

ACCESO GRATIS a la Lectura en la Nube

Para visualizar el libro electrónico en la nube de lectura envíe junto a su nombre y apellidos una fotografía del código de barras situado en la contraportada del libro y otra del ticket de compra a la dirección:

ebooktirant@tirant.com

En un máximo de 72 horas laborables le enviaremos el código de acceso con sus instrucciones.

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado

**AMÉRICA LATINA.
DEMOCRACIAS FRÁGILES
Y CONFLICTIVIDAD**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT HUMANIDADES

MANUEL ASENSI PÉREZ

*Catedrático de Teoría de la Literatura y de la Literatura Comparada
Universitat de València*

RAMÓN COTARELO

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de
la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

M^a TERESA ECHENIQUE ELIZONDO

*Catedrática de Lengua Española
Universitat de València*

JUAN MANUEL FERNÁNDEZ SORIA

*Catedrático de Teoría e Historia de la Educación
Universitat de València*

PABLO OÑATE RUBALCABA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València*

JOAN ROMERO

*Catedrático de Geografía Humana
Universitat de València*

JUAN JOSÉ TAMAYO

*Director de la Cátedra de Teología y Ciencias de las Religiones
Universidad Carlos III de Madrid*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

AMÉRICA LATINA. DEMOCRACIAS FRÁGILES Y CONFLICTIVIDAD

MÉLANY BARRAGÁN
SALVADOR MARTÍ I PUIG

Coordinadores

tirant humanidades

Valencia, 2023

Copyright © 2023

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant Humanidades publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Director de la colección
JOAN ROMERO GONZÁLEZ
Catedrático de Geografía Humana
Universitat de València

© Mélaney Barragán,
Salvador Martí i Puig (Coords.)

© TIRANT HUMANIDADES
EDITA: TIRANT HUMANIDADES
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-
ISBN: 978-84-19588-28-9
IMPRIME:
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCtirant.pdf>

Autores

Bernabé Aldeguer
Mélany Barragán
Ana Belén Benito
Joao Botelho
Andrea C. Bianculli
Benedicte Bull
Miguel Carrera
Enrique Coraza
Rafael Grande
Alicia Lissidini
Arturo López-Levy
Salvador Martí i Puig
Alberto Martín
Márgara Millán
Analía Minteguagua
Detlef Nolte
Daniel Rodríguez
Guiomar Rovira
Francisco Sánchez
Treethep Srisa-nga
Carlos de la Torre
Víctor Tricot
Gemma Ubasart
Gabriel Vommaro
Yanina Welp

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	11
<i>Manuel Alcántara Sáez</i>	

INTRODUCCIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA	13
<i>Mélany Barragán</i>	
<i>Salvador Martí i Puig</i>	

ACTORES E INSTITUCIONES

DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: CICLOS POLÍTICOS Y RENDIMIENTO INSTITUCIONAL.....	19
<i>Mélany Barragán</i>	
<i>Bernabé Aldeguer</i>	

LAS DERECHAS EN AMÉRICA LATINA. DE LA DEMOCRATIZACIÓN AL FIN DEL GIRO A LA IZQUIERDA.....	45
<i>Gabriel Vommaro</i>	

EL EQUILIBRIO ESTABLE COMO PROBLEMA: LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA SUDAMERICANOS Y ‘SUS’ MOVIMIENTOS SOCIALES (1990-2022).....	67
<i>Alicia Lissidini</i>	
<i>Yanina Welp</i>	

LAS ÉLITES (POLÍTICAS) DESDE AMÉRICA LATINA.....	89
<i>Benedicte Bull</i>	
<i>Francisco Sánchez</i>	

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

VEINTICINCO AÑOS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA	123
<i>Miguel Carrera</i>	

DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y ESTRUCTURA SOCIAL: EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS.....	149
<i>Rafael Grande</i>	
DEMOCRACIA Y BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA	173
<i>Analia Minteguiaga</i>	
<i>Gemma Ubasart-González</i>	

DINÁMICAS Y PROCESOS

MOVILIZACIÓN Y PROTESTA EN AMÉRICA LATINA	207
<i>Salvador Martí i Puig</i>	
<i>Victor Tricot</i>	
FEMINISMOS DESBORDADOS EN AMÉRICA LATINA: AUTOCONVOCATORIAS MASIVAS, MULTITUDES CONECTADAS Y REPERTORIOS ANTISISTÉMICOS	243
<i>Guiomar Rovira</i>	
<i>Márgara Millán</i>	
CLIENTELISMO	267
<i>Ana Belén Benito</i>	
<i>João Carlos Amoroso Botelho</i>	
POPULISMOS DEL SIGLO XXI.....	293
<i>Carlos de la Torre</i>	
<i>Treethep Srisa-nga</i>	
VIOLENCIA Y MOVILIDADES HUMANAS EN AMÉRICA LATINA....	315
<i>Enrique Coraza</i>	
<i>Alberto Martín</i>	

RELACIONES INTERNACIONALES

RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y LA POTENCIA EMERGENTE (CHINA).....	337
<i>Arturo López-Levy</i>	
<i>Daniel Rodríguez</i>	
AUGE Y DECLIVE DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO	361
<i>Andrea C. Bianculli</i>	
<i>Detlef Nolte</i>	

PRÓLOGO

Manuel Alcántara Sáez

Universidad de Salamanca, España

Dentro de la política, la democracia es la lógica de funcionamiento que conlleva mayor número de avatares. Además, se trata del tipo de régimen político que se encuentra sometido a tensiones que no solamente proceden del exterior o de las consecuencias de los resultados de las políticas que lleva a cabo, sino que es muy sensible a procesos de erosión que se dan en su seno. América Latina, una región extremadamente heterogénea en la que en términos institucionales su principal denominador común es el presidencialismo, camina hacia el medio siglo de vigencia del patrón democrático.

Constituye un lapso en gran medida inédito en una región en la que se había instalado la inestabilidad y la tutela militar. No obstante, desde finales de la década de 1970 los diferentes ciclos acaecidos se han dado siempre manteniéndose la variedad electoral de la democracia, produciéndose como consecuencia la alternancia política.

Sin embargo, en la segunda mitad de la pasada década, en coincidencia con el cambio de ciclo derivado del fin del *boom* de las materias primas, así como de los efectos relacionados con la desaparición del liderazgo ejercido por Hugo Chávez entre 1999 y 2013, se inició una nueva etapa. La combinación entre el malestar de la gente, que ocupó las calles como consecuencia de la insatisfacción de las expectativas en la mejora de sus niveles de vida, y el deterioro en la representación política traducido en la crisis de los partidos y en el surgimiento de líderes con un marcado personalismo y escaso interés en la construcción de instituciones, supuso un momento complejo que encendió avisos de fatiga. A todo ello se sumaron los efectos de los dos años de pandemia con enormes implicaciones en la economía y en la salud emocional de las personas, además del rastro de muerte y de dolor que dejaron.

2022 es un momento adecuado para analizar el estado de las cosas en una región que fue especialmente golpeada por la COVID-19, pero

en la que se avizoraban rasgos preocupantes en el funcionamiento de las instituciones, así como en las dinámicas del comportamiento de los actores. Por otra parte, el legado de una política en la que la participación siempre tuvo una mayor impronta que la representación siguió estando presente. Viejas expresiones como el populismo, la movilización social, la violencia y el clientelismo, junto con expresiones nuevas como el feminismo, cobraron una insólita relevancia. A ello venían a sumarse los efectos de un crecimiento económico errático y de las dificultades existentes a la hora de poner en marcha políticas distributivas eficientes y constantes que eliminaran la lacerante desigualdad existente. Igualmente, no es menos relevante recordar en qué medida en apenas dos décadas China llegó a convertirse en el gran actor internacional de una región que sigue retrocediendo a pasos agigantados en la ilusión integracionista.

El presente libro es un ejercicio no exento de complejidad que analiza estos aspectos desde una perspectiva plural. El abordaje de los temas es realizado por un equipo de personal académico procedente de diferentes centros de estudio e investigación y de distintas tradiciones con lo que se alcanza un equilibrio notable que enriquece la obra.

INTRODUCCIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Mélaný Barragán

Universidad de Valencia, España

Salvador Martí i Puig

Universidad de Girona, España

La tercera ola de democratización reconfiguró los sistemas políticos de América Latina. Desde las primeras experiencias en República Dominicana y Ecuador (1978) hasta la tardía transición chilena (1989) y los episodios postbélicos centroamericanos, los diferentes países latinoamericanos fueron transitando de dictaduras militares a regímenes democráticos. La excepción se mantuvo en Cuba, como régimen soviético congelado en el Caribe.

La llegada de la democracia abrió un nuevo horizonte poliárquico para América Latina: produjo grandes avances para garantizar el derecho universal al voto, la celebración de elecciones libres y vigiladas, el acceso al poder en condiciones de competencia, la construcción de nuevos entramados institucionales y nuevas alianzas internacionales. Sin embargo, las democracias latinoamericanas han experimentado en los últimos años un constante proceso de erosión: las instituciones se muestran ineficientes para canalizar las demandas ciudadanas, el bajo crecimiento económico ha empeorado los desequilibrios sociales y nuevos liderazgos autoritarios han ganado terreno. La tendencia personalista, que ha acompañado a la política latinoamericana prácticamente desde el inicio de su historia, hoy vuelve con fuerza de la mano de las nuevas tecnologías de la comunicación y actores y fuerzas políticas emergentes que buscan controlar los espacios de poder acotando derechos y libertades.

La llegada del nuevo siglo vino acompañada de una cierta parálisis institucional y de ausencia de voluntad política para dar contenido a las promesas reformistas con las que se legitimaron las transiciones. Los problemas estructurales no resueltos durante décadas comenzaron

a minar la fortaleza de los modelos democráticos, y el surgimiento de la oleada populista, desde la derecha y la izquierda, alimentó la concentración del poder en torno a liderazgos carismáticos. Por la derecha con experiencias de populismo punitivo y el neoliberalismo a ultranza, y por la izquierda con el recurso discursivo de implementar un socialismo del siglo XXI a través de petrodólares provenientes de Venezuela. Así las cosas, reaparecieron líderes fuertes de diverso signo, destacando los casos de Álvaro Uribe en Colombia y Hugo Chávez en Venezuela. Otra cuestión es que después de años de gobiernos moderados y conservadores, en la primera década del siglo XXI, tres cuartas partes de los habitantes de la región llegaron a estar administrados por gobiernos que se encuadraban a la izquierda. Este fenómeno fue bautizado como la “ola rosa” (y no roja) al agrupar líderes, partidos y proyectos muy diversos: desde propuestas socialdemócratas como las de Bachelet y Lula, hasta proyectos más radicales y verticales, como los de Morales, Correa o Chávez. Frente a esta marea, una década después, resurgieron electoralmente alternativas desde la derecha. Este juego político, más enconado y polarizado que en la época de las transiciones, supuso un desgaste institucional y la quiebra de puentes de interlocución.

Esta tendencia a erosionar las estructuras democráticas se hizo todavía más patente una vez agotada la “larga década” del *boom* de las *commodities* y la irrupción de la crisis sanitaria y social de la COVID-19. El contexto de estancamiento económico profundizó las fracturas derivadas de problemas estructurales de la región, aumentando el descontento y la tensión social, y el desarrollo de liderazgos en tiempos de excepcionalidad constitucional por la crisis humanitaria aceleró el ejercicio del poder de manera caudillista.

Pese a que resulta complicado dinamitar cuatro décadas de experiencia democrática, aun cuando esta haya estado ligada a condiciones de debilidad e incertidumbre, América Latina atraviesa en el primer cuarto del siglo XXI un momento de fuerte tensión. El relato antiliberal cada vez cobra más fuerza y la tentación autoritaria está latente en diferentes países de la región. La presencia de una alternativa iliberal eficiente a nivel global (con China de abanderada) ha revitalizado experiencias que hasta la fecha eran difíciles de justificar por propios y ajenos, como es el fenómeno de Bukele en El Salvador.

Focalizándose en este contexto, la presente obra tiene como objetivo ayudar a pensar sobre los principales desafíos que enfrenta en la actualidad América Latina, a partir de una mirada crítica sobre su evolución desde la reinstauración de la democracia hasta la actualidad, poniendo especial énfasis en el último cuarto de siglo. En concreto, se atiende a los actores, procesos y dinámicas que han configurado la implantación de poliarquías que, pese a mostrar diferencias entre sí, han logrado sobrevivir si bien no han evitado entrar en crisis.

A lo largo de catorce capítulos, estructurados en torno a cuatro grandes bloques, se persigue una visión actualizada que recoja los cambios que está viviendo América Latina, ayudando a comprender y debatir los elementos que configuran las principales tendencias políticas, económicas y sociales de las poliarquías en la región.

El hilo conductor que guía este trabajo es que los procesos de transición conllevaron la llegada de democracias que han perdurado desde el punto de vista procedimental, pero que no han estado exentas de conflictos y debilidades. La sucesión de diferentes ciclos políticos, las transformaciones y heterogeneidad existentes tanto en la izquierda como en la derecha, las crisis económicas, la desigualdad, la dependencia exterior, la violencia o el auge del populismo han tensionado los sistemas políticos latinoamericanos y en más de una ocasión han erosionado la calidad de la democracia

Las democracias latinoamericanas han sobrevivido a más de cuatro décadas de vaivenes, pero se encuentran fatigadas y enfrentan numerosos retos como la recuperación tras la pandemia de la COVID-19, los altos índices de criminalidad, la desigualdad estructural, la vuelta del populismo y las tendencias autoritarias, con Venezuela y Nicaragua como ejemplos de poliarquías colapsadas.

Mediante un análisis riguroso y basado en el conocimiento de los casos y la evidencia empírica, el libro persigue identificar los principales ejes de conflicto, las dinámicas y procesos más relevantes de la política latinoamericana, el papel jugado por los diferentes actores y los desafíos presentes y futuros.

ACTORES E INSTITUCIONES

DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: CICLOS POLÍTICOS Y RENDIMIENTO INSTITUCIONAL

Mélany Barragán

Universidad de Valencia, España

Bernabé Aldeguer

Universidad de Valencia, España

1. INTRODUCCIÓN

El estallido de la crisis sanitaria derivada del SARS-CoV-2 no hizo más que empeorar la ya de por sí crítica situación de América Latina (Barragán, 2020). Un año antes de la pandemia la región enfrentó una ola de protestas como consecuencia de la crisis económica derivada de la caída del precio de las materias primas, de la erosión democrática provocada por el fuerte hiperpresidencialismo y del papel cada vez más activo de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad en la vida pública. A esto se unían otros problemas como la corrupción, las deficiencias en la estructura productiva y una fuerte desafección política

Desde una perspectiva histórica, esta situación no resultaba anómala y podía calificarse como una etapa cíclica más en la inestabilidad crónica del área. En este sentido, caben destacar los desequilibrios originados por las crisis de la deuda en las décadas de 1980 y 1990 y la caída del precio de las materias primas a partir de 2014. Junto con la inestabilidad económica, un gran número de países también se vieron inmersos en crisis políticas e institucionales que desembocaron incluso en la caída de presidentes¹.

¹ Destacan, entre otras, las interrupciones de mandato de Jorge Serrano Elías (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Manuel Zelaya (Honduras, 2009), Fernando Lugo (Paraguay, 2012), Collor de Mello y Dilma Rousseff (Brasil, 1992 y 2016 respectivamente) o Abdala Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutierrez (Ecuador, 1997, 2000 y 2005).

No obstante, pese a la existencia de coyunturas críticas de naturaleza política y económica que generaban inestabilidad, incertidumbre y fatiga, en el momento en el que estalló la crisis sanitaria América Latina se encontraba en el período de mayor continuidad democrática de su historia. En primer lugar, por la consolidación de una democracia electoral desde el inicio de las transiciones democráticas, con las primeras experiencias en República Dominicana y Ecuador en 1978. Desde entonces, los comicios se han celebrado de manera regular y periódica, pese a la existencia de altibajos y diversos grados de precariedad institucional. En segundo lugar, porque la región ha sido capaz de resolver las crisis económicas, políticas y sociales por vías constitucionales, evitando la reversión autoritaria. Aunque se han producido crisis políticas que han llevado a la disolución de alguno de los poderes electos, los regímenes no han derivado en dictaduras. Y, por último, porque desde inicios de la década de 1980 se ha producido toda una serie de reformas del Estado que han favorecido a la democratización de los diferentes países y la institucionalización de los sistemas políticos.

El proceso de consolidación democrática, con sus luces y sombras, se ha desarrollado en diferentes períodos en los que los distintos países han coincidido en la aplicación de varios modelos de políticas públicas y ciclos de reforma institucional. Tras las transiciones a la democracia, en la década de 1990 se produce el triunfo de las ideas neoliberales. Con la liberalización y la desregulación de la economía se produjo también una reducción de la presencia del Estado y una profunda transformación de la estructura social. Posteriormente, la crisis del modelo neoliberal facilitó la llegada al poder de fuerzas de izquierda que introdujeron un papel mucho más activo del Estado en la economía, políticas sociales de corte redistributivo y políticas públicas activas en el mercado laboral. La crisis de las materias primas inició el fin de este giro a la izquierda y abrieron la puerta a un posible viraje conservador en la región con la victoria de líderes como Jair Bolsonaro en Brasil, Sebastián Piñera en Chile o Luis Lacalle Pou en Uruguay. No obstante, la irrupción de la pandemia abrió un nuevo escenario en la región que revierte esta tendencia.

A partir de este diagnóstico inicial, el presente capítulo acerca al lector a la evolución política e institucional de la región latinoame-

ricana en las últimas tres décadas. A través de un análisis riguroso y sistemático de lo acontecido en el período de estudio, este trabajo comienza describiendo los diferentes ciclos políticos y económicos por los que ha atravesado la región. A continuación, profundiza en las bases que sostienen la institucionalidad democrática de la región y su impacto sobre la calidad de la democracia. El capítulo concluye haciendo una evaluación de las principales fortalezas y debilidades del proceso de consolidación democrática y señalando las cuestiones pendientes en la región.

2. DE LAS TRANSICIONES A LA ACTUALIDAD: LOS CICLOS POLÍTICOS POR LOS QUE HA ATRAVESADO LA REGIÓN

Desde el final de las dictaduras, la democracia se ha consolidado como el estado natural de los sistemas políticos latinoamericanos (Alcántara, Buquet y Tagina, 2020). Aunque algunas democracias en América Latina presentan deficiencias, tal y como señalan autores como Diamond y Morlino (2005), los Gobiernos y Parlamentos de los distintos países se han configurado de forma regular a través de elecciones razonablemente libres y competitivas. Si se analizan los procesos electorales celebrados en las últimas décadas, es posible identificar una serie de tendencias generales que permiten hablar de ciclos políticos a nivel regional. La primera es que, por una serie de características históricas, políticas, sociales y económicas, el efecto contagio entre países en términos ideológicos parece ser más bien una constante que una excepción en la región (Sánchez y García Montero, 2019). La segunda es que, en las últimas tres décadas de historia latinoamericana, los ciclos políticos parecen haber seguido la senda marcada por los ciclos económicos.

Tabla 1. Ciclos políticos y económicos en América Latina (1980-2021)

	1980-1990	1990-2000	2000-2014	2014-2022
Ciclo político	Crisis de representación: neoliberalismo, populismo, crisis políticas e institucionales		Giro a la izquierda	Recuperación temporal de la derecha y ausencia de un rumbo definido
Ciclo económico	Década perdida. Deuda Pública. Hiperinflación	Recuperación económica. Crecimiento con desigualdad	Crecimiento y redistribución	Crisis económica. Caída del precio de las materias primas. La pandemia y sus efectos

Fuente: elaboración propia con base a Barragán y Alcántara (2020)

Como se muestra en la tabla 1, la llegada de la democracia coincidió con el ascenso de los postulados neoliberales, los cuales fueron implementados con mayor o menor intensidad en los diferentes países de la región. Dentro de un marco globalista, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ejercieron un fuerte liderazgo ideológico, siguiendo la senda marcada por el Consenso de Washington, que impregnó a los gobiernos latinoamericanos.

Este período se caracterizó, fundamentalmente, por una creciente liberalización de la economía, la privatización de servicios y la retirada del Estado de ámbitos clave de protección social mediante la disminución del gasto público. La creciente inserción de las economías latinoamericanas en el comercio internacional, no obstante, incrementó la vulnerabilidad a los shocks internos y generó crisis económicas periódicas como la de México en 1994, Brasil en 1998, Argentina en 2001 o Uruguay en 2002.

Estas crisis, unidas a la persistencia de la desigualdad estructural de la región, contribuyeron a la deslegitimación del proyecto neoliberal y sentaron las bases para un cambio de ciclo electoral (Levitsky y Roberts, 2011). Como consecuencia, a partir de 1998 se inició un período de revitalización de los gobiernos de izquierda en América Latina sin precedentes. Sin embargo, se trató de una nueva izquierda que difería de

la tradicional en la medida en que mostraba un mayor alejamiento de los postulados marxistas, una postura menos hostil en relación con el mercado, la búsqueda de la participación electoral y una postura anti-imperialista que, a diferencia de la vieja izquierda, fue más fruto de la defensa de la soberanía que del anticapitalismo (García Montero, Selios y Marengi, 2019).

En este nuevo ciclo se posicionaron proyectos políticos que abandonaron el discurso de la reducción del Estado y favorecieron el flujo de los capitales privados. Con la llegada de Chávez al poder se inició un nuevo ciclo político en el que los partidos de izquierda reivindicaron un cambio económico, el papel de la sociedad civil, democracia participativa y programas políticos de inclusión social, consiguiendo la fuerza necesaria como para competir electoralmente con ventaja (Levitsky y Roberts, 2011)

Todo ello se vio acompañado de un período de bonanza económica provocado, en gran medida, por el incremento en el precio de las materias primas. Esto favoreció que los nuevos gobiernos contaran con mayores recursos y autonomía respecto a organismos financiadores para adoptar políticas públicas redistributivas para paliar la desigualdad y la pobreza. Se gestó un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad, otorgando a los poderes públicos un papel central como garantes del bienestar de la sociedad.

La llegada al poder de líderes de izquierda, sobre todo entre 2002 y 2010 con las presidencias de Luis Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Tabaré Vázquez, José Mujica, Evo Morales y Michelle Bachelet, supuso por tanto un viraje respecto a la etapa anterior, marcada por las directrices del Consenso de Washington. No obstante, este giro a la izquierda no se manifestó de manera homogénea por toda la región, pudiendo distinguir diferentes corrientes. Para Castañeda (2006), la izquierda de la época se distribuye entre líderes socialdemócratas y otros de tendencia populista. Dentro del primer grupo se ubican presidentes como Luis Inácio Lula da Silva, Tabaré Vázquez o Néstor Kirchner, mientras que en el segundo se encuentran líderes como Hugo Chávez, Evo Morales o Rafael Correa. Por su parte, Weyland, Madrid y Hunter (2010) distinguen entre izquierda moderada (Lula y Bachelet) y la izquierda contestataria

(Morales y Chávez). Para los autores, todos los líderes del llamado giro a la izquierda coincidían los objetivos fundamentales de sus reformas, pero diferían en las formas de conseguirlos.

Estas diferentes izquierdas, no obstante, entraron en crisis prácticamente a la vez. El agotamiento del período de crecimiento económico por la caída en el precio de las materias primas marcó el inicio de un nuevo ciclo en la región. Junto a los problemas económicos, los gobiernos del período progresista también se vieron afectados por un agotamiento interno caracterizado por la desconfianza de los ciudadanos hacia la política, la asunción de que la democracia no resolvía los problemas, la percepción de que la corrupción no había cesado y la creciente polarización.

Esta crisis en la izquierda sirvió como ventana de oportunidad para el surgimiento de una nueva derecha que se alejaba de los parámetros del siglo XX, adoptando principios del liberalismo y la democracia social, y compitiendo con los gobiernos progresistas con propuestas inclusivas. Este auge de la derecha se manifestó en la elección de líderes como Mauricio Macri en Argentina, Jair Bolsonaro en Brasil o Sebastián Piñera en Chile; la pérdida del plebiscito por el cual Evo Morales pretendía habilitar su reelección para un cuarto período o la victoria de la oposición en las elecciones legislativas de Venezuela en 2015. No obstante, pronto fue contrarrestado por las victorias de Manuel López Obrador en México, Luis Arce en Bolivia y Alberto Fernández en Argentina.

En medio de estos virajes ideológicos, la región entró en un deterioro democrático derivado del enquistamiento de problemas no resueltos (Martí i Puig y Alcántara, 2021). En primer lugar, se dio una crisis de la estatalidad en Venezuela y un auge del autoritarismo en países como Nicaragua, Honduras y Bolivia. Por otro lado, produjeron crisis institucionales y de contestación social en Perú, Chile y Ecuador. En tercer lugar, los presidentes de Brasil, México y El Salvador experimentaron una alta personalización y concentración del poder que afectó a la oposición. Por último, a todo se suma una creciente debilidad de la dinámica electoral, puesta en evidencia tras las últimas elecciones en Venezuela, Nicaragua, Paraguay y Bolivia, donde los resultados no fueron reconocidos ni por la oposición ni por los veedores internacionales.

Con la llegada de la pandemia se mantuvo la inercia de Ejecutivos fuertes, posibilitándose la concentración del poder en manos de los presidentes y contrarrestando la influencia de otras instancias del Estado bajo el paraguas de la emergencia sanitaria. Sin embargo, prácticamente ningún gobierno fue capaz de salvarse del desgaste derivado de la crisis.

3. EL RENDIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES TRAS LAS TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA

En paralelo a todos los ciclos políticos y económicos citados, la región ha atravesado por toda una serie de procesos de cambio institucional. La aprobación de nuevas constituciones, la puesta en marcha de procesos de reforma constitucional y los cambios en los modelos de gestión pública han sido una constante en las últimas décadas. Pero, además, también se han producido crisis institucionales que han desembocado en interrupciones presidenciales que han puesto a prueba la estabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos. En los siguientes epígrafes se desarrollan algunos de los ejes principales que permiten evaluar el rendimiento de las instituciones tras las transiciones a la democracia.

3.1. Crisis institucionales: mandatos interrumpidos y supervivencia de la democracia

Para poder ahondar en el rendimiento de las instituciones, es importante partir del contexto específico de la región. A este respecto, cabe señalar que la inestabilidad ha sido una nota constante en los sistemas políticos latinoamericanos desde los procesos de transición. Desde la llegada de la democracia se han producido numerosas interrupciones presidenciales (tabla 2). Pero, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, estas se han procesado mediante la activación de mecanismos constitucionales.

Como principales variables explicativas a la caída de los presidentes se encuentran los conflictos institucionales (Lijphart, 1994; Carey, 2003), la movilización ciudadana (Hochstetler y Edwards, 2009; Pérez-Liñán, 2008), las crisis económicas (Przeworski, 2014) y las desavenencias en el seno del gobierno (Llanos y Marsteintredet, 2010).

Tabla 2. Interrupciones presidenciales

País	Interrupción
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Renuncia de Raúl Alfonsín en 1989. • Renuncia de Fernando de la Rúa en 2001.
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Renuncia de Hernán Siles Suazo en 1985. • Renuncia de Hugo Banzer Suárez en 2001. • Renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003. • Renuncia de Evo Morales en 2019.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio político a Collor de Mello en 1992. • Juicio político a Dilma Rousseff en 2016.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Destitución Abdalá Bucaram por incapacidad en 1997. • Renuncia de Jamil Mahuad en 2000. • Destitución por abandono de Lucio Gutiérrez en 2005.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Autogolpe y dimisión de Jorge Serrano Elías en 1993. • Renuncia y desaforamiento de Otto Pérez Molina en 2015.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Golpe de Estado a Manuel Zelaya en 2009.
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Renuncia de Raúl Cubas en 1999. • Juicio político a Fernando Lugo en 2021.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Autogolpe de Alberto Fujimori en 1992. • Renuncia de Alberto Fujimori en 2000. • Renuncia de Pedro Kuczynski en 2018. • Declaración de incapacidad moral de Martín Vizcarra en 2020 • Renuncia de Manuel Merino en 2020.
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Suicidio de Antonio Guzmán 1982. • Renuncia (pacto de gobernabilidad) de Joaquín Balaguer en 1996.
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio político a Carlos Andrés Pérez en 1993. • Golpe de Estado a Chávez en 2002.

Fuente: elaboración propia.

Pese a la inestabilidad que pudieron generar estas crisis en el momento de su desarrollo, en líneas generales se consideran como hechos positivos las caídas presidenciales en la medida en que estas evitaron riesgos mayores como una mayor tensión e incluso la posible quiebra del régimen (Serrafero, 2018). Así, pese a que cayeron gobiernos, los regímenes democráticos se mantuvieron, aunque pudieran ver erosionada su calidad.

Asimismo, estas caídas presidenciales dentro de un marco constitucional han configurado un nuevo escenario en la región, incrementando el poder de los legislativos poniendo en cuestión la excesiva rigidez del presidencialismo que propugnó Linz (1990). Como señalan Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich (2011), en las últimas décadas se ha producido una flexibilización y cuasiparlamentarización del sistema presidencial que ha permitido superar las crisis políticas a través de salidas constitucionales.

3.2. Reformas constitucionales

Si la llegada de la democracia supuso la aprobación de nuevas Constituciones o la reinstauración de los textos anteriores a las dictaduras militares, los cambios de ciclo y las crisis han implicado la puesta en marcha de procesos de reforma a lo largo y ancho de la región. A diferencia de lo que ocurre en el resto del mundo, en América Latina los procesos constituyentes son frecuentes y es habitual adoptar un nuevo texto no solo cuando se transita de un régimen autoritario a uno democrático, sino también cuando se producen crisis de representación o gobernabilidad que no pueden ser resueltas con meras enmiendas constitucionales (Negretto, 2009). La magnitud de los cambios, no obstante, no ha sido uniforme: mientras que algunos países han optado por modificaciones puntuales, otros han redactado nuevas Constituciones (tabla 3).

Tabla 3. Reformas constitucionales

País	Constituciones
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República Argentina de 1853. • Constitución de la Nación Argentina de 1994.
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Bolivia de 1967 con reformas de 1994, 1995 y 2002. • Ley N. 2650. Reforma Constitucional materia electoral de Bolivia de 2004. • Constitución Política del Estado de 2009.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Brasil de 1980, 2010 (reforma)

País	Constituciones
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Chile de 1833, 1925. • Decreto Ley No. 3464. Constitución Política de la República de Chile de 1980. • Modificación de la Constitución Política de la República de Chile de 1989. • Ley No. 19295. Modifica la Constitución Política de la República de Chile de 1994. • Ley No. 19948. Incorpora disposición transitoria que indica a la Constitución Política de la República de Chile de 1996. • Ley No. 20050. Reforma a la Constitución Política de la República de Chile (2005)
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Colombia de 1886, 1991 (reforma), 2003 (reforma), 2004 (reforma), 2005 (reforma)
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Costa Rica de 1949, 1969 (reforma), 1997 (sinopsis de reformas parciales), 2003 (reforma), 2019 (reforma)
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Ecuador de 1979, 1996, 1998, 2008.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de El Salvador de 2009 (reforma)
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Guatemala de 1985, 1993 (reforma)
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Honduras de 1963 (reforma), 1999 (reforma), 2004 (reforma)
México	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de México de 1962 (reforma), 1972 (reforma), 1977 (reforma), 1981 (reforma), 1986 (reforma), 1987 (reforma), 1990 (reforma), 1992 (reforma), 1994 (reforma), 1997 (reforma), 1999 (reforma), 2011 (reforma), 2012 (reforma), 2013 (reforma), 2014 (reforma)
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Nicaragua de 1950, 1974, 1990 (reforma), 1995 (reforma), 2000 (reforma), 2004 (reforma), 2005 (reforma), 2010 (reforma), 2014 (reforma)
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Panamá de 1983.
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Paraguay de 1967, 1992.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Perú de 1979, 1993, 2000 (reforma), 2011 (reforma).
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de República Dominicana de 1996, 2002, 2010.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Uruguay de 1967, 1997 (reforma), 2004 (reforma)
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Venezuela de 1999.

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2021)

Pese a las diferencias existentes en la orientación de las reformas desarrolladas en cada país, la mayor parte de ellas comparten una serie de principios comunes (Uprimny, 2011). En primer lugar, suponen un cambio en la concepción de la unidad nacional a partir de un reconocimiento de las diferencias y del pluralismo en todas sus formas, amparando a grupos tradicionalmente discriminados como los indígenas y afrodescendientes. En segundo lugar, implican una ampliación en el reconocimiento de los derechos constitucionales de la población tanto en términos civiles como económicos, sociales y culturales. En tercer lugar, una gran parte de las Constituciones han adoptado una postura muy comprometida con la defensa de la igualdad. Finalmente, muchas incorporan la fórmula del Estado social y democrático de derecho, de tradición europea, y reconsideran la función económica del Estado.

Para algunos autores, el continuo espíritu de reforma responde a la necesidad de crear una nueva institucionalidad capaz de resolver los problemas no abordados por las anteriores constituciones, sobre todo en términos de integración social, mayor bienestar y participación democrática (Viciano y Martínez Dalmau, 2010). En este sentido, la aprobación de nuevas constituciones, sobre todo a partir del nuevo siglo, ha ido orientado a solventar conflictos sociales derivados de la aplicación de las políticas neoliberales. Sin embargo, autores como Edwards (2010) señalan que algunos de estos procesos de cambio constitucional han adoptado formas características del populismo, promoviendo el uso recurrente de plebiscitos y referendos que apelan a las masas para avanzar en la agenda política y social de los gobiernos.

3.3. Los desafíos para la Administración Pública

Para evaluar el funcionamiento del sistema político es pertinente atender al papel de la Administración Pública en la medida en que esta es un nexo entre el poder político y la ciudadanía. En este sentido, las trayectorias de reforma de la Administración Pública en América Latina están vinculadas a los diferentes ciclos políticos experimentados en la región, atendiendo a diversos esquemas o paradigmas, aún en un

característico contexto de diversidad e inestabilidad (Barzelay, 2001). Continúan siendo reiterados los análisis que resaltan los esfuerzos realizados y los logros alcanzados por los diferentes países de la región más allá de algunos acontecimientos derivados de la coyuntura política que han supuesto instantes puntuales de ruptura o paralización de programas de reforma (Peters y Filgueiras, 2022). Quedan pendientes algunos retos persistentes que han trascendido a los distintos ciclos políticos que se han sucedido a lo largo de las cuatro últimas décadas, entre los que cabría resaltar:

- Dificultades en la continuidad y estabilidad, tanto de los gobiernos como de los programas de reforma.
- Debilidad institucional en cuanto a la presencia del Estado en áreas como la gestión tributaria o la corrección de la desigualdad.
- Problemas de coordinación, especialmente en contextos de descentralización territorial o entre diferentes unidades de gestión en el ámbito de gobierno y administración estatal.
- Inseguridad jurídica en la organización del régimen jurídico de las Administraciones Públicas².
- Fracazos en la implantación de técnicas de gestión eficaces.

² Uno de los indicadores de consolidación y fortalecimiento de los marcos de gestión y Administración Pública ha sido el proceso de codificación del régimen jurídico y el proceso o procedimiento del derecho administrativo en América Latina, estrechamente vinculado a la definición de los límites relacionados con el interés general y el amparo de los derechos constitucionales de la ciudadanía en su relación con la Administración Pública. Este análisis adquiere relevancia en estudios destinados a evaluar la capacidad de generar legitimidad entre la ciudadanía en la medida en que dichas regulaciones y procesos de codificación se encuentran en la interfaz entre el Estado y la ciudadanía, siendo un signo de madurez “en el equilibrio que tiene que existir siempre en una sociedad democrática entre la administración pública y sus poderes y prerrogativas y los administrados y sus derechos y garantías” (Brewer-Carías, 2011). De este modo, sin incurrir en una orientación epistemológica de carácter jurídico, resulta oportuno no obviar la relevancia del desarrollo normativo y del margo general regulatorio de la Administración Pública, pues su codificación permite determinar el alcance atribuido al interés general y a la conexión de este con el proceso de codificación resultante de las diferentes propuestas democráticamente formuladas.

Considerando los principales informes y rankings que miden la calidad democrática en América Latina, se evidencia un creciente esfuerzo por incorporar a las metodologías de análisis aquellas dimensiones relativas a la capacidad institucional de las Administraciones Públicas, destacando el impacto que, en términos democráticos, adquiere la resolución de algunos de los problemas persistentes en la región: desigualdad, corrupción, deuda pública y privada, entre otros. Así, la operacionalización del rendimiento institucional ha evolucionado de forma paralela al desarrollo teórico de la evaluación y la medición de la calidad democrática.

Los planteamientos *neogerenciales* y neoliberales formulados por el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) e implementados en América Latina entre los años ochenta y noventa del siglo XX, incorporaron, entre otras propuestas, la evaluación del rendimiento de los productos resultantes de la acción política, pública y administrativa, o la privatización de servicios públicos, obviando el impacto que, en términos democráticos pudiera derivarse de tales cambios estructurales, tal y como los modelos neopúblicos han evidenciado posteriormente (Ramíó, 2001; Arenilla, 2011). La implementación en América Latina quedó homogeneizada por el impulso internacional que dio origen a su generalización, con ciertas adaptaciones a la región que se concretarían en las recomendaciones de instituciones como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID) o, más recientemente, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Así, las reformas administrativas de segunda generación incluyen otros principios como los de eficacia, equidad o la generación de entornos propicios para la iniciativa social y atienden, precisamente, a la reflexión que se realizó sobre el impacto democrático de las políticas de primera generación: descentralización, privatización, desregulación, externalización, reducción de personal (Ramírez Brochoud, 2009) (tabla 4).

Tabla 4. Paradigmas y ciclos de reforma de la Gestión Pública

Paradigmas		Ideas fuerza	Casos de referencia
Gerenciales Primera fase o ciclo de reformas	(Gerencial) Nueva Gestión Pública (1980- 1990)	Agencialización Análisis de la demanda Calidad Cartas de servicio Cliente Competitividad Eficiencia Empresa Externalización (<i>outsourcing</i>) Flexibilidad Gestión indirecta Internacionalización Liberalización Mercado Privatización	Argentina (reforma del servicio civil), Chile, Colombia,
	Gobernanza ³ y Redes (2000-actualidad)	Complejidad Complementariedad Coordinación Crisis actores tradicionales Gobernanza económica Gobernanza multinivel Gobierno colaborativo Interdependencia Partenariado Redes de expertos Redes de políticas públicas	

³ La literatura especializada ha generado una pluralidad de metodologías y de propuestas de indicadores e índices de gobernanza, aunque en esta investigación se ha optado por indicar, mayoritariamente, las referencias académicas, sin obviar algunas citas institucionales o de carácter profesional (informes y recomendaciones de instituciones tales como el Instituto del Banco Mundial (*Governance Matters*), OCDE —*Government at a Glance*—, Transparencia Internacional —*Corruption Perception Index*, *Bribe Payers Index*—, Global Integrity —*Global Integrity's Index*—, Banco Central Europeo —*Public Sector Efficiency and Performance*—, Banco Mundial —*Country Policy and Institutional Assessment*—, Foro Económi-

Paradigmas		Ideas fuerza	Casos de referencia
Neopúblicos Segunda fase o ciclo de reformas	Nuevo Servicio Público y Gobierno Abierto (2011-actualidad) ⁴	Agenda digital Apertura de procesos, procedimientos, documentos y datos (<i>Big data</i>) Calidad de la democracia Cohesión social Co-producción Escucha activa Gobierno 2.0 Igualdad de género Inclusión Innovación Integridad Participación Rendición de cuentas Transparencia activa	<i>Alianza para el Gobierno Abierto</i> (2011): los países adheridos a la Alianza para el Gobierno Abierto en orden según fecha de adhesión: Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (2011); Argentina y Costa Rica (2012); Jamaica (2016) y Ecuador (2018).

Fuente: elaboración propia.

3.4. Los vínculos entre la infraestructura institucional y los procesos de reforma de la Administración para consolidar la democracia

La trayectoria de las últimas cuatro décadas permitiría corroborar el vínculo que, tanto a nivel teórico como metodológico, se establece entre las propuestas de reforma de las Administraciones Públicas y su aportación al fortalecimiento de la infraestructura institucional de la democracia. Además, la secuencia de los diferentes ciclos políticos condicionaría, en gran medida, las fases paradigmáticas de reforma

co Mundial —*The Global Competitiveness Index*— o el *Institute for Management Development —World Competitiveness Yearbook—*, entre otros).

⁴ De acuerdo con la OCDE, “el Gobierno abierto se define como una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad, participación de los interesados en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo” (OCDE, 2019).

administrativa, en la medida en que, como indica Ramírez Brouchoud (2009), las reformas “en América Latina no constituyen una experiencia novedosa; no obstante, se registran profundas diferencias entre las reformas previas a los años ochenta y las actuales. Pero ¿qué distingue a unas de otras? Fundamentalmente, el contexto ideológico en el que se instauran (...)” (Ramírez Brouchoud, 2009).

Al margen de los planteamientos normativos inspiradores de cada modelo paradigmático de reforma, la evaluación de las políticas públicas ha incorporado, de forma creciente, la preocupación por evidenciar el alcance de la reforma administrativa sobre la calidad democrática. Algunos de los informes institucionales más relevantes en el estudio de la calidad democrática han incorporado el rendimiento y la capacidad institucional de los gobiernos y administraciones públicas para atender y resolver adecuadamente los principales problemas sociales y económicos⁵. No obstante, los resultados no son concluyentes respecto del impacto efectivo o el alcance que, en términos positivos, han tenido ciertos procesos de reforma administrativa sobre todas las dimensiones que miden y dan cuenta de la calidad democrática.

El panorama institucional sobre las reformas administrativas con un impacto sobre la calidad de la democracia se ha visto afectado, en cierto modo, por la perseverante heterogeneidad y disparidad de las experiencias impulsadas en América Latina. Del mismo modo, la sucesión de los diferentes ciclos políticos y sus distintos ritmos de aplicación habría afectado a la sostenibilidad de los proyectos de reforma administrativa e innovación democrática. Estas circunstancias, a juicio de algunos autores, vendría a resultar una de las “variables más poderosas para explicar el escaso arraigo de la innovación y los estrechos alcances de las

⁵ Cabe citar, además, iniciativas y recursos como los informes regionales del Sistema FLACSO, la Red de Repositorios Latinoamericanos, la Red Innovación o el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local. Si bien, los principales indicadores de calidad democrática incluyen dimensiones relativas a la gobernanza, la eficacia gubernamental y la capacidad institucional. Algunos ejemplos son los siguientes: Economist Intelligence Unit, IDEA, *Worldwide Governance Indicators* (WGI), *World Justice, International Development Association, Varieties of Democracy* y *Freedom House*.

reformas estatales” (Oszlak, 2003). De hecho, para atender esta realidad, Sheperd (1999) vino a clasificar las reformas entre modelos aislados y discontinuos, por una parte, y por otra, las aplicadas por medio de enclaves o de manera global. El autor ofrece una evaluación acerca de los resultados óptimos derivados de aquellas experiencias implementadas de forma aislada y en enclaves (agencias, organismos autónomos), frente al fracaso de aquellas reformas globales que, sin embargo, habrían resultado eficaces, excepcionalmente, en casos como Chile (Sheperd, 1999).

Cabe constatar que las trayectorias de reforma de la Administración Pública son el resultado de modelos inicialmente formados en el escenario de los discursos políticos⁶, aunque también cabe considerar el peso de la contingencia histórica o *path-dependence*, así como la influencia de las recomendaciones o acuerdos internacionales, concretamente en escenarios de asistencia o dependencia financiera internacional. Del mismo modo, las reformas, revestidas de una significativa carga de simbolismo, connotación ideológica y fundamentación normativa también se convierten en variables independientes capaces de generar y explicar cambios sustanciales, especialmente en contextos disruptivos o de cambio de ciclo político.

Con relación a la eficacia, cabría incorporar aquellos indicadores de rendimiento destinados a medir el alcance de los servicios prestados a partir de los objetivos inicialmente enunciados, así como el grado de cumplimiento de los servidores públicos (altos cargos, funcionarios, empleados públicos y directivos) en el ejercicio de sus funciones (Polliyy y Bouckaert, 2000).

En este sentido la abundante literatura generada sobre las reformas del Estado, la gestión y la Administración Pública en América Latina a lo largo de las últimas cuatro décadas ha evidenciado la dificultad que ha supuesto la importación de paradigmas y técnicas por parte de los

⁶ De acuerdo con Oszlak, las estrategias de reforma y modernización del Estado en América Latina vendrían a caracterizarse por un elevado grado de “ceremonialidad y simbolismo” (Oszlak, 2020), lo cual no resta importancia a las ideas en tanto que fundamentales para los procesos de cambio (Peters y Filgueiras, 2022).

Estados de la región, generando, en ocasiones, disfunciones que han puesto en riesgo la viabilidad, continuidad y efectividad de los programas de modernización (Ramió, 2001; Orsuela, 2007; López Egaña, 2014; Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N., 2012; Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N., 2014; Güemes, 2016).

A esta cuantificación de la evaluación del rendimiento y el desempeño no han escapado algunas áreas de administración con elevado componente normativo, tales como la gestión de la integridad o el buen gobierno, en un contexto de irrupción tecnocrática (Valencia y Aldeguer, 2020) que ha transformado el buen gobierno en “gobernanza, analizándolo como una narrativa de transformación conceptual, en la que se ha pasado de una lógica normativa a una lógica tecnocrática” (Abellán-López, 2017).

El esfuerzo metodológico de generar indicadores para evaluar la calidad de la democracia ha favorecido el desarrollo de dimensiones conceptuales destinadas a concretar el rendimiento institucional relativas a la gestión de los recursos presupuestarios, logísticos y de personal, pero también de los intangibles asociados a la custodia y oferta pública de la información y el conocimiento (Plaz et al., 2004).

La medición del desempeño o el rendimiento institucional (*performance measurement*) ha pervivido más allá de los planteamientos característicos de la NGP y han trascendido a modelos tales como, más recientemente, el Nuevo Servicio Público, por lo que cabe enfatizar que: “las tendencias de las reformas recientes apuntan a la necesidad de reconstruir el Estado para hacer frente a los complejos problemas formulados globalmente” (Peters y Filgueiras, 2022). Del enfoque propio de la NGP, destinado a favorecer la calidad del gobierno a partir de *menos Estado*, los enfoques más recientes pretenden favorecer un *mejor Estado* a través de su fortalecimiento estructural e institucional.

