que ellas han concebido. El hacer se ha fragmentado en tanto el “poderoso” concibe pero no ejecuta, mientras que los otros ejecutan pero no conciben. (Holloway, 2002:33)

Esta fragmentación del proceso de creación dentro de la relación de producción capitalista funciona objetivando al sujeto productivo, despojándolo de su capacidad de creación, la cual constituye la esencia misma del sujeto. Las relaciones de poder-sobre son, para Holloway, la destrucción de la subjetividad:

El “nosotros” del hacer aparece como un “yo” o como un “él”... el “nosotros” es ahora un “nosotros” antagónico, dividió entre los domi-

nadores (los sujetos visibles) y los dominadores (los sujetos invisibles desubjetivados)... No significa la afirmación de nuestra subjetividad, sino su destrucción. (ídem, 33)

No existe, pues, un sujeto revolucionario para Holloway. La clase revolucionaria que se ve inmersa en las relaciones de poder-sobre, como serían las relaciones de producción capitalista, no existen como clase revolucionaria, no existen como nosotros, no existen como sujeto colectivo, no existen, siquiera, como sujeto. La relación de poder objetiva al sujeto que hace (produce) lo despoja de lo hecho, lo sustrae de su creatividad, se apropia de su humanidad y le reduce al simple lugar del objeto que ejecuta.

Pero estas relaciones de poder no se inscriben únicamente en el aparato de Estado, sino que se manifiestan en una multiplicidad de formas y relaciones sociales de todo tipo, que se condensan alrededor de los AIE, al interior de los cuales la ideología juega un papel importante en la creación de las condiciones de reproducción de las relaciones de producción propias del capitalismo. Ahora bien, los AIE, sin ser necesariamente parte del aparato de Estado, es decir, encontrándose en una multiplicidad de lugares y de relaciones sociales de las más diversas índoles, también manifiestan el dominio de clase y, por consiguiente, materializan en su interior la estructura de la lucha de clases:

Ninguna clase puede en forma duradera mantener el poder sin ejercer al mismo tiempo su hegemonía sobre y en los Aparatos Ideológicos del Estado ... Los AIE pueden ser no solamente la encrucijada sino también el lugar en que se libra una lucha de clases. (Althusser, 1978:36)

Hemos dicho aquí que los AIE están presentes en una multiplicidad de lugares propios de las relaciones sociales y que no tienen, necesariamente, una conexión estructural con el aparato del Estado. Es la ideología la que está presente al interior de estas relaciones que son, en última instancia, relaciones de poder que llevan consigo la materialización de sus propias resistencias y que encuentran su dinámica particular en cualquiera de los múltiples lugares del entramado social –es decir, la ideología–. Con ella, las relaciones de poder están presentes en las relaciones sociales, ubicadas aquí y allá, garantizando la reproducción de las relaciones de producción, pero al mismo tiempo materializando y condensando la lucha de clases. Con esto quiero decir que no es el aparato de Estado el único lugar en el que se manifieste la confrontación de clase, sino que esta misma lucha, este mismo poder,

está funcionando en todos los lugares en los que las relaciones sociales se articulan a sí mismas en nodos, se regularizan e institucionalizan, se llenan de ideología.

Pero en sí misma, esta ideología tiene una particularidad: no funciona sobre objetos inertes sino que requiere para funcionar y cumplir con la reproducción de las relaciones de producción capitalista de la existencia viva y dinámica de un sujeto, un sujeto productivo: “No hay ideología más que para sujetos concretos, y este destino de la ideología no es posible más que por medio del sujeto, es decir, por la *categoría del sujeto*¹ y su funcionamiento... la categoría de sujeto es la categoría constitutiva de toda ideología” (ídem, 64-65). Es decir, que para funcionar, la ideología hace una transformación y no es la transformación de sujeto en objeto, no es el arrebatación de la humanidad por medio de la aplicación del poder-sobre, sino que esta ideología transforma a los individuos en sujetos: “toda ideología tiene por función (que la define) la de ‘constituir’ individuos concretos en sujetos” (ídem, 65).