La conexión entre la calidad del gobierno y de la democracia ha generado, sin embargo, ciertas confusiones conceptuales y metodológicas no exentas de debates teóricos con implicaciones prácticas en la aplicación de las estrategias de evaluación. En este sentido, sirva de ejemplo el Banco Mundial, institución que viene a incorporar una dimensión de calidad democrática a la hora de ofrecer una medición de la calidad del

gobierno, de modo que hay que realizar una verdadera labor de depuración para encontrar indicadores que se refieran exclusivamente a la cara de la moneda democrática relacionada con el ejercicio del poder político. Se observa, así, cómo la tendencia modernizadora está dirigida a reforzar la legitimidad de la acción pública desde una doble perspectiva:

- Económica (legitimidad por resultados o por rendimientos), a partir del fomento de la eficiencia y la efectividad; y,
- Político-social (legitimidad democrática), a través del desarrollo de una serie de principios orientadores de las decisiones y acciones públicas que ayuden a recuperar la confianza social en las instituciones estatales y a mejorar la calidad democrática.

Por ello, y más recientemente, tras los resultados derivados de la NGP, la finalidad de modelos de carácter *neopúblicos*, como los del Gobierno Abierto o el Nuevo Servicio Público, no sólo se limitan a elementos parciales de la Administración Pública, sino que ofrecen un modelo de Estado cuya meta “no sólo es garantizar las políticas del bienestar (y las de tercera y cuarta generación) para asegurar la cohesión social, sino también mejorar la democracia. Desde esta perspectiva, los actores del Estado en acción (el Gobierno y la Administración Pública), además de desarrollar su función social, recuperan, así, su función política” (Aldeguer y Pastor, 2020).

4. DEBILIDADES Y DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA HOY

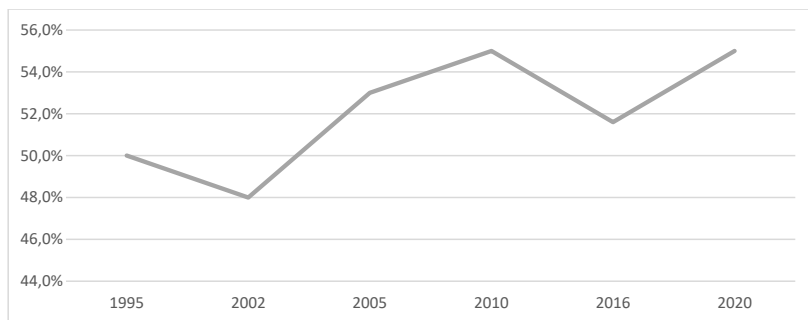
La alternancia de diferentes ciclos políticos y económicos, las sucesivas crisis y los procesos de reforma han ido modificando la realidad de América Latina en las últimas décadas y eso ha influido directamente en el proceso de consolidación democrática. Para poder evaluar este rendimiento democrático, resulta oportuno acudir tanto a las percepciones de los ciudadanos como a indicadores objetivos de rendimiento institucional.

Para interpretar las percepciones de los ciudadanos cabe partir de la premisa de que la satisfacción con el desempeño del sistema político

está condicionada por factores coyunturales determinados por la capacidad del mismo para atender adecuadamente las necesidades y demandas de la ciudadanía (Fernandes, 2017). El nivel de satisfacción respecto a la agregación de demandas puede terminar afectando a la legitimidad y apoyo al conjunto del sistema político. La legitimidad, de este modo, aporta “lealtad a largo plazo pese al descontento, malentendidos, desacuerdos o protestas que acareen temporalmente sus decisiones” (Magre y Martínez, 1999).

En este sentido, el gráfico 1 muestra que, en las últimas décadas, más del 50% de la población considera que la democracia muestra capacidad para solucionar los problemas de la región.

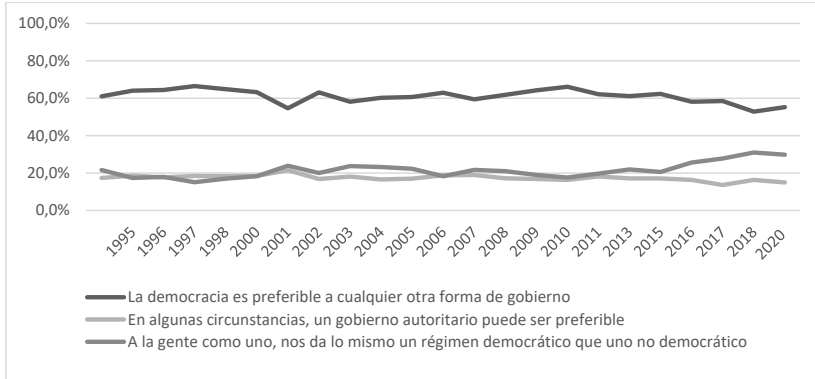
Gráfico 1. Capacidad de la democracia para solucionar los problemas para el conjunto de América Latina



Fuente: Latinobarómetro. Evolución diacrónica de las respuestas, en el conjunto agregado de los países de Latinoamérica, a la pregunta: “Por favor, dígame si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo, con las siguientes afirmaciones: La democracia permite que se solucionen los problemas que tenemos”. Aquí sólo los que se muestran de acuerdo.

Esto muestra una fuente de legitimidad para la democracia, pero también evidencia que una parte considerable de la población considera que existen deficiencias en la agregación de demandas y solución de problemas. Siguiendo este argumento, el gráfico 2 evidencia un apoyo mayoritario a la legitimidad de la democracia como sistema político.

Gráfico 2. Legitimidad de la democracia como sistema político (1995-2020)



Fuente: Latinobarómetro.

Junto con los datos de opinión pública, conviene atender a indicadores de evaluación del sistema político. En este sentido, y de acuerdo con el último informe de *Varieties of Democracy* (2022), en la actualidad la región latinoamericana no quedaría exenta de la autocratización que habrían experimentado las democracias tras la crisis sanitaria, en un contexto de creciente polarización y de una menguante calidad de la información pública recibida por las sociedades (V-Dem, 2022). Esta situación de cierta afectación negativa sobre la democracia se debería, fundamentalmente, a la persistencia de ciertos marcos de excepcionalidad o de medidas de emergencia cuyos efectos o impactos a largo plazo en términos democráticos podrían agravarse en caso de no adherirse a principios constitucionales y administrativos de necesidad y proporcionalidad (Kolvani, Lundstedt, Edgell y Lachapelle, 2021).

En este sentido, se da una tensión entre los valores democráticos y el auge de populismos y autoritarismos de diversa índole que contribuyen a debilitar las instituciones esenciales (Levitsky y Ziblatt, 2018). Frente a coyunturas críticas, en la región se han expandido liderazgos fuertes que asumen una retórica represiva y punitiva, anteponiendo la seguridad a la libertad y el Estado de Derecho (Diamint, 2021). Algunos ejemplos han sido el incremento de la militarización de la esfera pública en paí-

ses como la Colombia de Iván Duque, El Salvador de Nayib Bukele o el México de López Obrador.

5. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha asumido la concepción sistémica del rendimiento institucional derivado de la generación de productos, servicios y valores que resultan de las instituciones representativas y de las Administraciones Públicas y su impacto sobre la calidad democrática. Este trabajo se elabora, además, en un contexto caracterizado por un requerimiento persistente; a saber: la “coordinación de política, gestión pública y capacidad institucional más robusta mejorará la eficacia del sector y contribuirán a recuperar la confianza ciudadana” (OCDE-BID, 2020).

Parece existir un cierto consenso académico, por todo lo expuesto más arriba, acerca del proceso de desarrollo de las tendencias democratizadoras en la región durante los diferentes ciclos políticos y económicos por los que ha pasado la región y las reformas administrativas que han impactado sobre las formas de gestión y la percepción ciudadana sobre las capacidades de *lo público* (*lo político*, en definitiva) para atender problemas especialmente presentes en América Latina, como la desigualdad.

En este sentido, el desempeño institucional de los sistemas políticos de la región apelaría a la capacidad de los poderes públicos para la generación de productos legislativos y de gestión⁷ apropiados para resolver tanto coyunturas críticas como una gran parte de las demandas ciudadanas que afectan al ámbito público (*capacity building*) (Bersch, 2019).

No obstante, la falta de continuidad y estabilidad en la implementación de las estrategias de reforma estructural en América Latina, como una característica particular de la región vinculada a la naturaleza electoral y de los partidos políticos (Mainwaring, 2018), exige prestar atención, en investigaciones futuras, a los factores explicativos que ayuden a

⁷ Prestación de servicios públicos, generación de marcos reguladores, inversiones presupuestarias, entre otros.

entender la brecha entre: los anuncios ambiciosos sobre dicho ámbito; y, la ausencia de resultados efectivos y trasladados a la práctica del diseño institucional (Oszlak, 2020). Esta circunstancia de *decoupling* (de Bree y Stoopendaal, 2020) ha venido a interferir en la relación entre modernización de la administración y democratización del sistema político como parte de un vínculo característico de las trayectorias experimentadas en la región (O'Donnell, 1996). Conviene no obviar la existencia, por otra parte, de características diferenciadas para las distintas situaciones nacionales al margen de las características comunes manifestadas en la región: polarización, clientelismo, desigualdad, fragmentación, entre otras.

Por último, señalar que los procesos de consolidación institucional y los procesos de reforma han estado enmarcados en un contexto discursivo de calidad y legitimidad democráticas que han logrado consolidar la democracia desde el punto de vista procedimental pese a las sucesivas crisis sociales, económicas e institucionales por las que ha atravesado la región. No obstante, la llegada de la pandemia ha hecho resurgir fricciones democráticas que han erosionado algunos de los avances logrados en las últimas décadas y apuntan al resurgimiento de ciertas tendencias autoritarias.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán López, M. Á. (2017). “Del cielo normativo a la tosca materia. La transformación discursiva del buen gobierno en gobernanza”. *Foro interno*, 17, 55-72.
- Alcántara, M. Buquet, D. y Tagina, M.L. (2020). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alcántara, M. y Paredes, A.M. (2020). “Discusión teórica sobre la calidad de la democracia en el contexto suramericano y ecuatoriano”. *Analecta Política*, 10 (18), 11-35.
- Aldeguer, B. y Pastor, G. (2020). “El Estado en acción: gobierno y Administración Pública en las democracias contemporáneas”. En B. Aldeguer y G. Pastor, *Democracia, Gobierno y Administración Pública contemporánea*. Madrid: Tecnos.
- Arenilla, M. (2011). *Crisis y reforma de la administración pública*. Oleiros: Netbiblo
- Barragán, M. (2020). “América Latina 2019: vuelta a la inestabilidad”. *Revista Iberoamericana*, 19(73), 231-259.
- Barragán, M. y Alcántara, M. (2020). “The meaning of left and right in Latin American politics”. En A. Freire et al. (eds), *Political representation in Southern Europe*

- and Latin America: crisis or continuing transformation following the Great Recession?* Londres: Routledge.
- Barzelay, M. (2001). "La Nueva Gerencia Pública, Un ensayo bibliográfico para estudiosos de Latinoamérica y otros". *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 19, Caracas, Venezuela.
- Beetham, D., et al. (2009). *Evaluar la calidad de la democracia: guía práctica*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Bersch, K. (2019). *When democracy deliver. Governance reform in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bree, M. y Stoopendaal, A. (2020). "De-and recoupling and public regulation". *Organization Studies*, 41(5), 599-620.
- Brewer-Carías, A. R. (2011). "La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444)". *Derecho PUCP*, nº. 67, pp. 47-76.
- Carey, J.M. (2003). "The reelection debate in Latin America". *Latin American Politics and Society*, 45(1), 119-133.
- Castañeda, J. (2006). "Latin America's left turn". *Foreign Affairs*, 85(3), 28-43.
- Cejudo, G. (2013): "¿Cómo la democracia mejora la calidad de los gobiernos? De variables agregadas a componentes específicos". En G.Munck, y S. Mantilla (eds.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito: CELAEP y Fundación Hanns Seidel, 219-252.
- De Bree, M. y Stoopendaal, A. (2018). "De- and Recoupling and Public Regulation". *Organization Studies*, Vol. 41 (5), 599-620.
- Diamint, R. (2021). *Predilecciones autoritarias: el papel de los militares en América Latina*. Real Instituto Elcano, 37.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2005). *Assessing the quality of democracy*. Estados Unidos: The John Hopkins University Press.
- Edwards, S. (2010). *Left behind: Latin America and the false promise of populism*. Chicago: Chicago University Press.
- Fernandes, L. (2017). "El efecto de la experiencia democrática en la estructura de la legitimidad en América Latina y el Caribe". *Opinião Pública*, 23 (2), 289-315.
- García Montero, M., Selios, L. y Marenghi, P. (2019). "¿El mito de las dos izquierdas? La agenda ideológica del posneoliberalismo". En F. Sánchez M. y García Montero, *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el "boom" de las materias primas*. Madrid: Tecnos.
- Gascó, M. (2009). "El Papel de las Instituciones en el Desarrollo del Gobierno Electrónico en América Latina: algunas reflexiones". *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 14, 37-59.
- Güemes, C. (2016). *Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina, con la lupa en Argentina*. San José de Costa Rica: Flacso.

- Güemes, C. (2019): "Wish you were here confianza en la administración pública en América Latina". *Revista de Administração Pública*, 53 (6), 1067-1090.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hochstetler, K. y Edwards, M. (2009). "Failed presidencies: identifying and explaining a South American anomaly". *Journal of Politics in Latin America*, 1 (2), 31-57.
- Kolvani, P.; Lundtedt, M., Edgell, A. B. y Lachapelle, J. (2021). *Pandemic Backsliding: A Year of Violations and Advances in Response to COVID-19*. Policy Brief, 32.
- Levitsky, S., y Roberts, K. M. (Eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American left*. Estados Unidos: The John Hopkins University Press.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Nueva York: Crown.
- Lijphart, A. (1994). "Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations". En J. Linz y A. Valenzuela (eds), *The failure of presidential democracy*. Estados Unidos: The John Hopkins University Press, 91-105.
- Linz, J. (1990). "The perils of presidentialism". *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). *Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. Suiza: Springer.
- López Egaña, J. L. (2014). *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Magre, J. y Martínez, E. (1999), "La cultura política". En M. Caminal Badía (editor), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Mainwaring, S. (2018). *Party systems in Latin America. Institutionalization, decay and collapse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martí i Puig, S. y Alcántara Sáez, M. (2021). América Latina y Covid-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia. *Revista mexicana de sociología*, 83(2), 11-37.
- Mejía Acosta, A. y Polga-Hecimovich, J. (2011). "Coalition erosion and presidential instability in Ecuador". *Latin American Politics and Society*, 53(2), 87-111.
- O'Donnell, G. (1996). "Uma outra institucionalização: América Latina e alhures". *Lua Nova-Revista de Cultura E Política*, 37, 5-31.
- Orsuela, L. I. (2007). "Ideologías, tecnocracia y sociedad: implicaciones para América Latina". En G. Hoyos Vázquez (comp.), *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires: CLACSO.
- Oszlak, O. (2003). *¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas*. Trabajo presentado al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá.
- Oszlak, O. (2020). "Los procesos de reforma y modernización estatal: una caracterización a partir de la experiencia latinoamericana". *Administración y Desarrollo*, 50 (1).
- Pérez Liñán, A. (2008). "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales". *América Latina Hoy*, 49, 105-126.

- Peters, G. y Filgueiras, F. (2022). "Introduction: Looking for Governance: Latin American Governance Reforms and Challenges". *International Journal of Public Administration*.
- Plaz, R. et al. (2004). "Capital Intelectual en la Administración Pública Española: El proyecto SICAP". *Revista Electrónica de Ciencia Administrativa*, 3(1), 1-32.
- Polliyy y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Preworski, A. (2014). *The State and the economy under capitalism*. Londres: Routledge.
- Ramió, C. (2001). "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas. Modelo de Estado y cultura institucional". *Revista Reforma y Democracia*, 21, 74-116.
- Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2012). "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas en América Latina y El Caribe". En N. Dassen y J. Cruz. (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y El Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 41-71.
- Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y El Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez Brouchoud, M. F. (2009). "Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management". *Estudios Políticos*, (34), 115-141.
- Sánchez, F. y García Montero, M. (2016). "Reforma institucional en tiempos hiperpresidenciales en América Latina". *Sistema: revista de ciencias sociales*, 242, 101-120.
- Sánchez, F. y García Montero, M. (2019). *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*. Madrid: Tecnos.
- Schmitter, P. C. y Lynn Karl, T. (1991). "What democracy is... and is not". *Journal of Democracy*, 2(3), 75-88.
- Serrafero, M. (2018). "Siete cuestiones en torno de la teoría de las caídas presidenciales". *Política y gobierno*, 25(2), 403-440.
- Sheperd, G. (1999). "El desafío de la reforma administrativa". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Uprinsky, R. (2011). "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos". *El derecho en América Latina*.
- Viciano, R. y Dalmau, R. (2010). Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC*, 25, 7-29.
- Weyland, K., Madrid, R. y Hunter, W. (2010). *Leftist governments in Latin America: Successes and shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.

LAS DERECHAS EN AMÉRICA LATINA. DE LA DEMOCRATIZACIÓN AL FIN DEL GIRO A LA IZQUIERDA

Gabriel Vommaro

Universidad Nacional de San Martín/CONICET, Argentina

1. INTRODUCCIÓN

“Pese a los rigores de la crisis económica que vivimos, la modernización económica y social de Chile desde 1973 ha sido extraordinaria. Reconocerlo no sólo se impone como un acto de justicia, sino como el único medio para que los principios básicos que las han inspirado —y que nuestro movimiento comparte— no sean destruidos hacia adelante” (Documento de la Unión Demócrata Independiente, “Chile Ahora”, septiembre de 1986)

“La Argentina ocupó un lugar entre las diez primeras naciones del mundo hasta la segunda guerra mundial. A lo largo de los últimos cuarenta años fue retrocediendo en términos relativos hasta el septuagésimo u octagésimo puesto que ocupa ahora, para desembocar en la crisis presente. La causa de esa lamentable evolución debe encontrarse en el abandono del sistema liberal de la Constitución Nacional, y su reemplazo por otro sistema de naturaleza estatista, dirigista e inflacionario que abarcó no sólo el ámbito socio-económico sino también el jurídico y el de la organización del Estado [...] Este sistema no admite correcciones parciales ni reformas a medias: debe ser definitivamente abandonado, reemplazándolo por otro sistema [...] que [...] recoja los avances de la ciencia económica y los nuevos criterios sociales de fines del siglo XX” (Plataforma de la Unión del Centro Democrático, Argentina, 1989)

Los fragmentos de documentos partidarios con que iniciamos el capítulo dan cuenta de dos preocupaciones centrales de las derechas latinoamericanas¹ a la salida de los regímenes autoritarios: por un lado,

¹ Las estrategias de las derechas para influir en el poder son de tipo partidario y no partidario (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014). Definimos a los partidos de derecha como aquellos que tienen su núcleo electoral en las élites económicas y los sectores medio-altos y altos (Gibson, 1996). Esta definición puede complementarse con una definición ideacional que asocia a los grupos de derecha con la defensa de una

cómo adaptarse de manera exitosa a la dinámica de competencia electoral que se reabría en ese contexto; por otro lado, como evitar, en esa dinámica, el regreso de la amenaza redistributiva identificada con los movimientos y partidos ubicados del centro a la izquierda del espectro político. Esa amenaza percibida había estado en la base de la alianza entre grupos de derecha y sectores militares, plasmada en el apoyo abierto a los golpes de Estado y en la colocación de funcionarios en gobiernos militares en Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay...

Desde luego, los recursos con que contaban las derechas en los distintos países para enfrentar ambos desafíos eran desiguales. Allí donde existían derechas partidarias competitivas, o donde los períodos autoritarios habían tenido éxito en estabilizar la situación económica y en concitar adhesiones de la población, como en el caso de Chile, se trataba de encontrar los medios para “defender” las posiciones ganadas, tanto a nivel del diseño del modelo de acumulación como de los consensos sociales y culturales hacia políticas de libremercado. En cambio, en países como Argentina, con derechas históricamente débiles en términos electorales y una dictadura fallida tanto en el terreno económico como en el militar, las derechas tenían más bien que construir un espacio en la arena electoral al tiempo que pregonaban ideas que no contaban con la adhesión social mayoritaria. ¿Cómo enfrentaron estos desafíos las derechas latinoamericanas? ¿cómo se relacionaron las derechas no partidarias y las partidarias en la construcción de estrategias tanto en la arena electoral como en la esfera pública, donde se dirimen buena parte de los temas de agenda y los consensos sociales?

Este capítulo se propone brindar un panorama de las derechas latinoamericanas desde los años 1980 hasta la actualidad. Aunque el reco-

cepción individualista de la libertad y con la oposición a las políticas redistributivas (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014). Ambas definiciones se entrelazan: los intereses y las visiones del mundo de las élites económicas, que imprimen su sello en el programa de los partidos de derecha, están asociadas a la oposición a las posiciones redistributivas. Esta definición ideacional es pertinente para identificar el signo distintivo de las derechas no partidarias y su lucha por el poder desde otras arenas diferentes a la electoral.

rrido se inicia en los años 1980, cuando los desafíos de la democratización reconfiguran una parte de las estrategias de las derechas, se hace alusión a procesos históricos que se inician antes de ese período, así como a organizaciones más antiguas que deben redefinirse en las nuevas condiciones. Se analizan las estrategias de construcción de poder en relación con dos tipos de recursos que son los más costosos para la conformación de organizaciones políticas estables: los recursos organizacionales y los recursos ideacionales (Cyr, 2017). En base a esta distinción, el argumento central de este capítulo es que las derechas latinoamericanas fueron más activas y productivas en la edificación de recursos organizacionales durante el proceso de democratización, en tanto que a partir de la crisis del consenso neoliberal la inversión en recursos organizativos menguó y, en cambio, las derechas fueron más activas en la innovación en materia ideacional. En el primer caso, las derechas conformaron partidos competitivos, en muchos casos apoyados en los legados de los procesos autoritarios (Loxton, 2021), así como organizaciones no partidarias, como *think tanks* y fundaciones, que fueron centrales tanto para consolidar la influencia electoral y no electoral de los grupos conservadores como para comunicar a estos grupos con su núcleo social y con audiencias secundarias. En el segundo caso, las derechas latinoamericanas, frente al desafío de un consenso social adverso, participaron de la construcción de encuadres para la movilización conservadora en materia cultural (contra los avances en materia de derechos sexuales, reproductivos y familiares) y se apropiaron de temas “vacantes” o abandonados por las fuerzas progresistas, en especial en materia de seguridad y de moralidad pública, para ganar influencia en la esfera pública y en la arena electoral. El resultado de estas décadas de desarrollo de las derechas latinoamericanas es así la preminencia de organizaciones débiles y el crecimiento de canales vibrantes de propagación de ideas conservadoras.

El capítulo desarrolla este argumento en tres secciones. La primera se ocupa del devenir de los recursos ideacionales de las derechas, desde los años 1980 hasta la actualidad. La segunda y la tercera sección tratan de los recursos organizacionales. En la segunda la atención se centra en la construcción de partidos y vehículos electorales, la cual se ordena en tres olas históricas, desde los años de salida de los regímenes autorita-

rios hasta la actualidad. En la tercera, en los desarrollos organizativos no partidarios: los *think tanks* y fundaciones, los movimientos conservadores de “reacción cultural” y las estrategias digitales de los *influencers* conservadores. Al final, se recapitulan los argumentos principales de este capítulo.

2. LAS IDEAS CONSERVADORAS, ENTRE LA MODERACIÓN Y LA RADICALIZACIÓN

El notorio debilitamiento de la legitimidad de la vía autoritaria para llegar al poder, tanto a nivel de la opinión pública como de las élites, fue acompañada de una reorganización ideológica de las derechas en la región. La alianza liberal-conservadora, consolidada en buena parte de América Latina durante el siglo XX, se debilitó y dio paso a una crisis del conservadurismo cultural y a una revitalización del liberalismo económico, ahora bajo los ropajes más radicales del neoliberalismo en ascenso.

En materia económica la nueva coyuntura de la democratización ofrecía oportunidades para las derechas: la crisis de la deuda externa y del modelo de industrialización por sustitución de importaciones erosionaron los consensos en favor de economías protegidas y fuertemente reguladas por el Estado, y abrieron paso a un relativamente largo reinado del consenso neoliberal, que proveyó un clima de época favorable a las ideas económicas de derecha, así como oportunidades de ingreso de las élites económicas en nuevos negocios asociados con la influencia en la esfera pública y la presión sobre las políticas de gobierno, en especial en el área de la información y la comunicación (Becerra y Mastrini, 2017). De hecho, las privatizaciones en el área de las telecomunicaciones fueron uno de los vectores de influencia privada en la construcción de consensos sociales para consolidar su rol creciente en la provisión de bienes públicos, acentuado en áreas antes cuasi-monopolizadas por el Estado, como la energía y el agua (Etchemendy, 2011).

El consenso neoliberal también fue propicio para el avance de las reformas de los Estados latinoamericanos. Junto con la venta de activos estatales y la privatización de servicios públicos, se privatizaron los

sistemas previsionales y de salud (Mesa Lago, 2004), y se desregularon los mercados de trabajo y financieros, mientras se reducían drásticamente las barreras de protección a las industrias nacionales. Asimismo, el aumento de la inversión extranjera directa creció en toda la región incorporando nuevos actores económicos de veto en la definición de las políticas públicas en cada país.

Como en otras latitudes, la consolidación de consensos sociales pro-mercado dio más poder e influencia a las ideas de derecha. De esta situación se beneficiaron actores no partidarios, como los *think tanks* neoliberales. Pero no fue necesariamente en favor de los partidos de derecha, que en muchos países siguieron siendo débiles. En esos casos, las reformas fueron llevadas a cabo por partidos populares, como es el caso del peronismo en Argentina, en fenómenos de “neoliberalismo por sorpresa” (Stokes, 2001) que lograron en el corto plazo ser exitosos en los objetivos reformistas, pero contribuyeron a los severos desalineamientos de la competencia política que desembocaron en la crisis de los sistemas de partidos y en la desafección política de parte de la ciudadanía, huérfana de representación.

En el campo cultural, al contrario, las ideas conservadoras perdieron fuerza a nivel de la sociedad y a nivel de las élites. Ciertamente, este proceso tuvo temporalidades diferentes y algunas excepciones, pero la “secularización” de las sociedades latinoamericanas en materia de derechos sexuales, modelos familiares y de género, y en menor medida reproductivos, fue un proceso generalizado (Kessler, Vommaro y Assusa, 2022). Una parte significativa de los grupos de derecha abandonaron paulatinamente, durante las primeras décadas del período analizado, las aristas culturales y morales de su programa, para abocarse a la batalla económica. Así, mientras el neoliberalismo marcaba la agenda económica, los movimientos progresistas se apropiaron de la agenda cultural, elaboraron nuevas demandas y dominaron el activismo en ese terreno.

La agenda de los derechos humanos también puso a los grupos de derecha en la retaguardia y los obligó a moderar las aristas más pro-autoritarias de sus discursos para poder ganar audibilidad en la esfera pública. El caso chileno es claro al respecto. Luego de que el clivaje autoritarismo-democracia dominara la competencia política durante los

años 1990 (Tironi y Agüero, 1999), y confinara a la derecha electoral a un rol de minoría, la reelaboración de la relación de los actores de derecha con la dictadura de Pinochet les permitió tomar distancia de su legado, condenar las violaciones a los derechos humanos y ubicarse más cerca de los consensos sociales progresistas (Rovira Kaltwasser, 2019).

Al contrario, un tópico central de la construcción de visibilidad y relevancia pública de las derechas fue el de la seguridad. Tema incómodo para gobiernos y fuerzas progresistas, se volvió “propiedad” de actores partidarios y no partidarios de derecha. Sus discursos de “mano dura” resultaron respuestas populares a la creciente preocupación por el aumento de la violencia y el delito en buena parte de las ciudades latinoamericanas. Por caso, el partido Arena en El Salvador logró con su programa centrado en la seguridad crecer electoralmente más allá del núcleo de votantes conservadores (Holland, 2013). El discurso de derecha sobre la seguridad impugnó una parte de la agenda de derechos humanos progresista —al criticar el uso de la doctrina de los derechos humanos para proteger a los “delincuentes”— sin volver a ubicarse en la defensa de posiciones asociadas con el pasado dictatorial.

La situación general cambió en la década siguiente. Las severas crisis vividas por buena parte de los países de la región provocaron una deslegitimación de las políticas de apertura y desregulación y la conformación de un nuevo consenso en materia político-ideológica, que podemos llamar posneoliberal, y que se canalizó en un “giro a la izquierda” (Levitsky y Roberts, 2011) en buena parte de la región. Con la llegada al poder de fuerzas de izquierda, progresistas y nacional-populares crecieron los consensos sociales pro-distributivos (Kessler, Vommaro y Assusa, 2022) y los apoyos a la ampliación del gasto social de los estados. Las ideas de derecha no sólo se enfrentaron a un retroceso electoral, sino también a la deslegitimación de sus ideas y sus programas tradicionales (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014). En este contexto pueden entenderse las elaboraciones programáticas de actores de derecha en relación a dos agendas que habían estado en manos de la izquierda hasta entonces. Por un lado, la creciente movilización conservadora en oposición a los avances en materia de género, derechos sexuales y reproductivos (Caminotti y Tabbusch, 2021). Por otro lado, la incorporación de la lucha contra la corrupción como tópico central de la movilización en las calles y de la

impugnación de los gobiernos progresistas. La moralidad pública pasó a ser, al final del ciclo de los gobiernos progresistas, una agenda dominada por actores de derecha.

En los epígrafes que siguen se desarrolla cómo este devenir en las ideas de derecha se relacionó con la evolución de sus actores organizados. En especial, se estudia la oferta partidaria (epígrafe 3) y tres tipos de actores no partidarios (epígrafe 4): los *think tanks* neoliberales, los movimientos conservadores y los activistas digitales.

3. LAS DERECHAS PARTIDARIAS

A la salida de las dictaduras, cerrada o al menos debilitada severamente la vía militar, algunos grupos conservadores crearon vehículos electorales que les permitieran enfrentar la competencia por los votos (Gibson, 1996). Nuevos partidos se sumaron a las derechas tradicionales, forjadas entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Los partidos de derecha tradicionales eran fuertes en aquellos países que no experimentaron regímenes militares, como Venezuela o Colombia, pero también donde construyeron un fuerte arraigo social, como en Honduras, Paraguay o Uruguay. En los primeros casos, los partidos tradicionales de derecha sufrieron un profundo declive (Venezuela) o debilitamiento (Colombia), en el contexto del colapso del sistema de partidos a finales de los años 1990. En el segundo caso, los partidos tradicionales sobrevivieron a estas crisis y a la aparición de contrincantes de derecha e izquierda. El Partido Colorado (PC) en Paraguay volvió al poder tras un breve interregno de gobierno progresista; el Partido Nacional (PNH) en Honduras se mantuvo en el gobierno entre 2009 y 2021; Partido Nacional (PN) en Uruguay logró vencer al Frente Amplio (FA) tras quince años de predominio de la izquierda.

La oferta electoral de derecha surgida a partir de la democratización de puede organizar en tres cohortes, en función del contexto histórico de nacimiento. El primer grupo es el de los partidos de raíces autoritarias, nacidos durante las dictaduras o a partir de actores y recursos fuertemente ligados a ese período. El segundo grupo es el de los partidos y vehículos electorales nacidos durante el giro a la izquierda, en un con-

texto más adverso, que explica que su éxito sea menor. El tercer grupo está compuesto por la oferta electoral surgida a partir del final del giro a la izquierda, que logró capitalizar la crisis de los gobiernos progresistas.

3.1. Los partidos conservadores y la herencia autoritaria

Al final del período autoritario, nuevos partidos de derecha buscaron hacer pie en las condiciones políticas que imponía la competencia electoral. En líneas generales se trata de partidos que invirtieron en construir organizaciones más o menos sólidas y que tenían un carácter programático orientado a la defensa de una agenda económica neoliberal. Se trataba en algunos casos de defender los legados de la dictadura, como en la ya mencionada Unión Demócrata Independiente (UDI) en Chile (Luna, 2010), así como su socio en la coalición electoral, Renovación Nacional (RN), o bien de tomar ventaja del agotamiento de los modelos sustitutos de exportaciones y del debilitamiento de los estados con la crisis de la deuda externa para pregonar la necesidad de llevar a cabo reformas pro-mercado, como hizo la Unión del Centro Democrático (UCEDE) en Argentina (Gibson, 1996). Estos partidos tuvieron destinos desiguales. La UDI y RN lograron construir lazos organizativos con el mundo empresario, desplegar anclajes territoriales más o menos sólidos —en especial en el caso de la UDI— y crecer electoralmente hasta llegar al gobierno en 2009; en tanto, la UCEDE fue perdiendo peso electoral hasta fusionarse con el peronismo en su versión pro-mercado de los años 1990. Logró su cometido programático de participar de la aplicación de un programa de apertura económica y desregulación de los mercados, pero al precio de echar por la borda el primer proyecto de partido conservador competitivo en Argentina desde principios del siglo XX.

En otros países, la suerte de los partidos de derecha surgidos en este período también fue dispar: Arena en El Salvador, como mencionamos, construyó un electorado robusto y gobernó el país entre 1989 y 2009. En cambio, el Partido de Avanzada Nacional (PAN) en Guatemala entró en crisis tras un período de relativo éxito en virtud de una serie de escisiones que involucraron a su máximo dirigente y al líder que lo secundaba (Loxton, 2021). Otros partidos con raíces autoritarias, como la Alianza

Democrática Nacionalista (ADN) en Bolivia, también sucumbieron, en este caso tras la muerte del líder, Hugo Banzer, que provocó una crisis interna de la que el partido no pudo recuperarse, dejando un espacio disponible en el sistema partidario boliviano que aún no ha sido llenado (Cyr, 2017). El caso de ADN muestra que los partidos nacidos en contextos autoritarios gozaron del “viento a favor” del consenso neoliberal y pudieron hacer pie en el clivaje entre partidarios y detractores del período autoritario, pero sucumbieron cuando no fueron capaces de reformular su oferta programática tras la crisis del consenso neoliberal, así como de tomar distancia del período autoritario cuando este perdía adeptos en la sociedad y, en cambio, se politizaban otros aspectos divisivos, como la desigualdad social y étnica.

En definitiva, al inicio del giro a la izquierda los partidos forjados al calor del período autoritario debieron reconstituir su discurso o perecieron ante un contexto social desfavorable.

3.2. Los partidos conservadores en el giro a la izquierda

La segunda generación de partidos de derecha está conformada por las agrupaciones nacidas del colapso de los sistemas de partidos en algunos países de América Latina, entre los inicios de la crisis del consenso neoliberal y el inicio del giro a la izquierda. En esta generación, los partidos exitosos en términos de construcción partidaria son menos numerosos y, en cambio, se destacan los vehículos personalistas y los movimientos no partidarios. El partido Propuesta Republicana (PRO) en Argentina es una excepción. Se trata tal vez del caso más exitoso de construcción partidaria de la cohorte. Nacido de un *think tank* en el contexto de la crisis argentina de 2001-2002, y organizado en torno al liderazgo del empresario Mauricio Macri, el PRO eligió la vía local de crecimiento, logró establecerse en la ciudad de Buenos Aires, donde llegó al gobierno en 2007, y allí obtuvo los recursos para su nacionalización, que terminó de lograrse en 2015, con la coalición Cambiemos, que llevó a Macri a la presidencia (Vommaro, 2019). A pesar de la mala performance de su gobierno, el PRO se mantuvo como partido competitivo en las siguientes elecciones.

En Colombia, en tanto, el antiguo líder liberal Alvaro Uribe llegó a la presidencia en 2002, en una alianza heterogénea de facciones partidarias y líderes subnacionales. A diferencia de Macri y sus colaboradores, Uribe no eligió la vía partidaria como primera opción, y construyó recursos desde el poder, en especial con relación a la principal bandera que le daría prestigio ante una parte del electorado: la línea dura en el tratamiento del conflicto interno, que Uribe llamó política de “seguridad democrática”. Habría que esperar su salida del poder, y la disputa con su sucesor, para que Uribe creara el partido Centro Democrático (CD), muy dependiente de la figura de su líder, con bajo desarrollo organizativo y anclaje social. Esta debilidad está en la base de que, tras gobernar el país entre 2018 y 2022, el CD no haya logrado presentar un candidato competitivo en las siguientes elecciones. Lo mismo se observa en otras fuerzas de derecha que lograron relevancia en la arena electoral y/o en el espacio público y hasta lograron llegar al poder, pero permanecieron como débiles vehículos personalistas, como el caso de CREO del banquero Guillermo Lasso, en Ecuador.

3.3. La emergencia de una derecha radical

La última cohorte de opciones electorales de derecha es la que sobreviene con la crisis de los gobiernos progresistas y el fin del giro a la izquierda, hacia la segunda mitad de la década de 2010. Se trata de un conjunto de movimientos y vehículos personalistas que, en algunos casos, pueden ser calificados de movimientos populistas de derecha radical. El caso más resonante es el del ex militar Jair Bolsonaro en Brasil. Con baja inversión organizativa, pero con un fuerte trabajo en sus programas y discursos electorales, estos movimientos se apalarcaron en la crisis y el descrédito de los gobiernos progresistas, en discursos *anti-establishment* político y anticorrupción, al tiempo que establecieron una alianza estratégica con los movimientos conservadores disconformes con los avances de la agenda cultural progresista, como es el caso del Partido Restauración Nacional de Fabricio Alvarado en Costa Rica. Siguiendo una estrategia de movilización política informal, como Javier Milei en Argentina, o como resultado de la escisión de partidos de derecha anteriores, como Cabildo Abierto en Uruguay (Noceto, Piñeiro y

Rosenblatt, 2020) y el Partido Republicano en Chile (Campos Campos, 2021), estas fuerzas políticas no sólo lideran el descontento con las élites políticas progresistas y la reacción a las agendas culturales y distributivas del giro a la izquierda, sino que también producen una ruptura con la moderación programática de los partidos de derecha nacidos desde la década de 1980 (Rovira Kaltasser, 2019; Vommaro, 2019).

4. DERECHAS NO PARTIDARIAS

Las estrategias de poder no partidarias dominaron el panorama de las derechas latinoamericanas hasta el período de la democratización. Las coaliciones con actores corporativos —la iglesia católica, las fuerzas armadas— fueron clave para ocupar lugares en gobiernos no democráticos o con débil legitimidad electoral. Cerrada —al menos en la mayor parte de la región— la vía militar de acceso al poder, los grupos de derecha no partidarios reorientaron sus estrategias de influencia en tres sentidos fundamentales: la construcción de organizaciones de lobby y diseño de políticas públicas afines a los intereses de las élites económicas; la adopción del curso de acción propio de la “sociedad civil” democrática, que llevaron a los movimientos conservadores a dejar de estar solo asociadas a la institución eclesial para buscar ganar la calle y la sociedad; la elaboración de estrategias de “guerra cultural” en los medios de comunicación, primero en los medios tradicionales y más recientemente en el espacio público digital. En esta sección nos ocupamos de tres tipos de casos que ilustran estas estrategias. El primero es el de los *think tanks* y fundaciones que buscan promover las ideas económicas neoliberales para ganar influencia en la esfera pública y en los gobiernos. El segundo, el activismo conservador en materia cultural, que llevó a cabo una importante movilización de resistencia y oposición a los avances progresistas en temas de género, derechos sexuales y reproductivos. El tercero, la estrategia digital de lo que podemos llamar *influencers* conservadores, actores que llevan a cabo una “guerra cultural” contra las ideas progresistas tanto en materia cultural como económica y que dan cuenta de la radicalización reciente de una parte de las derechas, en reacción a la moderación de las derechas partidarias *mainstream*. Estas tres estrategias tienen, como veremos, historias

y objetivos específicos diferentes, pero comparten dos rasgos centrales de la movilización no partidaria de las derechas latinoamericanas en la actualidad: por un lado, la construcción de redes transnacionales que expresan tanto la coordinación de encuadres y de recursos organizacionales y financieros como el carácter global de buena parte de las causas que defienden; por otro lado, su arraigo en los conflictos socio-políticos regionales y el intento de construir fuerza social para dar pelea en el terreno de las ideas contra lo que consideran la hegemonía de las ideas antagónicas: el keynesianismo y el estatismo en el terreno económico; el progresismo en el terreno cultural. Las izquierdas y los populismos latinoamericanos, asociados con promesas redistributivas, encarnan en este contexto el gran enemigo a vencer.

4.1. *Think tanks* y fundaciones

La construcción de fundaciones y *think tanks* forma parte de una estrategia de las derechas mundiales que se inicia en la segunda posguerra del siglo XX, con la creación de diferentes entidades que buscaban incidir en la “batalla de las ideas”. Desde la formación de la Sociedad Mont Pelerin en 1947, los intelectuales neoliberales, en una guerra abierta al keynesianismo (Dean, 2014) se lanzaron a la conquista de la sociedad civil a través de estrategias de producción de ideas y a su difusión en medios de comunicación (Mirowski y Plehwe, 2015). Los apoyos de estas organizaciones estuvieron desde el principio en el financiamiento empresario. En este sentido, los *think tanks* pueden ser vistos como “unidades que combinan módulos de conocimiento experto, consulta, lobby o apoyo activo” y que “proporcionan una infraestructura vital y un reservorio de competencias profesionales para sus clientelas de clase” (Fischer y Plehwe, 2013:74).

En el caso chileno, al final del periodo autoritario, las élites económicas financiaron fundaciones que buscaban producir ideas, cuadros técnicos y políticas públicas llave en mano para proteger el legado económico de los años de Pinochet (Huneus, 2016). El principal *think tank* neoliberal creado por esos años fue el Centro de Estudios Públicos (CEP), fundado en 1980 por economistas que ocuparon altos cargos en el gobierno, entre ellos los ministros de Economía, Sergio de Castro y

Pablo Baraona; el vicepresidente del Banco Central, Jorge Cauas, y el director del diario *El Mercurio*, Arturo Fontaine Aldunate (Alenda, Gartenlaub y Fischer, 2020). El CEP se convirtió rápidamente en la principal institución chilena promotora de las ideas neoliberales —el economista F. von Hayek, visitante frecuente, fue su presidente de honor— y elaboradora de ideas que conciliaban la doctrina social de la iglesia con el liberalismo económico (Alenda, Gartenlaub y Fischer, 2020). Los empresarios lograron a través de este *think tank* un puente para interactuar con los funcionarios del gobierno.

Siguiendo sus pasos, algunos grupos empresarios promovieron la creación de la Fundación Libertad y Desarrollo (LYD), que buscaba proveer de tecnócratas y programas a los partidos de derecha mientras aprendían el proceso de la democracia, especialmente en el ámbito legislativo. En tiempos de democracia, LYD se dedicó a promover y defender las ideas neoliberales en el ámbito de las políticas públicas y, especialmente, a asesorar a los congresistas de derecha en temas parlamentarios (Moreno, 2010). De hecho, LYD fue una creación de, entre otros, el candidato derrotado en las primeras elecciones presidenciales tras el fin de la dictadura, el ex ministro de Economía de Pinochet, Hernán Büchi. Tuvo desde su origen un carácter fuertemente doctrinario. Así, a pesar de que LYD participó activamente en el diseño del programa de gobierno del líder de RN Sebastián Piñera, e incluso aportó cuadros para su gabinete, el director ejecutivo del *think tank* levantó su voz contra algunas políticas heterodoxas del gobierno, como el aumento de impuestos (Moreno, 2010: 120).

LYD también logró financiamiento de la Fundación Atlas para la Investigación Económica, nacida en 1981 por el impulso de Antony Fisher, fundador del British Institute of Economic Affairs. La Fundación Atlas se propuso fomentar y apoyar organizativa y económicamente a *think tanks* neoliberales en el mundo, y tiene una intensa actividad en América Latina. Según Fischer y Plehwe esta Fundación “ha pasado a funcionar como nodo central de transmisión de fondos, personal y otros recursos que demanda el flujo transnacional de ideas y políticas neoliberales” (Fischer y Plehwe, 2013:77). Entre otras fundaciones, Atlas brindó apoyo financiero al Instituto para la Libertad y la Democracia de Hernando de Soto, en Perú, al Centro de Estudios en Economía y

Educación de México, así como la Fundación Atlas para una Sociedad Libre de Argentina. La construcción de instituciones de promoción del pensamiento neoliberal en la región es así un asunto de interconexiones transnacionales, con fuerte influencia de las instituciones anglosajonas, pero también de la Europa continental, como la alemana Fundación Friedrich Naumann para la Libertad y la Fundación Iberoamérica Europa basada en España.

4.2. Reacción cultural y movilización conservadora

La existencia de voceros de posiciones conservadoras en el espacio público también tiene una larga historia en América Latina. La iglesia católica había sido el eje vertebrador del conservadurismo desde fines del siglo XIX. Las críticas a los principios liberales, por un lado, y socialistas, por el otro, delinearon un catolicismo social con fuerte pregnancia en algunos países que buscó convertirse en un movimiento de masas, con fuerte capilaridad (organización en parroquias y pregnancia en el mundo obrero, campesino, juvenil, de las mujeres, etc.) y capacidad de movilización. En cambio, los grupos evangélicos tuvieron hasta fines del siglo XX menor protagonismo en la movilización social y defendieron aspectos más progresistas en su concepción de la relación entre religión y política, al pugnar por la no tutela religiosa de la vida social, afín a su demanda de separación de la iglesia católica del Estado (Semán, 2019).

En los años 1980 y 1990 se produjeron transformaciones en ambos movimientos. De un lado, los católicos conservadores experimentaron cambios en su agenda y en sus estrategias organizativas. La Encíclica de Juan Pablo II *Evangelium Vitae* en 1995 dio el marco para la movilización contra la agenda asociada a cambios culturales, políticos y legales demandada por los movimientos feministas y por la diversidad sexual (Vaggione, 2012). Para llevar a cabo esta disputa, los conservadores católicos se adaptaron a los procesos de democratización y buscaron estrategias de organización y movilización menos ancladas en las instituciones eclesiales y más en la sociedad civil. El objetivo fue influir en la agenda pública “desde abajo” y no sólo “desde arriba” (Mujica, 2007:40). Para este autor, esto fue posible a través de un encuadre centrado en la defensa de la “vida” y de la “familia”. En cuanto a los movimientos evangélicos,

emergió el pentecostalismo como tercera corriente evangélica en América Latina (Semán, 2019). Esta corriente tiene una relación menos distante con la vida pública. Los primeros partidos evangélicos se organizaron, aunque sin que su programa estuviera claramente orientado a la agenda de género. Los años del giro a la izquierda dieron nuevo impulso a la agenda de género y feminista. Este impulso encontró movimientos conservadores con base religiosa bien organizados. Se produjo entonces una confluencia entre evangélicos y católicos que algunos autores llaman neoconservadurismo de base religiosa. Los evangélicos, además, abandonaron posiciones más pragmáticas y realizaron un giro decidido a la derecha (Semán, 2019) con particular éxito en Brasil (Smith, 2019).

La movilización de los grupos de base religiosa, tanto católicos como pentecostales, fue clave en algunas coyunturas críticas de debate de leyes o fallos judiciales en favor del avance de la agenda progresista en materia de género y derechos sexuales y reproductivos. La defensa de la familia ante la “ideología de género” asociada con esos avances fue un encuadre poderoso de la movilización en Perú detrás de la consigna “Con mis hijos no te metas”, que buscó contestar la potestad del Estado para aplicar el “enfoque de género” en la educación básica, como parte de una reforma curricular promovida por el Ministerio de Educación Nacional en 2017. Algo similar sucedió poco antes en Colombia, cuando los movimientos conservadores se movilizaron contra medidas del mismo tinte. Estos públicos fueron muy activos en la oposición a los Acuerdos de Paz en ese país, que logró imponerse por escaso margen en el plebiscito de 2016, en el que la oposición a la “ideología de género” fue exitosamente instrumentada por el partido CD de Uribe, que buscaba frenar los avances en los acuerdos (Rondón, 2017).

4.3. Influencers conservadores

En los últimos años, con la centralidad de las redes sociales y el espacio público digital en la interfaz entre comunicación y política, actores de derecha, en especial de la derecha extrema, encontraron un terreno propicio para propagar sus ideas y para disputar posiciones y puntos de vista tanto con las derechas *mainstream* como con las izquierdas. Llamamos a estos actores *influencers* conservadores y, para el caso latinoamericano,

americano, *influencers* antipopulistas reaccionarios (Kessler, Vommaro y Paladino, 2022). Como los publicistas reaccionarios de los siglos XVIII y XIX, estos *influencers* utilizan las redes sociales para defender abiertamente sus causas de manera frontal, polémica y mordaz, a contrapelo del ideal regulador de la objetividad que formó parte del ethos periodístico en buena parte del mundo occidental. En la era de los medios digitales, los *influencers* reaccionarios recogen esa tradición directa y sarcástica, que toma partido abiertamente, pero sin renunciar a un discurso argumentado y basado en el realismo: del binarismo sexual, de las leyes de la economía de mercado o de la familia normal. Son en buena parte cuentrapropistas, microemprendedores intelectuales que intervienen públicamente en dos espacios fundamentales: por un lado, las redes sociales (*Twitter, Facebook, YouTube*), por otro lado, charlas y conferencias organizadas en una vasta red de instituciones conservadoras en América latina, que va desde universidades y colegios confesionales hasta *think tanks* y comunidades religiosas.

Así, su circuito de consagración es dual: en las redes sociales donde construyen sus públicos, pero también a través de libros (publicados por pequeñas editoriales y en autoediciones) en los que desarrollan sus ideas. Los libros son la plataforma desde la que organizan presentaciones y conferencias, muchas veces como parte de “giras” en la América Hispana y en Estados Unidos. La publicación de libros es consistente con su percepción de estar librando, de manera gramsciana, una “batalla cultural”, que recuerda las cruzadas ultraconservadoras de las “guerras culturales” en el Estados Unidos 1980 y 1990 del siglo pasado. En ese sentido, utilizan una construcción dicotómica amigo-enemigo clásica de la derecha radical: el enemigo puede venir por diferentes lugares, incluso los más inesperados, pero siempre se trata del combate por las “almas”.

Estos dos terrenos —las redes y los libros— dan cuenta de la versatilidad e hibridez de estos personajes: aunque la vida universitaria no es su actividad principal, se apoyan en las “ideas” y los argumentos, en consonancia con la tradición conservadora letrada. En tanto, en las redes sociales despliegan un lenguaje “meme”, irónico y descontracturado; algunos de ellos, además, ensayan una estética “pop” adaptada al público juvenil que forma parte de sus seguidores.

Uno de los *influencers* reaccionarios latinoamericanos más popular es el argentino Agustín Laje. Nacido el 16 de enero de 1989 en la provincia de Córdoba, proviene de una familia de clase media conservadora y católica. Es licenciado en Ciencias Política por la Universidad Católica de Córdoba y periodista, pero se define como escritor. Lleva publicados cinco libros. En 2013 editó, junto a Nicolás Márquez, *Cuando el relato es una farsa: la respuesta a la mentira kirchnerista*. Otra vez con Márquez publicó, en 2016, *El libro negro de la nueva izquierda*, donde se alejaron de las disputas políticas locales para enfocarse en un combate de alcance mayor: su enemigo ya no es el peronismo y el progresismo argentinos, sino el feminismo y el “homosexualismo ideológico”. El libro combina argumentos de libertad y tradición. Para los autores, la “ideología de género” tiene una matriz autoritaria porque se impone mediante el apoyo coercitivo del Estado. La “autopercepción” de las minorías se vale del Estado para avanzar sobre los derechos de la mayoría. En este sentido, vuelven a unir neoliberalismo económico y conservadurismo moral, en una diatriba antiestatal en nombre de la libertad de elegir modelos de familia y definiciones de género sin injerencia estatal. A partir de su publicación, en el contexto de la movilización conservadora mencionada en el punto anterior, Laje realizó recorridos por centros de estudio y comunidades religiosas de la región. El libro se volvió un *best-seller* y Laje un verdadero *influencer* de la derecha reaccionaria. Como soporte institucional para su actividad, creó la Fundación Centro de Estudios LIBRE, que según se define en su página oficial “busca promover el respeto por la libertad individual, la propiedad privada y el republicanismo”.

Laje, como caso paradigmático, muestra que los *influencers* antipopulistas encuentran su lugar a la derecha de la derecha *mainstream*, a la que critican por “hipócrita” (Kessler, Vommaro y Paladino, 2022). Así, aunque su adversario son las agendas y los actores políticos y sociales progresistas, las derechas “tibias” se vuelven objeto frecuente de su crítica. Contra la derecha que se modera, los *influencers* insisten en tópicos y consignas que refuerzan las posiciones más polarizadas. Su incursión en la competencia electoral puede ser esquiva y marginal —con excepciones, como el caso de algunos líderes que acompañaron a Bolsonaro Brasil y, más recientemente, a Milei en Argentina—, por lo que su disputa por el público de derecha con las derechas *mainstream* es, por así

decirlo, “desde abajo”, o al menos desde afuera del sistema político institucional. El lenguaje meme les permite desarrollar un humor liviano pero corrosivo respecto de la política institucional.

La principal estrategia para competir con la derecha por derecha es disputar a su público. Y como cuentapropistas de las redes, construyen el público a partir de la acumulación de seguidores. Su estrategia es entonces centralmente digital: se vuelven *influencers* porque adoptan lenguajes y estéticas de las redes, pero también necesitan encontrar temas y coyunturas propicias para sobresalir y ser percibidos como voceros de ideas y públicos reaccionarios. Estos actores del espacio público digital pueden encontrar una oportunidad de crecimiento en coyunturas críticas de sus países, cuando la derecha *mainstream* y los medios de comunicación tradicionales asociados a ella toman una actitud moderada, o en todo caso no tienen un discurso unificado a la altura de las expectativas de las bases conservadoras. Así, el debate sobre el aborto en Argentina en 2018, las movilizaciones en Chile en 2019, o el *impeachment* a Dima Rousseff en Brasil, en 2016, constituyeron momentos propicios para el aumento de la cantidad de seguidores de los publicistas de cada país. Pasados los eventos en los que encontraron en ellos marcos de sentido para interpretar la coyuntura, los nuevos seguidores no abandonan a sus *influencers*, sino que se incorporan a su público. Para ganar seguidores, los *influencers* utilizan ideas simples que se combinan entre sí: el chavismo es aliado de las “feminazis”, el cambio climático y la intervención del Estado son parte de una misma política que restringe libertades. Las etiquetas simplificadoras estereotipan al adversario: feminazi, avalancha gay, pedofilia, estatismo, etc. definen un entramado de intereses entre actores cómplices a los que se debe combatir.

5. CONCLUSIONES

En conjunto, el panorama de las derechas latinoamericanas en el arco histórico que va desde la salida de las dictaduras hasta la actualidad muestra una gran vitalidad de las organizaciones y movilizaciones no electorales y algunos problemas de las derechas para construir organizaciones durables en el terreno electoral. A pesar de la clausura

de la vía militar de acceso al poder, la defensa de los intereses de las élites económicas no se volcó masivamente a los partidos, sino que se repartió entre apoyos más o menos abiertos a candidatos y organizaciones partidarias conservadoras y la creación y el financiamiento de *think tanks* y fundaciones activos tanto en la esfera pública como en las arenas gubernamentales. La fortaleza organizativa desplegada tanto en el terreno de las fundaciones y *think tanks* como en el partidario durante las primeras décadas del período analizado contrasta contra la relativa debilidad en este campo mostrada por las derechas en los últimos años. *Influencers* cuentapropistas en el espacio público digital y líderes políticos personalistas parecen dominar el paisaje de la derecha política en la actualidad. Si su debilidad organizativa es notoria, su capacidad para producir innovaciones programáticas y combinaciones atractivas entre el pensamiento conservador en lo cultural y el pensamiento neoliberal, así como para apropiarse de un discurso *anti-establishment* apalancado por una defensa de la moralidad pública fue evidente. En una región fuertemente convulsionada, en los últimos años, por el descontento social con las élites políticas, las cuentas pendientes dejadas por los gobiernos progresistas del giro a la izquierda y los problemas económicos de un mundo que no ofrece, como a la salida del período neoliberal, buenas condiciones para el crecimiento y redistribución, la vitalidad de las derechas en el espacio público y la fortaleza de las redes nacionales y transnacionales de defensa de intereses de las élites económicas parece tener sólidas bases para su supervivencia.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alenda, S., Gartenlaub, A. y Fischer, K. (2020). “Ganar la batalla de las ideas”: el rol de los think tanks en la configuración de la nueva centroderecha chilena”. En S. Alenda, (ed.), *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*. (pp. 119-156). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina 2000-2015: nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Caminotti, M. y Tabbusch, C. (2021). “El embate neoconservador a las políticas de igualdad de género tras el fin del “giro a la izquierda” en América Latina”. *Población y Sociedad*, 28(2), 29-50.

- Campos Campos, C. (2021). "El Partido Republicano: el proyecto populista de la derecha radical chilena". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1): 105-134.
- Cyr, J. (2017). *The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press
- Dean, M. (2014). "Rethinking neoliberalism". *Journal of Sociology*, 50(2), 150-163.
- Etchemendy, S. (2011). *Models of Economic Liberalization*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fischer, K., y Plehwe, D. (2013). "Redes de think tanks e intelectuales de derecha en América Latina". *Nueva Sociedad*, (245), 70-84.
- Gibson, E. (1996). *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Holland, A. C. (2013). "Right on crime? conservative party politics and" mano dura" policies in El Salvador. *Latin American Research Review*, 48(1), 44-67.
- Huneus, C. (2016). *El régimen de Pinochet*. Madrid: Taurus.
- Kessler, G., Vommaro, G. y Assusa, G. (2022). "Cultural battles and/or distributive conflicts? Unpacking the processes of polarization in Latin America". Trabajo presentado en la Conferencia Annual de Repal, Buenos Aires, UTDT.
- Kessler, G., Vommaro, G. y Paladino, M. (2022). "El ascenso de los antipopulistas reaccionarios en el espacio público digital latinoamericano". *Estudios Sociológicos*, 40 (120), 651-674.
- Levitsky, S., y Roberts, K. M. (eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Loxton, J. (2021). *Conservative Party-building in Latin America: Authoritarian Inheritance and Counterrevolutionary Struggle*. Nueva York: Oxford University Press.
- Luna, J. P. (2010). "Segmented party-voter linkages in Latin America: The case of the UDI". *Journal of Latin American Studies*, 42(2), 325-356.
- Luna, J. P., y Rovira Kaltwasser, C. (eds.). (2014). *The resilience of the Latin American right*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mesa-Lago, C. (2004). "Models of development, social policy and reform in Latin America". En T. Mkandawire (dir.), *Social Policy in a development context*. Londres: Palgrave Macmillan, 175-202.
- Mirowski, P., y Plehwe, D. (eds.). (2015). *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective, with a new preface*. Cambridge/Boston: Harvard University Press.
- Moreno, M. (2010). "Think tanks en Chile: Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas". *Enfoques*, 8(12): 103-125.
- Mujica, J. (2007). *Economía política del cuerpo. La reestructuración de los grupos conservadores y el biopoder*. Lima: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

- Nocetto, L., Piñeiro, R., y Rosenblatt, F. (2020). Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 511-538.
- Ramírez, M. C. (1990). *El Catolicismo social: un tercero en discordia: Rerum novarum, la "cuestión social" y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1911)*. México: El Colegio de México.
- Rondón, M. A. R. (2017). La ideología de género como exceso: pánico moral y decisión ética en la política colombiana. *Sexualidad, Salud y Sociedad (Rio de Janeiro)*, 27, 128-148.
- Rovira Kaltwasser, C. (2019). "La (sobre) adaptación programática de la derecha chilena y la irrupción de la derecha populista radical". *Colombia Internacional*, (99), 29-61.
- Semán, P. (2019). "¿Quiénes son? ¿Por qué crecen? ¿En qué creen?: Pentecostalismo y política en América Latina". *Nueva Sociedad*, 280, 26-46.
- Smith, A. E. (2019). *Religion and Brazilian democracy: mobilizing the people of God*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stokes, S. C. (2001). *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tironi, E. y Agüero, F. (1999). "¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?" *Estudios Públicos* 74, 151-168.
- Vaggione, J. M. (2012). "La "cultura de la vida": desplazamientos estratégicos del activismo católico conservador frente a los derechos sexuales y reproductivos". *Religião y Sociedade*, 32, 57-80.
- Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del "giro a la derecha" en Argentina. *Colombia Internacional*, (99), 91-120.

EL EQUILIBRIO ESTABLE COMO PROBLEMA: LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA SUDAMERICANOS Y ‘SUS’ MOVIMIENTOS SOCIALES (1990-2022)

Alicia Lissidini

Universidad de San Martín (UNSAM), Argentina

Universidad de la República (UDELAR), Uruguay

Yanina Welp

Albert Hirschman Centre on Democracy, Suiza

1. INTRODUCCIÓN

La historia del origen de los partidos políticos los identifica como surgidos de movimientos sociales, como organizaciones que consiguen reunir y estructurar demandas programáticas presentes en la sociedad. Aún si es corriente encontrar partidos creados por liderazgos carismáticos y/o personalistas, su institucionalización marca un punto de quiebre con el líder cuando la organización adquiere valor *per se* y sostenibilidad en el tiempo (sobrevive a sus fundadores). Mucho se ha estudiado la relación entre partidos y liderazgos, mientras se ha dedicado menor atención a la relación entre los partidos y los movimientos sociales que les dieron origen o con los que se vinculan. Esto a pesar de que la (pérdida de) conexión con sus bases es una de las claves de la actual crisis de legitimidad (Mair, 2013). Los partidos de izquierda o centroizquierda surgidos de movimientos sociales (como es el caso del MAS en Bolivia) y/o con mayor vinculación con sindicatos (como ocurre con el Justicialismo en Argentina o el Partido de los Trabajadores en Brasil) se ven tensionados por la necesidad de responder a sus bases y cumplir con sus programas, por un lado, y la de ampliar sus apoyos, por el otro¹. A la vez, las expectativas de

¹ Véase la diferente articulación de los partidos de derecha, en que los *think tank* tienen un rol destacado, Vonmaro en este volumen.

implementación de una agenda de transformación rápida (el escenario latinoamericano más frecuente cuando estos partidos llegan al poder) y con un foco en las políticas redistributivas se enfrenta a obstáculos políticos (cuando no hay mayorías parlamentarias que las aseguren), institucionales (marcos normativos que impiden o dificultan algunas reformas) y estructurales (insuficientes recursos económicos). Presiones, tales como los compromisos de deuda con organismos internacionales —que suelen conducir a políticas de ajuste— o la priorización de inversiones que suponen un menoscabo al medioambiente pero que pueden permitir la entrada rápida de recursos, van directamente en contra de las demandas de los movimientos que los catapultaron al gobierno —sectores populares, campesinos, indígenas, ecologistas. Otras presiones que ejercen la Iglesia y grupos evangélicos frente a los intentos de avanzar en la agenda de derechos de las mujeres y colectivos LGTB colocan a los gobiernos en una situación de extrema tensión. Sin embargo, la interacción entre el gobierno y sus bases incide tanto en la posibilidad de que se cambie (suspenda o mate) la agenda como en su estrategia comunicacional. Es en este sentido que las relaciones (o su ausencia) entre el partido gobernante y sus movimientos afines son claves para explicar el devenir de un gobierno y es con este supuesto que se analizan en este capítulo.

Se pretende cuestionar la idea de que la autonomía de los partidos pueda entenderse por defecto como un objetivo deseado. En un extremo, esta desvinculación sería uno de los causales de la crisis de representación que derivó en el estallido en Chile en 2019. En el otro extremo, el alineamiento vertical y controlado de las organizaciones sociales con el aparato partidario en el gobierno expresa el avance de prácticas autocratizantes que socavan el pluralismo, como ocurrió en Venezuela. Se propone que otros formatos intermedios de relación del gobierno con el partido y con las bases sociales podrán ser más efectivos para canalizar el conflicto sin violencia y para sostener lazos de comunicación que condicionan la legitimidad del sistema político como un todo (como ocurriría en Uruguay).

Este capítulo se centra en partidos de izquierda asumiendo que la discusión sobre qué define empíricamente a un partido como de izquierda, sus fronteras con el autoritarismo en casos como el venezolano y con el populismo en casos como el argentino suele generar enardeci-

dos debates. Para la selección se han escogido países sudamericanos en los que esta vinculación entre partidos y organizaciones sociales estuvo presente al menos en la campaña. En cuanto a la definición, se sigue a Andrés Malamud (2016) cuando propone la intersubjetividad como criterio de identificación: “El reconocimiento de los pares cierra la discusión: en América Latina, la izquierda es lo que los presidentes que se dicen de izquierda dicen que es de izquierda” (2016:50). Se analizan siete partidos que pertenecen a este grupo y que llegaron al gobierno en la historia latinoamericana reciente: el Partido Justicialista (PJ) en Argentina desde 2003 con la victoria electoral de Néstor Kirchner y los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández, hasta la actualidad; el Partido de los Trabajadores (PT), desde la asunción de Lula en 2003 hasta la destitución Dilma Rousseff en 2016 en Brasil; el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia a partir de la llegada al gobierno de Evo Morales en el 2005 hasta la actualidad con Luis Arce presidente; la Concertación de Partidos por la Democracia que permanece en el gobierno durante cuatro períodos —1990 hasta 2010 y luego Nueva Mayoría en 2014 en la que es reelecta Michelle Bachelet (hasta 2018) en Chile; Alianza País en Ecuador entre 2006 y 2017, bajo los gobiernos de Rafael Correa; el Frente Amplio en Uruguay entre 2005 y 2020, y el Movimiento V República desde 1999 hasta 2008, luego Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en Venezuela hasta la actualidad (2022).

2. PARTIDOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

Hay cierto consenso en la academia sobre el valor de los movimientos sociales para impulsar cambios sociales, políticos y culturales (Tarrow, 1996). Hay también relativo consenso sobre el valor de los partidos políticos como conectores entre las demandas de la sociedad civil y el Estado (Freidenberg y Suárez Cao, 2014). Sin embargo, hay escasas conexiones entre ambas literaturas más allá de los estudios de caso. En América Latina, ha sido un gran aporte el estudio de los movimientos indígenas y su actuación política formando partidos o articulando alianzas con partidos (véase Rice 2012) y de los partidos de base *movimentista* en casos emblemáticos como el boliviano (Anria, 2013; Del

campo et al. 2020). Otros estudios han cuestionado la adopción acrítica a la ‘importación’ de conceptos occidentales (véase von Bulow y Bidegain, 2015). Entre las especificidades, destaca por ejemplo el que el modelo económico latinoamericano no genera un sindicalismo fuerte² —con un sector informal muy grande³— a lo que se agrega la diversidad de identidades como una expresión histórica a la que se suman nuevas demandas (von Bulow y Bidegain, 2015).

La institucionalización de los sistemas de partidos depende entre otros factores de la autonomía partidaria. Esto es, de la medida en que las organizaciones políticas adquieren un estatus independiente y un valor propio y son autónomas frente a movimientos y organizaciones que inicialmente pueden haberlas creado con fines instrumentales (Mainwaring y Scully, 1995). Estas mismas teorías proponen que el arraigo en la sociedad es una variable relevante para los partidos, lo que abre la discusión sobre la forma que esta relación podría adquirir y admite graduaciones que no se subsumen en el espectro autonomía-cooptación.

Siguiendo a Mark Warren (2017), el desafío político es construir instituciones democráticas más inclusivas, más deliberativas y políticamente responsables. Tanto la inclusión, como la politización de los problemas (*thematization*), así como la canalización de las demandas ciudadanas son responsabilidad de las instituciones políticas que deben proveer de estructuras que actúen como el tejido conector de la democracia. Así, los déficits de inclusión se vinculan a las debilidades de las conexiones entre las organizaciones intermedias y los órganos de decisión política. Si aspiramos a democracias robustas, las elites políticas deberían escuchar las voces de las organizaciones sociales. Pero no cualquier forma de inclusión es democrática.

Desde la década del noventa creció y, en algunos casos, ‘estalló’ (como con ‘el caracazo’ en Venezuela) la demanda por una mayor presencia del Estado. Estas voces, expresadas a través de diferentes repertorios, mar-

² Graciela Bensusán y Marta Subiñas (2014) analizan la situación de los sindicatos y cómo su crisis abrió nuevas alternativas a la representación de las y los trabajadores.

³ En 2013 el empleo informal no agrícola en América Latina bajó a 46,8 (siendo mayor entre las mujeres que entre los varones), según la OIT, 2014

caron el inicio de una etapa postneoliberal. Es en ese contexto que líderes políticos auto percibidos como de izquierda, outsiders o integrantes de partidos institucionalizados, con discursos anti-neoliberales ganaron elecciones dando lugar al denominado “giro a la izquierda”. Parte de la literatura sobre el tema analizó el cambio de signo electoral a nivel latinoamericano con clasificaciones poco parsimoniosas y también poco productivas. Una de las más extendidas dividió a las izquierdas en dos categorías. Por un lado, la “buena izquierda”, “moderada”, “socialdemócrata”, “moderna” que representó los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay. Del otro lado se ubicó a una “izquierda radical”, “mala izquierda”, “populista”, “anticapitalista” de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela (Castañeda, 2006).

Este trabajo se posiciona críticamente frente a las teorías que reducen a la democracia tanto a la representación, como a la participación y no son capaces de captar el germen de crisis como la evidenciada en Chile en 2019. Panizza (2009) identifica tres formas de representación que se dan en distintas graduaciones, la partidista (con el partido y sus dinámicas internas adquiriendo peso en la definición de lineamientos programáticos y de gestión), la societalista (que señala fuertes vínculos con organizaciones afines) y la personalista (con liderazgos muy fuertes). Construyendo y ampliando este enfoque, analizamos las estrategias de los partidos de izquierda en el gobierno en su relación con los movimientos sociales afines con relación a: 1) la incorporación de referentes de movimientos y sindicatos al gobierno, 2) la vinculación de sus demandas con la agenda legislativa y de políticas públicas y 3) la conexión con los movimientos a través del partido. Estas estrategias son complementarias y pueden adquirir distintas formas, o no manifestarse, como se verá a continuación.

3. ANÁLISIS

La tabla presenta los casos que se analizan a continuación.

Tabla 1. Partidos de izquierda y centro izquierda en el gobierno desde la transición a la democracia

País	Partido	Año de creación	Períodos de gobierno analizado	Organizaciones sociales vinculadas
Argentina	Partido Justicialista	1946	2003-2007 (Néstor Kirchner) 2007-2015 (Cristina Fernández de Kirchner) 2019- (Alberto Fernández)	Sindicatos, movimientos de derechos humanos (Madres y Abuelas de Plaza de Mayo), movimientos de desocupados, piqueteros, organizaciones de base, economía solidaria
Bolivia	Movimiento al Socialismo	1997	2004-2019 (Evo Morales, tres mandatos) Gobierno interrumpido 2020- (Luis Arce)	Sindicatos mineros, movimientos campesinos, indígenas
Brasil	Partido de los Trabajadores	1980	2003-2010 (Lula da Silva) 2011-2016 (Dilma Rousseff) Gobierno interrumpido	Central Única de Trabajadores, el Movimiento Sin Tierra, la Confederación Nacional de Trabajadores Rurales y de la Agricultura y el Movimiento por la vivienda.
Chile	Concertación de Partidos por la Democracia Nueva Mayoría	1990	1990-1994 (Patricio Aylwin) 1994-2000 (Eduardo Frei) 2000-2006 (Ricardo Lagos) 2006-2010 (Michelle Bachelet) 2014-2008 (Michelle Bachelet)	Las organizaciones sociales no formaron parte de las bases sociales de la Concertación, aunque alguno/as líderes estudiantiles trabajaron en la candidatura y gobierno de Bachelet
Ecuador	Alianza País	2006	2006-2017 (Rafael Correa, tres mandatos)	Comienza con el apoyo de movimientos indígena, ecologista y feminista que se distancian rápidamente del gobierno.

País	Partido	Año de creación	Períodos de gobierno analizado	Organizaciones sociales vinculadas
Uruguay	Frente Amplio	1971	2005-2010 (Tabaré Vázquez) 2010-2015 (José "Pepe" Mujica) 2015-2020 (Tabaré Vázquez)	Sindicatos, Gremios estudiantiles, organizaciones de base, barriales, feministas, grupos LGTB, cooperativas (especialmente de vivienda)
Venezuela	Mov. V República/ Partido Socialista Unido de Venezuela	1999	1999-2013 (Hugo Chávez, tres períodos) 2013- (Nicolás Maduro)	En el inicio cuenta con el apoyo de varias organizaciones sociales que luego retiran ese apoyo. De forma incipiente grupos organizados desde el propio gobierno (como los círculos bolivarianos).

Fuente: elaboración propia

3.1. Argentina: Partido Justicialista, institucionalización con base clientelar

El Partido Justicialista (PT) fue creado en 1946 por Juan Domingo Perón. Es el más antiguo de los analizados en este trabajo. Su historia está marcada por las derivas autoritarias en el país (el péndulo cívico militar, que se caracterizó por frecuentes golpes de estado) y un anclaje ideológico del partido que se vincula con las experiencias corporativistas del período de entreguerras, con una fuerte presencia organizadora del Estado y el alineamiento alrededor del liderazgo de Perón. Aunque el partido tuvo desde sus orígenes una vinculación con la izquierda (uno de los partidos que se fusionan para su fundación es el Laborista) se ha resaltado su carácter heterogéneo y su verticalismo. Para el presente análisis nos centramos en los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2019) y el actual de Alberto Fernández (2019-).

A diferencia de otros gobiernos progresistas de la región, Néstor Kirchner accede al Gobierno con pocos votos (22,25%) y como el “mal menor” frente a la posibilidad de que ganara nuevamente Carlos Menem (promotor del neoliberalismo en Argentina, representante del mismo partido), quien renuncia a competir en la segunda vuelta (al obtener 24,25% en la primera). En el contexto de una grave crisis económica y política post 2001, primaba el descontento y la desconfianza hacia la “clase política”. Néstor Kirchner se propone y logra construir una nueva identidad peronista —kirchnerista— que rompe con la menemista con aspectos novedosos que lo posicionan como un líder progresista, en sintonía con Lula y Hugo Chávez (en el gobierno en aquel momento). Retoma sus vínculos con algunos actores sindicales, pero rompe con otros, como con los que integraban la Confederación General del Trabajo (CGT) vinculados al menemismo y construye fuertes vínculos con los movimientos sociales orientados a la defensa de los derechos humanos y la búsqueda de detenidos-desaparecidos durante la dictadura militar, como las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. En el 2005 armó el Frente para la Victoria, generando una puja interna dentro del Partido Justicialista (algo común en la historia del peronismo). Los adversarios políticos tantos de Néstor como de Cristina serían, como señalan Ana Soledad Montero y Lucía Vincent (2013), aquellos asociados con la década del 90 y la dictadura militar: los militares, la Iglesia, los medios opositores, ciertos grupos económicos (especialmente el “campo”) y el Fondo Monetario Internacional. Entre sus bases de apoyo destacan los grupos que dependen de los planes sociales manejados por líderes sociales mayoritariamente afines al gobierno o que necesitan del Estado para construir su poder. Las organizaciones se ubican entre la cooptación y la negociación. Varios de estos dirigentes ocuparon cargos en los ministerios de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Esta estrategia con marcado carácter clientelar funcionaría canalizando demandas y evitando un estallido social en el contexto de crisis económica acentuada a mediados de 2022. Así, parece existir una tensión inherente al partido entre los liderazgos fuertes, la organización vertical y los vínculos de carácter clientelar más que programáticos que conducen a un resultado ambiguo: mientras permiten canalizar los conflictos, limitan las posibilidades de construir una sólida institucionalidad democrática,

pero a la vez están tan arraigados como para sostener a un partido que sobrevive a sus liderazgos.

3.2. Bolivia: el Movimiento al Socialismo se institucionaliza sin cooptar a sus bases

El Movimiento al Socialismo (MAS) fue creado en 1997 y llegó al gobierno en 2005. La iniciativa de crear un partido político surgió entre los productores de coca del Trópico de Cochabamba en 1987, pero pasaron diez años hasta que lograron sortear los obstáculos institucionales que lo impedían. En 1999 se presentó a elecciones por primera vez obteniendo y desde entonces ganó peso regional y nacional. En las elecciones de 2002 una red de movimientos sociales se activó para trabajar por el partido y compensar la falta de recursos económicos. El resultado fue sorprendente, alcanzó el 21% de votos (a apenas 1,5% del ganador, el MNR) y se convirtió en el principal partido en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí (Harten, 2007; Mayorga y Rodríguez, 2010).

Desde 2005 el MAS ha ganado todas las elecciones con amplias mayorías. Esto se ha dado no sin tensiones que en buena medida derivan de las demandas de los movimientos sociales y sus bases tradicionales entre indígenas y campesinos y la estrategia del partido de incorporar y mantener a las clases medias urbanas. Entre las claves que definen la relación del partido y las organizaciones afines puede decirse que la tensión entre las mismas fue in crescendo, que hubo una fuerte inversión en fortalecer el partido y que la mayoría de los ministerios quedaron en manos de personas de partido con formación técnica, con algunas excepciones de perfiles con más base social y sindical. En el mismo sentido, la agenda del gobierno en más de una ocasión enfrentó a sus bases, incluso con represión, de lo que es un ejemplo destacado el conflicto por el Tipnis. El conflicto por la construcción de la carretera fue emblemático pues significó un cambio de postura del gobierno respecto a su compromiso inicial en cuanto a respetar y a no invadir las tierras indígenas. Luego de un largo enfrentamiento los movimientos lograron frenar la construcción de la ruta (ver Tapia, 2012). También el resultado del referéndum de 2016, que vetó la posibilidad constitucional de reelección, puede leerse como una demanda por la democratización de las decisiones del gobierno que

tenía y tiene una gran base social. Evo Morales no escuchó las voces, que no solo eran de “la derecha”, y se presentó a las elecciones junto a Álvaro García Linera (Welp y Lissidini, 2017) Ese fue uno de los detonantes de la “salida” (golpe de Estado). Pero el MAS logró rearticularse y presentar a las elecciones una fórmula electoral encabezada por Luis Arce, ex ministro de economía que representa crecimiento y estabilidad económica, y David Choquehuanca, ex canciller del gobierno anterior, aymara, con vinculación con las organizaciones indígenas y la reivindicación ideológica del “buen vivir”. En definitiva, la vinculación entre las organizaciones sociales, el Poder Ejecutivo y el partido, fue de negociación, conflicto y cooperación. Hubo momentos en que Evo Morales debió desistir e incluso retroceder en sus decisiones, otras veces los movimientos sociales fueron quienes perdieron en sus reivindicaciones, pero la alianza entre movimientos y actores políticos fue clave para que el MAS alcanzara el gobierno y también para que lo recuperara en 2020.

3.3. *Brasil: el Partido de los Trabajadores priorizó la gobernabilidad social entre los suyos*

El Partido de los Trabajadores (PT) surgió en Sao Paulo a fines de los setenta impulsado por operarios metalúrgicos para hacerle frente a la dictadura. Los sindicatos fueron el núcleo duro durante la formación del partido, que al comenzar a crecer amplió sus bases de apoyo. Posteriormente se sumaron otros grupos sindicales además de intelectuales de izquierda y representantes de la teología de la liberación. Desde la transición a la democracia el PT se consolidó como actor de peso en la arena electoral, quedando en el primer o segundo lugar en todas las elecciones presidenciales. Luiz Inácio Lula da Silva (que viene de la Central Única de los Trabajadores, CUT) se convirtió en el líder incuestionable compitiendo en cuatro elecciones presidenciales hasta su triunfo en 2003. El PT conservó la presidencia hasta 2016 cuando Dilma Rousseff vivió un controvertido proceso de *impeachment*.

Uno de los debates fundacionales del partido refiere a la construcción de una organización política para acceder al gobierno en lugar de limitarse a la acción sindical. Otro elemento fuerte fue que desde sus orígenes se distanció del marxismo y los modelos soviético y chino aun-

que también mantuvo una postura crítica frente a los partidos socialdemócratas. La formación del partido se produce en unas dinámicas que muestran que la distinción entre activistas y actores partidarios no se observa en el campo, donde hay mayores interacciones y pertenencias múltiples. Así, aún si la composición de los gobiernos del PT fue en buena medida condicionadas por las alianzas a que conduce el sistema multipartidista, los gobiernos subnacionales se convirtieron en una fuente de provisión de beneficios para sus bases electorales fundamentalmente a través del empleo público a los líderes de las organizaciones y los subsidios (Gómez Bruera, 2015).

Gómez Bruera (2015) señala que en Brasil no se produce un distanciamiento del PT de sus organizaciones afines, sino que la fórmula escogida para mantener esa relación es lo que influye en las dinámicas posteriores. El PT logró asegurar la dimensión social de la gobernabilidad a través de vínculos basados en la provisión de puestos de trabajo para los líderes y la asignación de subsidios estatales masivos. Esto contribuyó a amortiguar las prácticas de protesta entre sus bases de apoyo y más en concreto la Central Única de Trabajadores, el Movimiento Sin Tierra, la Confederación Nacional de Trabajadores Rurales y de la Agricultura y el Movimiento por la vivienda. Durante el gobierno de Lula el *boom* de las commodities permitió acomodar intereses de un amplio rango de grupos simultáneamente, algo que se vio cada vez más limitado cuando esta bonanza comenzó a hacer crisis. Brasil emerge así como un caso muy particular en que el liderazgo de Lula mantiene su relevancia pero a la vez se apoya fuertemente en el partido y sus organizaciones aliadas en una red de articulaciones que desafía la tradicional división entre actores partidarios y actores sociales y consigue amortiguar la conflictividad social en sus bases pero, algo a explorar por futuras investigaciones, genera una gran polarización y rechazo en otros sectores que conduce al 'antipetismo' que aupará al líder de la derecha radical Jair Bolsonaro al gobierno.

3.4. Chile: de la debilidad de los lazos al quiebre de la representación

A diferencia del resto de las izquierdas latinoamericanas, la chilena asumió con reglas establecidas por el régimen dictatorial de Augusto Pi-

nochet, teniendo que lidiar con “enclaves autoritarios” (Garretón, 2010) que condicionaron el funcionamiento del Congreso Nacional, junto con un sistema electoral binominal que restringió la representación, provocando exclusión, oligarquización y desafección política (Alvarado Espina, 2015). Más allá de la dimensión institucional, la Concertación no pudo acercarse a las demandas de la ciudadanía. Como señala Marcelo Mella (2014), la coalición se caracterizó por a) La condición de *insider* o de “reproductor endogámico” de los liderazgos presidenciales, b) la mezcla de continuidad programática y ruptura estratégica, y c) la inclinación al inmovilismo institucional y la desmovilización social.

A partir de 2001 comienzan a tomar mayor visibilidad las protestas en la calle. El malestar social, quedó de manifiesto en la juventud que se movilizó contra del modelo educativo heredado de la dictadura. Si bien la desafección política llevó a muchas personas a la indiferencia electoral dejando de votar⁴, eso no significó necesaria o únicamente apatía política. Las protestas no solo fueron de estudiantes universitarios, antes fue la “revolución pingüina” (de estudiantes de secundarios) en 2006 y le siguieron los movimientos feministas, el movimiento contra las administradoras de Fondos de Pensiones (No más AFP), los indígenas, los ambientalistas y el movimiento por una nueva constitución. La Concertación perdió las elecciones en 2010, cuando triunfó Sebastián Piñera (derecha).

Michelle Bachelet volvió a presentarse como candidata en 2013, ahora desde la coalición Nueva Mayoría que incluía más sectores y obtuvo buenos resultados con una baja participación (41,98 %). El programa, de Bachelet denominado “Chile de Todos” incorporó tres grandes reformas: tributaria, educativa y reemplazo constitucional. Sin embargo, fue poco lo que pudo concretar en relación a sus propias propuestas y mucho menos en relación a las expectativas puestas en su gobierno. Un nuevo giro electoral en 2018 trajo a Sebastián Piñera de vuelta a la presidencia y una mayor acumulación de demandas que terminó por propiciar una salida colectiva: un estallido inédito e inesperado en 2019. Una serie de manifestaciones y respuestas violentas de parte de los cara-

⁴ A partir de 2012 el voto dejó de ser obligatorio.

bineros cambiarían para siempre el escenario político y social chileno. Un nuevo cambio electoral llevó a Gabriel Boric —quien formó parte de las movilizaciones estudiantiles— representando una ampliación de la alianza Apruebo Dignidad hacia la centroizquierda a la presidencia en 2022⁵. El tiempo dirá si la antigua concertación consigue recuperarse y/o si estos cambios conducen a una reformulación de la socialdemocracia con arraigo en la sociedad.

3.5. Ecuador: el personalismo de Correa ahoga y aísla el partido

Alianza País fue creada en 2006 para las presidenciales del mismo año, congregando en aquel momento a muchos actores sociales. Sin embargo, no fue un proyecto creado colectivamente por la articulación de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, lo que marca una diferencia crucial con los casos analizados arriba. Alianza País surge de la iniciativa de Rafael Correa tras su salida del Ministerio de Economía. A la vez, no hubiera alcanzado el gobierno en 2006 sin el apoyo del movimiento indígena y el Movimiento Pachakutik,

Correa sostuvo un papel protagónico que impidió que el partido se fortaleciera y autonomice de su principal promotor mientras a la vez se va distanciando de forma creciente de sus bases sociales. Por ejemplo, la disputa respecto al extractivismo en el Parque Nacional Yasuní —área natural protegida localizada al nororiente de Ecuador, en las provincias de Pastaza y Orellana— enfrentó a los movimientos indígenas y ecologistas con el gobierno y fue uno de los grandes conflictos que terminó por aislar a Correa de sus bases sociales. Violando sus compromisos y campaña, sin realizar la consulta previa obligatoria por mandato constitucional, decidió aumentar la zona de explotación

⁵ Como señala Pamela Figueroa (2022), el gabinete presentado por el presidente Boric fue considerado un acierto político por tres razones. En primer lugar, porque amplía de manera concreta su alianza política hacia el socialismo democrático. En segundo término, porque reconoce el liderazgo femenino al nombrar a una mayoría de mujeres (14 de 24 ministerios). Por último, porque garantiza la diversidad, alejándose de las élites políticas tradicionales del país, con especialistas reconocidos en cada una de las áreas comprometidos con el programa de gobierno.

del petróleo en el área. Como reacción, se conformó el colectivo “ya-sunidos”, que ejercieron la resistencia civil, reuniendo a un conjunto diverso de actores sociales, con gran presencia de la juventud, de movimientos indígenas y de personas por la defensa de la naturaleza y contra el neoextractivismo.

El conflicto entre Correa —que amenazaba con perpetuarse en el poder— y la CONAIE se inició en 2009 se fue agudizando y ampliándose a otros actores, provocando la ruptura con “la calle”, como señala Franklin Ramírez (2019). Correa también se enfrentó al movimiento feminista y amenazó con renunciar a la presidencia si se aprobaba el aborto en caso de violación. Señala Annie Wilkinson (2017) que la estrategia de Correa fue debilitar los movimientos feministas, a veces enfrentándolos directamente, otros apoyando avances moderados de las colectividades LGTB. Siempre dentro de las políticas promovidas por los grupos religiosos conservadores que salieron fortalecido de este período e influyeron fuertemente en el discurso y la política del gobierno. El presidente emitió comentarios y ataques sexistas y homofóbicos, especialmente a través de los enlaces ciudadanos⁶. Este conflicto alejó a mujeres y disidencias. Al igual que el caso venezolano (véase abajo), el gobierno ecuatoriano desdeñó toda mediación con la ciudadanía, partidaria y de las organizaciones sociales (sindicatos, movimientos y ongs). Correa, como Chávez, trataron de conectarse directamente con la población a través de las estrategias comunicativas permanentes, plebiscitando constantemente sus gobiernos. La agenda de concreción de derechos para las mujeres y la población LGTB no fue posible en esos países. En ninguno de los dos se aprobó el matrimonio igualitario, por el contrario, predominó la visión heteronormativa de la familia y no se avanzó en la despenalización en casos de violación. En Ecuador se aprobó recién en 2022.

⁶ Enlace Ciudadano fue un espacio de radio y televisión gubernamental ecuatoriano que se emitió desde el 20 de enero de 2007 hasta el 20 de mayo de 2017 de forma semanal los sábados en la mañana de 10h00 hasta las 14h00 hora local, por 54 emisoras de Ecuador, a través de la televisión estatal Ecuador TV y Gama TV.

3.6. Uruguay: un Frente Amplio institucionalizado y mecanismos de participación que canalizan conflictos

El Frente Amplio (FA) surge en Uruguay en un contexto —década de los setenta— de larga crisis de los partidos tradicionales y crecimiento de sectores y discursos rupturistas. Las y los trabajadores, y estudiantes se movilizaron en un contexto fuertemente represivo y conflictivo, especialmente la Federación de Estudiantes Universitarios de Uruguay (FEUU). También la central sindical se unificó en la Central Nacional de Trabajadores (CNT) en 1966 y adquirió una fuerza que nunca antes había tenido, ellas, junto a otras organizaciones sociales, como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), apoyaron la creación del Frente Amplio. Sin embargo, las organizaciones sociales mantuvieron y mantienen cierta autonomía con relación al Frente Amplio y mecanismos de democracia interna, lo cual conlleva a que la conducción vaya cambiando. Los principales sectores políticos que conformaron la coalición de izquierda se habían presentado a elecciones anteriores, otros eran escindidos de los partidos tradicionales (blancos y colorados) y se crean nuevos grupos. Después del golpe militar y del régimen dictatorial (1973-1984), la coalición de izquierda renovó su propuesta programática y salió —paradójicamente— legitimada y fortalecida. Tabaré Vázquez, electo en 1989 como Intendente de Montevideo, fue el primer presidente de izquierda en Uruguay por la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio.

Un indicador de la tensión se observa en los ejercicios de democracia directa. Si bien a partir del retorno de la democracia, el Frente Amplio y la mayoría de las organizaciones populares tendieron a coincidir —no sin debates y sin diferencias— a partir de que la izquierda accedió al gobierno, las diferencias se hicieron más evidentes. Es por ello que, en algunas iniciativas ciudadanas, el Frente Amplio en su conjunto no acompañó con la recolección de firmas y no llegaron a transformarse en consulta popular. Un ejemplo claro fue la iniciativa ciudadana contra la ley de riego (Lissidini, 2022). La relación con las organizaciones feministas y los colectivos LGTB pasó por distintas etapas, no exenta de conflictos y coyunturas de extrema tensión, especialmente cuando el presidente Tabaré Vázquez vetó en 2006 la ley que despenalizaba el

aborto, pero ni la coalición, ni el vínculo se quebró, aunque tuvo costos políticos. El aborto terminó aprobándose durante el gobierno de José “Pepe” Mujica en 2012⁷. Es decir, predominó un vínculo de apoyo electoral al Frente de buen para de las organizaciones sociales, pero desde la autonomía mutua. Y un dato que consideramos relevante: las organizaciones promovieron la democracia interna, con elecciones regulares de sus dirigentes, así como asambleas y debates. Los mecanismos de democracia interna, tanto en el partido de gobierno como en las organizaciones sociales, contribuyen a la autonomía de cada organización, y en su conjunto contribuyen a aumentar la pluralidad de voces, obligando a los actores a negociar constantemente, no sin conflictos y sin eventuales desprendimientos de grupos que deciden abandonar la coalición o el apoyo a la misma.

3.7. Venezuela: del verticalismo corporativista del PSUV a la autocratización

Hugo Chávez llegó al gobierno en la estela dejada por el ‘Caracazo’ (1989). El ‘Caracazo’ fue un estallido social que surgió como respuesta espontánea y escasamente organizada a la aplicación del aumento del precio de las tarifas de transporte público y el ajuste económico “ortodoxo” anunciado por el gobierno de Carlos Andrés Pérez (contra lo prometido en su campaña electoral). El Poder Ejecutivo respondió con represión, pero a partir de entonces, se registró un creciente protagonismo “de la calle”, de un sinfín de grupos escasamente organizados (empleados públicos, vecinos de los barrios, buhoneros, jubilados) y organizaciones estudiantiles que emplearon mecanismos como los cierres de calles y el disturbio para manifestarse (López Maya, 2002)

Junto a la creciente abstención, los dos intentos golpistas de 1992 fueron las manifestaciones más claras de la decadencia partidaria y la crisis política. Chávez llegó al Gobierno con un abanico de apoyos políticos y sociales auto percibidos como “progresistas” (excepto del Partido

⁷ Un análisis de los avances en términos de derechos de las mujeres y de la población LGTB puede leerse en Johnson, Rodríguez Gustá y Sempol (2020)

Comunista que no dio su apoyo), con un discurso que prometió el retorno del Estado, contra los partidos políticos y a favor de los más pobres. Aunque fue perdiendo parte de esos apoyos, mantuvo un lazo fuerte con los sectores más postergados y empobrecidos del país, especialmente el sector informal a partir de lazos clientelares y fue ampliando sus lazos con los militares con su entrada al gobierno y a los negocios del Estado.