Este reconocimiento del sujeto se da en otra forma para Holloway. Para él, la deshumanización propia del poder-sobre objetiva a los sujetos, los convierte en esclavos del único sujeto del capitalismo, el capital:

No es el capitalista el que toma las decisiones, el que da forma a lo que se hace... El Sujeto es el capital... Ellos son capitalistas solo en la medida en que son sirvientes fieles del capital... El hacer se niega y la negación cristalizada del hacer, el valor, domina el mundo. (Holloway, 2002:39)

Pero no es cierto, el capital se constituye en Sujeto, pero es un Sujeto con S mayúscula que se reconoce en los sujetos, los cuales son sujetos de la ideología que, partiendo de la doble faceta de este término, son sujetos en tanto son libres, en tanto están constituidos en referencia a sí mismos. Pero lo son también en el sentido de la sujeción y son libres en la medida en que, libremente, pueden decidir ser sujetos; es decir, estar en sujeción a tal o cual estructura ideológica, pertenecer a este o a aquel AIE. En el juego de la ideología, más que la negación de la subjetividad de unos a favor de la constitución del capital como sujeto único, lo que encontramos es una relación dinámica en la cual los sujetos se reconocen a sí mismos y reconocen en su existencia la existencia del Sujeto; es cierto, es el capital el Sujeto del capitalismo, pero su subjetividad no niega la existencia de otros sujetos, sino que él mismo

1. Cursivas del autor.

reconoce su existir en referencia a ellos. “El reconocimiento mutuo entre los sujetos y el Sujeto, y entre los sujetos mismos, y finalmente el reconocimiento del sujeto por sí mismo” (Althusser, 1978:76). Esto no niega el poder-sobre, pero nos hace entender que su existencia no se limita al aparato de Estado ni reduce la humanidad, la creatividad y mucho menos la subjetividad de los individuos; al contrario, las necesita para existir.

Conclusiones

Concluiremos recordando que existe una diferencia fundamental entre el aparato del Estado y el poder del Estado, y que de la incompreensión de esta realidad se ha pretendido abandonar la toma del poder del Estado, la cual debe constituirse como un objetivo central de la lucha revolucionaria para que, habiéndose tomado, se transforme el aparato de Estado fundado en la desigualdad y la lucha de clases.

En segundo lugar, entendemos que las relaciones de poder son inherentes a la existencia de las relaciones sociales y, en ese sentido, encontramos manifestaciones de dichas relaciones de poder en prácticamente todos los lugares del entramado social. Creemos entonces que ver en las manifestaciones revolucionarias del zapatismo una apuesta por en anti-poder y la superación de las relaciones de poder dentro de la lucha revolucionaria es cerrar los ojos a la realidad política de estos movimientos revolucionarios. Es necesario entender que el simple hecho de que el zapatismo se convierta a sí mismo como una resistencia ante el poder lo inscribe inmediatamente en la cadena de relaciones de poder. De manera pues que la apuesta no debe ser la de construir un movimiento revolucionario a partir del discurso romántico del anti-poder, sino tener conciencia de que las lógicas de poder son inherentes a las relaciones humanas y que los movimientos revolucionarios deben partir de esa comprensión para articular las luchas transformadoras.

En último lugar, entendemos que las cristalizaciones institucionales de las relaciones sociales que se convierten en nodos relacionales –esto es, en institucionalizaciones y regularizaciones de las conductas– se convierten a sí mismos en AIE y esta construcción los inscribe en el juego de la ideología y el poder. Se trata entonces de entender la manera en que los AIE desbordan por completo al aparato de Estado e inscriben su juego en los más recónditos aspectos de la sociedad. Esta constitución del aparato ideológico conlleva también la construcción de sujetos concretos, que en últimas existen y se reconocen a sí mismos como tales en la medida en que se reconocen en el Sujeto del capitalismo, en el capital.

La actualidad de estos debates al interior del marxismo dan cuenta de la importancia que revisten en aras de lograr una comprensión acertada y profunda del capitalismo, para partir de ahí hacia la transformación del mismo.