Hasta la fundación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en 2007 el vínculo se crea y recrea en la figura de Chávez y “el pueblo”, pues si bien existen agrupaciones partidarias para cada elección, se arman y desarman. A diferencia del caso argentino, los sindicatos no fueron ni son parte del proyecto chavista, por el contrario, se oponen al mismo desde el inicio. Las organizaciones sociales, como las defensoras de los derechos humanos, que participaron de la redacción de algunos artículos de la Constitución de 1999, no sólo abandonaron el proyecto, sino que pasaron a ser perseguidas por el propio Chávez e incluso algunas de esas personas debieron abandonar el país. A diferencia de todos los casos analizados aquí, las fuerzas armadas se fueron convirtiendo en una central fuente de apoyo del gobierno.

Las organizaciones que forman parte del proyecto fueron creadas por el propio gobierno. Es así que surgieron los “círculos bolivarianos”, por iniciativa del propio Hugo Chávez en el 2001. Como analizan Nelly Arenas y Luis Gómez Calcaño (2005), además de ser portadores del culto a Bolívar, contenían las marcas del autoritarismo militarista, desdeñaban las diferencias sociales y por tanto la democracia liberal. En los hechos, se transformaron en centros para ‘realizar los trámites’ ante el Estado con el fin de lograr la satisfacción de las necesidades de las personas (Arenas y Gómez Calcaño, 2005). Y fueron el germen de los “colectivos”, grupos organizados que defienden la “revolución” de Chávez —algunos armados—, que se dedican a la seguridad, el control y la vigilancia sobre la sociedad. Junto con el aumento de la injerencia de Cuba, de la mano del poder de los militares, estos grupos han adquirido mayor poder en las calles. En definitiva, el caso venezolano se aleja por completo de los demás países. No solo ya no es una democracia, su vínculo con las organizaciones sociales es autocrático.

4. CONCLUSIONES

El foco en este análisis ha estado puesto sobre la tensión entre la institucionalización e independencia del partido y sus vínculos con los movimientos y organizaciones sociales afines. En el análisis de cada caso se puso especial atención al origen del partido. En este sentido, algunos de los partidos analizados estaban institucionalizados desde mucho antes de alcanzar el gobierno (el PJ, el FA, en alguna medida el PT) mientras otros fueron creados para la contienda electoral en la que llegan al gobierno (AP, PSUV)— con un caso intermedio: el MAS que estaba en vías de institucionalizarse y lo consiguió en 2019 al llegar a las elecciones renovando sus candidaturas, tras la crisis que significó el golpe de Estado en 2019. Esto tiene enorme influencia sobre el devenir del partido, no lo determina, pero sí establece un rumbo. Y ahí surge otra diferencia relevante refiere a la importancia del liderazgo. Mientras en Argentina el partido surge de un liderazgo fuerte y se conforma un partido vertical, en Bolivia o Brasil, aun considerando la suma relevancia de los liderazgos de Morales y Lula, el partido mantiene mayor autonomía y debate interno. También, los tipos de liderazgos son diferentes: mientras que Correa y Chávez son outsiders, Lula y Evo Morales son líderes sindicales con fuerte vinculación con sus partidos (PT y MAS respectivamente), los cuales imponen límites a sus respectivos gobiernos. En los casos de Argentina, Chile y Uruguay son *insiders*, con una diferencia importante: en el caso uruguayo surgen de un ejercicio de democracia interna en la coalición de partidos, única en la región y este ejercicio que supone también control sobre el gobierno, se mantiene a lo largo del gobierno. En Argentina, aunque con conflictos internos de gran envergadura, el Partido Justicialista también ejerce presión sobre la persona a cargo de la presidencia (incluso movilizándolo a sus organizaciones afines en la interna partidaria). En el caso chileno, los gobiernos trabajaron a partir de comisiones y comités cuyo eje central estuvo asentado en La Moneda, dado el carácter presidencialista del régimen.

Al observar la relación de los partidos con sus organizaciones afines se puede distinguir distintos modelos. En un extremo, la relación partido-bases se diluye y esto acaba teniendo efectos tanto sobre el apoyo que el partido recibe como en su capacidad de amortiguar conflictos. Es

lo que le habría ocurrido a la centroizquierda chilena pre-estallido y que en alguna medida forma parte del contexto explicativo de la crisis. Chile es en este marco nuestro caso extremo de incapacidad de los partidos y de los gobiernos de interpretar y dar voz y respuesta a las organizaciones sociales en particular y a “la calle” en general. La Concertación gobernó obturando el conflicto que explotó finalmente en octubre de 2019. Las élites gobernantes mantuvieron una autonomía respecto a las organizaciones en aras de mantener una política de consenso que contenía una extrema desigualdad. En el otro extremo aparece el chavismo en Venezuela, en que se combinan el personalismo con la fortaleza del aparato del partido y también de sus organizaciones. Sin embargo, las organizaciones carecen de autonomía y se organizan en un modelo jerárquico en que las bases tienen escasa incidencia en la toma de decisiones.

En Argentina, se podría concluir que durante los gobiernos “kirchneristas” de Néstor y Cristina hubo un fuerte presidencialismo, predominó el discurso amigo-enemigo típico del peronismo, aunque con una impronta progresista, una apelación a la ciudadanía (que no fue acompañada por propuestas de incorporación de mecanismos institucionalizados de participación como se regulan en Uruguay) y un intento de transversalidad. El modo en que opera la relación con sindicatos y movimientos sociales combina unas dinámicas clientelares con estrechas relaciones con sus líderes que sirve como válvula de contención del conflicto. Estas organizaciones a su vez no se alinean como ocurre en Venezuela, lo que también introduce una válvula de contención frente a intentos de concentración de poder (pluralismo por defecto).

El Partido de los Trabajadores en Brasil muestra un origen del partido más cercano al del MAS en Bolivia o al del FA en Uruguay, como proyecto colectivo fuertemente arraigado en sus bases de apoyo y combina a la vez el perfil carismático del liderazgo de Lula. Los gobiernos del PT, como ocurre en Argentina, también consiguen canalizar y amortiguar conflictos con sus bases a partir de este liderazgo y de la provisión de subsidios y empleo para los líderes cívicos vinculados al partido. Abierta queda para futuras investigaciones la cuestión de cuánto puede haber impulsado esta estrategia la polarización y el rechazo al PT por los adversarios políticos que abonaron el triunfo a Jair Bolsonaro.

El MAS en Bolivia mostraría una situación alternativa en que el partido invierte en su propia institucionalización pero no puede o no quiere cooptar a los movimientos que conservan su autonomía. Esto muestra la resistencia del proyecto político que excede a Evo Morales y marca un rumbo al momento de restablecer la democracia en 2020. Este caso muestra, como también el ecuatoriano y el venezolano, que el hiperpresidencialismo, tan caro a América Latina, es uno de los problemas frecuentes de izquierdas que se basan en liderazgos fuertes y los impulsan a costa de la participación ciudadana y de las decisiones en el Congreso. Sin embargo, las salidas fueron muy distintas. Mientras Venezuela se convierte en una dictadura, en Ecuador unas elecciones cambian el ciclo y en Bolivia esto ocurre de forma más conflictiva y violenta, pero recuperando la democracia en el corto plazo.

Uruguay tal vez sea el caso que mejor logró combinar autonomía, participación y representación, aunque no sin conflictos y sin desprendimientos —“salidas” en el sentido de Hirschman— de sectores y personas. En este caso, fueron claves el ejercicio de la democracia interna ya mencionada, así como el ejercicio de la democracia directa, para permitir el ejercicio de la voz.

A modo de cierre, se puede decir que las dinámicas de relación entre gobiernos de izquierda y sus organizaciones sociales afines que aparecen como más prometedoras para sostener la legitimidad y la institucionalidad democrática son aquellas que lejos de un equilibrio estable se basan en una dinámica de negociación y conflicto institucionalizados a partir de los procesos de democracia interna de los partidos y de participación ciudadana.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado Espina, E. (2015). “Exclusión, oligarquización y desafección política. Los efectos del sistema binominal en la democracia chilena. Un análisis contextual de las elecciones parlamentarias (2001-2013)”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIII(22),11-37. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96040292002>
- Anria, S. (2013). “Social Movements, Party Organization, and Populism: Insights from the Bolivian MAS”. *Latin American Politics and Society*, 55 (3), 19-46

- Arenas, Nelly y Gómez Calcaño, Luis. (2005) “Los círculos bolivarianos: el mito de la unidad del pueblo”. *América Latina Hoy*, 39, 167-193. Disponible en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=30803907>
- Bensusán, G. y Subiñas, M. (2014). “Representación e intermediación en el ámbito del trabajo: actores, recursos y estrategias”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59 (220),55-80. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42131173003>
- Castañeda, J. (2006). “Latin America’s Left Turn”. *Foreign Affairs*, 85(3), 28-43. <https://doi.org/10.2307/20031965>
- Del Campo, E., Resina, J. y Welp, Y. (2019). “Crossing the ocean: the influence of the Bolivian MAS on the Spanish Podemos”. En C. Flesher Fominaya y R. Feenstra(eds.), *The Handbook of Contemporary European Social Movements*. Londres; Routledge.
- Figueroa, P. (2022). *Constitutional referendum during the Covid-19 pandemic: the case of Chile*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/constitutional-referendum-during-the-covid-19-pandemic-the-case-of-chile-en.pdf>. Accessed, 10.
- Freidenberg, F. y Suárez-Cao, J. (Eds.) (2014). *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Garretón, R. (2010). “La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales”. *Revista de ciencia política* (Santiago), 30(1), 115-148.
- Gómez Bruera, H. (2015). “Securing Social Governability: Party-Movement Relationships in Lula’s Brazil”. *Journal of Latin American Studies*, 47, 567-593.
- Harten, S. (2007). “¿Hacia un partido “tradicional”? Un análisis del cambio organizativo interno en el Movimiento Al Socialismo (MAS) en Bolivia”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*.
- Johnson, N., Rodríguez Gustá, A.L. y Sempol, D. (2020). “Claves para explicar avances y retrocesos en los derechos de las mujeres y las personas LGBT en Uruguay. Múltiples presiones, resistencia política e inercias estructurales”. En: E. Jay Friedman (comp) *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas. El reclamo de derechos durante la marea rosa*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/pt/20200610052155/Genero-sexualidad-izquierda.pdf>
- Lissidini, A. (2022) “Democracia directa contra déficit democrático: el caso uruguayo”. *Revista Recerca. Revista De Pensament I Anàlisi*. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.6035/recerca.5600>
- López-Maya, M. (2002) *Venezuela después del Caracazo: Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado*. Working Paper # 287 -July. Kellogg Institute. Disponible en: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/287_0.pdf
- Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mair, P. (2013) *Gobernando el vacío*. Madrid: Alianza Editorial

- Malamud, A. (2016). “¿Por qué retrocede la izquierda en América Latina?” En: M. Llerias, Marcelo; A. Malamud y P. Stefanoni. *¿Por qué retrocede la izquierda?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mayorga, F. y Rodríguez, B. (2010). “Nacionalismo e indigenismo en el gobierno del MAS”. *Temas y Debates*, 20. Disponible en: URI: <http://hdl.handle.net/2133/2052>
- Mella, M. (2014). “Propensión coalicional en Chile: un análisis de los casos del Frente Popular, la Unidad Popular y la Concertación de partidos por la democracia”. *CON-fines*, 20, 59-90
- Montero, M.S y Vincent, L. (2013). “Del “peronismo impuro” al “kirchnerismo puro”: la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007)”. *POSTData* 18 (1), 123-157
- Panizza, F. (2009). “Nuevas izquierdas y democracia en América Latina”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86,75-88
- Quiroga, M.V. (2010). “Somos nosotros, somos gobierno. Experiencia de movimientos sociales en Bolivia”. *Revista de Estudios Bolivianos*, 15-17, 264-276.
- Ramírez, F. (2019). “Las masas en octubre. Ecuador y las colisiones de clase”. *NUSO*, 284. Disponible: <https://nuso.org/articulo/las-masas-en-octubre/>
- Rice, R. (2012). *The New Politics of Protest*, Tucson.: The University of Arizona Press.
- Tapia, L. (2012) “Los pueblos de tierras bajas como minoría plural consistente”. En R. Bautista et al. (comps.), *La victoria indígena del TIPNIS*. La Paz: Autodeterminación, 253-295.
- Tarrow, S. (1996). *Power in Movement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Bülow, M. y Bidegain Ponte, G. (2015). “It Takes Two to Tango: Students, Political Parties, and Protest in Chile (2005-2013)”. En P. Almeida y A. Cordero Ulate (eds.), *Handbook of Social Movements across Latin America*. Nueva York: Springer,179-194.
- Warren, M. E. (2017). “A problem-based approach to democratic theory”. *American Political Science Review*, 111(1), 39-53.
- Welp, Y. y Lissidini, A. (2017). “Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia”. *Journal of Bolivian Studies*, 22, 162-190.
- Wilkinson, A. (2017). “La Revolución Ciudadana de Ecuador (2007-2017). Una década perdida para los derechos de las mujeres y la igualdad de género”. En E. Jay Friedman.[et al.], *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas: el reclamo de derechos durante la marea rosa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

LAS ÉLITES (POLÍTICAS) DESDE AMÉRICA LATINA

Benedicte Bull

Universidad de Oslo, Noruega

Francisco Sánchez

Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España

1. INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta, el estudio de las élites en América Latina ha servido no sólo para entender quién gobierna —como diría Dahl (1961)— sino también, y sobre todo, para comprender mejor las relaciones de poder en contextos donde las instituciones, y por ende los Estados, son débiles. Esta aproximación analítica tiene su trabajo seminal en el texto clásico de Lipset y Solari (1967), en el que se plantearon estudiar las élites en contextos donde las instituciones, la burocracia y los partidos políticos de masas eran endebles, a diferencia de otras democracias que funcionaban en gran medida gracias a la fortaleza de estos actores.

En los últimos años, los estudios sobre élites en la región han adquirido una dinámica sin precedentes a nivel teórico, metodológico y empírico. Un reflejo de ello es el aumento de las publicaciones académicas sobre el tema o la formación de grupos y redes internacionales especializadas en el entorno de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) u otras instituciones académicas¹. Una de las principales razones de la revitalización de este campo de investigación es

¹ Como un resultado de ese proceso se ha formado la Red de investigación sobre las Élités de América Latina (RedElites) que agrupa a investigadores que trabajan sobre el tema. En su página web se encuentra información sobre publicaciones recientes, entre otras cosas. Las élites (políticas) desde América Latina 91 (<https://redelites.networksprovidehappiness.com/>)

la de comprender las continuidades que se dan en los patrones de desigualdad económica y política de la región, a pesar de los procesos de democratización y reforma ocurridos a lo largo de la tercera ola de democratización o de los cambios económicos y políticos impulsados por los gobiernos de izquierda, mayoritarios en América Latina durante los primeros lustros del siglo XXI. Analizando las élites se buscan respuestas de por qué los procesos no han ido a más, o el motivo por el cuál, a pesar de dichos procesos, las élites se han mantenido o adaptado para conservar su poder.

Aunque la idea de élites presupone una cierta continuidad y, por ello, muchas veces se ofrece como explicación de las desigualdades la presencia continua de redes opacas de poder y concentración de riqueza, sin embargo, como las propias investigaciones han revelado, hay importantes cambios en la composición, la forma de ejercer influencia y los ejes de acumulación de las élites (Cárdenas et al. 2020 y Robles Rivera, 2010). En este sentido, una de las agendas de investigación más interesante es la que trata de explicar el rol de las nuevas élites en el mantenimiento y reproducción de las estructuras de desigualdad, fenómeno que sucede incluso en élites que llegan al poder cuestionando el statu quo (Bull y Sánchez, 2020). Otros campos importantes de investigación incluyen el tema de la captura del estado por parte de élites (Crabtree y Durand, 2017; Fuentes Knight, 2022; Nercesian, 2020 y Waxenecker, 2018), o el análisis del rol de las élites en la construcción del Estado (Centeno, 2002; Flores-Macias, 2022; Kurtz, 2013; Kurtz y Schrank, 2012 y Soifer, 2015). También se han revitalizado los estudios sobre élites inspirados en la literatura que explica el surgimiento y consolidación de los sistemas democráticos gracias a una serie de pactos y acuerdos de élites, enfoque que parte del supuesto de que éstas tienen una fuerte influencia en el diseño y desarrollo de los sistemas políticos (Karl y Schmitter, 1993; Morlino, 1985; O'Donnell y Schmitter, 1986). Esta visión se complementa desde las teorías de la cultura política que señalan que el incremento de los valores democráticos es una fuerza social que fortalece la élite (Inglehart y Welzel, 2006), aunque uno de los problemas para la consolidación del régimen democrático en la región está en el respaldo que aún mantienen las opciones autoritarias (Bohigues, 2021).

Con el afán de ir más allá, este capítulo se inicia con una propuesta instrumental del concepto de élites y una taxonomía que pretende ordenar los diversos enfoques de análisis. En las siguientes secciones se desarrolla el uso del concepto de élite para explicar distintos procesos políticos ocurridos en la región. El punto de partida aquí es un análisis sobre el rol de las élites en América Latina a partir de una definición “basada en recursos”. Desde esa óptica, las élites no emergen solo del capital económico y las instituciones políticas, sino también del dominio de otros elementos como el aparato de violencia y control, los símbolos o el conocimiento. Se entiende además que puede haber una superposición, siendo la combinación del control sobre varios recursos, durante un cierto período de tiempo, lo que determina si los grupos se establecen como élites (Bull, 2014). Después, respetando cierto orden cronológico, se revisan las explicaciones que se han dado a la formación de los Estados en América Latina desde la teoría de las élites para, a continuación, describir cómo se ha usado este marco teórico a fin de comprender procesos políticos contemporáneos, como el populismo y el giro a la izquierda de inicios del siglo XXI. Ambos procesos tienen el particular interés de que, por formar parte de su naturaleza el cuestionamiento del orden establecido, cuestionan también el papel de las élites. Antes de concluir, a partir de la idea de la profesionalización de la política, se recurre a algunos desarrollos acerca de los rasgos individuales de las élites y cómo estos contribuyen a su pertenencia al grupo de poder y a su mantenimiento en el mismo.

2. ¿QUÉ ES UNA ÉLITE?

Frecuentemente, las élites son identificadas como grupos de personas que ocupan posiciones importantes en organizaciones de poder, y por ende son capaces de afectar a los resultados de la política nacional de manera regular y sustancial (Higley y Gunther, 1992). Sin embargo, con esta definición se pierden de la perspectiva grupos que debido, por ejemplo, a su control de recursos económicos son influyentes, sin ocupar posiciones formales de poder. Por ello, aquí se define como élite a grupos de individuos que, debido a su control sobre los recursos

económicos, políticos, coercitivos, sociales, naturales, organizativos y/o simbólicos (experiencia/conocimiento) se encuentran en una posición privilegiada para influir de manera formal o informal en las organizaciones y las prácticas institucionales (Bull, 2014). Esta opción conceptual y teórica es más dinámica, al permitir la inclusión, como parte de las élites, de un amplio número de grupos, lo que proporciona un análisis más exhaustivo y preciso sobre cómo operan las relaciones de poder y la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, si se quiere estudiar por ejemplo la explotación de recursos naturales de un determinado país, se tendría que plantear un plan de investigación que prevea analizar las élites empresariales locales y transnacionales que controlan los recursos industriales y económicos, lo que incluiría al capital y su entramado institucional a través de bancos o financieras. Otro grupo por analizar sería el de quienes controlan los recursos naturales en sí, es decir, la tierra, los hidrocarburos, el agua, entre otros, éstos también pueden ser locales y/o transnacionales. Ahora bien, en este caso, ese poder sobre los bienes naturales depende a su vez de que manejen de forma directa o en alianza con otros grupos, recursos políticos y organizativos, pues se trata de un sector que depende de regulaciones en gran medida. Por ello, y continuando con el argumento, sería necesario también incluir en el estudio a los tecnócratas o personas del gobierno.

Siguiendo con el ejemplo, además de los sectores directamente relacionados con el proceso en sí, en la hipotética investigación que aquí se plantea hay otros grupos políticos y sociales que, sin estar directamente relacionados con la explotación de los bienes naturales, tienen una participación que puede ser determinante. En este sentido, habría que incluir a los grupos que forman la cúspide de las instituciones políticas —poderes ejecutivo, legislativo y judicial— en tanto en cuanto manejan la regulación; y, por el lado de la sociedad deberían tomarse en cuenta a las élites de los medios de comunicación que controlan el flujo de información y conocimiento; a las élites intelectuales y científicas; o a las ONG's, sectores que podrían facilitar o no la explotación mediante campañas de movilización de la opinión pública.

Como se puede ver en el ejercicio anterior, el enfoque basado en los recursos tiene la ventaja de centrarse directamente, a la vez que de forma plural, en los grupos que influyen en las decisiones y las prácticas de la toma de decisiones, pues se trata de una visión amplia de las élites que busca identificar a los grupos que controlan la multiplicidad de recursos necesarios para tomar, o bloquear, una decisión. Pero no todos los estudios sobre élites las definen (Smith, 2006; Woods, 1998), pues se trata de un concepto que tiene implícita la idea de grupo de poder —y a veces con ello es suficiente—, además, se trata de un concepto de carácter polisémico que ha ido variando en función del contexto y el tiempo. Así por ejemplo, Putnam (1976) puso más énfasis en explicar las élites señalando que no se trata de estudiar las élites a través de las transformaciones sociales sino más bien de lo contrario, es decir, de conocer a las élites resultantes de los procesos, para entender a los mismos, hipótesis que Best y Cotta (2000) retomaron en el estudio de 150 años de parlamentarios o el trabajo de Barragán et al. (2020) para América Latina. Putnam (1976) también planteó la diferencia que retoma Hoffmann-Langue (2009) al plantear que metodológicamente se puede identificar a las élites desde lo reputacional, lo decisional y lo posicional. La primera tiene que ver con detectar quién tiene el poder; la segunda con detectar a las personas que toman las decisiones y la última asume que las élites lo son por la posición que ocupen en las instituciones que tienen poder.

Para presentar las principales perspectivas que se han usado en el estudio de las élites en América Latina, se toma la clasificación hecha por Bull (2014) que los agrupa en tres grandes enfoques: el de economía política estructural, el de la escuela italiana y el institucional. El primero, que tiene una visión más economicista puede incluir elementos teóricos del marxismo en ocasiones y define a las élites en función de la relación con el capital y los medios de producción. Ha sido el enfoque dominante en los estudios sobre las élites en América Latina que buscan explicar las desigualdades y la división de clases en la sociedad. Como ejemplos se pueden citar los trabajos de Hershberg y Perez Sáinz (2014) sobre las élites y la configuración de poder en Centroamérica o el Meza (2008) que está centrado en el caso de Honduras.

En este enfoque el término *élite* se suele utilizar de forma indistinta por “clases altas”, en contraposición con “clases populares” que serían la “no *élite*”. Otra tendencia entre las personas que siguen esta perspectiva es la de dar por sentado que las *élites* son los círculos empresariales, terratenientes y políticos que pueden actuar en estrechas alianzas con las *élites* político-económicas nacionales y/o las de otros países formando una red internacional. En esta línea estarían, por ejemplo, los trabajos de sociológica histórica que tratan sobre el papel de las *élites* terratenientes y sus relaciones con el capital industrial (Paige, 1999; Torres-Rivas, 1989) o, desde una visión más estructural de los procesos, se puede citar el trabajo de Conaghan (1988) que analiza el fortalecimiento económico y político de los industriales ecuatorianos gracias al acceso a recursos estatales que tuvieron por sus vínculos con el gobierno civil y la dictadura militar de finales de la década de 1970. Entre las investigaciones más actuales que encajan en este enfoque, también estarían trabajos como el de Cardenas (2015) que usa metodologías más sofisticadas, como el análisis de redes, para determinar que las *élites* empresariales de América Latina no están interconectadas a nivel transnacional.

En la misma línea también estarían los trabajos que estudian el rol de las *élites* en función de su relación con el capital, su propiedad y su papel en la economía capitalista a nivel global y/o regional como los de Robinson (2003) y Segovia (2006) sobre estos procesos en Centroamérica o el de Robles Rivera y Voorend (2012) que también estudia esta parte de América con énfasis en el papel de las *élites* vinculadas a los medios de comunicación y la penetración del modelo económico en un contexto que ellos denominan de la globalización neoliberal.

Agrupados bajo la etiqueta genérica de “escuela italiana” estarían los trabajos que dan cuerpo al segundo grupo, al que también se podría denominar enfoque basado en recursos, y que parten del núcleo de los estudios clásicos sobre *élites* que tienen sus raíces en los escritos de Mosca (1939); Michels (1962) y Pareto (1997). Se caracterizan por identificar a las *élites* en función de su influencia en la política, en la sociedad y por el control que tienen sobre diferentes recursos. Es el enfoque dominante en los estudios sobre las *élites* en América Latina, donde el concepto se ha adaptado a una visión que explica mejor las estructuras de la región —así, por ejemplo, Wolf (2010:212) ha adaptado el concepto para poner

más énfasis en las desigualdades— y las definen como un grupo distinto, dentro de una sociedad, que goza de un estatus privilegiado y ejerce un control decisivo sobre la organización de ésta.

El enfoque basado en los recursos se diferencia de los basados en la clase social en que estos últimos vinculan el dominio de las élites principalmente al control del capital económico —la infraestructura en términos marxistas— mientras que los seguidores de la “escuela italiana” consideran que las élites pueden surgir del control de varios tipos de recursos, posiblemente superpuestos, que pueden incluir recursos organizativos (control sobre las organizaciones), recursos políticos (apoyo público), recursos simbólicos (conocimiento y capacidad para manipular símbolos y discursos) y recursos personales (como carisma, tiempo, motivación y energía) (Etzioni-Halevy, 1997). Dentro de esta tendencia, Solimano y Avanzini (2012) incluyen en su estudio de la circulación de las élites transnacionales tres élites diferentes, aunque advierten también de que éstas pueden solaparse: la “élite del conocimiento”, la “élite empresarial” y la “élite política”. En esta línea también podrían encajar el trabajo de Bull y Aguilar-Støen (2014) sobre política medioambiental en América Latina durante los gobiernos de izquierda.

El último enfoque de esta taxonomía es el institucional, que agruparía aquellos trabajos que entienden las élites, siguiendo la definición de Mills (1956), como los grupos que pueblan los “esqueletos superiores” de las instituciones sociales y políticas importantes. Para este autor, la élite del poder está compuesta por personas cuyas posiciones les permiten trascender los entornos ordinarios de los hombres y mujeres corrientes, pudiendo tomar decisiones que tienen consecuencias importantes para el conjunto. En este enfoque se basó el ya clásico estudio sobre las élites latinoamericanas de Lipset y Solari (1967), aunque ampliaba la definición de Mills en lo que tenía que ver con las instituciones al centrarse además en las estructuras sociales. En ese trabajo se define a las élites como las personas que en la sociedad ocupan posiciones en la cima de las estructuras clave, es decir, las posiciones más altas en la economía, el gobierno, el ejército, la política, la religión, las organizaciones de masas, la educación y la profesión, concepto a partir del cual estudiaron los valores, las habilidades y las capacidades de las élites políticas, económicas, militares y laborales (Lipset y Solari, 1967: 7). En ese momento

en que los trabajos estaban centrados en los Estados y los actores tradicionales, ellos justificaron centrar su trabajo en las élites por el impacto en la toma de decisiones que éstas tienen en los países en desarrollo —como los latinoamericanos— en ausencia de las limitaciones de las burocracias a gran escala y de la presión política de las masas, como las que se encuentran en las sociedades “modernas”.

Este enfoque institucional suele ser el más habitual en los estudios sobre las élites burocráticas y tecnocráticas. Como ejemplos se pueden citar los trabajos de Ai Camp (2002) sobre México o el de Joignantand y Güell (2011) sobre Chile. En esta línea, también estarían estudios como el de Montecinos (1996) que en lugar de centrarse en casos nacionales se enfoca en un actor político y/o profesional, el de los economistas en los procesos de políticas públicas. Mención aparte merece el proyecto *Élites Latinoamericanas* de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL) que, desde el año 1994, viene realizando encuestas de manera periódica a los parlamentarios de dieciocho países de la región con el fin de conocer cómo son y cómo se comportan, qué tienen en común y qué les diferencia tanto ideológica como programáticamente. Para la obtención de información, PELA-USAL utiliza un cuestionario estándar adaptado a los distintos países y, de entre los muchos trabajos que se han hecho a partir de estos datos, cabe citar los compilados de Alcántara (Ed.) (2008) y Alcántara, García y Rivas (2020) que incluyen capítulos que reflejan las distintas líneas de investigación del proyecto.

Cabe señalar que, en comparación con el enfoque institucional, el basado en los recursos ofrece una imagen más completa de las élites y los procesos, ya que es evidente que no sólo los titulares de determinados cargos pueden influir en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, ofrece un modelo que permite ver cómo ganan terreno determinados grupos que controlan la organización del conocimiento o que adquieren capacidad de intervención a partir de sus recursos personales y sus redes.

Para terminar esta sección, se quiere dejar constancia de que esta propuesta de taxonomía y los trabajos que se citan, así como los ejemplos que ilustran la exposición, no pretenden ser una revisión exhaustiva de la literatura sobre élites, sino más bien una forma de organizar

los enfoques más usados en la región para ofrecer una introducción a la literatura sobre las élites en América Latina.

3. LAS ÉLITES Y LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS EN AMÉRICA LATINA

Una vía para explicar la debilidad o la fortaleza de los Estados latinoamericanos es la de analizar el papel de las élites en su formación. Costa Rica y Uruguay casi siempre se mencionan como ejemplos exitosos de acuerdos entre élites que se comprometen a fortalecer las instituciones estatales y los mecanismos de representación como salida a los enfrentamientos entre grupos: Pero la lista de fracasos es extensa, a pesar de que, desde el nacimiento de los distintos países, la corriente que más contribuyó a los iniciales proyectos de construcción estatal en América Latina fue el liberalismo político y el constitucionalismo liberal. Las ideas de dicha corriente, preponderante entre las élites políticas, militares e intelectuales que dirigieron los procesos de “state building” de la región, dieron soporte a la emergencia del Estado central —frente a la autonomía regional—, la inserción de las economías en el sistema capitalista global y el rol del Estado en la formación de ciudadanos para contribuir a los objetivos de orden y progreso (Mahoney, 2001; Thompson, 2002).

Como resulta evidente, los resultados de este proceso no fueron homogéneos. Quizá el fallo principal estuviese en que durante esos momentos iniciales primó una lógica de suma cero, cuando al ser procesos que se soportan básicamente en el consenso, más bien hubiera sido necesaria la inclusión de, al menos, la mayoría de los jugadores de veto con el fin de que no sabotearan el proceso. Al tratarse de un texto sobre élites, no se analizará en profundidad la exclusión de la mayoría de la población por motivos raciales o económicos como una de las razones para explicar el fracaso de los Estados de la región, pero no se quería dejar de mencionarlo.

La literatura sobre la construcción del Estado latinoamericano (Flores-Macias, 2022; Kurz, 2013 y Soifer, 2015) enfatiza que las relaciones entre las élites y sus decisiones fortalecen o debilitan las instituciones es-

tatales tal y como las entiende Centeno (2002), es decir, como el núcleo permanente de la autoridad política sobre el cual se construyen y del cual dependen los regímenes. Las élites y sus decisiones afectan sobre todo a la centralización del poder en el Estado, la habilidad para extraer recursos de la sociedad y la constitución del monopolio sobre la violencia legítima. Estos elementos sobre los que actúan directamente las élites son una especie de prerrequisitos para que un Estado emerja y, a su vez, desarrolle funciones distributivas y cree un sentido de comunidad y ciudadanía integradas.

En las visiones más pesimistas sobre el papel de las élites en la historia de la formación de los Estados, tenemos trabajos como el de Kurtz (2013) que es muy escéptico sobre las intenciones de las élites en lo referente a la formación de los Estados. Señala que éstas realizarán inversiones costosas en instituciones centrales si tienen una certeza razonable de que los frutos de esas inversiones les beneficiarán sobre todo a ellas; también que las élites económicas confían en el control local sobre el aparato coercitivo oficial más que en el Estado central.

Según los enfoques “belicistas” de la formación de los Estados — aquellos que siguen a Max Weber y Charles Tilly— las guerras favorecieron la formación de los Estados al centralizar el poder y el control de los recursos, creando a la vez una burocracia que la gestione. En el caso de América Latina esta hipótesis no funciona muy bien, pues las guerras fallaron en conducir a la centralización del poder y en unificar a las élites, en gran medida porque las guerras no eran contra otros países sino dentro de los países. Aunque las élites latinoamericanas compartían el miedo común al “enemigo de abajo” (grupos subalternos no-blancos), las divisiones entre liberales y conservadores o centralistas y federalistas, entre otros, hicieron que el Estado no fuera capaz de imponer la unidad interna requerida para el proceso de extracción de recursos y gestión centralizada de los mismos. Es así como, por ejemplo, los capitalistas rurales invirtieron en milicias locales, de las que se fiaban, en lugar de invertir en un estado nacional que les brindase protección, pues no se fiaban del “centro” (Centeno, 2002).

En este plano, la geografía es una dimensión específica que dividió a las élites latinoamericanas. Como señala Soifer (2015: 35) la voluntad

de las élites para contribuir a los bienes públicos está correlacionada con la proximidad a ellos, por eso las élites regionales fuertes pueden ser compatibles con la provisión de bienes públicos locales, pero este no constituye un contexto propicio para la construcción de un poder estatal nacional. Esta hipótesis resulta evidente si analizamos los conflictos durante el proceso de formación de Argentina o las actuales divisiones entre la costa y sierra ecuatoriana o la región de la “media luna” y el altiplano boliviano. Knight (2002) va más allá y, a partir de su trabajo sobre México, sostiene que la oposición regional debilita los Estados, incluso en los casos en que ésta no desafía directamente la autoridad central.

Los análisis sobre la formación de los Estados y el papel de las élites de inspiración marxista consideran la evolución del Estado como una función del modo de producción capitalista que los sostiene. Así, por ejemplo, Thwaites Rey (2012) equipara las élites con las clases capitalistas y considera el Estado como una función de la economía más que como una institución diferenciada en términos de sus fortalezas, su presencia a través del territorio y la calidad de la Administración Pública. A las élites no se les asigna una gran capacidad de agencia y asumen más bien que se comportan de acuerdo con las estructuras económicas de las que son parte. Aunque exista una separación funcional entre las clases capitalistas y las élites estatales, para este tipo de literatura, éstas últimas servirían a los intereses de las primeras porque los que administran el aparato estatal dependen del mantenimiento de la actividad económica que está ampliamente determinada por la inversión privada en las economías capitalistas (Block, 1977).

Las diferencias en la presencia y fortaleza de los Estados en Latinoamérica han sido explicadas en función de los procesos de incorporación a la economía global, colonización y esferas de acumulación (Boron, 1995). Los cambios contemporáneos de los Estados latinoamericanos se explicarían por la “desnacionalización” y la “desterritorialización” que han provocado variaciones en sus formas, pero no en sus propósitos (Moncayo, 2012; Robinson, 2010), por ello, los Estados no son “débiles” sino que han canalizado sus fuerzas más bien en funciones específicas que dan soporte a la expansión del capitalismo global. Aunque, como señala Teubal (2004) a propósito del proceso argentino, la incorporación dentro de las economías capitalistas internacionales ha dado como resultado Estados neo-

coloniales que privilegian el capital extranjero, pero que sí cuentan con aliados domésticos en forma de “burguesías nacionales” que, en términos políticos, también han desarrollado sus fuerzas contrahegemónicas.

Uno de los límites analíticos de este tipo de literatura está en que no diferencia el papel de las élites en función de los diferentes proyectos de construcción del Estado que puedan adoptar, por eso, una de las críticas que se puede hacer a esta tendencia es que los conflictos entre grupos de élite basados en la competencia comercial, la ubicación geográfica, los feudos familiares o las diferencias ideológicas generalmente son minimizados mientras las diferencias generales entre agroexportadores, terratenientes, industriales y el capital financiero son magnificadas.

Otra línea de trabajo en la relación entre élites y Estado es la que trata sobre la cuestión de la autonomía relativa de este último respecto a la estructura económica. Parten del supuesto weberiano de que la burocracia estatal es —además de un subproducto del capitalismo— la forma más eficaz de poder legítimo y la fuente del surgimiento de toda una nueva clase, por ello buscan comprender la estructura y el poder de la burocracia ya que el propio demos es una masa informe que nunca “gobierna” asociaciones mayores, sino que es gobernada (Weber, 1964). Esta afirmación ha llevado a que las burocracias, su espíritu de cuerpo y la gestión del conocimiento hayan inspirado el estudio de las élites tecnocráticas en América (véanse los trabajos ya citados de Montecinos, 1996; Ai Camp, 2002; Joignant y Güell, 2011).

Aunque nunca son autónomas del poder estatal, se consideran un instrumento de poder superior con un alto grado de dinámica autónoma que está por encima de cualquier forma de acción colectiva. En este sentido, como se verá más adelante cuando se hable de élites y populismo, uno de los dilemas de las nuevas fuerzas políticas que adquieren poder formal en un aparato estatal es que, mientras la burocracia puede obstaculizar un cambio de políticas y prácticas, son a la vez un instrumento necesario para promulgar, aplicar y hacer cumplir sus propuestas de políticas públicas y, por lo tanto, deben contar con ellas. Un ejemplo de este tipo de enfoque se puede ver en el trabajo de Sánchez y Polga (2019) sobre Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa.

A manera de conclusión de esta sección, se retoma la sistematización de la literatura sobre las élites en la construcción del Estado en América Latina realizada por Bull (2020) para afirmar que la voluntad de las élites para invertir en las instituciones estatales históricamente depende de 1) la división o unidad inicial de las élites; 2) el nivel en que sus actividades económicas demandan bienes públicos o requieren el involucramiento del Estado para dominar a los subordinados; 3) las ideas dominantes sobre lo que es y debería ser el estado; y, 4) su inserción en la economía global. De todas maneras, la mayoría de la literatura sobre élites y construcción del estado está relacionada con un periodo en el cual las élites pueden significar cosas muy diferentes, como se indicó en la introducción, y es preciso tener en cuenta los contextos para entenderlas de mejor forma.

4. EL PAPEL DE LAS ÉLITES EN ALGUNOS PROCESOS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS DE AMÉRICA LATINA

La teoría de las élites también se ha usado para explicar procesos políticos contemporáneos de la región y no solo procesos históricos como la formación de los Estados. En este sentido, y en línea con la necesidad de tener en cuenta los contextos, en la siguiente sección se presentarán ejemplos recientes centrados en dos procesos de relevancia en la región. En primer lugar, se plantea la relación entre élites y populismo para, en segundo lugar, explicar cómo se ha usado el marco teórico que sirve de base a este trabajo para analizar el ciclo del boom de las materias primas y la hegemonía de los gobiernos de izquierda de inicios del siglo XXI.

En los estudios sobre populismo se insiste mucho en el antielitismo del líder populista y de su movimiento, pero no se explica cuál es la relación del líder populista con la élite que necesariamente gobernará con él. A pesar de definirse desde el cuestionamiento a las élites, el populismo no cuenta con una consistente teoría de las élites, aunque sí cuenta con sólidos aportes como el de Di Tella (1965). Es más, Germani (1968) sentó tempranamente las bases para todo un corpus teórico que ve el populismo como la relación entre un líder y la masa en el que no había

mucho lugar para las élites y otros elementos que intermedian esta relación o hacen posible el gobierno del populista sobre su pueblo.

En los estudios sobre populismo se insiste mucho en el antielitismo del líder populista y de su movimiento, pero no se explica cuál es la relación de ese líder populista con la élite que necesariamente gobernará con él. Es más, Germani (1968) sentó tempranamente las bases para todo un corpus teórico que ve el populismo como la relación entre un líder y la masa donde no habría mucho lugar para las élites y otros elementos que intermediarían esta relación o hicieran posible el gobierno del populista sobre su pueblo.

Di Tella (1965) usa la idea de incongruencia de estatus (Bendix y Lipset, 1972) para explicar el populismo desde la aparición de “élites incongruentes”, es decir, colectivos cuyo poder político no se correspondería con los recursos acumulados en distintos campos, que se suman a una alianza interclasista que aúpa la salida populista como forma de romper con un establishment que los excluye. Esto lo explica señalando que existen élites cuyo acceso al poder político es limitado e “incongruente” con los recursos económicos, sociales o de otro tipo que poseen y que buscan cambiar esa situación sumándose a una coalición conformadora de un movimiento político que plantea cambios en el statu quo. Para el auto, las “élites incongruentes” y las masas movilizadas serían el resultado de la “revolución de aspiraciones” que genera una ideología y un estado emocional de entusiasmo colectivo que facilita la comunicación entre líderes y seguidores.

El importante aporte de Di Tella explica bien el momento previo y el apareamiento del populismo, pero no da cuenta del surgimiento de nuevas élites en su seno o la relación de éstas con el líder populista. Las teorías del populismo han dado a las élites connotaciones principalmente negativas, lo que implica rechazarlas tácitamente, incluyendo la posibilidad (o realidad) de que pueda surgir una “élite populista”. Sin embargo, la relación entre líderes y élites es crucial para entender el desarrollo de los diferentes populismos. De hecho, desde los estudios clásicos de la “escuela italiana” que se mencionaron anteriormente, se sabe que las élites se establecerán en cualquier organización y que ningún líder puede mantener el poder a lo largo del tiempo sin contar con un

grupo de respaldo, ya obtenga el estatus de élite por su posición en una institución estatal, militar o en organizaciones económicas o sociales fuera del Estado.

En definitiva, aunque los regímenes populistas sean personalistas, siempre necesitarán de una élite para gobernar. Por eso la relación con las élites es crucial para entender cómo evolucionan los regímenes populistas durante su proceso de llegada y permanencia, o no, en el poder, pues, en primer lugar, la existencia de élites incongruentes, es decir, aquellas que han acumulado recursos, pero no poder político, es condición necesaria para el surgimiento de los movimientos populistas, mientras que, en un segundo momento, los líderes y movimientos populistas dependen del apoyo de las élites existentes o de generar nuevas

Recuperando este debate, la aportación de Bull y Sánchez (2020) plantea que se da un segundo momento en el que se forman unas “élites alternativas” que se convierten en hegemónicas, es decir, grupos vinculados a los populistas y su nuevo régimen que remplazarán a las viejas élites tradicionales como factor de estabilidad y supervivencia de los regímenes. Para ello comparan a los presidentes Chávez y Correa y su estrategia deliberada para rodearse de nuevas élites. El primero tuvo éxito en la construcción de élites alternativas, luego de su choque frontal con las preexistentes, mientras Correa naufragó en su intento de construir una élite tecnocrática y un partido que actuaran como su élite alternativa, aunque provocó un shock institucional que le permitió la renovación de la élite legislativa (Sánchez, 2022) y que se rodeó de ministros y tecnócratas que no venían de las élites tradicionales (Basabe-Serrano et al., 2018; Wolff, 2018) el fracaso de debió a que ni la élite ni el partido desarrollaron autonomía y dependían del poder de Correa y de su supervivencia como líder. A mayores, también era imprescindible el acceso a unos recursos públicos que se perdieron con la crisis de los precios del petróleo. La falta de continuidad de la “Revolución Ciudadana” demuestra que las posibilidades de que el movimiento populista permanezca si el líder desaparece son mayores si se cuenta con una élite alternativa. El caso contrario es el chavismo que, con su “mala salud de hierro”, sobrevive a través de un movimiento político cada vez más autoritario bajo el liderazgo de Maduro a la cabeza de una nueva coalición dominante.

Además de poder estudiarse como casos de populismos, los gobiernos de Correa y Chávez forman parte del grupo de gobiernos que se beneficiaron del boom de las materias primas (Sánchez y García Montero, 2019). El arribo de los gobiernos de la llamada “marea rosa” (Panizza, 2009) implicó también hacer más efectiva la representación de nuevos sectores y grupos en la estructura de poder político, procesos que han contribuido también a la creación de nuevas élites, las mismas que difieren significativamente entre los países y que han impulsado distintos modelos de desarrollo y de relaciones con las instituciones.

Los partidos y los movimientos sociales que llevaron al poder a los gobiernos de centroizquierda están enraizados en trayectorias históricas distintas (Levitsky y Roberts, 2011), dependiendo el tipo de interrupción de las limitaciones de recursos y de la encontrada por parte de las antiguas élites socioeconómicas y políticas, a lo que se suma capacidad de crear nuevas élites que controlen los recursos que se liberan, como demuestran Bull y Sánchez (2020) en el texto antes citado para explicar la relación entre élites y populismo, o el artículo de Wolff (2018) que analiza la Bolivia del MAS. Además de los efectos estructurales que se vienen señalando, durante ese proceso también se fueron formando nuevas élites económicas en varios países, siendo lo ocurrido en Venezuela el caso que más llama la atención (Mancillo Blanco, 2022), aunque también ha pasado en países más pequeños como El Salvador y Nicaragua (Carrión Fonseca, 2012; Lemus, 2014).

La literatura coincide en que, además de las reformas institucionales y la voluntad de transformación, hay elementos adicionales que facilitan el cambio y potencian otros procesos. En este sentido, no cabe duda de que el boom de las materias primas y los cambios en la economía mundial generados por el aumento de la demanda y de los precios de las materias primas combinadas con el ascenso de China como gran potencia económica han sido en factor trascendental en este aspecto. Un ejemplo de análisis integral de los procesos ocurridos en un país durante el período analizado se puede ver en el libro de Sánchez y Pachano (2020) en el que, entre otros, hay capítulos dedicados a los cambios económicos y políticos combinados con otros que estudian los cambios de las élites indígenas ecuatorianas provocados por la acción gubernamental (Martínez Novo, 2020).

Aparte del efecto económico propiamente dicho, el nuevo escenario económico antes mencionado aumentó el “espacio político” de los países de América Latina, haciéndolos menos dependientes de los mercados y las fuentes de capital que tienden a poner condiciones a sus préstamos o al acceso al mercado (como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Estados Unidos). Esta situación estimuló una creciente actividad en términos del establecimiento de nuevos mecanismos y organizaciones de integración como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que tuvieron como objetivo ofrecer una alternativa a los mecanismos de integración y participación en los ámbitos internacionales de las viejas élites. Este proceso organizativo se complementó con procesos simbólicos como el nombramiento de indígenas o afrodescendientes en cargos del servicio exterior.

5. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ÉLITE POLÍTICA

Otra forma de estudiar las élites es centrándose en las características individuales de sus integrantes en lugar de en aquellas que tienen como grupo. Se trata de un enfoque que ha ido ganando relevancia debido a que, en las democracias representativas, dedicarse a la política ha pasado de ser esa especie de vocación de la que nos hablaba Weber para convertirse en una profesión. Este cambio ocurrido en la élite política lo explica muy bien la teoría de partidos desde el paso de los partidos de masas (Duverger, 1992) —llenos de políticos vocacionales— al partido cartel definido por Mair y Katz (2004) o al partido profesional electoral conceptualizado por Panebianco (1990).

Siguiendo a Alcántara (2012), un profesional de la política sería la persona que se dedica a ella gracias a un proceso selectivo, o de designación por parte de otros que han sido elegidos —los asesores, por ejemplo—, o que trabaja en instancias políticas como son los partidos o similares. Desde el punto de vista de los recursos, poseería un nivel de conocimientos útiles para el desempeño de su labor que le vienen de una formación específica y de la acumulación de experiencia. Para el autor, en todo político está presente una vocación que le lleva a actuar

en la vida pública con la intención de que su acción sea transformar o conservar el statu quo; pero esa vocación, a la larga, se convierte en la forma a través de la cual recibe una remuneración con la que cubrir sus gastos vitales debido a que se dedica a tiempo completo a la política.

En este sentido, cabe preguntarse ¿qué consecuencias puede tener el hecho de que la élite política se haya profesionalizado? Si la comparamos con otras élites, como por ejemplo es el caso de los empresarios, eso no debería sorprendernos; pero, en lo que a los políticos se refiere, hay al menos dos elementos a tomar en cuenta. Por un lado, estaría el problema de que pudiese desvirtuarse el gobierno representativo y electivo si se elige, sobre todo, de entre un grupo de profesionales de la política que tienen incentivos para bloquear el acceso a otras personas, que quieran ingresar en la política activa, al ver en riesgo sus puestos de trabajo. El otro factor relevante, desde el punto de vista de la teoría de las élites, está en la vieja pregunta —ya abordada por Aristóteles en el siglo III a. C. en *La Política*— sobre la influencia que tienen los rasgos de los gobernantes, de las élites, en el desempeño del régimen político.

Ya sea desde el punto de vista de la calidad de las personas que integran las élites como profesionales de la política, ya sea desde otros aspectos como la posibilidad de acceso o no al grupo, las investigaciones que trabajan sobre esa agenda acaban estudiando una serie de características socioeconómicas que teóricamente potenciarían el control de recursos —entendidos en el sentido muy amplio que aquí se utiliza— que hace que una persona sea parte de las élites. Se trata de un tema que fue planteado por la “Escuela Italiana”, cuando Mosca (1984:115) sostuvo que el acceso a la clase política estaba favorecido por distintas cualidades ligadas al contexto histórico. Este aspecto se ha completado con preguntas como las que se hicieron Putnam (1976) y Aberbach et al. (1983) sobre los modelos de acceso a la élite política, y las respuestas permiten indicar que hay dos grandes modelos: la plutocracia y la meritocracia, que pueden funcionar de forma separada, alternativa o simultánea; pero que, para entenderlos, hay que estudiar a los individuos y sus trayectorias vitales.

Si se pone el foco en el campo de la élite política, donde más se ha usado el perfil político, social y económico de una persona como varia-

ble independiente ha sido en los estudios sobre carreras políticas. Hibbing (1999) indica que a través del estudio de las carreras políticas sería posible determinar si hay generalidades a partir de las cuales se podrían perfilar los políticos de calidad y cómo estos elementos sirven para ser electos o reelectos. Este modelo sirvió a Llanos y Sánchez (2006), por ejemplo, para estudiar las carreras de los senadores del Cono Sur y determinar distintos patrones y trayectorias en función de los países. En una línea similar exploran trabajos como el de Galasso y Nannicini (2011), que ante la pregunta sobre la calidad de los políticos señala que ésta se puede medir a partir de los años de formación académica, la actividad profesional previa y la experiencia política; argumento similar al de Stone et al. (2004) para quienes en la calidad de los políticos —de la élite política— influye un conjunto de habilidades personales y de recursos estratégicos. Mientras tanto, para Martínez (2006), esa calidad puede entenderse como un conjunto concreto de características presentes (o ausentes) en los dirigentes y no como las características que diferencian a los candidatos que lograron la elección de aquellos que no fueron electos. Desde el punto de vista de variables objetivables, Moessinger (2014) relaciona la edad con la calidad de las decisiones tomadas, vinculando la experiencia vital con las políticas ejecutadas.

Para explicar el impacto de las características individuales en la trayectoria de las élites políticas, aquí se desarrollarán los argumentos dados en torno a la educación formal de las élites como un elemento que podría explicar los rasgos del sistema democrático (Rivas et al., 2010). Uno de los tópicos para poner en evidencia la supuesta mala calidad de los políticos es recurrir al nivel educativo de los mismos. Sin embargo, a pesar del prejuicio sobre el bajo nivel educativo de la élite política, cabe señalar que según los datos de Proyecto PELA-USAL cerca del 90% de los diputados de la región cuentan con estudios universitarios. Se trata de un debate que, cuando aflora, suele reflejar más bien prejuicios clasistas y una visión de la política como un espacio destinado a ilustrados. Cabe recordar que sectores conservadores pusieron en entredicho la capacidad para gobernar de Lula da Silva o de Evo Morales y parte de su gabinete debido a su falta de estudios universitarios; por el contrario, al hablar del ecuatoriano Rafael Correa suele mencionarse que obtuvo un doctorado en Estados Unidos, como si eso fuese garantía potencial

de una buena gestión, olvidando que el presidente Jamil Mahuad, que gobernó Ecuador durante la crisis financiera de 2002 y no pudo terminar su gobierno, tiene la maestría de la Escuela de Gobierno JFK de Harvard.

Sin duda existe cierta relación entre los niveles de educación formal de las élites y el rendimiento del sistema; pero como demuestra Rivas, et al. (2010), la relación entre los factores no es siempre la esperada. Es ese trabajo se parte del supuesto de que el nivel educativo es un indicador de la calidad de la élite política y se plantea como hipótesis que el grado educativo alcanzado por los legisladores de algunos países latinoamericanos no redundan positivamente en las características de la democracia de sus respectivos países. Esto es debido a que, en condiciones de falta de equidad social y económica, como ocurre en los casos de los países que se estudian, un elevado nivel de estudios puede evidenciar más bien situaciones de privilegio individual o de grupo reflejadas en un alto nivel de ingresos y poca movilidad social o educativa y, por lo tanto, no repercutir positivamente en las condiciones generales del sistema social y político. Se trata de una élite con un elevado nivel de estudios en promedio que, además, proviene de hogares con un contexto sociocultural alto, a juzgar por el nivel educativo de los padres. Aquí, lo que resulta relevante es más bien el hecho de que un grupo significativo de países con élites legislativas bastante educadas tengan unas democracias de calidad cuestionable.

6. LAS ÉLITES LATINOAMERICANAS: PROSPECTIVA, CAMBIO Y CONTINUIDADES

Tal y como se ha venido señalando, el grado de continuidad es un criterio definitorio de las élites, sin embargo, las élites cambian y también lo hacen las relaciones entre éstas y los actores e instituciones. En América Latina, la modificación de las élites ha tendido a ocurrir a través de uno de cuatro procesos: 1) cambios en las fuentes de riqueza relacionados a menudo con cambios en las relaciones económicas externas; 2) llegada de nuevos grupos de élites debida, por ejemplo, a la migración; 3) profundas transformaciones políticas que conducen a la renovación

de la clase dominante; 4) cambios culturales y/o religiosos que afectan a las cosmovisiones. Partiendo de estos elementos, cabe preguntarse ¿qué procesos están impulsando un potencial cambio de élites en la región?

Primero, con respecto a los cambios en los patrones de riqueza, las relaciones económicas han pasado de estar dominadas por las relaciones con los Estados Unidos y Europa, a estar más integradas en el campo comercial asiático, chino en particular. Las élites latinoamericanas han acogido con entusiasmo las oportunidades que ha ofrecido China, de hecho, las inversiones, los préstamos y el comercio las han fortalecido. Así ha ocurrido con las élites gubernamentales a través del acceso a la financiación sin condicionantes en temas de política pública o de calidad democrática, y con las élites del sector privado que han encontrado distintas formas de cooperación comercial con las empresas chinas (Kaplan, 2021). Otro de los efectos del aumento de la importancia de la presencia China en la región es que adquieren relevancia unos sectores y subsectores económicos frente a la pérdida de peso de otros más tradicionales. Por ejemplo, en gran parte de América Central la producción de café ya no es una vía de acceso a la élite debido al cambio climático que afecta directamente a la producción y a la volatilidad de los precios (Segovia, 2021). Otro de los sectores que ha adquirido un nuevo impulso gracias al mercado chino es la minería, que va desde la explotación de metales e hidrocarburos hasta la producción de litio asociada con el cambio verde. Si bien las élites tradicionales a menudo adoptan los nuevos sectores y los incluyen en sus grupos empresariales diversificados multisectoriales y, además, las empresas transnacionales dominan muchos de estos sectores (Schneider, 2009), queda un espacio que suele ser aprovechado por grupos nacientes que alcanzan riqueza y poder.

En segundo lugar, las élites se han renovado históricamente con la llegada de nuevos grupos de inmigrantes. Un caso particular es el de los inmigrantes de Palestina, Siria y Líbano a finales del siglo XIX y principios del XX que se han involucrado con éxito en la política de varios países de América Latina como Argentina, donde llegaron a la presidencia de la república a través de Carlos Menen, o Ecuador, que ha sido gobernado por dos descendientes de la colonia libanesa: Abdalá Bucaram (cuya familia ha tenido gran relevancia en la política del país desde la década de 1950) y Jamil Mahuad (Almeida, 1997). Incluso en

Colombia, un país con élites tradicionales muy fuertes, han llegado a la cúpula del poder, siendo el caso más relevante el del presidente Turbay Ayala. Este proceso ha tenido consecuencias particulares en El Salvador, ya que el surgimiento de la élite árabe contribuyó a la ruptura del antiguo partido de élite ARENA y al ascenso del régimen de Nayib Bukele (Rivera, 2018).

Con relación al tercer punto, en algunos países se han dado procesos políticos que han permitido el ascenso de una nueva élite. Venezuela es uno de esos casos, donde la revolución bolivariana debilitó a la vieja élite, mientras que, a medida que la economía colapsaba, al menos tres grupos diferentes asociados con el gobierno adquirieron nueva riqueza y poder: grupos militares, élites partidarias y un grupo más difuso de operadores políticos y mediadores que adquieren poder informal, si no formal, así como acceso a una serie de fuentes de ingresos (Bull y Sánchez, 2020). Hay expectativa sobre las formas de relación entre élites y no élites que se darán en los nuevos gobiernos de centro izquierda, como los liderados por Gabriel Boric en Chile y Gustavo Petro en Colombia, ya que no cuentan ni con la capacidad económica ni con las súper mayorías de los gobiernos de izquierda de la época del boom de las materias primas. En Chile podría darse una disminución del peso de la élite económica tradicional, así como de la élite sociopolítica que emerge con los gobiernos de centro izquierda posteriores a la dictadura, cuyo lugar podría ser ocupado por una nueva generación de políticos —de los que el mismo presidente es un buen ejemplo— y de representantes de sectores mucho más diversos, tal y como se vio en la Convención Constitucional. El escenario colombiano es más complejo debido a la presión de cambio de los sectores subalternos que, a su vez, tiene que combinarse con la capacidad de influencia de las élites tradicionales para que no se den bloqueos que generen inestabilidad pues, en el caso de ese país, casi siempre acaba en violencia. Una evidencia de la búsqueda de esos equilibrios es que el presidente ha conjugado nombramientos de personas vinculadas con las élites tradicionales, como los ministros de economía o exteriores, con líderes emergentes, como la vicepresidenta Francia Márquez.

En este momento, cabe señalar que los trabajos sobre élites en América Latina tienen un vacío muy grande en el estudio de los procesos de

formación de las élites ascendentes que provienen de los movimientos sociales y que, gracias a los mecanismos de participación y acceso al poder que permite la democracia, han podido alcanzar el mismo. Es así que se sabe mucho sobre el MAS en Bolivia, el PT en Brasil, y Pachakutik o la CONAIE en Ecuador como actores colectivos, pero se sabe poco sobre la élite que accedió al poder con su aumento de relevancia política. Y el interés de este proceso estriba, precisamente, en que dichas élites provienen de grupos excluidos, altamente afectados por las estructuras de desigualdad de la región.

Para cerrar este punto, cabe poner de relieve el avance de los estudios sobre el impacto de la mayor presencia de mujeres entre las élites de la región a pesar de que queda mucho aun por hacer en este campo que se caracteriza por su trasversalidad. Aunque se le ha prestado ya desde hace algún tiempo atención desde la academia y que se ha diversificado la agenda de investigación con estudios como el de los gabinetes presidenciales (Canelo, 2021), los gobiernos locales (Basabe Serrano y Quinga, 2022) o los legislativos (García Montero y Rivas Pérez, 2021). Sin embargo, queda mucho por estudiar para comprender de mejor forma los límites que tienen las mujeres para acceder a las élites en la región y ya no solo a nivel político sino también en otros espacios de control de recursos como, por ejemplo, el económico o el empresarial.

En cuarto y último lugar, se aprecian varios cambios culturales y religiosos, algunos relacionados con el natural cambio generacional y otros inducidos por algunos de los procesos que se han venido explicando. Uno de los elementos que ha influido en el cambio de mentalidades, patrones culturales y la composición de las élites es el educativo, es así que resulta relevante observar el cambio de actitud entre las élites mayores y las jóvenes que han sido educadas en escuelas de negocios (Bull y Aguilar-Støen, 2019) que les han transmitido una serie de valores y formas de hacer las cosas propias de una sociedad globalizada que ellos han sabido encajar con las dinámicas propias de los distintos países.

En términos religiosos resulta relevante es el impacto político y económico de las iglesias cristianas no católicas. En Brasil, las élites de organizaciones religiosas como Asamblea de Dios o la Iglesia Universal del Reino de Dios han entrado en la lista de los más adinerados del país,

lo que tiene su correlato político en particularidades como la existencia de la Bancada Evangélica (Rodrigues-Silveira y Cervi, 2019); también la estrategia consciente de populistas como Jair Bolsonaro de cortejar a las iglesias para su propio beneficio, refleja la influencia política de las élites evangélicas (Løland y Kasahara, 2021). Pero no se trata de un fenómeno que se limita a Brasil, hay otros casos como el de Costa Rica, un país con una tradición de solidez institucional, donde llegó a la segunda vuelta un representante de las iglesias evangélicas. Otros países donde se constata esta tendencia son Guatemala y Perú. En Guatemala hay un largo proceso de aumento de la presencia de iglesias evangélicas y pentecostales (Steigenga, 2009) que incluye la elección del presidente Jimmy Morales que profesa esa fe; en el Perú, los evangelistas ya jugaron un papel importante en la elección de Fujimori que se ha repetido en el caso de Pedro Castillo.

La gran pregunta es qué implicaciones tendrán todos estos cambios para las élites gobernantes en América Latina y, sobre todo para las sociedades de la región. Una tendencia clara es la del retroceso democrático y el autoritarismo por debilitamiento de las instituciones democráticas (Levitsky, 2018). Los cuatro procesos descritos han contribuido de diferentes maneras a llevar al poder a unas élites que buscan su legitimidad en la promesa de una rápida riqueza y renovación, mirando más hacia dios, China y los mercados globales que hacia las constituciones y los procesos democráticos. Sin embargo, no hay que olvidar que conviven con movimientos que buscan institucionalizar el antielitismo a través de renovaciones democráticas, incluyendo el desmantelamiento de patriarcados e instituciones racistas. ¿Cuál de estos movimientos ganará terreno con el tiempo?, está por verse.

7. CONCLUSIONES

Este capítulo se ha concebido como una introducción a la teoría de las élites en tanto en cuanto se ha hecho una revisión de cómo se explica su papel en distintos análisis de algunos procesos latinoamericanos. Para ello se ha buscado plantear diversos temas, sin ánimo de agotarlos, al tiempo que se han ido presentando una serie de ejemplos tomados

de trabajos específicos. Así, a partir del inicial debate conceptual, se ha abarcado desde su papel en la construcción del Estado hasta el estudio de los rasgos individuales y su influencia en el sistema político.

Valga insistir en que, desde el punto de vista comparativo, el estudio de las élites ofrece una alternativa a las diversidades que tienen las estructuras institucionales y su grado de consolidación, pues hay instituciones políticas que suelen estar gobernadas por grupos particulares que hacen caso omiso de las normas y las leyes; las burocracias pueden ser meras fachadas con pocas funciones más allá de la creación de empleo o la distribución de prebendas.

La agenda de investigación es amplia, pues aún existen élites sobre las que no se sabe mucho, con el agravante de que no todas son de fácil identificación, acceso y estudio, lo que sin duda constituye un reto. Desde el punto de vista metodológico, ha habido un avance muy fuerte de metodologías cuantitativas que permiten identificar y relacionar a los miembros de las élites que han significado y seguirán significando un gran aporte a estos estudios; sin embargo, no hay que olvidarse de la importancia de tener estrategias metodológicas mixtas, pues el contacto y conocimiento de los integrantes de las élites permite entender sus motivaciones y tipo de recursos y, sobre todo, ir más allá de entender quienes integran estos grupos para responder a la pregunta de cómo operan en las relaciones de poder.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J., Putnam, R., y Rockman, B. (1983). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Boston: Harvard University Press.
- Ai Camp, R. (2002). *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-first Century*. California: University of California Press.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, M. (Ed.). (2008). *Politicians and politics in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Pub.
- Alcántara Sáez, M., García Montero, M., y Rivas Pérez, C. (Eds.). (2020). *Politics and political elites in Latin America: Challenges and trends*. Suiza: Springer.

- Barragán, M., Rivas, C., y Bohigues García, A. (2020). “Élites parlamentarias de América Latina: ¿Cómo ha evolucionado el perfil de la representación?”. *Revista Española de Sociología*, 29(3). Disponible en: <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.38>
- Basabe Serrano, S., y Quinga, T. (2022). “La participación política de mujeres en gobiernos seccionales: Las prefectas provinciales en Ecuador 1979-2019”. *América Latina Hoy*, 90, 23-40. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.25931>
- Basabe-Serrano, S., Polga-Hecimovich, J., y Mejía Acosta, A. (2018). “Unilateral, Against all odds: Portfolio Allocation in Ecuador (1979-2015)”. En M. Camerlo y C. Martínez-Gallardo (Eds.), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas*. Londres: Routledge, 198-222.
- Bendix, R., y Lipset, S. (1972). *Clase, Status y Poder*. Madrid: Euramerica, SA.
- Best, H., y Cotta, M. (2000). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Block, F. (1977). “The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State”. *Socialist Review*, 33, 6-27).
- Bohigues, A. (2021). *Élites, radicalismo y democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Boron, A. (1995). *State, capitalism, and democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Bull, B. (2014). “Elites, classes and environmental governance: Conceptual and theoretical challenges”. En B. Bull y M. Aguilar-Støen (Eds.), *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development*. Londres: Routledge, 15-30.
- Bull, B. (2020). “Élites y capacidad estatal en América Latina: Una perspectiva basada en recursos sobre los cambios recientes en El Salvador”. En P. Andrade (Ed.), *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos* (pp. 139-168). Corporación Editora Nacional.
- Bull, B., y Aguilar-Støen, M. (Eds.). (2014). *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development*. Londres: Routledge.
- Bull, B., y Aguilar-Støen, M. (2019). “Peace-building and business elites in Guatemala and El Salvador: Explaining the discursive ‘institutional turn’”. *Conflict, Security y Development*, 19(1), 121-141. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1561635>
- Bull, B., y Sánchez, F. (2020). “Élites y populistas: Los casos de Venezuela y Ecuador”. *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 49 (1), 96-106. Disponible en: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.504>
- Canelo, P. V. (2021). “Género y poder en Argentina. Las elites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández”. *América Latina Hoy*, 87, 127-150. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.23821>

- Cárdenas, J. (2015). "Are Latin America's corporate elites transnationally interconnected? A network analysis of interlocking directorates". *Global Networks*, 15(4), 424-445. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/glob.12070>
- Cárdenas, J., Robles Rivera, F., y Martínez-Vallejo, D. (2020). Élités Empresariales y Desigualdad en Tiempos de Pandemia en América Latina. *Revista Española de Sociología*, 29 (3). <https://ssrn.com/abstract=3620577> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3620577>
- Carrión Fonseca, M. G. (2012). "New clothes for the emperor or is ALBA naked in Nicaragua". *Envío Digital*, 375. Disponible en: <https://www.envio.org.ni/articulo/4607>
- Centeno, M. A. (2002). "The Centre Did Not Hold: War in Latin America and the Monopolisation of Violence". En J. Dunkerley (Ed.), *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. Londres: Institute of Latin America Studies, University of London, 54-76.
- Centeno, M. A. (2002). *Blod and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
- Conaghan, C. (1988). *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Crabtree, J., y Durand, F. (2017). *Peru: Elite Power and Political Capture*. Zed Books.
- Dahl, R. (1961). *Who governs?* New Haven: Yale University Press.
- Di Tella, T. (1965). "Populismo y Reforma en América Latina". *Desarrollo Económico*, 4 (16), 391-425. Disponible en: <https://doi.org/doi:10.2307/3465879>
- Duverger, M. (1992). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Etzioni-Halevy, E. (Ed.). (1997). *Classes and elites in democracy and democratization: A collection of readings*. Nueva York: Garland Pub.
- Flores-Macias, F. (2022). *Contemporary State Building: Elite Taxation and Public Safety in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fuentes Knight, J. A. (2022). *La economía atrapada: Gestores de poder y Estado encadenado*. F&G Editores.
- Galasso, V., y Nannicini, T. (2011). "Competing on Good Politicians". *American Political Science Review*, 105(1), 79-99. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055410000535>
- García Montero, M., y Rivas Pérez, C. (2021). "Género y carreras políticas en América Latina: La brecha en la permanencia legislativa". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 127, 63-93. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.63>
- Germani, G. (1968). *Politica y sociedad en una época de transición*. Barcelona: Paidós.
- Hershberg, E., y Pérez Sainz, J. P. (2014). *Elites y la configuración de poder en Centroamérica: El siglo XX y su desmoronamiento*. Ecuador: FLACSO.
- Hibbing, J. (1999). "Legislative Careers: Why and How We Should Study Them?". *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 149-171.

- Higley, J., y Gunther, R. (Eds.). (1992). *Elites and Democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann-Lange, U. (2009). "Methods of Elite Research". En R. J. Dalton y H. Klingemann (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior* (1.^a ed., pp. 910-928). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199270125.003.0049>
- Inglehart, R., y Welzel, C. (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia: La secuencia del desarrollo humano*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Joignant Rondón, A., y Güell, P. (Eds.). (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las elites en Chile, 1990-2010*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Kaplan, S. B. (2021). *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316856369>
- Karl, T., y Schmitter, P. (1993). "Qué es y qué no es la democracia". *Sistema*, 116, 17-30).
- Katz, R., y Mair, P. (2004). "El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos", *Zona Abierta*, 108, 9-42).
- Knight, A. (2002). "The Modern Mexican State: Theory and Practice". En M. A. Centeno y F. López-Alvez (Eds.), *The other mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 177-218.
- Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kurtz, M. J., y Schrank, A. (2012). Capturing State Strength: Experimental and Econometric Approaches. *Revista de Ciencia Política*, 32, 613-621.
- Lemus, E. (2014). "La millonaria revolución de Alba". *El Faro*. Disponible en: <https://el-faro.net/es/201401/noticias/14423/La-millonaria-revoluci%C3%B3n-de-Alba.htm>
- Levitsky, S. (2018). "Democratic Survival and Weakness". *Journal of Democracy*, 29(4), 102-113. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0066>
- Levitsky, S., y Roberts, K. (2011). *The Resurgence of Latin American Left*. Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M., y Solari, A. (1967). *Elites in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Llanos, M., y Sanchez, F. (2006). "Council of Elders? The Senate and Its Members in the Southern Cone". *Latin American Research Review*, 41(1), 133-152. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lar.2006.0011>
- Løland, O. J., y Kasahara, Y. (2021). "Bolsonaro og hans evangelikale støttespillere i Brasil: Sekularisme under nytt press?" *Kirke og Kultur*, 126(1), 72-87. Disponible en: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3002-2021-01-07>
- López, M. (2018). *States, elites, and inequality in Latin America*. *Sociology Compass*, 12(8), e12598. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/soc4.12598>

- Mahoney, J. (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Estados Unidos: The John Hopkins University Press.
- Martínez Novo, C. (2020). "Intellectuals, NGOs, and Social Movements Under the Correa Regime: Collaborations and Estrangements". En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador*. Suiza: Springer International Publishing, 137-162. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-030-27625-6_7
- Martínez Rosón, M. (2006). "La carrera parlamentaria: ¿La calidad importa?". En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- Meza, V. (2008). *Honduras: Poderes fácticos y sistema político*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras.
- Michels, R. (1962). *Political Parties*. Nueva York: Free Press.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Moessinger, M.-D. (2014). "Do the personal characteristics of finance ministers affect changes in public debt?". *Public Choice*, 161(1-2), 183-207. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11127-013-0147-x>
- Moncayo, V. M. (2012). "Como aproximarnos al Estado en América Latina?". *El Estado en América Latina: Continuidades y Rupturas*. Buenos Aires: CLACSO y Editorial Arcis, 19-50.
- Montecinos, V. (1996). "Economists in Political and Policy Elites in Latin America". *History of Political Economy*, 28, 398-425).
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. Nueva York: McGraw Hill.
- Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI* TESEO/IEALC.
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for democracy*. Estados Unidos: The John Hopkins University Press.
- Paige, J. M. (1999). *Coffee and power: Revolution and the rise of democracy in Central America*. Boston: Harvard University Press.
- Panbianco, A. (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Panizza, F. (2009). "Nuevas izquierdas y democracia en América Latina". *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 86, 75-88.
- Pareto, W. (1997). The Governing Elite in Present-Day Democracy. En H. Etzioni (Ed.), *Classes y Elites in Democracy and Democratization*. Nueva York: Garland Publishers, 147-152.
- Putnam, R. D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Rivas, C., Vicente, P., y Sánchez, F. (2010). "La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos". *Política y gobierno*, 17(2), 279-319.

- Robinson, W. I. (2003). *Transnational Conflicts: Central America, Social Change, and Globalization*. Londres: Verso.
- Robinson, W. I. (2010). *Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites*. Informe N.º 978-92-9230-237-5). UNU-WIDER. Disponible en: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2010/en_GB/wp2010-02/
- Robles Rivera, F. (2018). *Media Captured: Elites' Cohesion and Media Networks in Costa Rica and El Salvador*. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Robles Rivera, F., y Voorend, K. (2012). "Los dueños de la palabra en Costa Rica en un contexto de reforma neoliberal". *Rev. Rupturas*, 1(2), 144-161.
- Robles Rivera, F. (2010). Nuevos espacios de acumulación: modelo de ajuste estructural en El Salvador y Costa Rica (1980-1991). *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, 128-129(II-III).
- Rodrigues-Silveira, R., y Cervi, E. U. (2019). "Evangélicos e voto legislativo: Diversidade confessional e voto em deputados da bancada evangélica no Brasil". *Latin American Research Review*, 54(3), 560-573. Disponible en: <https://doi.org/10.25222/larr.449>
- Sánchez, F. (2022). "La Patria ya es de él: Presidencialismo plebiscitario, partido instrumental y élite legislativa en Ecuador". *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60). Disponible en: <https://doi.org/10.18504/pl3060-010-2022>
- Sánchez, F., y García Montero, M. (2019). *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez, F., y Pachano, S. (2020). *Assessing the Left Turn in Ecuador*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-27625-6>
- Sánchez, F., y Polga-Hecimovich, J. (2019). "The Tools of Institutional Change under Post-Neoliberalism: Rafael Correa's Ecuador". *Journal of Latin American Studies*, 51(2), 379-408). Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X1800072X>
- Schneider, B. R. (2009). "Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553-575. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X09990186>
- Segovia, A. (2006). "Integración real y grupos centroamericanos de poder económico. Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional". *ECA: Estudios centroamericanos*, 61(691-692), 517-582.
- Segovia, A. (2021). *El gran fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*. Ciudad de Guatemala: FyG Editores.
- Smith, K. E. (2006). Problematising power relations in 'elite' interviews. *Geoforum*, 37(4), 643-653. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2005.11.002>
- Soifer, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University.
- Solimano, A., y Avanzini, D. (2012). "The International Circulation of Elites: Knowledge, Entrepreneurial and Political". En A. H. Amsden, A. DiCaprio, y J. A. Robinson (Eds.), *The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 53-86. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199659036.003.0004>

- Steigenga, T. J. (2009). "Democracia y el crecimiento del protestantismo evangélico en Guatemala: Entendiendo la complejidad de la religión 'pentecostalizada'". *América Latina Hoy*, 41. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.2438>
- Stone, W. J., Maisel, L. S., y Maestas, C. D. (2004). "Quality Counts: Extending the Strategic Politician Model of Incumbent Deterrence". *American Journal of Political Science*, 48(3), 479-495. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00082.x>
- Teubal, M. (2004). "Rise and Collapse of Neoliberalism in Argentina: The Role of Economic Groups". *Journal of Developing Societies*, 20 (3-4), 73-188). Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0169796x04050957>
- Thompson, G. (2002). "Liberalism and Nation-Building in Mexico and Spain During the Nineteenth Century". En J. Dunkerley (Ed.), *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. Londres: Institute of Latin America Studies, University of London.
- Thwaites Rey, M. (2012). *El Estado en América Latina: Continuidades y Rupturas*. Buenos Aires: Editorial Arcis/CLACSO.
- Torres-Rivas, Edelberto. (1989). *Repression and resistance: The struggle for democracy in Central America*. Boulder: Westview Press.
- Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿captura de Estado?* Ediciones Böll El Salvador.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolf, A. (2010). *Two for the Price of One? The Contribution to Development of the New Female Elites* (Vol. 2010). UNU-WIDER.
- Wolff, J. (2018). "Las élites políticas y económicas en Bolivia y Ecuador: Convivir con gobiernos posneoliberales". En A. Codato y F. Espinoza (Eds.), *Elites en las Américas*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 73-115.
- Woods, M. (1998). "Rethinking Elites: Networks, Space, and Local Politics". *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(12), 2101-2119. Disponible en: <https://doi.org/10.1068/a302101>

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

VEINTICINCO AÑOS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA

Miguel Carrera

Universidad de Salamanca, España

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es hacer un balance de lo que ha ocurrido en la economía de América Latina en los últimos veinticinco años. El objetivo es ambicioso porque son muchos los cambios y transformaciones que ha ocurrido en la economía mundial y en la de América Latina en este cuarto de siglo.

Dentro de todos los posibles cambios y transformaciones, se han seleccionado cuatro dimensiones de análisis. La primera hace referencia a la evolución de las políticas económicas. El periodo objeto de estudio comienza al final de la “gran ola” de reformas del Consenso de Washington que, debido a sus limitados resultados, van a llevar a una revisión de la agenda y un mayor pragmatismo, en un marco fiscal y monetario cuyos márgenes van a venir dados por el crecimiento (o no) de la economía y los equilibrios o desequilibrios macroeconómicos.

Una segunda dimensión se refiere a los impactos de los grandes cambios de la economía mundial sobre las economías de América Latina que, al estar más abiertas, se vieron mucho más marcadas por ellos. Se abordarán seis de estos cambios: los derivados de la liberalización financiera en los 90, las oportunidades para el desarrollo del comercio con la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos, el crecimiento de los precios de las materias primas derivado del crecimiento y la apertura China y otros países emergentes, la crisis financiera de Estados Unidos en 2008, la caída del precio de las materias primas y, finalmente, la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania.

Una tercera dimensión se enfoca en el crecimiento de la región, presentando los datos que revelan que fue relativamente bajo e inestable en la mayor parte de los países y, sobre todo, en los más grandes. Es un periodo de alto crecimiento de la economía mundial, aunque salpicado de importantes crisis como la de 2009 y la de la COVID-19. El crecimiento de América Latina fue menor y estuvo marcado por las crisis de los años 90 y el ciclo de los precios de las *commodities*, lo que han permitido estructurar estos 25 años en tres grandes subperiodos.

En la cuarta dimensión se presta atención a la evolución de indicadores sociales, comenzando con el IDH, pero prestando una atención especial a la evolución del gasto público social y los indicadores de pobreza y desigualdad que, a pesar de las mejoras en el periodo 2003-2013, siguen siendo problemas de primera magnitud en la región.

Finalmente, se cierra el capítulo con una recapitulación que recoge las principales ideas desarrolladas en el texto.

2. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

2.1. *Consenso de Washington*

A principios de la década de 1980 hay un cambio de paradigma en la ciencia económica donde las ideas monetaristas pasan a ser la corriente principal. La llegada de estas doctrinas a América Latina se conoce como Consenso de Washington (Williamson, 1990), ya que muchas de las reformas llegaron de la mano del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos durante las negociaciones de la deuda de la década de 1980 (y los planes Baker y Brady) que se llevaron a cabo para que los prestamistas recuperaran su dinero y para que los países recuperaran el acceso a los mercados de capitales. Del mismo modo, también economistas y políticos latinoamericanos impulsaron esta agenda global en sus respectivos países. Debe destacarse que el objetivo de estas reformas era la recuperación del crecimiento de América Latina tras la crisis de la deuda de 1982.

El periodo de estudio que nos ocupa empieza en la segunda mitad de la década de 1990 que es el inmediatamente posterior a la “gran ola” de las

reformas en América Latina (Lora, 2001 y Goldfajn et al., 2021). Se trataba de reformas que se estaban implementando ya en los países desarrollados y que buscaban dar un mayor papel al mercado en la asignación de los recursos. En este marco de política económica tenía prioridad el control de la inflación y, para ello, se planteaba como requisito el control del déficit público. También se impulsaron medidas de liberalización comercial y de los movimientos de capital, así como la privatización de empresas públicas. A esto se añade un énfasis en la desregulación de los mercados financieros y en el conjunto de las actividades económicas (Williamson, 1990).

Las reformas fueron muy desiguales entre países y también entre sectores, más profundas en el comercio o en el sector financiero, y de menor importancia en otros ámbitos como el mercado de trabajo, las privatizaciones o los impuestos (Lora, 2001).

Sin embargo, los resultados de esta agenda quedaron muy por debajo de las expectativas. Aunque América Latina sí consiguió una mayor estabilidad macroeconómica y la hiperinflación desaparece después del Plan Real de Brasil en 1994, el crecimiento de la región en los 90 fue relativamente bajo y muy inestable. Los desequilibrios macroeconómicos de muchos países de América Latina tras la crisis de la deuda eran considerables y los niveles de proteccionismo y regulación de partida más altos que en otros países, con lo que la magnitud de los ajustes fue muy superior y la llegada de las reformas y el enfoque hacia afuera resultó un proceso mucho más difícil de implementar que en los países desarrollados.

Tres grandes líneas de argumentación se han planteado para explicar el “fracaso” de estas reformas (Birdsall et al., 2010). La primera considera que estas políticas estaban bien diseñadas y se correspondían con buenas prácticas internacionales. Desde esta perspectiva el problema fue una insuficiente aplicación de las reformas (por ejemplo, Fernández-Arias y Montiel, 1997). En esta visión, Chile fue un ejemplo exitoso de una mayor implementación de las reformas. Además, destacan que los buenos resultados posteriores no se hubieran podido lograr sin estas reformas, por lo que se habla también en esta visión de falta de paciencia.

Una segunda explicación destacaba dos elementos. Por un lado, la falta de adaptación de las reformas a las realidades económicas, sociales y políticas de los países. La actitud dogmática de los funcionarios del FMI

llevaba a que se propusieran agendas similares a países muy diferentes en un “copiar y pegar” muy alejado del pragmatismo, sin tener en cuenta “la política de las políticas” (IADB, 2006). Por otro lado, la falta de coherencia y de secuencia en la aplicación de las reformas, donde se hacían las reformas que podían cuando se podían hacer, sin atención a una secuencia coherente. De esta manera, hubo liberalizaciones comerciales que generaron altos costes de ajuste y no impulsaron un crecimiento basado en las exportaciones porque los tipos de cambio estaban sobrevalorados.

Una tercera explicación hace referencia a lo incompleto de la agenda. Por ejemplo, no se prestó suficiente atención a la prevención de la inestabilidad que vino con la apertura, como la generada por los flujos de capitales de corto plazo. Tampoco se dio suficiente importancia al marco institucional cuya importancia había sido destacada por los neo-institucionalistas y finalmente reconocida como elemento clave (véase, por ejemplo, Burky y Perry, 1998 y Naim, 1999). Así, las privatizaciones tuvieron resultados muy pobres en México, donde la de Telmex en 1990 sin un marco institucional de competencia adecuado generó un cuasimonopolio privado que convirtió a su nuevo propietario en uno de los hombres más ricos del mundo, mientras que en otros países los procesos se vieron salpicados por sospechas de corrupción. Un tercer ámbito completamente descuidado por la agenda del Consenso de Washington fue la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Se suponía que el crecimiento por sí sólo, a través de procesos de “derrame” o “goteo”, iba a resolver los problemas de pobreza, mientras que la desigualdad se consideraba un mecanismo fundamental del sistema de incentivos. Una última carencia de la agenda hace referencia a la falta de énfasis en aspectos clave de la teoría del crecimiento endógeno, como la innovación tecnológica o la acumulación de capital humano.

2.2. *Post-consenso*

En la fase siguiente que se inicia con el nuevo milenio se puede decir que, en buena medida, se mantiene la vigencia de la agenda del Consenso de Washington, en el sentido de que los mercados mantienen un extenso papel en la asignación de los recursos, la economía de los países (con algunas excepciones) está más abierta al exterior y la mitad de los paí-

ses de la región tienen firmados tratados de libre comercio con Estados Unidos, que dan cuenta de la importante apertura de sus economías a la competencia externa. Del mismo modo, la macro de los países fue relativamente estable, el déficit público estuvo relativamente controlado y la inflación quedó limitada a valores de un dígito en la gran mayoría de los países (con las excepciones de Argentina y Venezuela). El mantenimiento de esta agenda es evidente también en la extendida presencia del sistema de metas de inflación, que claramente antepone el objetivo de control de inflación frente a otros (crecimiento o pleno empleo). Los países que han adoptado este sistema acogen un 70 por cien de la población de América Latina (empezando por Brasil, México, Colombia, Perú y Chile).

No obstante, sí se pueden observar algunos cambios y adaptaciones relevantes en las agendas de política económica. Williamson (2003) destacaba tres ámbitos en los cuales la agenda se debía enriquecer incorporando elementos que no estaban en el diseño original. Así, en primer lugar, se añaden elementos para hacer frente a la inestabilidad que trajo la apertura, con la extensión del sistema de metas de inflación ya citado que trae consigo un tipo de cambio flotante, que evita así las crisis derivadas de los tipos de cambio fijos en los años 90. Del mismo modo, se encuentran políticas fiscales anticíclicas, aumentos de reservas por parte de los bancos centrales y una regulación bancaria más estricta. En segundo lugar, se aprecia también con una mayor conciencia de la importancia del marco institucional en el que se desarrolla la actividad económica, con políticas dirigidas a la progresiva mejora institucional, tanto en lo que tiene que ver con la lucha contra la corrupción, como en la mejora de las agencias tributarias o de los sistemas judiciales, y en la creación de organismos de defensa de la competencia. No obstante, los indicadores de siguen mostrando grandes carencias en este ámbito en muchos países. Así, por ejemplo, según Transparency International Venezuela estaba en 2021 en el puesto 177 de 180 de los países con más corrupción del mundo y Haití y Nicaragua en el 164. Del mismo modo, los Indicadores de Gobernanza Mundial del Banco Mundial sitúan a Venezuela dentro del 10 por ciento con peores valores del mundo en todas las dimensiones estudiadas. Un tercer ámbito de cambio tiene que ver con el aumento de los recursos públicos dedicados a las políticas sociales que, como se verá más adelante, han experimentado un crecimiento en la región.

2.3. *Después de la crisis financiera internacional de 2008*

Debe destacarse que, aunque se mantiene en buena medida en el mundo este enfoque favorable al mercado, desde la crisis financiera de 2008 se perciben importantes cambios en los países desarrollados en los que el estado tiene un peso mucho mayor, con una extendida presencia de déficit públicos y políticas monetarias no convencionales, con tipos de interés cercanos a cero e inyecciones de dinero en los mercados de bonos para estimular la economía, en lo que se ha llamado una “divina coincidencia” de necesidad de estímulos y baja inflación que hizo posible las políticas no convencionales. También el envejecimiento de la población está presionando al alza el gasto público en salud y pensiones. La crisis de la COVID-19 ha significado otro paso en el reforzamiento del papel del estado en la gestión de la crisis y una ampliación de lo público, tanto en gasto sanitario, como en las medidas de estímulo a la economía y de protección del empleo y de las empresas. La crisis de Ucrania ya está trayendo aumentos del gasto militar de los gobiernos. También ha ganado peso en la agenda global el papel del estado en la defensa de los bienes públicos y, en particular, la lucha contra el cambio climático, con procesos de descarbonización de las economías, con importantes cambios regulatorios e impositivos que están también dando peso al estado (The Economist, 2021b). Además, debe destacarse que existe en los países desarrollados una mayor preocupación por el aumento de la desigualdad, con diversas iniciativas, como la subida de salarios mínimos que, de alguna manera, revierten la tendencia a la desregulación del mercado laboral.

Del mismo modo, se observa que la globalización tocó techo también en 2008 (en lo que respecta al peso del comercio sobre el PIB mundial) y ahora estamos en una fase de *Slowbalization* (The Economist, 2019) donde, cada vez más, objetivos distintos de la eficiencia (bajos precios) guían la política comercial. Así el aumento de la resiliencia, cuestiones medioambientales, la defensa de derechos laborales o, de forma más general, derechos humanos o la demostración y el ejercicio del poder. (The Economist, 2021a)

Finalmente, debe destacarse que el rebrote de las presiones inflacionarias en los países desarrollados (y en todo el mundo) tras la COVID-19, los problemas de suministro de bienes procedentes de China y la escasez de ciertas materias primas tras la invasión rusa de Ucrania está poniendo

a prueba toda la política contra la inflación que ha dominado la economía en los últimos 40 años y está generando malestar en muchos países. La Reserva Federal ya está subiendo el tipo de interés y deshaciendo su política de compra de activos. Cuán largos sean estos episodios inflacionarios y cómo sea la gestión de esta inflación va a decir mucho de cuánto de profundo es el cambio en el marco de la política económica.

En definitiva, se aprecia claramente un cambio de rumbo en muchos de los elementos constitutivos del paradigma monetarista que impulsó el Consenso de Washington (sobre todo en Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón) y muchas de estas tendencias es probable que marquen el desarrollo de las políticas económicas en América Latina en los próximos años.

En América Latina encontramos que algunos de estos cambios también están presentes tras la crisis de Estados Unidos de 2008, donde los países, tras años de crecimiento impulsados por las materias primas, tuvieron una mayor autonomía y pudieron poner en prácticas políticas anticíclicas. No obstante, tras la caída de los precios de las materias primas muchos países de América del Sur no pudieron desarrollar políticas anticíclicas como los países desarrollados y experimentaron ajustes, principalmente porque no tenían tanto margen de endeudamiento y en ellos no se daba esa situación de crisis de demanda e inflación controlada que tuvieron los países desarrollados. Se aprecia también una actitud más pragmática, incluso en el FMI, donde hay una mejor comprensión de los costes de las políticas neoliberales, como la liberalización de la cuenta de capital o los ajustes fiscales (Ostry et al., 2016)

También tras la crisis de la COVID-19 es evidente el esfuerzo de los gobiernos para atender las necesidades generadas por la pandemia. No obstante, aunque la presión para que los gobiernos desarrollen nuevos roles está presente también en América Latina (por ejemplo, en lo relativo a la equidad), los recursos son limitados y persisten importantes carencias en las políticas.

3. EFECTOS EXTERNOS

Los cambios en el entorno de la economía mundial a principios de los años ochenta ya fueron determinantes de la crisis de la deuda de

1982 que, como se ha visto anteriormente, puso las bases para el cambio de las políticas económicas en América Latina. En el periodo considerado se pueden destacar, al menos, seis grandes ámbitos en donde lo externo impactó sobre la región, ofreciendo, en ocasiones, oportunidades y, en otros momentos, generando retos difíciles de manejar.

3.1. *Apertura financiera*

El primero de estos efectos tiene que ver con la apertura financiera que impulsó el FMI en todo el mundo en la década de 1990, con cuentas de capitales abiertas dentro del marco general de liberalización de las economías del Consenso de Wahington. En momentos de abundante liquidez en los mercados internacionales la llegada de inversiones internacionales estimuló en la segunda mitad de los años 90 el crecimiento de muchas economías de la región que entraron dentro del concepto de “mercados o economías emergentes”.

Sin embargo, muy pronto se pusieron de manifiesto los riesgos y problemas que este enfoque traía consigo. De un lado, simplemente por la inestabilidad asociada a los capitales de corto plazo que, en ocasiones, muestran comportamientos de alta volatilidad, recalentando las economías cuando llegan y provocando recesiones importantes cuando, salen de las economías, con “parones repentinos” (*sudden stops*) en los patrones de inversión (Calvo, 1998). Estos patrones no responden solo a las circunstancias de los países y sus datos macroeconómicos básicos (*fundamentals*), sino que están asociados a “comportamientos de rebaño” y efectos de contagio entre países emergentes.