Se trata entonces de partir de la comprensión del poder, el Estado y la ideología para convertirlos en ejes articuladores y orientadores de la praxis revolucionaria. Es responsabilidad histórica de los revolucionarios hacer no una apuesta por el romanticismo que esconda las realidades en las cuales se enmarca su praxis, sino hacer suyos esos debates para convertirlos en el eje de la transformación del mundo.

Bibliografía

Althusser, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Medellín, Pepe, 1978.

Bensaïd, Daniel. *Cambiar el mundo*, Catarata, Madrid, 2004.

Holloway, John. *Cambiar el mundo sin tomar el poder*, Barcelona, El Viejo Topo, 2002.

Hardt, Michaël y Toni Negri. *Imperio*, Madrid, Paidós, 2002.

FECHA DE RECEPCIÓN: 4 DE MARZO DE 2011

FECHA DE APROBACIÓN: 16 DE NOVIEMBRE DE 2011

Instrucciones para el envío de artículos

La *Revista Ciencia Política* es una publicación semestral del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene la finalidad de difundir y proyectar, a través de artículos de excelente calidad académica y científica, el pensamiento y el conocimiento desarrollado en el campo de la Ciencia Política por las diversas comunidades académicas.

La estructura de la revista gira en torno a secciones básicas: Tema Central, Investigación, Recensiones y Reseñas. Los artículos deben caracterizarse por la pertinencia temática en el campo de la Ciencia Política (aportes académicos o investigativos, reflexiones con sólidas bases bibliográficas o revisiones teóricas coherentes) y manejo adecuado del lenguaje (claridad expositiva y coherencia conceptual). El contenido de los artículos, recensiones y reseñas debe ser original, inédito y no debe ponerse a consideración de forma simultánea a Comité Editorial o Evaluador de otra publicación. En el caso de traducciones de textos académicos, se debe incluir la autorización para su publicación. Para tales efectos se remitirá a los autores y autoras de los textos Cartas de Originalidad que deberán ser firmadas certificando las anteriores exigencias, así como Licencias de Propiedad Intelectual que garantizaran la protección y promoción de los derechos de autor.

Para ello, la Revista Ciencia Política se rige por la Declaración de Berlín respecto del mecanismo de Acceso Abierto establecido por la Sociedad Max Planck. El autor o autora (o los autores-as) y aquellos-as que retienen los derechos sobre las contribuciones deben garantizar a todos los usuarios el derecho al acceso libre de forma irrevocable para ámbito mundial, con licencia para copiar, usar, difundir, transmitir y exponer las obras públicamente, y también para elaborar y distribuir las obras que se deriven, en cualquier medio digital y con cualquier finalidad responsable, a cambio del compromiso de citar como es necesario la autoría (las normas de la comunidad dictarán los mecanismos para hacer cumplir adecuadamente el uso de la atribución y de la responsabilidad de las obras publicadas tal y como se hace en la actualidad), como también el derecho a hacer copias impresas en poca cantidad y para uso personal.

Igualmente, se espera que los trabajos correspondan a la tipología de textos establecida por el Servicio de Indexación de Revistas Científicas y Tecnológicas Colombianas de Colciencias. Dicha tipología se presenta a continuación:

1. Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
4. Artículo corto. Documento breve que presenta resultados originales preliminares o parciales de una investigación científica o tecnológica, que por lo general requieren de una pronta difusión.

5. Reporte de caso. Documento que presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.
6. Revisión de tema. Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

Criterios técnicos para la presentación de textos

La *Revista Ciencia Política* se ciñe a las reglas de redacción científica de la American Psychological Association (APA) presentadas en la sexta edición de su *Manual de estilo*:

<http://owl.english.purdue.edu/owl/resource/560/01/>

<http://www.apastyle.org/manual/index.aspx>

Consultas adicionales en *The Chicago Manual of Style* (Chicago University Press). En castellano, la Academia de la Lengua Española suministra una completa consulta en internet.