La segunda mitad de la década de 1990 está salpicada de crisis en las economías emergentes y, también, en América Latina, con la crisis mexicana de 1995 (y el “efecto tequila” sobre otros países) y la crisis brasileña de 1999, pero también en Corea del Sur, Tailandia, Indonesia, Turquía y Rusia. Estas crisis hicieron evidente una “trinidad imposible” entre un tipo de cambio fijo utilizado como instrumento de control de la inflación, una cuenta de capitales abierta y el uso del tipo de interés para sostener el tipo de cambio (Fischer, 2001).

3.2. *Tratados del Libre Comercio (TLC)*

El segundo de estos elementos externos fue la posibilidad de firmar tratados de comercio con Estados Unidos (y otros países). Siguiendo la estela del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, en inglés *NAFTA*) firmado por México, Canadá y Estados Unidos en 1992, Chile (2003), Centroamérica y República Dominicana (2004), Perú (2006), Colombia (2006, aunque no entró en vigor hasta 2012) firmaron este tipo de tratados, que permitieron a muchos de estos países incrementar sus exportaciones a Estados Unidos y recibir inversiones extranjeras directas que, en buena medida, permitieron a los países transformar sus ofertas exportadoras. El caso mexicano es evidente a este respecto, las exportaciones se multiplican por más de 8 entre 1992 y 2019, a la vez que aumenta el porcentaje de las manufacturas en las mismas, pero también en el caso de Costa Rica, que llegó a acoger una fábrica de microprocesadores de INTEL.

En este sentido, debe señalarse que, según la Organización Mundial del Comercio (OMC), Chile (32) y México (24) son dos de los países del mundo que más tratados comerciales han firmado. Además, han impulsado con Perú y Colombia la llamada Alianza del Pacífico (2012) que, además de ser un esquema de integración comercial tradicional, es una plataforma para la proyección internacional de los países firmantes.

En cualquier caso, el reconocimiento de China como economía de mercado y su entrada como miembro de pleno derecho en la OMC en 2001 permitió a este país mejorar mucho su acceso al mercado de Estados Unidos, siendo un fuerte competidor para todos los países de AL que exportaban manufacturas a Estados Unidos, particularmente para México (De la Torre et al., 2015)

3.3. *La subida del precio de las commodities*

El tercero de estos elementos tiene que ver con el auge de China y otros países emergentes que propiciaron un fuerte incremento de la demanda de materias primas y, a partir de 2003, también de su precio (Kaplinsky, 2006). Las variaciones de los precios de las materias primas en forma de super-ciclos suponen una constante histórica (Erten y Ocampo, 2013). Utilizando el caso del petróleo como ejemplo, se puede

observar que en momentos de precios bajos, como los años 90 en los que el precio del petróleo estuvo entorno a los 15 dólares, no resultaban rentables las inversiones en nuevos pozos de petróleo. Cuando la economía China, que venía creciendo intensamente y abriéndose desde los años 80, empieza a generar una muy fuerte demanda de petróleo no hay posibilidad de satisfacer esa nueva demanda (es decir, la oferta es rígida) y los precios subieron mucho. Cuando los precios se multiplican tienen lugar inversiones en todo el mundo, con nuevas tecnologías que abren nuevas posibilidades como las del *fracking* en Estados Unidos o Argentina, los yacimientos en aguas profundas de Brasil (presal), el Golfo de México o el Mar del Norte y las arenas bituminosas de Canadá, pero también con tecnologías más tradicionales en muchos otros sitios del mundo. Todas estas inversiones acaban de generar, en último término, un exceso de producción que acaba haciendo caer los precios.

La subida de los precios de las materias primas vino conjugada con una caída de los precios de los productos manufacturados por la creciente oferta de China y otros países emergentes (Kaplinsky, 2006). Todo esto da lugar a una fuerte mejora de la Relación Real de Intercambio de los países de AL más dependientes de las materias primas, sobre todo de los de América del Sur. De la Torre et al. (2016) han ilustrado la estrecha correlación entre esta subida de la RRI el comportamiento de la inversión real, el crecimiento del PIB, los rendimientos de las bolsas y el porcentaje de activos externos netos con relación al PIB. El alza de la RRI genera un “círculo virtuoso” de crecimiento de la inversión, del empleo, del consumo, de la inversión extranjera, del valor añadido, de la recaudación del gobierno y del gasto público, a menudo con una apreciación del tipo de cambio que refuerza el efecto de la mejora de la RRI. Como hemos visto, este “círculo virtuoso” impulsó el crecimiento de los países de América del Sur en el periodo 2003-2013, y esto ocurrió en países con muy distintas orientaciones de política económica, en el ortodoxo Perú (6,4) y en la bolivariana Venezuela (5,7), en el liberal Chile (4,7) y en la Bolivia de Evo (4,9), y tanto en los conservadores Colombia (4,8) y Paraguay (4,5) como en la Argentina de los Kirchner (4,9) y el Ecuador de Correa (4,9).

3.4. Crisis financiera de Estados Unidos

El cuarto elemento fue la crisis financiera de Estados Unidos en 2008 que afectó a toda la región (con una caída del PIB del 2 por 100 en 2009), pero muy especialmente a México (-5,3 en 2009) por la fuerte interconexión de su economía con la de Estados Unidos, a donde van el 75 por cien de sus exportaciones. Cabe destacar que en esta ocasión los países latinoamericanos presentaban menos desequilibrios macroeconómicos y situaciones de sus cuentas públicas y de sus balanzas por cuenta corriente mucho más ordenadas, además de mayores niveles de reservas que en ocasiones anteriores y esta crisis no generó suspensiones de pagos, ni quiebras de bancos (CEPAL, 2011). Además, los países pusieron en marcha políticas anticíclicas que ilustran esas políticas de lucha contra la inestabilidad citadas anteriormente. No obstante, en los países más afectados esta crisis originó importantes subidas de la pobreza, como en México, donde según el Coneval la pobreza de patrimonio pasó del 42,9 por 100 de la población en 2006 al 52,3 en 2012.

3.5. Caída del precio de las materias primas

El quinto elemento que impacta sobre las economías de América Latina es la caída de los precios de las materias primas después de 2013. El “círculo virtuoso” de crecimiento impulsado por la mejora de la RRI de los países exportadores de materias primas se convierte en un “círculo vicioso” de recesión con caídas del valor de las exportaciones y de la inversión extranjera directa, del empleo, del valor añadido, de la recaudación del gobierno y del gasto público, con depreciaciones de la moneda que hicieron más intenso el efecto de la caída de la RRI. Muchos países descubrieron que habían experimentado un “espejismo de prosperidad” (De la Torre et al., 2016), puesto que la productividad no había mejorado y buena parte de la aparente mejora experimentada se debía a la subida de los precios y no a una mejora de la economía de los países.

Todos los países de América del Sur se vieron afectados, pero hubo algunos mucho más afectados (Argentina, Brasil, Ecuador y, sobre todo, Venezuela) mientras que otros pudieron manejar mejor la situación. De la Torre et al. (2016) ofrecen cuatro claves para un mejor manejo del ci-

clo de precios: un mayor ahorro interno, una economía más abierta, una menor apreciación del tipo de cambio y un manejo más prudente del gasto público. En estos aspectos Perú, Bolivia y Chile presentan comportamientos que amortiguan el ciclo, mientras que Argentina y Brasil aparecen como países cuyas políticas hicieron más marcado el ciclo.

3.6. La pandemia de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania

Un sexto, y último elemento, serían dos nuevos choques que se suceden en los últimos tres años y que se suman a los graves problemas que ya había experimentado la región en el periodo 2013-2019. Por un lado, la COVID-19 ha tenido un efecto muy negativo en América Latina, que ha sido la región más afectada del mundo en términos de salud, con casi el 30 por 100 de las defunciones pese a que sólo supone el 8,4 por 100 de la población mundial, lo que parece deberse a carencias importantes de los sistemas de salud y a la desigualdad existente en la región (Amnistía Internacional, 2022). También ha sido la región cuyo crecimiento más se ha visto afectado por la pandemia, con la mayor caída de su PIB en 2020 (-7 por 100 según el FMI) y con una recuperación todavía incompleta cuando se escriben estas líneas.

Esta contracción ha hecho aumentar las tasas de pobreza, a pesar de las políticas de contención puestas en marcha en la mayoría de los países. Así, el número de pobres según CEPAL (2022) aumentó de 187 en 2019 a 204 en 2020, pero ha sido sobre todo la tasa de extrema pobreza o indigencia la que más ha subido, de modo que el número estimado de personas en situación de extrema pobreza ha aumentado hasta 86 millones, una cifra superior a la que estima CEPAL para 2002.

Además, la COVID-19 ha tenido un efecto de potenciar la desigualdad al afectar más a los más desfavorecidos. En el mercado laboral ha sido muy evidente, ya que los trabajadores del sector informal, que en buena medida dependen de su presencia cotidiana en la calle para obtener sus ingresos, han visto sus formas de vida y sus ingresos más afectados que los de los trabajadores del sector formal. También los estudiantes de hogares de bajos ingresos se vieron más afectados por los cierres de los colegios, ya que, a menudo, no disponían de la conexión a internet, ni los dispo-

sitivos, ni los espacios para estudiar adecuados en sus casas, ni los colegios contaban con la tecnología para ofrecer a sus alumnos la enseñanza a distancia. Asimismo, ha sido evidente en el ámbito de la salud, ya que los más humildes carecían de una cobertura sanitaria adecuada ni podían practicar las medidas de distanciamiento o aislamiento que recomendaban las autoridades. (Por ejemplo, Busso y Messina, 2020; García Jaramillo, 2020; Banco Mundial, 2021 y CEPAL, 2022).

En el momento en el que se escribe este capítulo todavía no está claro cuál va a ser el impacto de la guerra de Ucrania sobre la economía mundial y la de América Latina. Aunque parezca que algunos países especializados en la exportación de materias primas se podrían beneficiar de las subidas del precio del petróleo y el gas, además de las de algunos alimentos que exportaban Rusia y Ucrania (como el trigo o el aceite de girasol), la subida del precio de los alimentos y combustibles está impulsando la inflación en muchos países y encareciendo la canasta básica, lo que tiene un mayor impacto sobre las personas de bajos ingresos que viven en zonas urbanas. Además, el aumento del precio de los fertilizantes impulsado por la guerra está afectando a la agricultura, encareciendo el coste de producción y, ulteriormente, el precio de los alimentos. En última instancia, la guerra está haciendo que se rebajen las expectativas sobre el crecimiento mundial, lo que puede repercutir negativamente sobre las exportaciones de América Latina. Además, las políticas monetarias contractivas para el control de la inflación que se están empezando a implementar en los países desarrollados van a limitar la liquidez global y a encarecer el acceso a la financiación internacional de los países de la región. CEPAL ya ha revisado a la baja su expectativa de crecimiento de la región para 2023 a sólo 1,3, mientras que el FMI en octubre de 2022 estimaba que sería la región del mundo en desarrollo que menos crezca en 2023.

4. CRECIMIENTO

Los resultados en términos de crecimiento del PIB de América Latina no son tan positivos. En el periodo 1996-2021 el crecimiento medio anual acumulativo del PIB de la región fue de 2,3 según los datos del Banco Mundial. Esta cifra queda por debajo de la media de la economía mundial que alcanzó un 3,0 en el mismo periodo. Sin embargo, este

valor medio de este cuarto de siglo esconde dentro de sí, por un lado, periodos muy diferentes y, por otro, resultados muy diferentes en las distintas subregiones y países (tabla 1).

Tabla 1. Crecimiento en América Latina, 1996-2021 (tasas medias anuales acumulativas)

	1996-2021	1996-2003	2003-2013	2013-2021
Mundo	3,0	3,2	3,1	2,6
América Latina y el Caribe	2,3	2,2	3,8	0,7
Centroamérica, México y República Dominicana	3,4	3,4	4,0	2,6
Sudamérica (sin Venezuela)	2,9	1,7	5,0	1,4
Panamá	5,1	3,9	8,0	2,8
República Dominicana	5,0	4,5	5,1	5,2
Perú	4,1	2,9	6,4	2,4
Costa Rica	4,0	4,6	4,5	2,9
Honduras	3,6	3,7	4,1	3,1
Chile	3,6	3,9	4,7	2,1
Bolivia	3,6	2,8	4,9	2,7
Guatemala	3,5	3,6	3,5	3,4
Nicaragua	3,4	3,6	4,1	2,4
Colombia	3,1	1,5	4,8	2,5
Cuba	2,9	3,3	5,2	-0,2
Paraguay	2,9	0,6	4,5	2,9
Ecuador	2,6	2,1	4,9	0,3
Uruguay	2,3	-0,3	5,6	0,7
Brasil	2,1	2,0	4,0	-0,2
México	2,1	2,9	2,2	1,1
El Salvador	1,9	1,9	2,1	1,9
Argentina	1,8	0,0	4,9	-0,6
Haití	1,5	1,8	2,0	0,4
Venezuela	-4,1	-1,4	5,7	-17,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial. Los datos de Venezuela de los últimos años están tomados del FMI.

Con respecto a los periodos, se pueden distinguir tres periodos principales. El primero va desde 1996 a 2003 y se caracteriza en América Latina por estar afectado por una gran volatilidad, siendo la región la de crecimiento más inestable. Son años de bajos precios de las materias primas y de importantes choques derivados de la apertura (Williamson, 2003). El crecimiento de América Latina fue de 2,2 en el periodo, también por debajo de la media mundial de 3,2. El segundo viene marcado por el alza de los precios de las materias primas que, como se ha visto, puede explicarse en buena medida por el aumento de la demanda de China (Kaplinsky, 2006). Este aumento de los precios de las *commodities* permitió una mejora de la Relación Real de Intercambio (RRI) que impulsó el crecimiento de la región (sobre todo en los países más dependientes de este tipo de exportaciones). En este periodo la media de la región fue de 3,8, por encima de la media mundial de 3,1 que, a su vez, está marcada por las crisis de los países desarrollados tras la gran crisis financiera de 2008. El tercer y último periodo se expande desde 2013 hasta 2021 y en sus datos se reflejan dos choques externos que han afectado negativamente el crecimiento de la región. El primero de estos choques fue la caída de los precios de las materias primas que puso de manifiesto el citado “espejismo” de prosperidad que habían vivido muchos países (De la Torre et al., 2016). El segundo ha sido la crisis de la COVID-19. El resultado es que, ya antes del coronavirus, el septenio 2014-2020 iba a ser, según CEPAL, el peor en 7 décadas (CEPAL, 2019). La COVID-19 agravó estos malos resultados, de modo que el periodo 2013-2021 se salda con un pequeño aumento del PIB del 0,7, una cifra mucho peor que la media mundial que fue de 2,6 en idéntico periodo.

Con respecto a las diferencias entre subregiones, cabe destacar que la media simple del crecimiento de México, Centroamérica y República Dominicana fue de 3,4, superior a la de los países de Suramérica (2,9, sin tener en cuenta Venezuela). El crecimiento de este segundo grupo fue mucho más inestable y está más influenciado por el alza y la caída de los precios de las materias primas ya que los tres periodos considerados anteriormente presentan valores más extremos en los países de América del Sur (1,7/5/1,4), respectivamente, que en otro grupo de países (3,4/4/2,6), que muestran un ciclo similar pero mucho menos marcado.

Diferencias aún mayores se perciben entre países, hasta el punto de que la media de la región no se corresponde con los resultados de los países.

Así, por un lado, dicha media está muy influenciada por los relativamente malos resultados de los tres países más grandes. De esta manera, en primer lugar, Argentina tiene un crecimiento medio de 1,8, pero con una extrema volatilidad. Su comportamiento es muy procíclico, con crecimientos, en general, mayores en los periodos en los que la región crece, pero con crisis más acusadas también en los momentos bajos del ciclo. Aunque su crecimiento en el periodo 2003-2013 (4,9) fue mayor que el de la región (3,8), en los periodos 1995-2003 y 2013-2020 su crecimiento fue, respectivamente, nulo (0) y negativo (-0,6). México y Brasil tuvieron un crecimiento medio idéntico, de tan solo 2,1, con un perfil relativamente menos marcado en los periodos considerados en México (2,9, 2,2 y 1,1) que en Brasil (2, 4 y -0,2), más influenciado este último por los ciclos de los precios de las materias primas (De la Torre et al., 2016). Los pobres resultados de México son una buena demostración de que las reformas del CW no son una condición suficiente para alcanzar buenos resultados en términos de crecimiento (Hanson, 2010 y Carrera y Solís Delgadillo, 2012).

El desastre venezolano también contribuye a los bajos resultados de América Latina. Las estimaciones del FMI apuntan a una caída del PIB de más del 75 por 100 desde 2013 y un retroceso de décadas (Abuelafia y Saboin, 2020).

Ocho son los países más exitosos que tienen un crecimiento que supera en un 50 por 100 al del conjunto de la región. Cuatro de estos son centroamericanos: Guatemala (3,5), Honduras (3,6), Costa Rica (4) y Panamá (5,1) que, junto con República Dominicana (5), son los que más crecieron, más del doble del crecimiento medio de la región. Todos estos son países que han optado por estrategias de política económica relativamente más liberales, con la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos (como hemos visto) y presentan un crecimiento medio más equilibrado en los tres periodos considerados. Tres países de América del Sur están en el grupo de los más exitosos: Perú (4,1), Chile (3,6) y Bolivia (3,6). Estos tres países se caracterizan, como se ha visto, por no haber tenido crisis marcadas tras el final del periodo

de altos precios de las materias primas (De la Torre et al., 2016) gracias a haber tenido un manejo macroeconómico más prudente, con políticas menos procíclicas que otros países de la subregión. No obstante, en los tres casos, hay marcadas diferencias entre los tres periodos, mayores que en los otros países exitosos.

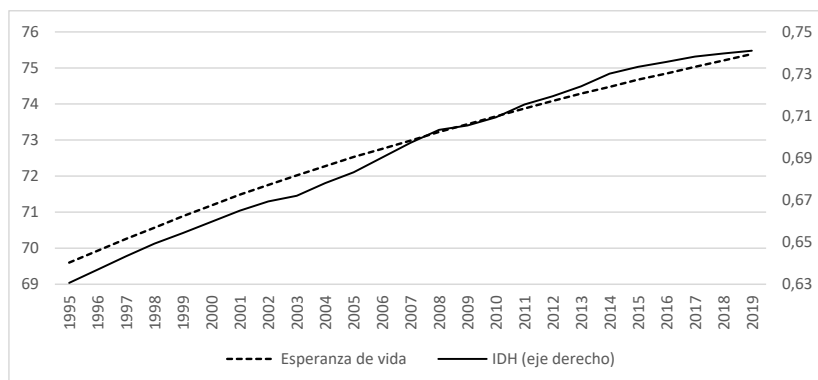
En definitiva, una América Latina que crece poco con relación al conjunto del mundo, pero que esconde en su interior marcadas diferencias. Primero, dos países con historias que, por distintas razones, son muy particulares y catastróficas, como Venezuela y Haití. Segundo, entre los tres países más grandes que, como se ha visto, son los que han tenido los peores resultados y el resto. En tercer lugar, entre México, Centroamérica y República Dominicana y los países de Sudamérica, teniendo los primeros unas trayectorias menos marcadas por el ciclo de precios de las materias primas. En cuarto lugar, con diferencias muy marcadas dentro de cada uno de estos grupos que, dentro de sí, tienen países con muy distintos resultados. Así, el primero incluye a países de bajo crecimiento como México (2,1) y El Salvador (1,9), por un lado, pero también a los que más crecen: Panamá (5,1) y República Dominicana (5). Del mismo modo, el segundo incluye a Venezuela (-4,1) y Argentina (1,8), que son algunos de los que tuvieron peores resultados, por un lado, y, por otro, a Bolivia (3,6), Chile (3,6) y Perú (4,1) que fueron de los más exitosos. Se trata de países con experiencias diferentes que rehúyen las clasificaciones fáciles y los juicios simplistas y reduccionistas y nos obligan tener en cuenta la interacción de las políticas económicas, las estructuras productivas, el marco institucional, los efectos externos y las situaciones sociales y políticas de cada uno de estos países.

5. POBREZA, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

Un primer acercamiento a la evolución de las cuestiones sociales en América Latina puede obtenerse a través de los avances en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que recoge tres dimensiones: salud, educación y niveles de vida. Los datos muestran que entre 1995 y 2019 ha habido mejoras en el indicador general en la región que ha pasado de una me-

dia simple de 0,631 al comienzo del periodo a 0,741 al final de este. Hay ganancias en todos los países, aunque son mayores en Guatemala, Bolivia y Nicaragua, que partían de niveles más bajos, y muy inferiores en países con graves problemas como Haití que sólo ha ganado 0,094 o Venezuela, que ha perdido 0,066 desde 2013. También son evidentes las ganancias en la esperanza de vida, cuyo promedio simple ha pasado de 69,6 a 75,4 en el periodo, con una ganancia de 5,8 años (gráfico 1). A continuación, vamos a presentar los avances que se han producido en términos de pobreza y desigualdad, que también son desiguales e insuficientes.

Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano y esperanza de vida en América Latina, 1995-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD.

Debe recordarse que los temas de pobreza y desigualdad estaban fuera de la agenda del CW. El foco estaba puesto en la recuperación del crecimiento y se suponía que un proceso de derrame o goteo (*trickle-down*) iba a extender los frutos de ese crecimiento a todos. El crecimiento en esos años fue bajo e inestable y, aunque según CEPAL en términos porcentuales la pobreza bajó en los años 90 (de 51,2 en 1990 a 45,6 por 100 en 1999), las crisis ya citadas de finales de los años 90 y primeros años del milenio marcaron 2002 como el año con más personas pobres con 229 millones.

Desde la Cumbre del Milenio del año 2000 se extiende y fortalece otra visión en la que el crecimiento es importante pero no suficiente porque, según el Banco Mundial (2001), las personas pobres padecen

vulnerabilidad, falta de oportunidades y falta de voz. Son más vulnerables a las crisis económicas, a las catástrofes naturales, a los efectos de las sequías, a la violencia (de policías y delincuentes) o a los problemas de salud. Aunque la economía genere oportunidades, a ellos les va a ser más difícil aprovecharlas por carecer de la formación necesaria o por la menor calidad de su formación, por problemas de salud, por dificultades para acceder al crédito o para desplazarse a las zonas donde se abren esas oportunidades. Finalmente, los gobiernos no dan prioridad a las necesidades de los más pobres, ya que otros grupos tienen más capacidad para introducir sus demandas en la agenda pública y los pobres tienen problemas de acceso a la justicia.

Todo esto justifica que se hagan políticas enfocadas en los más pobres que les permitan romper el “círculo vicioso” de la pobreza (bajos ingresos, baja capacidad de ahorro y de inversión y bajo nivel de capital físico y humano que, a su vez, genera una baja productividad y, por tanto, bajos ingresos). Son políticas que no tienen que estar sujetas al *trade-off* entre eficiencia y equidad, sino pueden, al mismo tiempo, promover el crecimiento y la equidad (Birdsall et al., 1998 y Perry et al., 2006). Así, el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) planteaba disminuir a la mitad la extrema pobreza y el hambre y no lo planteaba como el resultado del crecimiento de la economía, sino con políticas específicas cuyos resultados tenían que ser monitoreados periódicamente.

Del mismo modo, la desigualdad extrema de América Latina pasa de ser vista como algo funcional dentro del esquema de incentivos del sistema capitalista y algo “normal” en países de renta media debido a la “Ley de Kuznets” (Carrera y Antón, 2008) a ser vista como un problema para el crecimiento de la región (De Ferranti et al., 2004)¹.

Se desarrollan en el periodo considerado nuevas políticas focalizadas en las personas con menos recursos ante la evidencia de que las políticas implementadas hasta la fecha tenían un diseño de políticas universales, pero no funcionaban como tales porque dejaban fuera a muchas per-

¹ Un estudio reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo refueza esta misma idea y presenta a AL como una región atrapada en un bucle de alta desigualdad y bajo crecimiento (UNDP, 2021).

sonas que, por estar en el sector informal o excluidos del mercado de trabajo, no recibían los beneficios de esas políticas sociales más tradicionales. Debe subrayarse que, no obstante, que las políticas focalizadas suponen en muchos países una parte pequeña del gasto social, dándose la paradoja de que su efecto en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad y su impacto mediático, político y social ha sido muy superior al que han tenido en el gasto (Véase Cecchini y Madariaga, 2011).

En el periodo se observa un aumento del gasto social del gobierno central que pasa, según CEPAL, del 8,4 en el año 2000 a un 11,3 por 100 en 2019, aumentando también el peso que supone el gasto social sobre el gasto público (de 45,7 a 52,6 por 100). No obstante, podemos decir que en América Latina hay un “estado de bienestar truncado” (De Ferranti et al., 2004) donde los que reciben más dinero de las políticas sociales, sobre todo en los sistemas públicos de pensiones, son las personas con más recursos (véase, por ejemplo, CEPAL, 2008).

La evolución de la pobreza ha seguido de forma bastante cercana la evolución del crecimiento en los tres periodos señalados anteriormente, mostrando que sigue siendo, además de las políticas públicas, una variable clave. Según CEPAL, si lo observamos en porcentajes hay una caída lenta en el primer periodo de crecimiento lento e inestable, una caída fuerte en el segundo periodo de caída de los precios de las materias primas (de 45,6 en 2003 a 27,8 en 2014 y un aumento posterior en el periodo de caída de los precios de las materias primas, hasta un 20,5 en 2019. En número de personas el periodo inicial se salda con un crecimiento hasta 243 millones en 2003, mientras que en el segundo periodo hay una fuerte caída hasta 172 en 2014 y una preocupante recuperación en el tercero hasta 216 en 2020 de modo que la pobreza sigue siendo, en número de personas, un fenómeno casi tan importante como al principio del período, 233 en 2001 frente a 216 en 2020, mientras que la pobreza extrema ha aumentado desde 65 millones en el año 2000 a 86 en 2020 tras la crisis de la COVID-19.

Debe destacarse que estos números globales ocultan serias diferencias entre países, siendo, por ejemplo, mucho más exitosa la trayectoria de Brasil en la reducción de la pobreza que la de México, por citar los dos países más poblados (Carrera y Domínguez, 2015). También las

mejoras de, por ejemplo, Bolivia y Perú fueron muy superiores a las de Honduras y Guatemala, que fueron muy limitadas. Además, hay importantes diferencias siendo mayores los niveles de pobreza en las zonas rurales (44,8 por 100 en 2020) que en las urbanas (30,2), entre los menores de 15 años (47,2) que entre mayores de 65 (17,5) [porque, entre otras razones, el estado de bienestar es relativamente mucho más generoso con los mayores], entre los indígenas y afrodescendientes que entre los blancos y, finalmente, entre las mujeres más que entre los hombres (CEPAL, 2022). En cualquier caso, es un fenómeno que está lejos de estar resuelto en la región.

Del mismo modo, la desigualdad en América Latina es la más alta del mundo y esto llevó a la acuñación del concepto “vidas diferentes” que da cuenta de que las personas nacen, viven y mueren en el mismo país, pero sus experiencias a todos los niveles son muy diferentes, y no sólo en lo económico, sino que tanto en acceso a la educación de calidad y en la segregación en la educación, como en la estructura de las familias, tanto en los barrios en los que viven, como en los comercios y espacios de ocio y socialización a los que acuden, tanto en el acceso a infraestructuras y servicios básicos como en su acceso a servicios sanitarios, y tanto en los riesgos de ser victimizados como en la participación política, por lo que en la práctica es como si vivieran en países diferentes (De Ferranti et al., 2004).

Los datos de desigualdad basados en encuestas de hogares muestran que, aunque en los años 90 hubiera en media un aumento de la desigualdad a partir del nuevo milenio se produce una caída del índice de Gini que, según CEPAL, pasa de 0,535 en 2002 a 0,464 en 2020, aunque se aprecia una fuerte subida en 2020 derivada de la crisis de la COVID-19 (Acevedo et al., 2022). Aunque la citada caída puede considerarse un avance, sin embargo, los estudios que han tomado en cuenta además la información sobre rentas que proceden de registros administrativos muestran que la desigualdad no ha caído tanto (CEPAL, 2022) y, además, puede decirse que ha disminuido la tolerancia a la desigualdad en muchos países, de modo que, al igual que en los países desarrollados, la desigualdad tiene un importante papel en el malestar que está presente en muchos países (CEPAL, 2021).

6. CONCLUSIONES

Una primera idea que se quiere destacar es que cada vez menos se puede hablar de “una” economía de AL porque hay marcadas diferencias entre los países, que tienen notables disparidades en su geografía, en sus trayectorias históricas y en sus políticas económicas. Como hemos visto, un primer eje de la heterogeneidad es el que rompe la región separando América Central con México y República Dominicana, por un lado, y Sudamérica por otro. Y no se trata sólo de una ruptura geográfica, sin que también está marcada por la apuesta del primer grupo por unas relaciones más estrechas con Estados Unidos en el marco de tratados de libre comercio. Por su parte, los países de América del Sur son, en su mayoría, más ricos en materias primas y, por ello, sus economías han sido mucho más sensibles a los ciclos de sus precios y, como hemos visto, el impacto de la irrupción de China en la economía mundial ha sido para ellos, al menos en un primer momento, más positivo.

Una segunda idea importante para tener presente es la evolución de la agenda de políticas económicas. El periodo comienza tras una “gran ola” de reformas inspiradas por el Consenso de Washington que termina al final de la década de 1990, entre ellas destacan la apertura de las economías a los flujos comerciales y de capitales y un mayor control de los desequilibrios macroeconómicos. Las reformas hicieron más vulnerable a la región frente a los choques externos y sus resultados quedaron muy por debajo de las expectativas, de modo que se habla del “fracaso” del Consenso de Washington y se abre un segundo periodo marcado por un mayor pragmatismo y la adecuación de la agenda a las realidades nacionales, en un marco de dominio global de la agenda monetarista, pero en un entorno de estabilidad macroeconómica y crecimiento que permitió un mayor nivel de autonomía para las políticas públicas. Un tercer momento se abre tras la crisis de Estados Unidos en 2008, con más presencia del gasto público y más funciones para el estado en los países desarrollados, que se refuerzan tras la crisis del coronavirus. Mientras, en América del Sur muchos países han sufrido para recuperar la estabilidad macroeconómica tras la caída del precio de las materias primas y el choque del la COVID-19,

poniendo de manifiesto, otra vez, una gran heterogeneidad en las experiencias de los diferentes países.

A continuación, se ha puesto de manifiesto cómo los elementos externos han sido decisivos en el devenir económico de la región. Algunos han sido positivos o, al menos, han tenido algunos elementos positivos, como las oportunidades abiertas por la llegada de capitales extranjeros, por el crecimiento de exportaciones a través de la firma de tratados de libre comercio o por la subida de los precios de las materias primas. Muchos han sido negativos o han tenido una parte negativa, generando choques importantes como los derivados de la inestabilidad de los flujos financieros en los 90 o la crisis financiera de Estados Unidos en 2008, los resultantes de la caída de los precios de las materias primas, de la COVID-19 y, ahora, de la invasión rusa de Ucrania. En definitiva, un periodo donde es evidente la mayor dependencia de AL respecto a lo que ocurre en la economía mundial, que condiciona los resultados de forma más marcada que las aparentes diferencias en las agendas de política económica de los países.

Por su parte, el análisis del crecimiento ha puesto de manifiesto unos resultados globales muy limitados, por debajo de los del mundo (y de los de otras regiones emergentes y, sobre todo, de Asia). Además, estos resultados muestran periodos marcados por influencias externas, principalmente, por las subidas y bajadas de los precios de las materias primas, que han afectado de manera distinta al norte y al sur de la región. Sin embargo, dentro de cada subregión tenemos países con mejores resultados y otros con resultados más pobres, lo que nos debe alejar de simplificaciones y animar a estudiar la interacción de las políticas, las estructuras productivas, las instituciones y los resultados de cada país.

Finalmente, aunque la evolución del Índice de Desarrollo Humano muestra que hubo avances sociales en la región, la evolución de la pobreza estuvo muy marcado por la evolución de la economía y la crisis que vive la región desde 2013 ha hecho perder una importante parte de lo ganado en el periodo de altos precios de las materias primas. Además, los datos muestran que la COVID-19 ha afectado mucho más a los más desfavorecidos con una fuerte alza del número de personas en extrema

pobreza (hasta 86 millones), por lo que el balance no puede ser muy positivo. Las encuestas de hogares muestran que hubo avances en términos de caída de la desigualdad, pero estos resultan insuficientes porque las sociedades latinoamericanas tienen ahora una menor tolerancia a este fenómeno. La desigualdad es un fenómeno cada vez mejor estudiado y del que cada vez tenemos más datos, que nos hacen poner en duda las mejoras que mostraron las encuestas de hogares.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abuelafia, E. y Saboin, J.L. (2020). “Una mirada a futuro para Venezuela”, *Documento para discusión*, N° IDB-DP-798. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Acevedo, I.; Castellani, F.; Cota, M.J.; Lotti, G. y Székely, M. (2022). “Higher inequality in Latin America: A collateral effect of the pandemic”, *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-01323, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amnistía Internacional (2022). “Desigual y letal”, *Informe 2021/22*, Center for Economic and Social Rights-Amnistía Internacional.
- Banco Mundial (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, World Development Report. New York: Oxford University Press.
- Banco Mundial (2021) “Mind the gap: How COVID-19 is increasing inequality in Latin America and the Caribbean”. *Policy Note*, 4, July.
- Birdsall, N.; Graham, C. y Sabot, R.H. (Eds.) (1998). *Beyond tradeoffs: Market reform and equitable growth in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank-Brookings Institution Press.
- Birdsall, N.; De la Torre, A. y Valencia, F. (2010). “The Washington Consensus: Assessing a damaged brand”. *Center for Global Development Working Paper*, 211, May.
- Burki, S.J. y Perry, G.E. (1998). *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*. Washington DC: World Bank.
- Busso, M. y Messina, J. (2020). “La desigualdad en tiempos de crisis: Lecciones de la crisis de la COVID-19”. En M. Busso y J. Messina. (Eds.) *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington DC: IADB.
- Calvo, G. (1998). “Capital flows and capital-market crises: The Simple Economics of Sudden Stops”. *Journal of Applied Economics*, 1(1), 35-54.
- Carrera, M. y Antón, J.A. (2008). “Las relaciones entre equidad y crecimiento y la nueva agenda para América Latina”. *América Latina Hoy*, 48: 43-66.
- Carrera, M. y Domínguez, R. (2017). “Poverty reduction in Brazil and Mexico. Growth, inequality and public policies”. *Revista de Economía Mundial*, 45, 23-42.

- Carrera y Solís Delgadillo (2012). "Balance socioeconómico de más de dos décadas de ortodoxia. ¿Por qué no crece México?". En S. Martí i Puig. (Ed.) *¿Adónde chingados va México?* Madrid: Libros de la Catarata.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2008, 2021, 2022). *Panorama Social de América Latina* (2007, varios años), Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2011). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2019). *Balance preliminar de las economías de AL y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Ferranti, D.; Perry, G.E.; Ferreira, F.H.G. y Walton, M. (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with history?* Washington DC: World Bank.
- De la Torre, A.; Filippini, F. y Ize, A. (2016). *The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas*. Washington DC: World Bank.
- De la Torre, A.; Didier, T.; Ize, A.; Lederman, D. y Schmukler, S.L. (2015). *Latin America and the Rising South: Changing World, Changing Priorities*. Washington DC: World Bank.
- Erten, B. y Ocampo, J.A. (2013). "Super cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century". *World Development*, 44, 14-30.
- Fernández Arias, E. y Montiel, P. (1997). "Reform and growth in Latin America: All pain, no gain?". *Working Paper*, #351, Inter-American Development Bank.
- Fischer, S. (2001). "Exchange rate regimes: Is the bipolar view correct?". *Finance and Development*, 38(2).
- García Jaramillo, S. (2020). "COVID-19 and primary and secondary education: the impact of the crisis and public policy implications for LAC". En L.F. López-Calva y M. Meléndez (Eds.), *The socio-economic implications of the COVID-19 pandemic: Ideas for policy action*. Nueva York: UNDP-AECID.
- Goldfajn, I.; Martínez, L. y Valdés, R.O. (2021) "Washington Consensus in Latin America: From raw model to straw man", *Journal of Economic Perspectives*, 35 (3), 109-132.
- Hanson, G.H. (2010). "Why isn't Mexico rich?". *Journal of Economic Literature*, 48(4), 987-1004.
- IADB (2006). *The politics of policies. Economic and Social Progress in LA 2006 Report*. Washington DC: Inter-American Development Bank/Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- Kaplinsky, R. (2006). "Revisiting the revisited terms of trade: Will China make a difference?". *World Development*, 4(6), 981-995.
- Lora, E. (2001). "Structural reforms in Latin America: What has been reformed and how to measure it". *Working Paper*, #466, Inter-American Development Bank.

- Naim, M. (1999). "Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington confusion?". *Third World Quarterly*, 21(3), 505-528.
- Ostry, J.D.; Loungani, P. y Furceri, D. (2016). "El neoliberalismo, ¿un espejismo?", *Finanzas y Desarrollo*, junio.
- Perry, G.E.; Arias, O.S.; López, J.H.; Maloney, W.F. y Servén, L. (2006). *Poverty reduction and growth: Virtuous and vicious circle*. Washington DC: World Bank.
- The Economist (2019). "Slowbalisation. Briefing", Jan 24th.
- The Economist (2021a). "The new order of trade. Special report on world trade", Oct 9th.
- The Economist (2021b). "Governments are not going to stop getting bigger. Briefing", Nov 20th.
- UNDP (2016). *Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2016. Multidimensional progress: Well-being beyond income*. Nueva York: UNDP.
- UNDP (2021). *Human Development Report 2021. Trapped: High inequality and low growth in Latin America and the Caribbean*. Nueva York: UNDP.
- Williamson, J. (1990). "What Washington means by policy reform". En J. Williamson (Ed.) *Latin American adjustment: How much has happened*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2003). "Summing up". En J. Williamson y P.P. Kuczynsky (Eds.) *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y ESTRUCTURA SOCIAL: EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS

Rafael Grande

Universidad de Málaga, España

1. INTRODUCCIÓN

América Latina es hoy en día una región muy diferente a la de finales del siglo XX en relación con su estructura demográfica y social. La evolución que han tenido los indicadores sociodemográficos es decisiva a la hora de entender las causas y las consecuencias de los procesos políticos y económicos que han marcado las primeras décadas de siglo XXI: del ciclo de crecimiento económico del boom de los *commodities* a la recesión posterior tras el contagio de la crisis financiera internacional de 2008, la bajada del precio de las materias primas a partir de 2014 y el impacto de la pandemia de la COVID-19, y de la “marea rosa” con la llegada de gobiernos de corte progresista a la mayoría de países de América del Sur (excepto Colombia) que impulsaron importantes paquetes de políticas sociales hasta el posterior “giro a la derecha” y la emergencia y llegada al poder de una nueva izquierda durante los últimos años. Para repasar el contexto de estos procesos, el presente capítulo se divide en dos grandes partes, la primera se dedica a analizar la transición demográfica y sus consecuencias sociológicas, la segunda a repasar las principales tendencias en relación a la estratificación social vinculada a la desigualdad económica, el mercado de trabajo y la movilidad social en América Latina¹.

¹ Los datos aportados en este capítulo, en su mayoría procedentes de CEPAL, que hacen referencia al promedio ponderado del conjunto de América Latina incluyen 20 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

2. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS ACELERADOS: ENVEJECIMIENTO Y REVOLUCIÓN REPRODUCTIVA

Uno de los principales elementos que ha transformado la estructura social de los países latinoamericanos desde mediados del siglo XX han sido los profundos y acelerados cambios demográficos. La Teoría de la Transición Demográfica define el paso de una situación estacionaria premoderna con una mortalidad y una natalidad altas, a otra situación moderna caracterizada por una mortalidad y una natalidad bajas. Durante este proceso la caída de la mortalidad es previa a la de la natalidad, dando lugar a un importante crecimiento natural de la población, que suele ir acompañado de un saldo migratorio negativo. Como menciona Juan Chackiel (2004), las sociedades latinoamericanas empezaron a adoptar pautas demográficas modernas desde el segundo tercio del siglo XX², aunque marcadas por enormes diferencias entre países, entre clases sociales, y entre las áreas urbanas y rurales.

El gráfico 1 muestra la evolución de la mortalidad y la fecundidad desde mediados del siglo XX en América Latina. Hasta finales del siglo XX se mantiene la tendencia decreciente de la tasa de mortalidad, especialmente provocada por una continua reducción de la mortalidad infantil y prematura y por la paulatina concentración de la muerte a edades avanzadas. Como resultado la esperanza de vida pasó en el conjunto de la región de 51 años en el quinquenio 1950-1955 (49,4 años para los hombres y 52,9 años para las mujeres) a 70,6 años en el último quinquenio del siglo XX (67,4 para los hombres y 73,9 para las mujeres). Al mismo tiempo se produjo un descenso abrupto de la natalidad como respuesta a esa caída previa de la mortalidad, la tasa bruta de natalidad pasa de más de 40 nacimientos por cada 1.000 habitantes a mediados del siglo XX a la mitad cinco décadas después. El descenso de la natalidad obedece a una estructura de la población cada vez más envejecida, pero también a un significativo descenso de la fecundidad: de los 5,7 hijos

² La transición demográfica se dio originalmente en Europa desde finales del siglo XVIII hasta mediados del pasado siglo XX, pero ha seguido posteriormente una tendencia similar en otras regiones del mundo, aunque a una velocidad mucho mayor.

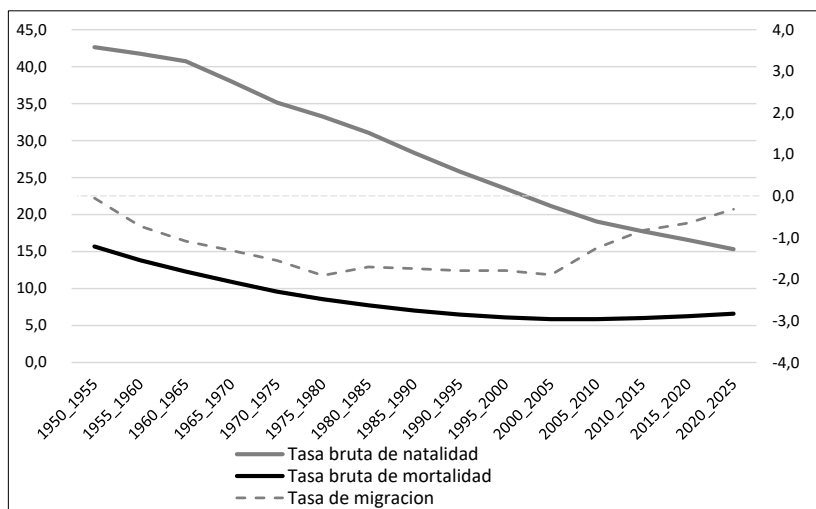
por mujer de media en América Latina en el quinquenio 1950-1955 a los 2,8 hijos por mujer en 1995-2000. Mientras en Europa la caída de la mortalidad y la fecundidad se debió a causas endógenas en América Latina se debió principalmente a factores exógenos. Por un lado, se produce por los avances de la medicina y la tecnología, y no sólo por cambios de las pautas sociales vinculadas al proceso de modernización; y, por otro lado, porque estos avances son en su mayoría importados del exterior y, en casi ningún caso, producidos por el desarrollo socioeconómico de las propias sociedades latinoamericanas (Chackiel, 2004).

De este modo, a finales del siglo XX la estructura demográfica latinoamericana se caracteriza por una transición acelerada: el paso hacia una dinámica de baja mortalidad y natalidad se estaba realizando en los países latinoamericanos unas cuatro veces más rápido que en los países de Europa occidental. Como resultado, los países de la región habían experimentado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX un importante crecimiento natural de la población consecuencia de la transición demográfica, al reducirse la mortalidad con anterioridad al descenso de la fecundidad. En paralelo el proceso de modernización demográfica también significó una creciente urbanización con un aumento progresivo de la población que residía en ciudades que se nutrían de la llegada de migrantes de las zonas rurales. En 1950 sólo un 42,2% de la población latinoamericana habitaba en áreas urbanas, a finales del siglo XX, en el año 2000, las ciudades albergaban ya a tres cuartas partes de la población.

Esta dinámica generó una presión demográfica que no pudo ser respondida satisfactoriamente ante la incapacidad de mantener un crecimiento económico sostenido y de consolidar políticas sociales, como consecuencia de la débil estructura de los estados tanto en la fase de la industrialización por sustitución de importaciones primero, como en la fase de las políticas del Consenso de Washington después. Según Milanovic y Muñoz de Bustillo (2008) el rápido crecimiento demográfico, en especial urbano, ha hecho que haya una abundante mano de obra, lo cual deriva en un menor crecimiento de su remuneración, un mayor número de parados y un crecimiento del sector informal haciendo más difícil que se produjeran cambios distributivos favorables a las rentas bajas. El crecimiento poblacional, junto con los

importantes desequilibrios demográficos que afecta a toda la estructura social, vino a funcionar en esta fase como una suerte de factor de expulsión de la población vía migraciones internacionales —siguiendo la lógica de teorías migratorias *push and pull* (Prieto y López-Gay, 2015)—, lo cual ha moderado las tasas de crecimiento real que aun así siguen siendo importantes en muchos países de la región. Así se observa el agravamiento del saldo migratorio negativo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, como se observa en el gráfico 1, lo cual no deja de ser similar a lo ocurrido en Europa en esta misma fase de la transición demográfica.

Gráfico 1. Evolución de la mortalidad, la natalidad y el saldo migratorio entre 1950-55 y 2020-25 en América Latina (tasas por 1.000 habitantes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

Mientras que las últimas décadas del siglo XX supusieron, como se ha venido describiendo, una consolidación de la primera transición demográfica en América Latina, las primeras décadas del siglo XXI han asentado las bases hacia la segunda transición demográfica, con más intensidad en algunos de los países más avanzados de la región. Este segundo modelo describe una nueva transición, en la que están inmersas

de pleno las sociedades más desarrolladas a nivel mundial desde hace unas tres décadas, en donde la fecundidad continúa descendiendo —situándose de manera sostenida por debajo del nivel teórico de reemplazo—, prosigue el paulatino aumento de la longevidad, y se observa un leve crecimiento de las tasas de mortalidad debido al envejecimiento de la estructura de la población (Lesthaeghe y Van de Kaa, 1986). Mientras que el elemento más característico de la Primera Transición Demográfica fue el fuerte descenso de la mortalidad —especialmente infantil y prematura—, la Segunda Transición Demográfica debe interpretarse como las consecuencias del descenso de la intensidad de la fecundidad, en los que está jugado un papel fundamental la revolución anticonceptiva y el progresivo empoderamiento femenino. Según la literatura demográfica, al igual que en otras regiones, el mecanismo explicativo de esta segunda transición en América Latina radica en los cambios de mentalidad y valores posmaterialistas en la medida en que la paternidad/maternidad, hasta ahora respaldada por fuerzas tradicionales como la religión, pierde su papel protagonista frente al individualismo, la autorrealización, la satisfacción personal y la libertad (Van de Kaa, 2002). Sin duda, estos cambios demográficos han generado importantes implicaciones en la estructura social latinoamericana durante los últimos 25 años y lo seguirán haciendo en las próximas décadas; sin embargo, las tendencias son muy desiguales entre países, entre zonas urbanas y rurales y entre grupos étnicos.

Como se muestra en el gráfico 1, la tasa bruta de mortalidad subió de media en el conjunto de América Latina de 5,9 por cada 1000 habitantes en el quinquenio 2000-2005 a los 6,6 ‰ en el actual quinquenio 2020-2025 debido a la cada vez más envejecida estructura por edades de la población. En ese mismo periodo la esperanza de vida media al nacer en la región latinoamericana siguió su tendencia al alza vinculada a las mejoras en bienestar y salud, pasando de 70,6 años a 76,1 y manteniéndose el patrón de mayor esperanza de vida femenina que masculina. Es necesario subrayar los importantes efectos de la pandemia de la COVID-19 en este sentido en América Latina, con un aumento significativo de la mortalidad entre población adulta-mayor, con una más alta letalidad entre los hombres, y su consecuente efecto negativo sobre la esperanza de vida, aunque se debe tener en consideración las fuertes disparidades

en la sobremortalidad causada por el virus entre países y comunidades (Binstock et al., 2021).

Por su parte los indicadores de natalidad y fecundidad agravaron su acelerado descenso en las primeras décadas del siglo XXI como indicadores principales de los avances hacia una segunda transición demográfica en las sociedades latinoamericanas: la tasa bruta de natalidad paso de una media en la región de 23,5 nacimientos por cada 1000 habitantes a 15,3 (gráfico 1), y la tasa global de fecundidad descendió más de medio punto desde los 2,5 hijos por mujer en el año 2000 hasta el 1,9 hijos por mujer de media en el año 2021, según datos de CEPAL. Pese a la configuración de nuevos regímenes de baja fecundidad en cada vez más países latinoamericanos (Cuba, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay tiene en 2020 una fecundidad ya por debajo del nivel de remplazo), esta tendencia no ha venido acompañada —frente a lo que se observa en otras regiones como Europa o este asiático— de un retraso en el calendario reproductivo, prevaleciendo por lo general un patrón de reproducción a edades tempranas (Cabella y Pardo, 2014; Rodríguez y Cavenaghi, 2014). No obstante, en este sentido conviene subrayar dos tendencias, por un lado, se observa durante los últimos años, de forma especialmente intensa en la década de 2010, una caída pronunciada de la fecundidad adolescente en gran parte de los países latinoamericanos; por otro lado, la situación generada por la pandemia de la COVID-19 durante los años 2020 y 2021 se ha traducido en un descenso de la fecundidad debido a la posible postergación de la maternidad ante el contexto sociosanitario generado.

Finalmente, aunque de forma más moderada, durante los primeros años del siglo XXI el peso de la población urbana siguió aumentando en decaimiento de las áreas rurales que siguen perdiendo población en términos relativos, del 75,6% de población que habitaba en áreas urbanas en el año 2000 hasta el 81,5% en 2020, resultado en gran medida del crecimiento de las ciudades medias.

Actualizando la propuesta de Chackiel (2004), la tabla 1 clasifica a los países según la etapa en la que se encuentran de la transición demográfica, comparando su situación a finales del siglo XX (quinquenio 1995-2000) y aproximadamente un cuarto de siglo después (quinquenio

2020-2025), periodo que coincide con el “boom de las *commodities*” y la “marea rosa”. Mientras que a finales del siglo XX la mitad de los 20 países analizados se situaban aún en una fase moderada de la primera transición demográfica, tras estas primeras décadas del siglo XXI todos ellos, salvo Haití, han llegado como mínimo a una fase plena de esa transición. Los indicadores de Cuba la sitúan en los dos momentos analizados en una segunda transición ya avanzada, pero destacan los casos de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay que han pasado de unas pautas características del final de la primera transición a una iniciada segunda transición con una fecundidad muy por debajo de los 2 hijos por mujer y una esperanza de vida superior a los 76 años en todos ellos, e incluso superior a los 80 años en Chile y Costa Rica. Mención especial merece el caso de Brasil que ha pasado en apenas dos décadas de una fase moderada de la primera transición a ganar más de 7 años de esperanza de vida y reducir los hijos por mujer de 2,5 a 1,7. En todos los países estas sostenidas tendencias demográficas se traducen en un menor crecimiento de la población, sintomático de sociedades cada vez más envejecidas.

Observando en conjunto los indicadores se aprecia una tendencia a la convergencia o reducción de las diferencias entre países tanto en la mayor longevidad como en la reducción de la fecundidad, en la medida que estos cambios están siendo más acelerados e intensos en los países que partían de una fase más retrasada. Por ejemplo, destacan los casos de los países andinos —en especial Bolivia que ha aumentado en este periodo en más de once años la esperanza de vida media y ha reducido en 1,7 su tasa global de fecundidad— y de los países centroamericanos como Guatemala, El Salvador, Honduras o Nicaragua con descensos muy acuciados en los indicadores de fecundidad. En el lado contrario encontramos los casos de Argentina y México, donde se observa la misma tendencia, pero con una intensidad más moderada que en el resto de la región, teniendo en consideración que ya partían de una situación de transición plena a finales del pasado siglo.

Tabla 1. Situación de los países de América Latina según su etapa de la transición demográfica (TD). 1995-2000 y 2020-2025

	1ª TD moderada	1ª TD plena	2ª TD iniciada
1995-2000	Bolivia (EV0: 60,9 TGF: 4,25 TC: 19,9) Brasil (EV0: 69,3 TGF: 2,47 TC: 15,0) Ecuador (EV0: 71,9 TGF: 3,27 TC: 19,8) El Salvador (EV0: 68,0 TGF: 3,34 TC: 8,6) Guatemala (EV0: 66,5 TGF: 4,83 TC: 23,2) Haití (EV0: 56,6 TGF: 4,62 TC: 17,8) Honduras (EV0: 69,9 TGF: 4,56 TC: 26,6) Nicaragua (EV0: 68,3 TGF: 3,40 TC: 17,2) Paraguay (EV0: 69,9 TGF: 3,88 TC: 21,6) Perú (EV0: 70,0 TGF: 3,05 TC: 15,0)	Argentina (EV0: 73,1 TGF: 2,63 TC: 11,4) Chile (EV0: 75,7 TGF: 2,20 TC: 13,3) Colombia (EV0: 72,1 TGF: 2,70 TC: 15,2) Costa Rica (EV0: 77,0 TGF: 2,61 TC: 22,5) México (EV0: 73,3 TGF: 2,85 TC: 15,6) Panamá (EV0: 74,6 TGF: 2,81 TC: 20,2) Rep. Dominicana (EV0: 68,8 TGF: 2,95 TC: 16,3) Uruguay (EV0: 74,2 TGF: 2,30 TC: 5,9) Venezuela (EV0: 71,6 TGF: 2,94 TC: 19,2)	Cuba (EV0: 76,2 TGF: 1,61 TC: 3,9)
2020-2025	Haití (EV0: 65,0 TGF: 2,74 TC: 10,6)	Argentina (EV0: 77,2 TGF: 2,20 TC: 7,9) Bolivia (EV0: 72,3 TGF: 2,58 TC: 13,4) Ecuador (EV0: 77,7 TGF: 2,32 TC: 12,8) El Salvador (EV0: 74,1 TGF: 1,96 TC: 3,7) Guatemala (EV0: 75,0 TGF: 2,67 TC: 15,6) Honduras (EV0: 75,9 TGF: 2,32 TC: 11,3) México (EV0: 75,4 TGF: 2,03 TC: 11,4) Nicaragua (EV0: 75,2 TGF: 2,28 TC: 9,0) Panamá (EV0: 79,1 TGF: 2,37 TC: 13,9) Paraguay (EV0: 74,6 TGF: 2,33 TC: 10,2) Perú (EV0: 77,4 TGF: 2,16 TC: 10,6) Rep. Dominicana (EV0: 74,6 TGF: 2,23 TC: 9,5) Venezuela (EV0: 72,3 TGF: 2,18 TC: 10,1)	Brasil (EV0: 76,6 TGF: 1,67 TC: 6,6) Chile (EV0: 80,7 TGF: 1,60 TC: 6,6) Colombia (EV0: 77,9 TGF: 1,73 TC: 6,3) Costa Rica (EV0: 80,9 TGF: 1,68 TC: 7,5) Cuba (EV0: 79,2 TGF: 1,57 TC: -0,8) Uruguay (EV0: 78,4 TGF: 1,92 TC: 3,1)

Nota: La ubicación se realiza con base a los valores de la esperanza de vida al nacer (EV0) y de la tasa global de fecundidad (TGF) según el siguiente criterio: **1ª TD moderada**: EV0 menor de 70 años y TGF mayor de 3 hijos por mujer; **1ª TD plena**: EV0 entre 70 y 76 años, y TGF entre 2 y 3 hijos por mujer; **2ª TD avanzada**: EV0 mayor de 76 años y TGF menor de 2 hijos por mujer. TC = tasa anual de crecimiento de la población total por cada 1000 habitantes. Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

La velocidad de estos cambios en la longevidad, la fecundidad y el crecimiento de la población ha impactado de lleno en la dinámica socio-política de la región. En este sentido, la teoría de la revolución reproductiva³ proporciona un marco explicativo conjunto de las dos transiciones demográficas y sus importantes consecuencias para la estructura social. Las pautas demográficas juegan un papel fundamental para entender las posibilidades del desarrollo unido al territorio y la implementación de políticas públicas, por lo que son un eje fundamental para analizar el devenir de América Latina en los últimos años y de cara al futuro próximo. A continuación de repasan las principales consecuencias sociológicas de la revolución reproductiva observada durante las últimas décadas.

En primer lugar, como se ha ido exponiendo más arriba, se está dando un significativo cambio en la estructura por edades de la población. El peso relativo de los grupos etarios ha seguido una tendencia hacia el progresivo envejecimiento demográfico de las poblaciones. El índice de envejecimiento del conjunto de América Latina se ha duplicado durante las dos primeras décadas del siglo XXI, pasando de los 17,4 adultos mayores (de 65 años y más) por cada cien niños y jóvenes (menores de 15 años) en el año 2000 a los 36,4 por cien en el año 2020. Pese a que la tendencia al envejecimiento es compartida por todos los países, destacan los casos de Cuba donde en el año 2020 el grupo etario de 65 y más años representa más del 15,9% del total de la población, y de Argentina, Chile y Uruguay donde representa el 11,4%, 12,2% y 15,1% respectivamente. Además, dados los importantes aumentos en la esperanza de vida también se observa una mayor diversidad etaria dentro del grupo de 65 años y más, donde ganan peso la población con más de 75 años e, incluso, los centenarios, en ambos casos colectivos especialmente feminizados. En consecuencia, las sociedades latinoamericanas se van alejando,

³ La idea central de la Revolución Reproductiva es que la fecundidad se ha adaptado a las necesidades de la mayor supervivencia de la población, dando lugar a un salto cualitativo en la eficiencia con que los sistemas demográficos reproducen las poblaciones. Es decir, el logro de una mayor longevidad se traduce en una menor necesidad de tener un alto número de descendientes para mantener el tamaño de la población, ganando así eficiencia en la medida en que se reduce la carga de trabajo reproductivo (MacInnes y Pérez, 2008).

poco a poco, de la fase de “bono demográfico” en que la proporción de personas en edades potencialmente productivas crecía con relación a la de personas en edades potencialmente inactivas (niños y personas mayores). Por lo general los dividendos derivados de esta “ventana de oportunidad demográfica” no fueron suficientemente aprovechados por la baja capacidad de las economías para generar empleo productivo, lo que favoreció un incrementado la emigración internacional como respuesta a la presión demográfica.

Este cambio gradual, pero imparabile, de envejecimiento de la población tiene importantes repercusiones en múltiples aspectos de la vida social. Por un lado, un auge de las tareas y servicios de cuidados a las personas mayores. Por otro lado, y vinculado a ello, cada vez más sociedades latinoamericanas empiezan a tener una necesidad intrínseca de mano de obra inmigrante que cubra los puestos de trabajo que no absorbe una estructura de la población en proceso de envejecimiento y con una reducción de las cohortes jóvenes que entran al mercado laboral como consecuencia del descenso de la fecundidad. Esta demanda de mano de obra ha sido satisfecha por las importantes migraciones del mundo rural a las áreas urbanas de la región desde mediado del siglo XX, y también por migraciones intrarregionales. Al respecto, las primeras décadas del siglo XXI destacan por una reducción del saldo migratorio (gráfico 1) y un aumento de las migraciones intrarregionales, fomentadas especialmente por la consolidación de nuevos destinos y la diversidad de los movimientos migratorios (Bengoechea, 2018).

En segundo lugar, el principal corolario de la revolución reproductiva que se viene observando en los últimos tiempos en América Latina es la mayor eficiencia en la reproducción al liberar recursos que las familias, en especial las mujeres, pueden dedicar a otros tipos de producción. Es decir, el descenso de la fecundidad y el menor número medio de hijos por mujer está provocado un decaimiento sin precedentes de la carga de trabajo que ha supuesto históricamente la reproducción y crianza de los hijos. Esta tendencia no es baladí como factor necesario, aunque no suficiente, para entender las dinámicas de superación de la tradicional división sexual del trabajo, marcada en este periodo por una creciente incorporación de las mujeres a la educación superior y al mercado de trabajo. Según datos de la Cepal, en el conjunto de América Latina se

ha pasado en promedio de un 36,8% de mujeres de 15 y más años dedicadas exclusivamente a las labores del hogar en el año 2000 a un 28,4% en 2019. Este descenso es similar, en términos relativos, tanto en las mujeres con hijos como en las mujeres sin hijos, reforzando la idea de la importancia del descenso del trabajo reproductivo en los cambios en la estructura social. Así, la tasa de participación económica femenina pasó en el conjunto de América Latina de menos del 47% en el año 2000 a un 51,5% en 2019. Como consecuencia de las restricciones implementadas para luchar contra la pandemia de la COVID-19, las cifras del año 2020 reflejan un ligero aumento de las mujeres dedicadas en exclusiva a tareas del hogar y un descenso de su tasa de participación económica en casi todos los países analizados.

Esta paulatina transformación está siendo una de las bases sobre las que se asienta el lento proceso de decaimiento de los valores patriarcales. Así, la disminución del trabajo reproductivo aparece vinculada a la aún minoritaria y sesgada aparición de nuevas masculinidades o a la privatización de la sexualidad al desvincularse las prácticas sexuales de su función reproductiva y, por tanto, del control social al que han sido históricamente sometidas por las religiones o el Estado.

Una tercera implicación sociológica de los cambios demográficos descritos es la consolidación de nuevos y diversos modelos familiares. Por un lado, de forma lógica, la tendencia descendente de la fecundidad supone una reducción del tamaño de los hogares: los primeros veinte años del siglo XXI el tamaño medio de los hogares de América Latina ha pasado de ser 4,3 en el año 2000 a 3,5 en 2020. Más allá de lecturas negativas que asocian estas tendencias a un debilitamiento de la institución familiar, los nuevos modelos de hogares y pautas familiares se caracterizan por un debilitamiento de la división sexual del trabajo doméstico y los valores patriarcales. Además, la evidencia apunta a una nueva centralidad de las familias al menos en dos sentidos. Por un lado, aunque como resultado del descenso de la fecundidad se reduce el trabajo reproductivo que asumen las familias esto favorece un incremento de la intensidad y la concentración de los cuidados; por ejemplo, situando a la institución familiar en el centro de la atención de políticas públicas y como garante de los crecientes derechos sociales de la infancia. Por otro lado, se observa cada vez más en América Latina, como ha sucedido con

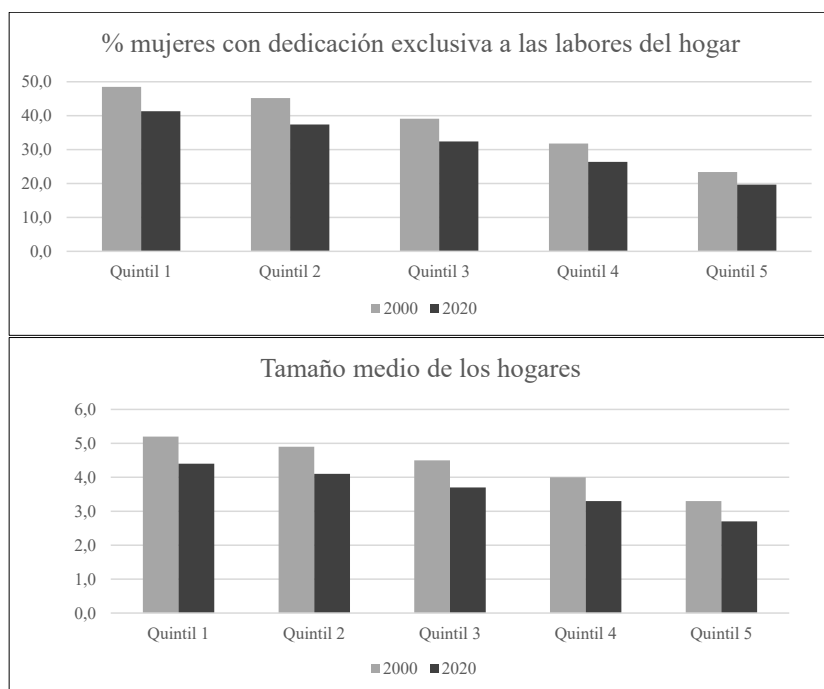
anterioridad en regiones más desarrolladas, una coexistencia intergeneracional y un mayor reparto entre diversas generaciones de las tareas de cuidados, tanto hacia abajo (cuidado de los niños) como hacia arriba (cuidados de los mayores).

Por último, en cuarto lugar, una de las consecuencias de lo acelerado de los cambios demográficos que están experimentando las sociedades latinoamericanas es la consolidación de brechas reflejadas en las pautas de salud y reproductivas. Como se ha indicado más arriba una de las principales brechas es el diferente ritmo de la transición demográfica entre países (tabla 1), pero además al interior de cada país se dan importantes desequilibrios, principalmente según la posición socioeconómica, la pertenencia a grupos étnicos y comunidades indígenas, y la segregación espacial entre el hábitat rural o urbano, brechas que en muchas ocasiones se encuentran superpuestas. En general, se viene observando una mayor mortalidad, menor esperanza de vida entre los estratos socioeconómicos más desfavorecidos, las minorías étnicas y las zonas rurales, lo cual se deriva en importantes consecuencias en términos de exclusión social y de diseño de las políticas públicas.

Del mismo modo persiste una clara asociación entre mejor posición socioeconómica y menor fecundidad como resultado del desigual acceso a los anticonceptivos, las políticas de planificación familiar y, sobre todo, al nivel educativo y cultural vinculado a valores más individualistas, seculares y posmaterialistas de los estratos superiores (Rosero, 2003; Schkolnik y Chackiel, 2004). Aunque en las fases iniciales de la transición demográfica el descenso de la fecundidad tuvo lugar entre las mujeres de mayor nivel educativo y socioeconómica, en las fases más avanzadas esta tendencia se ha generalizado a los grupos de ingresos medios y bajos y con menores niveles formativos. Resultado de ello las diferencias en la intensidad de la fecundidad y en el calendario reproductivo se han ido reduciendo, aunque se observa que el retraso en la edad de la maternidad es una pauta exclusiva de las clases medias-altas (Benzala y Kessler, 2020; Castro et al., 2022). Tomando como indicador de la desigualdad socioeconómica los quintiles de ingreso per cápita, el gráfico 2 muestra como a menor ingreso aumenta al tamaño de los hogares y aumenta el porcentaje de mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar. Sin embargo, durante las dos primeras décadas del si-

glo XXI se observa que todos los quintiles de ingreso han visto reducido el tamaño de los hogares y el porcentaje de mujeres dedicadas sólo a las tareas domésticas como consecuencias directas de la generalización de la revolución reproductiva. Pese a ello las desigualdades según quintiles de ingresos no parecen haberse reducido durante este periodo pese a las mejoras derivadas de las políticas públicas implementadas en numerosos países. Por ejemplo, en conjunto de América Latina en 2019 más de la mitad de los hogares del quintil inferior de ingresos se encontraba en situación de hacinamiento, mientras que esta situación sólo la padecían un 8.4% de los hogares del quintil superior.

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar tamaño medio de los hogares según quintiles de ingreso per cápita, América Latina (promedio) 2000 y 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

La desigualdad en el comportamiento demográfico también tiene su reflejo en la segregación geográfica característica de la estructura de la población. Por un lado, las áreas rurales han iniciado de forma más tardía la adopción de pautas demográficas modernas, manteniendo en la actualidad mayores tasas de mortalidad y de fecundidad. Pese a ello, durante las dos últimas décadas las inversiones públicas en zonas rurales en mucho de los países han ido cerrando la persistente brecha entre el hábitat rural y urbano en este sentido. Por otro lado, la segregación residencial ha provocado que se consoliden importantes diferencias en términos demográficos y de salud pública entre diferentes regiones y ciudades y, muy significativamente, entre diferentes barrios dentro de las ciudades. Por ejemplo, según el reciente trabajo de Bilal et al. (2021) América Latina se caracteriza por una alta heterogeneidad en la esperanza de vida entre diferentes regiones dentro de los países y entre diferentes zonas o barrios dentro de las ciudades, concluyendo que los niveles más altos de educación, el acceso al agua y al saneamiento y un menor hacinamiento se asociaron con mejores indicadores de salud y una mayor esperanza de vida.

3. CAMBIOS (Y PERSISTENCIAS) EN LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL

La estratificación social, en tanto desigualdades multidimensionales que clasifican de forma jerárquica a los miembros de una sociedad, ha constituido uno de los ejes clásicos en el estudio sociológico y económico de la realidad social latinoamericana. La estratificación social en América Latina presenta la peculiaridad de estar marcada por altos índices de desigualdad, de los más altos del mundo, y una notable heterogeneidad respecto a la composición de la estructura de clases sociales entre países. Durante la segunda mitad del siglo XX se diferencian de forma clara dos fases. Primero un periodo de crecimiento económico, hasta el inicio de la década de los ochenta, bajo el modelo de sustitución de importaciones, que no se tradujo en una reducción de la desigualdad, sino más bien en un aumento de la desigualdad económica como resultado de la creciente disparidad entre la proporción del ingreso que cap-

taban las clases altas y las clases inferiores lastradas por la informalidad laboral (Portes, 1985). Segundo, un periodo de políticas neoliberales en las décadas de los 80 y 90, bajo el modelo del Consenso de Washington, con un claro aumento de la desigualdad del ingreso y la pobreza, en paralelo a la contracción de la clase trabajadora formal y del proletariado informal debido a la incapacidad de las economías de absorber mano de obra y de las políticas públicas para dar respuesta a las dinámicas de exclusión (Portes y Hoffman, 2003)

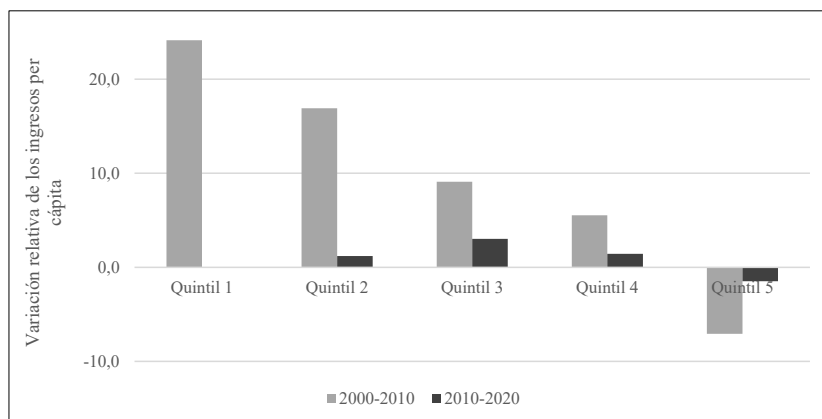
A continuación, para analizar las tendencias de la estratificación social en las primeras décadas del siglo XXI, en el contexto del boom de las *commodities* y la posterior recesión, se pone el énfasis, por un lado, en la distribución de los ingresos y su reflejo en la desigualdad y la exclusión social; y, por otro lado, en los cambios relativos a las posiciones ocupacionales en el mercado de trabajo y la movilidad social como elementos principales de identificación de las clases sociales en un sentido sociológico neweberiano.

3.1. Desigualdad y exclusión social

El ciclo de crecimiento económico de principios del siglo XXI — impulsado por el auge del precio de las *commodities*, junto con las políticas sociales puestas en marcha por los gobiernos progresistas de la “marea rosa” — se tradujo en una tendencia a la reducción de la desigualdad. El gráfico 3 muestra el cambio en la distribución del ingreso per cápita comparando la década 2000-2010 y la década 2010-2020, evidenciado que durante el primero de estos dos decenios tuvo lugar un fuerte crecimiento de los ingresos en términos relativos de los quintiles inferiores en decremento de los ingresos del quintil más alto de la distribución. Mientras que el 20% de la población con menores ingresos (quintil 1) pasó de concentrar el 2,9% de los ingresos totales en el año 2000 al 3,6% en 2010, el 20% más rico (quintil 5) pasó en esos diez años de concentrar el 58% de los ingresos al 53,9%. En cambio, en la segunda década analizada, la recesión económica (contagio de la crisis financiera internacional de 2008, bajada del precio de las *commodities*, descenso de las remesas recibidas, o el giro a la derecha de algunos gobiernos de la región) se tradujo en un enfriamiento de

esa tendencia redistributiva del ingreso, observando como el quintil inferior de la distribución no vio alterado la proporción de ingresos recibida.

Gráfico 3. Cambios en la distribución del ingreso de las personas por quintiles de ingreso en las décadas 2000-2010 y 2010-2020, promedio de América Latina



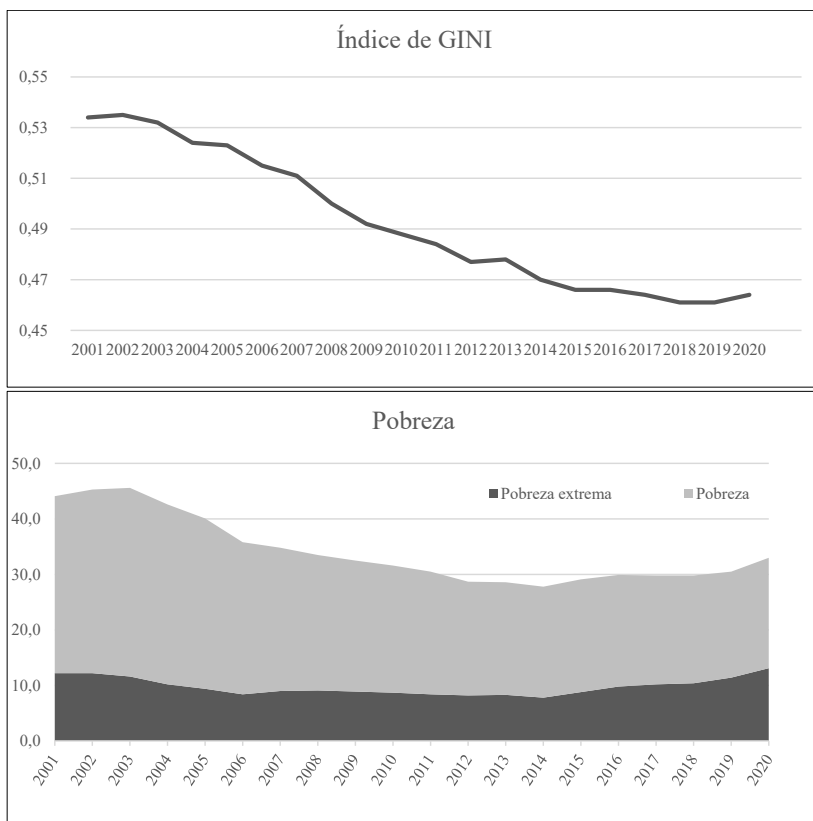
Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

Este cambio de tendencia se observa también de forma clara al estudiar la evolución de la desigualdad mediante el índice de Gini y de la población en situación de pobreza (gráfico 4). Desde el año 2001 hasta los años 2013-2014 se da en promedio en el conjunto de la región latinoamericana un importante descenso de la desigualdad y de la pobreza. Desde el año 2015, y aún más agravado en los datos de 2020 como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, el descenso de la desigualdad se estanca y la pobreza muestra una tendencia al alza. Conviene subrayar que el descenso de la población en situación de pobreza (que pasó de un 44,1% a un 27,8%), fruto de las relativamente exitosas políticas de inclusión —como por ejemplo los exitosos programas de transferencias condicionadas de renta que pusieron en marcha la mayoría de países latinoamericanos—, no ha tenido la misma intensidad en la pobreza extrema lo que se puede deber a la complejidad de implementar políticas efectivas en colectivos que sufren múltiples desigualdades y una exclusión estructural.

Una vez más, estas tendencias son diversas entre los diferentes países y al interior de estos. En ese sentido, destaca, como caso paradigmático, Bolivia cuyo índice de Gini pasó de un 0,63 en 2000 a 0,43 en 2019, y la población en situación de pobreza pasó en esos mismos años de representar dos tercios de la población a ser menos de un tercio.

Como apuntan Benzala y Kessler (2020) más allá de los positivos datos macrosociales, la tendencia apunta a una mayor inclusión social de importantes segmentos de la población que se encontraban en situaciones vulnerables, pero no tanto a un avance en igualdad estructural derivado de la debilidad de los modelos de bienestar a la hora de enfrentar los múltiples y superpuestos mecanismos de la desigualdad. Reflejo de ello es que, las mejoras en desigualdad y exclusión social parecen haberse estancado en la medida en que la fase económica alcista ha desaparecido, y la ausencia de cambios realmente estructurales ha provocado aumentos en los niveles de pobreza y en la desigualdad en algunos países a partir del año 2015, y de forma mucho más agudizada como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 (CEPAL, 2021) (gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de la desigualdad (índice de Gini) y de la exclusión social (% de población en situación de pobreza y de pobreza extrema), promedio de América Latina 2001-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

3.2. Mercado de trabajo y clases sociales ocupacionales

Tanto las tendencias en desigualdad social como en la estratificación en clases sociales están estrechamente asociadas en la región a las dinámicas del mercado de trabajo. El mencionado ciclo de crecimiento sostenido e intenso en América Latina a principios de siglo supuso al mismo tiempo un incremento de la participación laboral y de la ocupa-

ción, de forma más destacada entre las mujeres lo que ha supuesto una reducción de las brechas de género. Pese a esa tendencia, explicada por el mayor acceso a la educación de las mujeres de las generaciones más jóvenes y los avances hacia la formalización y regulación del sector servicios, en especial del trabajo doméstico y de cuidados (CEPAL, 2021), estudios recientes muestran que la reducción de la brecha salarial de género se ha estancado tras el ciclo económico de crecimiento (Marchionni, 2018). A partir del año 2015, con dinámicas diversas en los distintos países, los mercados de trabajo latinoamericanos se contraen como respuesta a la recesión y al enfriamiento macroeconómico, lo que se tradujo en muchos casos en un aumento del desempleo entre los sectores medios y bajo de la estructura social.

Uno de los rasgos más determinantes, en términos de estratificación social, es el alto grado de informalidad en los mercados de trabajo, lo cual está estrechamente asociado a bajos ingresos y situaciones de precariedad laboral, y ha dificultado la implementación de políticas públicas de protección social vinculadas al empleo durante las fases reformistas y de crecimiento. Aunque con diferencias entre países, en las primeras décadas del siglo XXI la región experimentó una tendencia creciente del porcentaje que representa el empleo formal, por ejemplo, se puede destacar el caso de Brasil o Perú entre otros. Estas tendencias explican en parte la reducción de la exclusión social y de la desigualdad, en la medida en que la informalidad es un elemento definitorio de las clases y estratos inferiores de las sociedades latinoamericanas. De nuevo, a partir de 2015 los procesos de formalización del empleo entran en una fase de estancamiento en paralelo a la recesión económica.

La pandemia de la COVID-19 en el año 2020 ha puesto de manifiesto esta fragilidad de los mercados de trabajo latinoamericanos y, por ende, los elementos estructurales que articulan la segmentación social. Según los datos de CEPAL, en 2020 la tasa de participación laboral descendió (en promedio en los países de la región más de 5 puntos) y el desempleo aumentó abruptamente (más de dos puntos en promedio). La mayor inestabilidad ocupacional y las menores opciones de teletrabajo ha provocado que, primero, la contracción generalizada del empleo y la salida de la fuerza de trabajo se haya concentrado en el sector informal durante el año 2020, y después que sean también esas ocupaciones in-

formales las que están liderando la recuperación parcial del empleo en la etapa postpandemia (OIT, 2021).

Más allá de estas dinámicas, la situación de los individuos en el mercado de trabajo en términos de situación económica (ingresos y protección social) y de estatus o prestigio articulan sociológicamente la estratificación de clases. Frente a las tendencias de las regiones postindustriales más desarrolladas, las sociedades latinoamericanas se caracterizan por una fuerte consistencia de estatus; es decir, existe una importante asociación entre la posición en el mercado de trabajo y su prestigio, el nivel de ingresos y la protección social, y las condiciones de vida y pautas de consumo. Solís et al. (2019), en base a un análisis ocupacional de los heterogéneos mercados de trabajo latinoamericanos, agrupan en tres grandes tipologías los países según su esquema de clases ocupacionales. En primer lugar, Argentina, Chile y Uruguay, se caracterizan por una mayor formalidad del empleo tanto no manual como manual, una mayor configuración de las clases medias (un número relativamente alto de personas en la clase de servicio y la “clase administrativa”), y un menor peso de las clases agrícolas. En segundo lugar, Brasil y México, como las grandes economías de la región, frente a los países del Cono Sur antes mencionados, no han logrado asentar unas clases medias y el sector informal tiene aún una fuerte presencia, en especial en trabajos manuales, además de un mayor peso de las clases agrícolas. En tercer lugar, los países centroamericanos y andinos presentan pautas parecidas y conjugándose además con importantes brechas étnicas. En estos países el sector informal tiene un mayor peso en el mercado de trabajo, pese a la tendencia a la formalización de las últimas décadas, las clases agrícolas tiene un peso importante (entorno al 20%) y, en cambio, las clases de servicios y administrativas presentan una menor expansión en comparación con otros países de la región.

3.3. Pautas de movilidad intergeneracional

Para concluir este breve repaso a las tendencias de estratificación social es necesario mencionar el papel que ha jugado en los últimos años la movilidad social. Pese a que los sistemas de estratificación latinoamericanos se caracterizan por su escaso grado de apertura —es decir, la exis-

tencia de escasos mecanismos que permitan recorrer trayectorias ascendentes o descendentes en la escala social—, la revolución reproductiva vinculada a las transiciones demográficas (que permite aprovechar el bono demográfico a nivel macro pero también a nivel familiar), la expansión de los sistemas educativos, y la lenta formalización del mercado de trabajo han articulado, en términos tanto objetivos como subjetivos, un marco de posibilidad para la movilidad social. Pese a ese contexto, las expectativas de las generaciones más jóvenes, como potenciales “nuevas clases medias”, se encuentran insatisfechas en la medida en que chocan con un modelo productivo y unas estructuras sociopolítica que limitan sus oportunidades sembrando así la semilla del desencanto.

Pese a los cambios en la estructura social y en los indicadores sociales, el origen de clase social sigue teniendo un peso mucho más relevante en la posición social que los logros educativos, debido a los exiguos mecanismos meritocráticos. La expansión de la educación superior a estratos medios y bajos, fruto del aumento de la inversión pública en las últimas décadas, ha generado una mejora intergeneracional (en general los individuos están mejor que sus progenitores); pero las importantes brechas en la calidad educativa han mantenido las posiciones en la estructura social (en general los individuos están igual respecto a sus pares). Junto con la educación, la migración internacional se ha articulado en muchos casos, fundamentalmente en periodos de crisis económica, como un verdadero mecanismo de movilidad social además de geográfica. Ahora bien, la fuerte selectividad social de las migraciones internacionales se convierte de nuevo en un mecanismo de reproducción de las desigualdades, lo que se observa por ejemplo al comparar el origen social de los migrantes intrarregionales (sur-sur) e interregionales (sur-norte) (Bengochea, 2018).

Dos son los principales factores que explican esa persistencia de la relativamente escasa fluidez social en la región: la desigualdad de ingresos y la desigualdad por origen étnico (afrodescendientes y comunidades indígenas) que no han sido suficientemente superadas por las políticas sociales como para romper las barreras a la movilidad social en los años de bonanza económica y mejora de la mayoría de los indicadores sociales. Por tanto, se continúa reproduciendo el efecto de las desigualdades de clase, de etnia o de género a través de las formas en que

los valores culturales y los sistemas sociales distribuyen y recompensan el logro educativo y favorece o dificultan los proyectos migratorios.

4. CONCLUSIONES

Este breve repaso a la evolución de las tendencias demográficas y de la estructura social en América Latina durante las últimas décadas ha evidenciado importantísimos avances que han dibujado escenarios marcados por la emergencia de nuevos retos de cara al futuro, pero, al mismo tiempo, han puesto de relieve la persistencia de desafíos aún pendientes.

La modernización de las pautas demográficas, con un aumento de la longevidad y una acelerada revolución reproductiva, ha generado una estructura demográfica de oportunidad o “bono demográfico” en la medida en que se redujeron las tasas de dependencia de la infancia por el descenso de la fecundidad y la dependencia de los grupos etarios mayores que aún no representa altos porcentajes ante el incipiente proceso de envejecimiento de la estructura de la población. Además, la importante reducción del trabajo reproductivo ha favorecido dinámicas de igualdad de género y una nueva centralidad de las familias. Este contexto demográfico ha sido aprovechado —de forma latente— durante las primeras décadas del siglo XXI para lograr una mayor eficacia de las políticas públicas en aras de mejoras sociales. No obstante, la mayoría de los países de la región parecen estar desaprovechando la oportunidad que suponen el bono demográfico y la revolución reproductiva a la hora de mejorar la inversión en calidad educativa o en la mejora de sistemas sanitarios universales con el fin de lograr una verdadera democratización de la salud y del capital educativo. Lo acelerado de estos cambios hacen necesario poner la vista en el medio plazo en los retos que trae consigo la cada vez más envejecida estructura de la población, especialmente en estratos de la población con escasa protección social debido a las altas tasas de informalidad laboral.

Los indicadores sociales, por su parte, han mostrado tendencias divergentes y procíclicas, en la medida en que han mejorado en los periodos de crecimiento económico. Entre el año 2000 y el año 2015 se produce en la región un descenso de la desigualdad económica y una disminución de la pobreza. Pese a que estos buenos resultados se deben

en gran medida a la implementación de nuevas políticas sociales y programas de prestaciones que llegaron por primera vez a segmentos de la población a los que nunca habían llegado, esto no significó un cambio en la estructura social. Tal y como defienden Benzala y Kessler (2020), estas tendencias —vinculadas a la ola de gobiernos progresistas— supusieron una mayor igualdad social y una reducción de la desigualdad económica, pero no tanto un avance de igualdad ante las múltiples y complejas desigualdades superpuestas que persisten como rasgos definitorios de la estructura social. La recesión económica a partir del año 2015 y las graves consecuencias de la COVID-19, en ambos casos concentrando los efectos negativos en los estratos más vulnerables de las sociedades latinoamericanas, han puesto en evidencia los límites de las mejoras alcanzadas durante los primeros años del siglo XXI y la persistencia de unos modelos de estado de bienestar truncados y segmentados. En este sentido, aparecen importantes retos a futuro: por un lado, la visibilización e implementación de políticas que afronten las brechas por origen de clase, étnica, género o grupos de edad; por otro lado, lograr programas que interpelen a las clases medias y logren establecer mecanismos que favorezcan la movilidad social.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behrman, J., Gaviria, A. y Székely, M. (2001). Intergenerational Mobility in Latin America. *Economía* 2(1), 1-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/eco.2001.0010>
- Bengochea, J. (2018) *Los movimientos migratorios de población Sur-Sur en América Latina: características del sistema migratorio y factores asociados a la migración, 1960-2010*. Tesis de doctorado en Estudios de Población, Colegio de México.
- Benzala G. y Kessler, G. (2020) ¿Nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Madrid: Siglo XXI.
- Bilal, U., Hessel, P., Perez-Ferrer, C. et al. (2021). “Life expectancy and mortality in 363 cities of Latin America” *Nature Medicine*, 27, 463-470. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41591-020-01214-4>.
- Binstock, G., Nathan, M.; Pardo, I. y Peláez, E. (coords.) (2021). *Desafíos para el avance de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe en el marco de la COVID-19*. ALAP, Serie Investigaciones Latinoamericanas de Población.
- Cabella, W. y Pardo, I. (2014). Hacia un régimen de baja fecundidad en América Latina y el Caribe, 1990-2015. En S. Cavenagui y W. Cabella, *Comportamiento reproductivo*

- y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa* (pp. 13-31). ALAP, serie e-investigaciones n°3.
- Castro, A., Batyra, E. y Myrskylä, M. (2022). Income Inequality and Increasing Dispersion of the Transition to First Birth in the Global South. *Population and Development Review*, 48(1): 189-215. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padr.12451> I.F.
- CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chackiel, J. (2004). *La dinámica demográfica en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Población y Desarrollo n° 52.
- Lesthaeghe, R. y van de Kaa, D.J. (1986). "Twee Demografische Transitities?" En D.J. van de Kaa y R. Lesthaeghe (eds.), *Bevolking: Groei en Krimp* (pp. 9-24). Arnhem: Van Loghum Slaterus.
- MacCinnes, J. y Pérez, J. (2008). "La tercera revolución de la modernidad: la reproductiva". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 122, 89-118.
- Marchionni, M. (2018). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. Buenos Aires: CAF.
- Milanovic, B. y Muñoz Bustillo, R. (2008). "La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos". *América Latina Hoy*, 48, 15-42. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.1357>
- OIT (2021). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Portes, A. (1985). "Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Last Decade". *Latin American Research Review*, 20 (3), 7-39.
- Portes, A. y Hoffman K. (2003). "Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era". *Latin American Research Review*, 38(1), 41-82.
- Prieto, V. y López Gay, A. (2015). "Push and Pull Factors of Latin American Migration". En A. Domingo, A. Sabater y R. Verdugo. (eds.) *Demographic Analysis of Latin American Immigrants in Spain* (pp. 1-27). Suiza: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-12361-5_1
- Rodríguez, J. y Cavenaghi, S.M. (2014). "Adolescent and youth fertility and social inequality in Latin America and the Caribbean: what role has education played?". *Genus*, 70(1), 1-25.
- Rosero, L. (2003). *La fecundidad en áreas metropolitanas de América Latina. Seminario La fecundidad en América Latina y el Caribe: ¿Transición o revolución?* Santiago de Chile: CEPAL, 9 a 11 de junio.
- Schkolnik S. y Chackiel, J. (2004). "Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 83, 13-31. Disponible en: <https://doi.org/10.18356/50d6fc1c-es>
- Van de Kaa, D.J. (2002). "The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries". Paper presented at the Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security, Tokyo, Japan, 29 January 2002.

DEMOCRACIA Y BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

Analía Minteguiaga

Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA), Argentina

Gemma Ubasart-González

Universidad de Girona, España

1. INTRODUCCIÓN

América Latina ha sido objeto de múltiples estudios sobre la democracia y sobre el bienestar. Los primeros especialmente prolíficos a la luz de aquellos acontecimientos que, en el último cuarto del siglo XX, alumbraron el retorno a la democracia en nuestras latitudes. Los segundos, a partir de lo que se denominó en el debate experto, como “crítica a...” y “crisis de...” los Estados de bienestar.

Menos profusa y fecunda resultó la producción investigativa que ha buscado articular ambas entradas y hacerlo de una manera renovada. Esto se debe a varias razones. Por un lado, el derrotero que han seguido los análisis sobre la democracia fundamentalmente desde el campo politológico que, a pesar de algunas excepcionalidades, ha resistido producir una definición sustantiva sobre la misma, una comprometida con la discusión sobre las condiciones materiales de vida y, en definitiva, una que la vincule con los proyectos de sociedad resultantes. Por el otro, la trayectoria que ha tenido la investigación sobre el bienestar en Latinoamérica. A diferencia de lo acontecido en el anterior debate, éste registró una influencia desmedida de perspectivas y categorías provenientes de los países considerados “centrales”, contextos que no se ajustan a las realidades y problemáticas locales. Asimismo, una vez importados, no lograron respetarse los resguardos que incluso éstos planteaban a fin de no caer en miradas parciales, fragmentadas y preñadas de normatividad y orientación evaluativa. Así tales contribuciones terminaron minando

la potencialidad de los análisis del bienestar como vía adecuada para dar cuenta de los procesos de (des)igualdad social y, a fin de cuentas, también sobre los modelos de sociedad en pugna.