Los artículos deben presentarse con las siguientes características generales:

1. Formato Word, en hoja de tamaño carta (21,59 cm x 27,54 cm), en letra Times New Roman tamaño 12 pt, a espacio sencillo y alineado a la izquierda.
2. Título del artículo en español y en inglés.
3. Nombre(s) completo(s) de (los) autor(es) y autora(s).
4. Perfil del autor o de la autora (formación académica, cargo o campo de desempeño y filiación institucional, país de adscripción).
5. Resumen (2.000 caracteres máximo, incluidos espacios) en español e inglés.
6. Palabras clave (5) en español e inglés.
7. Extensión entre los 50.000 y 60.000 caracteres (incluidos espacios) máximo.

195

Requisitos

Utilizar estilos en Word para cada nivel del texto que pueden resumirse así:

Texto:	estilo 1	[cuerpo]
Subtítulo 1:	estilo 2	[subt1]
Subtítulo 2:	estilo 3	[subt2]
Citas dentro del texto:	estilo 4	[citas]

Las notas a pie de página no requieren estilo pues este es generado por el programa.

Bibliografía

Debe incluirse al final del artículo.

Las reseñas deben tener una extensión máxima de 10.000 caracteres (incluidos espacios).

Los textos que no se ajustan a las anteriores pautas serán devueltos a los autores y autoras para su revisión y modificación. Para consultar las normas de

citación manejadas por Ciencia Política, pueden remitirse a la página web de la revista en su sección “Instrucciones para autoras y autores” (<http://168.176.26.17/recipo/?q=node/8>)

Proceso de evaluación

El proceso de arbitraje de los artículos está compuesto por tres fases:

1. Una vez recibido el artículo, una primera revisión verifica que se cumplan rigurosamente los criterios técnicos (que el artículo cuente con resumen, título y palabras clave en inglés y español, número máximo de caracteres, bibliografía, etc.).
2. Si las pautas técnicas son acatadas, el escrito es presentado ante el Comité Editorial de la Revista. Este órgano, en cabeza de uno de sus miembros, emite una primera valoración de los textos. Si son considerados No Publicables, los mismos son archivados; si por el contrario los artículos son valorados como publicables, son remitidos a dos evaluadores o evaluadoras académicas externas a este órgano, quienes emitirán respectivamente dos evaluaciones. En caso de que las dos valoraciones sean positivas, el artículo se considera publicable. Si por el contrario las dos valoraciones son negativas, el artículo se considera no publicable y se procederá a archivarlo. En caso de que una de las evaluaciones sea positiva y la restante negativa, se tomará en cuenta el concepto aprobatorio del Comité Editorial para hacer un balance de las tres valoraciones, que para el caso puntual corresponderían a dos aprobatorias y una negativa. En este caso, el artículo se considerará publicable.
3. Tanto la revisión hecha por el Comité Editorial como la realizada por los pares evaluadores(as) se realiza bajo la modalidad de anonimato, obviando los datos del autor o autora del texto que se somete a revisión. Así, los evaluadores y evaluadoras externas realizan su labor bajo la modalidad del doble ciego, quienes emiten su concepto basándose en el análisis de la originalidad y los aportes del artículo, la pertinencia del tema, la coherencia lógico-expositiva, la existencia de un marco teórico, la bibliografía utilizada, y la calidad del contenido. De igual manera, las evaluaciones de los artículos son enviadas a sus respectivos autores o autoras obviando el nombre de las personas que han revisado los textos, de manera tal que la identidad de los evaluadores y evaluadoras se mantenga anónima.
4. Cada una de las evaluaciones emitidas tanto por el Comité Editorial como por los pares evaluadores(as) externos(as), serán enviadas al autor(es) o autora(s) del artículo, para que de acuerdo a las sugerencias y comentarios, se realicen las modificaciones pertinentes a los textos. En ningún caso un artículo será publicado sin primero haber sido modificado de acuerdo a los comentarios y sugerencias anotados en cada una de las evaluaciones.
5. Los artículos que se han considerado publicables y han sido modificados de acuerdo a las sugerencias anotadas por los pares evaluadoras(es), inician el procedimiento editorial (corrección de estilo, diagramación, impresión), cuyos avances son permanentemente referidos al autor(es) o autora(s) del artículo.

196

Remisión de artículos y otros textos para publicación

Los documentos deben ser enviados a los siguientes correos electrónicos:

recipo_fdbog@unal.edu.co

recipo@gmail.com