Lo acontecido en América Latina en los primeros lustros del presente siglo, especialmente en el marco de las denominadas “experiencias progresistas o de izquierda”, ha revelado las limitaciones que han tenido las conceptualizaciones sobre ambas nociones. Una región que, desde perspectivas ancladas en la colonialidad, ha sido insistentemente lugar y objeto de lo que falta, las deficiencias, los atrasos, y lo aún no desplegado y/o desarrollado. En palabras de De Sousa Santos, miradas que solo revelan ausencias e invisibilizan la producción de “emergencias emancipadoras” (2003, 2009). Esto ha sido particularmente cierto en los últimos lustros cuando tuvieron lugar procesos que buscaron repensar la relación entre democracia y bienestar. Con mayor o menor grado de cumplimiento de sus promesas y expectativas, aquellas experiencias gubernamentales y sociales ocurridas a principios del siglo XXI que procuraron impugnar el proyecto neoliberal develaron en sus heterogéneas trayectorias el auténtico problema en ciernes: democracia y bienestar no pueden ser reducidos a “fines” en sí mismo. Cuando eso ocurre es porque han perdido su potencia política, develadora y combatiente de injusticias e inequidades. Es necesario re-dotarlos de una sustantividad conceptual que les permita participar en la discusión y disputa por las condiciones materiales de vida. Desde aquí podrán constituirse no en puntos de llegada, como si en los procesos históricos de emancipación hubiera metas de este tipo. Sino en medios o mecanismos siempre activados para alcanzar una vida digna de ser vivida. Esto exige pensarlos contantemente en el marco de los “problemas estructurales de la formación social (capitalista)” (Offe, 1990: 77) en nuestra región; es decir, de los procesos de producción y reproducción de las (des)igualdades (múltiples y variables) que entraña dicha formación en los escenarios latinoamericanos.

2. LUCES Y SOMBRAS EN TORNO A LOS ESTUDIOS SOBRE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA

Al calor de los procesos de transición y consolidación de la democracia, acontecidos en la región, entre las décadas del ochenta y noventa del

siglo pasado, se generó una nutrida producción académica sobre dicha temática. Se trató de una discusión que hizo hincapié en un conjunto de condiciones que debían cumplimentarse a fin de garantizar la salida de las experiencias autoritarias y dictatoriales. No sólo era indispensable tomar distancia respecto a ellas, sino “romper amarras” de una vez y para siempre. Su marca de origen pasaba por identificar un conjunto de elementos que tenían la capacidad de marcar una frontera incuestionable entre ambas “formas de gobierno”. Una suerte de requisitos básicos fundamentales. Robert Dahl (1990) [1971] nombró a los esquemas que cumplían tal piso o umbral como “poliarquías”. También hubo otras nominaciones empero todas compartían ese núcleo duro de mínimos sin los cuales la democracia no podía alumbrarse. Con o sin intención, operó una suerte de equivalencia con la noción de “régimen político democrático”, respaldando así una comprensión procedimental de la democracia.

Los problemas detectados en tales abordajes no sólo aludían a dicha analogía sino radicaban en que de alguna manera se postulaba una definición clausurante en tanto parecía abalarse la idea de que el sólo cumplimiento de tales requisitos (cual *check list*) *per se* la garantizaba. No se vislumbraba la democracia como una obra siempre en construcción y en tránsito; un proceso histórico abierto no sólo a nuevos requisitos sino a posibles configuraciones en donde incluso esos mínimos revelarían límites y, por ende, la necesidad de reajustes constantes¹.

Posteriormente, autores inscritos en este corriente buscaron ampliarla, considerando que en tanto la “democracia poliárquica” constituye un “nivel

¹ Baste como ejemplo lo ocurrido en Brasil (desde 2016 a la fecha), Ecuador (desde 2017 a la fecha), Argentina (desde 2016 a la fecha) y Bolivia (de 2019 a 2020). En estos casos se vislumbraron novedosos cuestionamientos a la democracia protagonizados especialmente por los poderes judiciales locales (algunos con manifiestos vínculos con gobiernos extranjeros) o por las corporaciones de comunicación (Tirado Sánchez, 2021). A estos actores deben sumarse las fuerzas armadas, agencias de seguridad pública y de inteligencia domésticas, organizaciones intergubernamentales (como la OEA) y civiles no gubernamentales (como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fundación Nacional para la Democracia (NED), Instituto Nacional para la Democracia (NDI) o el Instituto Republicano Internacional (IRI) (Romano, *et. al.*, 2020).

de democratización mínimo” el desafío, una vez alcanzado, resulta en avanzar más allá de dicho umbral (Dahl, 1999: 114). De alguna manera, el uso de la idea de “democratización” —y ya no sólo de democracia a secas— buscaba otorgar esa dinámica de proceso, de horizonte abierto, en definitiva, de diálogo con las experiencias históricas (Whitehead, 2002). Esto permitió que, en los albores del siglo XXI, la preocupación diera un giro hacia la “calidad” de la democracia e incluso hacia las “calidades diferenciales” de ésta (O’Donnell, 2007; Morlino, 2009; Vargas-Cullell, 2011; Cansino, 2013). Tal perspectiva colaboró en incluir otros aspectos que excedían la mirada procedimental de la democracia. Esto produjo no sólo una extensa producción investigativa sobre la temática sino iniciativas concretas que buscaron formas para evaluar tales aspectos cualitativos (Landman, 2009; Morlino, 2012). De igual forma, el debate experto dio paso a la inquietud por los alcances de dicha democratización: no sólo debía dar cuenta del mencionado régimen político sino de la sociedad y el Estado (O’Donnell y Wolfson; 1993; O’Donnell, 1993). Es decir, cómo interactúan estas diferentes esferas en dicho proceso democratizador. Ahora bien, las miradas sobre esto también registraron cierto sesgo. Respecto a la primera, se enfatizó en cómo la participación, movilización y organización social podían ampliar la arena política democrática, especialmente en clave de evidenciar tensiones cuando no existía un consecuente desarrollo de institucionalidad democrática (O’Donnell y Schmitter, 1994). Esto se dio en los albores de la discusión sobre la transición a la democracia, empero con el correr de los años asumió otros sentidos². Si al inicio fue pensar cómo renacía la sociedad civil luego de permanecer enmudecida y controlada bajo las experiencias autoritarias; posteriormente, bajo los procesos de ajuste estructural y reforma neoliberal del Estado, se enfocó en cómo ésta debía participar en su democratización. Así, el Estado también integró el mencionado esfuerzo democratizador. Éste pasaba por dotarlo de un indiscutible componente de “civildad”. Si durante las fases iniciales de la transición fue visto a través del prisma de la oposición civil *vs.* militar, posteriormente pasó por las modalidades de incorporación de la ciudadanía en la gestión estatal. Se volvió lábil la referencia a actores colectivos y procesos de movilización social y se

² Para abordar este debate en profundidad véase Minteguiaga, 2009a.

instaló con fuerza una ciudadanía anclada en el plano individual y casi apolítico. Confusamente, aparecieron propuestas de “incorporar lo público a lo estatal” (como si hasta ese momento hubieran sido nociones antitéticas) o de “inaugurar lo público más allá de lo estatal” (como si lo estatal se redujera a su aparato burocrático), asegurando que sólo incluyendo mecanismos de participación ciudadana se podía alcanzar una verdadera democratización del Estado (Cunill Grau, 1997). También ambiguamente democratización se equivalió en diversas ocasiones a reducción y achicamiento del Estado. En ambos casos, sociedad y Estado, se incorporaban así al debate sobre la democracia desde una perspectiva estrictamente liberal (Somers, 1995). De igual forma en la discusión más reciente sobre la democracia se avanzó en el análisis de las “capacidades estatales”. El Estado al igual que el régimen político exige alcanzar distintos tipos de capacidad o mejor dicho capacidades de “distinto orden” si desea democratizarse. Unas referidas a mínimos o básicos de estatalidad: “definen a un Estado a secas, con independencia del régimen político que lo acompañe”, las cuales preceden a cualquier valoración sobre su carácter o no democrático, mientras otras aluden a su grado de democraticidad (Iazetta, 2013: 12).

Ahora bien, si todas estas contribuciones del debate pudieron lograr superar la primera restricción mencionada, no consiguieron vencer una segunda, más profunda. Una que atañe a un núcleo duro incontestado de potente performatividad. La concepción procedimental y altamente formalizada de la democracia, a pesar de ser objeto de críticas y de revisiones terminará siendo *el lugar* al que, una y otra vez, parece volverse. Una suerte de reducto de consenso totalizante que rehúye (y por eso el consenso) la discusión sobre la democracia como forma de gobierno de las mayorías en sociedades que funcionan a partir *de y por* la producción incesante de desigualdades. De hecho, no es casual que tales derroteros analíticos supusieran convivencias con el desarme de los Estado de bienestar o de los *proto* que existieron en nuestras latitudes y, fundamentalmente, con el avance del neoliberalismo. Incluso podría decirse que muchas veces se trató de debates que parecieron aportar mecanismos para complementar tal proyecto societal con la “democracia” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). De alguna manera, ese debate que buscó articular democracia, Estado y sociedad pareció desconocer otra articulación indispensable: aquella con el ámbito de la producción, la economía y la distribución de la riqueza social generada.

En el contexto de América Latina, donde el neoliberalismo supuso la escalada de dinámicas de exclusión y desigualdad llegando al punto de poner en jaque la supervivencia de amplios sectores poblacionales, se revela con patente fuerza la ausencia de una definición sustantiva de democracia. Siguiendo a Lechner, ésta significa la constitución de la sociedad en sujeto que decide sobre su destino. Supone que “la preocupación por *¿quién gobierna?* no apunta meramente a un mero procedimiento para cambiar el gobierno, sino que concierne al mando sobre la producción [y distribución] material de la vida” (1982: 67). Decidir colectivamente sobre los objetivos sociales presume discutir la materialidad. No se trata simplemente del empleo de la “regla de mayoría” para establecer ciertas leyes generales (formales) y cambiar pacíficamente de gobierno. Desde aquí, no resulta fortuito que la concepción procedimental menoscabe el conflicto y ensalce lo consensual. En su opuesto se encuentra otra que alude a los procesos de decisión colectiva (siempre dificultosos y la mayoría de las veces beligerantes dado el *statu quo* que se pretende trocar) sobre el modo de producción y reproducción material de la vida. Por esta misma razón, Lechner sostiene que la definición procedimental ha declinado introducir “postulados de valores materiales como la igualdad y la justicia” (Ídem: 58). Una igualdad y una justicia que excedan su acepción meramente formal. Respectivamente, ni una que sólo adquiere sentido “ante la ley” ni otra que sólo suponga “obediencia a las reglas establecidas” (Ídem). Desde aquí la democracia no puede ser compatible con cualquier “régimen de regulación de las desigualdades”, lo que nos lleva al debate sobre el bienestar en nuestra región. Éste, como veremos a continuación, también tendió a escamotear su papel en las dinámicas (des)igualadoras y, por ende, en la configuración del modelo de sociedad y orden social.

3. BREVE ITINERARIO DE LOS ESTUDIOS SOBRE EL BIENESTAR EN LATINOAMÉRICA

Al igual que en la temática anterior, fue a partir de la década del ochenta donde se registran los primeros esfuerzos que buscaron estudiar de manera sistemática, integral y comparada el bienestar en las sociedades latinoamericanas. Primeramente, bajo la noción de “Estados

sociales” y luego, una década después, bajo el concepto de “régimen de bienestar”. Los trabajos iniciales se centraron en “clasificaciones” de países de la región a partir de lo ocurrido en los programas de seguro social (Mesa Lago, 1985). Recién en la década siguiente se busca introducir la categoría de “régimenes de bienestar” en nuestra región. Ideada para el análisis comparativo de lo acontecido en países de “democracias capitalistas avanzadas” (Esping-Andersen, 1993:21), la noción buscaba tomar distancia de los estudios clásicos sobre los Estados de bienestar. Desde aquí se plantean varios puntos de ruptura con aquellos estudios. El primero, superar la aproximación meramente cuantitavista basada en exámenes de la cantidad de dinero que se gasta, para centrarse en cómo se gasta, “sociologizando” así el análisis. Asimismo, se postula la necesidad de dejar de lado la mirada fraccionada y estanca de los diferentes sectores de política que intervienen en el bienestar que tiende a olvidar la vinculación inseparable entre políticas sociales y económicas. Igualmente se habla de la necesidad de incluir no solamente la esfera público-estatal como productora y distribuidora de bienestar sino también tener en cuenta otras esferas como la mercantil, la comunitaria o social y la familiar. También se alude a la necesidad eliminar los sesgos normativos y las improntas evaluativas que habían asumido tales clásicos estudios. Como si la noción de “Estado de bienestar” albergara contenidos únicos y esenciales que funcionaran como parámetros de referencia y comparación. Esto fue así porque tal formación estatal involucró una suerte de supuesto: su papel compensador o corrector de las desigualdades. Es decir, *per se* daba por descontado su carácter igualador. Empero, la propuesta de Esping-Andersen parte de la idea de que tal estatalidad o formación estatal no resulta un mecanismo que interviene en la estructura de desigualdad a fin de subsanarla, sino que es “un sistema de estratificación en sí mismo, (...) una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. De esta forma, las políticas pueden (o no) generar problemas de estratificación (por clases y estatus), es decir formas de desigualdad y diferencia” (Esping-Andersen, 1993: 44). En otras palabras, la producción o no de (des)igualdad es un resultado de dicho régimen y no un *a priori*. Dicho sintéticamente, cuando hablamos de régimen de bienestar estamos aludiendo a un régimen de regulación de la (des)igualdad. Finalmente, desde aquí adquiere inteligibilidad quizás

la más relevante ruptura que plantea esta nueva ola de indagación en torno al bienestar. Ese resultado participa en el tipo de modelo general de sociedad que se va configurando.

En América Latina este andamiaje alumbró importantes investigaciones, empero por distintas razones éstas no lograron siempre respetar las salvaguardas antes mencionadas. En algunos casos debidamente justificadas en base a las características de desarrollo socioeconómico de los países de la región, así como de evolución de sus sistemas protectivos (Minteguiaga y Ubasart, 2021; Ubasart y Minteguiaga, 2017). Empero esta línea resultó, en los hechos, ser minoritaria si se la compara con la profusa producción investigativa y de publicaciones que no cumplió ninguna de aquellas rupturas. Una que llevó la fragmentación, la parcialización la normativización y, en definitiva, la naturalización de lo social a niveles únicos. Esto se dio paralelamente al despliegue del proyecto social neoliberal y de un paradigma de las políticas ligadas al bienestar que colaboró con ese proyecto. Proliferaron abordajes cuantitativistas, centrados en una definición equívoca de la cuestión social; una concepción reducida de la política social (políticas focalizadas para pobres) (Minteguiaga, 2009b), volviendo orgánicas distinciones que eran sólo analíticas (política económica-política social); invisibilizó el efecto desprotectivo que podía conllevar la asunción de más y nuevas responsabilidades por parte de otras esferas como el mercado, la comunidad o la familia; desconoció el impacto estructurador de estas miradas y acciones e ignoró su participación en la conformación de las sociedades latinoamericanas.

Esto exige volver sobre lo mencionado en la sección anterior. Si la democracia involucra inexorablemente la discusión en torno a las condiciones materiales de vida y si el bienestar, también bajo una concepción sustantiva, da cuenta de cómo se regulan las desigualdades y qué resultados en términos sociales se generan, se está apuntando a un mismo núcleo problemático. Desde aquí, a continuación, buscaremos dar cuenta de la importancia de producir análisis y lecturas de la realidad latinoamericana combinando ambas aportaciones.

4. NUEVAS LUCES BAJO EL PRISMA DE LAS EXPERIENCIAS PROGRESISTAS EN AMÉRICA LATINA

El nuevo milenio supuso en diversos países de América Latina más que un cambio de ciclo³. La llamada “marea rosa” fue mutando el color político de los gobiernos de la región. Desde la victoria de Hugo Chávez en Venezuela (1998), un número importante de países pasaron a ser gobernados por fuerzas definidas como “progresistas o de izquierda”⁴. A pesar de que cada experiencia tuvo sus especificidades, compartieron el objetivo “desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica, como se venía realizando, aunque de modo muy desigual, en los años previos al ajuste estructural” (Ramírez, 2006: 33). Así pues, se produce una ruptura con las más de dos décadas de discursos y políticas neoliberales derivadas del Consenso de Washington caracterizadas por la “flexibilización laboral, la privatización, la desregulación, la apertura de las cuentas comercial y financiera, la reducción del tamaño del Estado, etc.” (Falconí y Muñoz, 2012:77). Estas experiencias que buscaron contestar al neoliberalismo involucraron tanto la extensión de derechos civiles y políticos como sociales dándole un nuevo cariz a la consolidación de los procesos de democratización iniciada con el fin de las dictaduras⁵. Así, el binomio democracia y

³ Siguiendo a García Linera, no resulta pertinente hablar de “nuevo ciclo” o incluso de “fin de ciclo”. Tal noción resulta desacertada porque supone una concepción teleológica de los procesos históricos, movida por leyes independientes y por encima de las sociedades, lo cual termina por negar la acción de los sujetos sociales en el sostenimiento o modificación de dichos procesos. Desde este lugar, propone hablar de “oleadas” o mejor dicho de “procesos por oleadas revolucionarias”. Así, las fuerzas de derecha con sus acciones de “contrainsurgencia perpetua podrán volverse eficaces, dar sentido a la historia o arrebatar el protagonismo popular, solamente en función de lo que las propias clases populares plebeyas hagan o dejen de hacer (...)” (2016: 22).

⁴ Le siguen, entre otros países, Brasil (2003, 2006, 2011), Argentina (2003, 2007, 2011 y retorno en el 2019), Uruguay (2005, 2010 y 2015), Bolivia (2005, 2009, 2014, 2019 y retorno en el 2020), Ecuador (2007, 2009, 2013 y 2017 —aunque esta última, sin Correa, fue de desmontaje del legado progresista—).

⁵ Compartiendo la mirada de Lechner, Ramírez indica que la primera ola de gobiernos progresistas reveló que aquel debate que contrapuso democracia y revolución resultaba falso. “Si bien en la historia de los últimos cien años los países han hecho

bienestar adquirió remozada entidad en la región durante aquellos primeros lustros del nuevo milenio.

De manera no muy distinta a la consolidación del Estado de bienestar keynesiano-fordista en la Europa democrática después de la Segunda Guerra Mundial, los esfuerzos por avanzar en la construcción de una suerte de ciudadanía social en América Latina no sólo coincidieron con un ciclo económico favorable. Si bien una ingente literatura dio cuenta que esa primera ola se benefició de ciertas condiciones económicas internacionales como el “boom de los *commodities*” fue sin duda un cambio en el ejercicio del poder lo que permitió transitar hacia otro escenario. Fue crecimiento económico más la decisión, emanada desde la autoridad pública, de modificar el *statu quo* a favor de las grandes mayorías. Así pues, en toda la región se registran mejoras en relación con diversos indicadores: reducción de tasas de pobreza e indigencia y un mayor y mejor funcionamiento tanto de los sistemas públicos de protección social como del mercado laboral. Asimismo, se opera una reducción de la desigualdad, aunque con grados variables según cada caso nacional. Como afirma Ramírez, América Latina fue la única región en el mundo que durante aquellos años vio reducir la desigualdad *en* democracia mientras otras regiones como Europa, e incluso los Estados Unidos, la vieron incrementarse; “tal proceso constituyó una amenaza para las oligarquías que dejaron de acumular a la velocidad que lo venían haciendo, pero sobre todo dejaron de ordenar y dirigir lo que se debía hacer en cada país. Esto implica que no se puede pensar en radicalizar la participación en la toma de decisiones en las diferentes esferas sociales (mercado, Estado, familia y comunidad), sin pensar la socialización igualitaria de la materialidad. Para esto hay que ir mucho más allá de la democracia liberal representativa” (2020:25).

cambios abruptos y radicales eliminando la democracia, durante los primeros lustros del presente siglo los gobiernos de izquierda de la región hicieron transformaciones sustantivas en democracia” (2020: 25). El legado histórico muestra que sólo puede haber revolución en democracia, porque “la revolución no es otra cosa que la radicalización de la democracia” (García Linera, p. 59 citado por Ramírez, *idem*).

En este capítulo se consideran cinco experiencias nacionales en representación de aquella oleada que han sido escogidas por la duración y continuidad de los periodos gubernamentales, así como también por la significación que han supuesto en la región: ya sea por criterios económico-poblacionales o bien por haber transitado cambios de importante relevancia. Por un lado, se toman los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, donde se implementaron políticas públicas encaminadas a la profundización de un Estado social con cierta capacidad de redistribuir o, si más no, de sostener a los sectores más vulnerables. Por otro lado, se estudian dos países que avanzaron en constitucionalizar los cambios mediante la elaboración de nuevas cartas magnas, las cuales supusieron además importantes transformaciones estatales: Bolivia y Ecuador. La mayor parte de estas experiencias significaron también destacados momentos de estabilidad política e institucional en la historia de los países citados.

Los casos de estudio empezaron el milenio bajo el impacto de las políticas de austeridad impuestas por el recetario neoliberal. La contracción de la economía y la reducción del gasto social hicieron aumentar los niveles de desigualdad, pobreza e indigencia. La migración fue una de las salidas por las que optó una parte importante de la población (Aliaga, 2017). El siglo XXI se inaugura con importantes movilizaciones sociales. El descontento de la ciudadanía con las élites políticas y el funcionamiento del sistema provocaron el desarrollo de una importante política contenciosa (Lobato y Suriano, 2003; Chávez, Mokrani y Urión, 2011; Ramírez, 2011). Ésta fue impulsada por una amplia amalgama de actores: indígenas, mineros, jóvenes, grupos de izquierda, entre otros. El estallido social frente al “corralito” en Argentina (2001-02), la guerra del gas en Bolivia (2002-03) o la rebelión de los forajidos en Ecuador (2005) destacan en este periodo de gran inestabilidad social, política e institucional.

4.1. Argentina, Brasil y Uruguay

En ese contexto de fuertes tensiones se allana el camino para que el peronista de izquierda Néstor Kirchner asuma la presidencia de Argentina (2003). Pocos meses antes Lula Da Silva, del Partido de los Trabajadores, se había posicionado también en la presidencia de Brasil. Un

par de años más tarde lo haría Tabaré Vázquez por el Frente Amplio en Uruguay. Se trata de experiencias políticas que trascienden las agregaciones partidistas tradicionales. Destacados procesos de movilización y organización social acaban generando renovados sujetos que actúan en la arena política. Estos aportan un actualizado programa político progresista: hacer crecer la democracia en términos de consolidación institucional, agencia política y de fomento de los espacios de interfaz entre los poderes públicos con la ciudadanía. Y junto a esta dimensión, la producción de importantes avances en términos de garantía de condiciones materiales de vida; esto es, legitimar la intervención del Estado en la economía y consolidar nuevos y revisitados servicios públicos y transferencias. De manera importante en estos países se dedican amplios recursos para fortalecer políticas de protección social que incluyen intervenciones focalizadas de renta con mejorías respecto a las impulsadas durante el periodo neoliberal.

Durante los gobiernos progresistas (Argentina, 2003-2015; Brasil, 2003-2016; Uruguay, 2005-2020) existen avances importantes, aunque desiguales, en el campo socioeconómico. 1) En los tres casos entre 2001 y 2011 se produce una expansión de los ingresos del gobierno central y del gasto público. También se reduce el porcentaje de la deuda externa. 2) El crecimiento del gasto público en educación según porcentaje PIB se identifica en todos los casos, aunque en sanidad solo se produce en el caso de Argentina. Los indicadores de resultado e impacto de los servicios públicos mejoran en todos los casos (excepto en embarazos adolescentes en Argentina). La tendencia se alarga hasta la actualidad, pero de manera más desacelerada. 3) La extensión y calidad del mercado de trabajo se identifica también en esta primera década: disminuye la tasa de desocupación, aumentan los afiliados a un sistema previsional y se rebaja la proporción de empleo informal. 4) La pobreza, indigencia y desigualdad se reducen en Brasil de manera muy acelerada durante el primer periodo, menos significativo el segundo. Uruguay tiene un mismo comportamiento.

Estos resultados se dieron concomitantemente a mejoras en los indicadores desarrollados en el marco de los estudios sobre cultura política, los cuales ayudan a comprender cómo la ciudadanía percibe la democracia y, en definitiva, la cosa pública. En Argentina y Brasil en este pri-

mer período aumenta considerablemente el porcentaje de personas que legitiman la democracia mientras que en Uruguay se mantiene en unas cifras altas no muy distantes de las europeas. También en Argentina (sobre todo) y en Uruguay disminuye la desconfianza hacia las instituciones políticas y del Estado (en Brasil no se mueve el indicador). Si recurrimos a los clásicos índices de democratización se producen progresos. En el *Democracy Index* de *The Economist*, que presenta un ranking, los tres países escalan posiciones. En relación con la percepción de captura del Estado se produce una mejora muy acelerada en Uruguay y significativa en Argentina.

Tabla 1. Indicadores de bienestar y democracia (Argentina, Brasil y Uruguay)

	Argentina (2003- 15) (2019-)			Brasil (2003-16)			Uruguay (2005-20)		
	2001	2011	2021	2001	2011	2021	2001	2011	2021
INDICADORES BIENESTAR									
Ingresos del estado y gasto público									
Deuda externa como porcentaje PIB	26,3	12	46,6 (2020)	12,9 (1999)	4,4 (2015)	11 (2020)	19,3 (1999)	29,7 (2015)	36,4 (2020)
Ingresos del gobierno central como porcentaje PIB	13,1	18,7	18,8 (2020)	20,6	22,6	22,3	22,6	24,9	26,5
Gasto público del gobierno central como porcentaje PIB	9,2	11,3	13 (2019)	14,7	14,9	17,3 (2019)	.	12,5	16,2 (2019)
Servicios de educación, sanidad y protección social									
Gasto público en salud como porcentaje PIB	8,6	9,4	9,5 (2019)	8,6	7,8	9,6 (2019)	10,6	7,9	9,3 (2019)
Gasto público en educación como porcentaje PIB	4,8	5,3	4,8 (2019)	3,8	5,7	6,1 (2018)	2,8	4,4	4,7 (2019)
Tasa neta de mortalidad infantil IGME (por 1000 nacidos vivos)	16,9	12,4	7,6 (2020)	28,5	16	13,1 (2020)	14,4	8,9	5,3 (2020)

	Argentina (2003- 15) (2019-)			Brasil (2003-16)			Uruguay (2005-20)		
	2001	2011	2021	2001	2011	2021	2001	2011	2021
Tasa neta de matrícula educación secundaria alta	80,4	85,2	89,3 (2019)	89,6 (2002)	84,9	85 (2019)	.	78,9	89,3 (2019)
Tasa de fecundidad de las adolescentes (cada 1.000 mujeres entre 15-19 años)	60,3	66,9	49,9 (2018)	78,4	63,1	49,1 (2019)	66,2	56,6	35,8 (2018)
Calidad del mercado de trabajo									
Tasa de desocupación (tasa anual media)	17,4	7,2	11,5 (2020)	9,4	6,7	13,5 (2020)	10,8 (2006)	6,3	4,1 (2020)
Ocupados afiliados a un sistema previsional	.	.	.	48,5	60,4	63,3 (2015)	.	.	.
Proporción de empleo informal (estimaciones OIT)	59,6 (2004)	47,7	49,4 (2019)	.	46	47,9 (2019)	44,4 (2006)	38,3	24 (2019)
Pobreza y desigualdad									
Pobreza	.	.	.	38,4	21,0	18,4	.	7,0	5,2
Indigencia	.	.	.	7,4	4,4	5,1	.	0,3	0,3
Gini	.	.	.	0,576	0,526	0,519 (2020)	.	0,413	0,397 (2020)
Porcentaje de población que afirma pertenecer a un grupo discriminado	9 (2006)	17	28 (2020)	42 (2006)	35	39 (2020)	9 (2006)	16	13 (2020)

	Argentina (2003- 15) (2019-)			Brasil (2003-16)			Uruguay (2005-20)		
	2001	2011	2021	2001	2011	2021	2001	2011	2021
Población que ha pensado en migrar a otro país	30 (2002)	16	40 (2020)	17 (2002)	15	25 (2020)	28 (2002)	19	26 (2020)
INDICADORES DEMOCRACIA									
Cultura política y opinión pública									
Porcentaje de personas que creen que la democracia es la mejor forma de gobierno	60	71	67 (2020)	38	52	46 (2020)	82	79	79 (2020)
Satisfacción con la democracia *		58,1 (2012)	43,9	44 (2006)	56,2 (2012)	38,7	62,8 (2006)	61,8 (2012)	66,2
Desconfianza en las instituciones políticas y del estado	79	55	80	60	60	65	41	36	39
Percepción de captura del estado	75 (2004)	68	85 (2020)	69 (2004)	71	74 (2020)	84 (2004)	37	58 (2020)
Indices de democratización									
IDEA Internacional	Demo- cracia. Desepeño medio	Demo- cracia. Desepeño medio	Demo- cracia. Desepeño medio	Demo- cracia. Desepeño medio	Demo- cracia. Desepeño medio	Demo- cracia. Desepeño medio	Demo- cracia. Desepeño alto	Demo- cracia. Desepeño alto	Demo- cracia. Desepeño alto

	Argentina (2003- 15) (2019-)			Brasil (2003-16)			Uruguay (2005-20)		
	2001	2011	2021	2001	2011	2021	2001	2011	2021
Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en parlamentos nacionales	26,5 (2000)	37,4	42	6,8	8,60	15,2	12,10	32,3 (2010)	24,3

Fuente: CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas.

*LAPOP

** Elaboración propia a partir de la clasificación utilizada en Zovatto (2008:26)

*** Romero (2050:50)

**** Romero (2020:76)

4.2. *Bolivia y Ecuador*

En los casos de Bolivia y Ecuador los procesos neoliberales terminaron con mutaciones aún más significativas en términos de democracia y bienestar. En enero de 2006 el sindicalista cocalero Evo Morales, del Movimiento al Socialismo (MAS), gana las elecciones presidenciales en Bolivia. En enero de 2007 el profesor de economía Rafael Correa, de la plataforma progresista Alianza PAIS, se hace con la presidencia de Ecuador. Ambas victorias abren procesos constituyentes con componentes de robusta participación ciudadana que acaban con la aprobación de nuevas cartas políticas (2009 y 2008 respectivamente). Desde el punto de vista externo, los procesos constituyentes “asumen la necesidad de legitimar la voluntad social de cambio mediante un intachable proceso constituyente de hechura democrática y (...) consiguen aprobar constituciones que apuntan, en definitiva, hacia el Estado constitucional. Teoría y práctica se unen, por lo tanto, en el nuevo constitucionalismo latinoamericano” (Viciano y Martínez Dalmau, 2010: 26).

Relacionados con el esquema de bienestar las dos constituciones destacan características compartidas presentando innovaciones respecto a las cartas magnas del pasado: 1) En la definición del tipo de Estado se pone acento en la garantía de las condiciones materiales de subsistencia y en los modelos de desarrollo que las sostienen. Se da centralidad a los derechos sociales: un “Estado unitario social” en Bolivia⁶, un “Estado constitucional de derechos” en el caso de Ecuador⁷. 2) Se conceptualizan unos “derechos fundamentalísimos”, que tienen rango superior a los “derechos fundamentales”, en la Constitución boliviana; y, los “derechos del buen vivir” en la Constitución de Ecuador, estableciéndose un sistema nacional de inclusión y equidad para poder hacerlos efectivos (art. 340). 3) Se hace referencia al ciclo de vida y a los derechos vinculados a este. Complementan o concretan los derechos básicos de bienestar (Minteguiaga y Ubasart, 2015).

⁶ “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario (...), y asegura el desarrollo equitativo mediante la redistribución de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación y cultura” (art. 1 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia).

⁷ “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (art. 1 Constitución de la República de Ecuador).

Bolivia y Ecuador son países con importante presencia indígena, multiculturales y multilingües. Ambos presentan unos modelos de desarrollo basados de manera importante en la explotación y exportación de recursos naturales y de producción agrícola.

Históricamente han presentado economías frágiles y fuertemente dependientes del exterior. Además, la construcción de institucionalidad pública resultaba un verdadero reto pendiente tanto en lo que tiene que ver con la capacidad de rectoría y planificación de políticas públicas, la regulación de la economía, como de presencia y autoridad en los territorios más remotos de estos países (selva, sierra, etc.). En este sentido, estos países habían experimentado un desarrollo rezagado y limitado de sus sistemas de bienestar durante el siglo XX, diferenciándose de otros considerados como “pioneros” o “tardíos” en la región (Mesa-Lago, 1985); y habían sido ubicados, por las tipologías creadas, dentro de las naciones con regímenes de bienestar “excluyentes” (Filgueira, 1998; Barba, 2003) o “familiaristas” (Martínez Franzoni, 2007). La importante proporción de población indígena siempre complejizó el tratamiento del bienestar dado que a las desigualdades socioeconómicas se sumaron otras de tipo étnico-cultural.

Desde este lugar, en estos países las transformaciones estatales y el desarrollo de políticas de (re)distribución durante las experiencias progresistas provocaron importantes rendimientos del régimen de bienestar. El paradigma de bienestar de ambos se acercó a uno de tipo Estatal-bienestarista (Minteguiaga y Ubasart-González, 2021) aunque con especificidades diversas. Tal paradigma debe verse como una suerte de orientación normativa que tuvieron las transformaciones acontecidas, que —por supuesto— debieron lidiar con heredades de histórica exclusión. En Bolivia fue prioridad la incorporación de la plurinacionalidad. Se puso en valor el ideal del “vivir bien”. En Ecuador existió una importante prioridad en la descorporativización de los sistemas de bienestar. De la misma manera, el “buen vivir” de origen indígena se constituyó como ideal para ir más allá de las concepciones economicistas del desarrollo. Los indicadores anteriormente citados para los casos de Argentina, Brasil y Uruguay mejoraron de manera más intensa y acelerada aún en los gobiernos progresistas de Bolivia y Ecuador: ingresos del Estado y gasto público; servicios de educación, sanidad y protección social; calidad del mercado de trabajo, pobreza y desigualdad.

Tabla 2. Indicadores de bienestar y democracia (Bolivia y Ecuador)

	Bolivia (2006-19) (2020-)			Ecuador (2007-17)		
	2001	2011	2021	2001	2011	2021
INDICADORES BIENESTAR						
Ingresos del estado y gasto público						
Deuda externa como porcentaje PIB	46,6	14,6	28,6 (2020)	37,9	11,6	42,3 (2020)
Ingresos del gobierno central como porcentaje PIB	24,3	32,8	29,3 (2017)	15,7	21,7	23,6
Gasto público del gobierno central como porcentaje PIB	13	11,2	12 (2018)	3,9	8,1	10,5 (2019)
Servicios de educación, sanidad y protección social						
Gasto público en salud como porcentaje PIB	4,8	5,2	6,9 (2019)	3,7	6,5	7,8 (2019)
Gasto público en educación como porcentaje PIB	.	.	.	1,2 (2000)	4,7	4,2 (2019)
Tasa neta de mortalidad infantil IGME (por 1000 nacidos vivos)	53,1	31,2	20,7 (2006)	23,4	15,6	11,1 (2020)
Tasa neta de matrícula educación secundaria alta	75,1	74,7	78,2 (2019)	50,4	72,3	79 (2019)
Tasa de fecundidad de las adolescentes (cada 1.000 mujeres entre 15-19 años)	97	77,9 (2012)	71(2015)	100,9	84	63,5 (2019)
Calidad del mercado de trabajo						
Tasa de desocupación (tasa anual media)	4,8	2,7	8,3 (2020)	8,5	3,4	5,9 (2020)

	Bolivia (2006-19) (2020-)			Ecuador (2007-17)		
	2001	2011	2021	2001	2011	2021
Ocupados afiliados a un sistema previsional	11,8	17,4	20 (2020)	27,4	39,5	34,9 (2020)
Proporción de empleo informal (estimaciones OIT)	75,9	83,3	84,9	83,2	72,6	63,5 (2019)
Pobreza y desigualdad						
Pobreza	60	36,3	32,3	53,5	29,2	30,6
Indigencia	32,2	15,7	13,5	20,2	9,1	10,8
Gini	0,604	0,471	0,449 (2020)	0,538	0,458	0,466 (2020)
Porcentaje de población que afirma pertenecer a un grupo discriminado	27 (2006)	34	33 (2020)	18 (2006)	16	19 (2020)
Población que ha pensado en migrar a otro país	25 (2002)	25	30 (2020)	26 (2002)	13	25 (2020)
INDICADORES DEMOCRACIA						
Cultura política y opinión pública						
Porcentaje de personas que creen que la democracia es la mejor forma de gobierno	61	70	59 (2020)	45	64	38 (2020)
Satisfacción con la democracia *	48,9 (2004)	49,5 (2012)	44,7	40,7 (2004)	55,7 (2012)	51,6
Desconfianza en las instituciones políticas y del estado	80	65	71	86	50	84
Percepción de captura del estado	81 (2004)	67	74 (2020)	78 (2004)	64	89 (2020)
Indíces de democratización						

	Bolivia (2006-19) (2020-)			Ecuador (2007-17)		
	2001	2011	2021	2001	2011	2021
IDEA Internacional	Democracia. Desepeño medio	Democracia. Desepeño medio	Democracia. Desepeño medio	Democracia. Desepeño medio	Democracia. Desepeño medio	Democracia. Desepeño medio
Freedom in the word (derechos políticos y libertades civiles)	Free	Partly Free	Partly Free	Partly Free	Partly Free	Partly Free
Democracy Index-rank	81 (2006)	84	98	89 (2004)	82	81
Mecanismos democracia directa						
Mecanismos de democracia directa previstos en la Constitución *	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular	Revocatoria de mandato	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular	Revocatoria de mandato
Consultas en s. XXI (plebiscitos o referendums)	2004. Referendum sobre política energética	2006. Referendum. Asamblea Nacional Constituyente		2006. Plebiscito. Política educativa, salud y excedentes petroleros	2006. Referendum. Asamblea Nacional Constituyente	
	2008. Referendum autonómico			2008. Referendum. Aprobación constitucional		
	2008. Referendum revocatorio			2011. 5 preguntas referendum de reforma constitucional. 5 preguntas prebiscito (políticas criminales, ambientales, banca y medios comunicación)		
	2009. Referendum. Aprobación constitucional			2018. 5 preguntas referendum de reforma constitucional. 2 preguntas prebiscito (corrupción, reelección, política ambiental y de recursos naturales)		

	Bolivia (2006-19) (2020-)			Ecuador (2007-17)		
	2001	2011	2021	2001	2011	2021
	2016. Referendum. Permitir reelección presidente					
Participación electoral						
Promedio participación elecciones presidenciales (década 1990, 2000, 2010) ***	71,8	83,6	87,9	71,6	74,5	81,8
Carácter legal sufragio (derecho o deber) ****	Voto como deber y sanciones			Voto como deber y sanciones		
Género y política						
Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en parlamentos nacionales	11,5	25	46,2	14,6	32,3	39,4

Fuente: CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas.

* LAPOP

** Elaboración propia a partir de la clasificación utilizada en Zovatto (2008:26)

*** Romero (2050:50)

**** Romero (2020:76)

Junto a esta expansión de derechos sociales también se produce una mejora de aquellos indicadores que tienen que ver con el clásico concepto de calidad democrática. Así pues, aumenta de manera importante el grado de apoyo a la democracia o la confianza hacia las instituciones y actores políticos. Se reduce la percepción de captura del Estado. En Ecuador hay mejoras relevantes en el *Democracy Index* que se evidencian en el pasaje del puesto 89 (2004) al 82 (2011). No sucede de manera semejante en el caso de Bolivia, éste pasa del puesto 81 (2006) al 84 (2011) y de una categorización de país “Free” en el informe *Freedom in the World* (2001) a “Partly Free” (2011). A esto debe sumarse que se trata de naciones que han introducido avances en términos de “democracia participativa” a nivel constitucional (Reveles, 2017). En ambas constituciones se prevé un importante catálogo de mecanismos de democracia directa. Siguiendo la clasificación utilizada en Zovatto (2008: 26), en el articulado constitucional se incorporan la iniciativa legislativa popular, la consulta popular y la revocatoria de mandato (a nivel nacional). Esta última se presenta como especificidad propia de las nuevas constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

La profundización democrática en los periodos analizados se hace combinando democracia representativa y participativa. Así pues, en el periodo de Evo Morales se celebran cinco referéndums a nivel nacional (incluido uno de revocatorio) y en el de Rafael Correa se realizan tres consultas a la ciudadanía (la última, en 2011, con una batería de preguntas: 5 en forma de referéndum y 2 de plebiscito). Las transformaciones profundas en el régimen político se llevan a cabo siguiendo las reglas de juego democráticas, en ningún momento se rompe con la institucionalidad establecida. Esto es clave para entender que las gravitantes transformaciones sociales instrumentadas se llevaron a cabo *en* democracia. Vinculado a esto, resulta interesante también poner el foco en la participación electoral. En ambos casos el porcentaje de ciudadanía que concurre a las urnas en las elecciones presidenciales aumenta durante las experiencias progresistas: en Bolivia de un promedio de participación del 71,8% en la década de 1990, se pasa a 83,6% en la de 2000 y 87,9% durante la de 2010; en Ecuador del 71,6% al 74,5% y al 81,8% respectivamente (Romero, 2020:50). Finalmente, es de resaltar la importancia de los procesos de igualdad hombre-mujer en el desempeño de responsabilidades políticas en estos dos países.

5. RECOMPOSICIÓN NEOLIBERAL Y REPLIEGUE DE LA DEMOCRACIA Y EL BIENESTAR. AGENDA FUTURA DE INVESTIGACIÓN

Luego de la primera ola de experiencias progresistas advino su contrario. Una vuelta hacia el programa neoliberal, ahora “recargado”, justamente por la celeridad y profundidad con la que se concreta el desmonte de los avances conquistados.

Mucho se ha escrito en torno a las razones detrás de tales advenimientos, especialmente protagonizados por aquellos que vieron perder sus privilegios, pero incluso también por sectores medios y hasta medios bajos que fueron beneficiados por los procesos de igualación social. Regresiones que revelaron cual punta de un iceberg las intrincadas dinámicas que se desataron, en las históricamente fracturadas sociedades latinoamericanas, en términos de procesamiento de la nueva igualdad material alcanzada y de reacción conservadora ante la misma. A su vez, resultó un dato alarmante que tales regresiones fueran vehiculizadas por la no garantía de varios de aquellos requisitos mínimos de la democracia poliárquica. Un escenario complejo que revela la envergadura de los acechos existentes a la democracia y el bienestar de la región.

Algunos autores han indicado que, con el neoliberalismo, el capitalismo gobernó la democracia. Allí convivió una en su vertiente mínima, procedimental, con el desarme del bienestar y con el estallido de las desigualdades. Durante las experiencias progresistas, la región —en contra sentido— demostró la necesidad de unir aquello que el debate experto mayoritario había separado: el modo de acumulación del régimen político democrático (Ramírez, 2020: 25); pudiendo así empezar a fraguarse condiciones para plantear una democracia con mejoras en la igualdad material. Las recomposiciones neoliberales conservadoras que les sucedieron, en su gran mayoría, inauguraron una nueva combinación: desarmes bienestaristas y regímenes políticos ni procedimental ni sustantivamente democráticos. Se empezó a hablar de “capitalismo neoliberal y democracias sobrantes”⁸. Es decir, pro-

⁸ Así se titulaba un seminario internacional que buscaba evidenciar esta emergente problemática, organizado en 2017 por varios centros de investigación en derechos

cesos de malestar social, de distribución regresiva de la riqueza, bajo regímenes seudo democráticos. Así, el reflujo de los gobiernos progresistas de la primera ola no sólo trajo una desaceleración de la expansión de derechos civiles, políticos y sociales y un empeoramiento de los indicadores sociales y económicos fundamentales. Fue acompañado de un impacto en los procesos de democratización. Los gobiernos de Macri en Argentina (2015-19); de Áñez en Bolivia (2019-20); de Temer (2016-18) y Bolsonaro (2018-hasta la fecha) en Brasil; de Lenin Moreno (2017-21) y Guillermo Lasso en Ecuador (2021-hasta la fecha); y, de Lacalle en Uruguay (2020-hasta la fecha) llegaron con agenda compartida de actuaciones⁹: desregulación de la economía y del mercado laboral; privatización de sectores estratégicos; fomento de los acuerdos y estrategias de libre comercio con el Norte; ampliación y garantía del pago de la deuda externa; contracción del gasto público social; y, degradación de los servicios públicos. El límite y en algunos casos el retroceso en el ámbito de la protección y el bienestar social durante este segundo período fue de la mano, salvo en el caso de Uruguay, de la devaluación de la democracia entendida desde una concepción clásica y del mainstream. Las experiencias recientes parecen revelar que la democracia liberal o mínima resulta incompatible con los crecientes procesos de concentración económica, desigualdad y exclusión o, mejor dicho, al revés.

Diversas investigaciones han buscado explicar tal situación. Muchos coinciden que se trata de un momento histórico en el que el capitalismo no logra una recomposición de la tasa de ganancia y los actores concentrados se niegan a modificar la dinámica de acumulación a la que están acostumbrados (Maito, 2013; Roberts, 2013; Piketty, 2014). Bajo tales condiciones no hay forma de sostener ese modo de acumulación si no se incluyen elementos de corte autoritario o antidemocráticos en los regímenes políticos (Ramírez, 2021). Por ello, la necesidad imperiosa

humanos (Universidad Pablo de Olavide; Universidad Internacional de Andalucía; Instituto Joaquín Herrera Flores; y, Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra).

⁹ El caso de Ecuador reviste mayor complejidad. Lenin Moreno llega de la mano de Rafael Correa a la presidencia de la República, pero se produce un cambio de alianzas y prioridades que pronto le llevan a abrazar una agenda de desmontaje de la obra de los períodos de la Revolución Ciudadana.

de avanzar en una agenda investigativa que consolide una concepción y puesta en práctica de una democracia robusta que articule reglas de juego, ampliación de la participación social y rendimientos significativos en términos de bienestar material. La democracia como igualdad y la igualdad como democracia. Porque si hay algo que han dejado claro las experiencias recientes es que además de cambios progresistas debe existir una ciudadanía activa que los defienda. Como afirma Ramírez, no “se puede pensar en mejorar la distribución material sin que participe en la decisión la ciudadanía o los colectivos involucrados. La separación o divorcio de tales procesos en donde hay participación sin igualdad o igualdad sin democratización de la participación en la toma de decisiones, puede construir subjetividades que operen en sentido conservador y hasta autoritario” (2020: 26).

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aliaga, F. (ed.) (2017). *Migraciones internacionales. Alteridad y procesos sociopolíticos*. Bogotá: Ediciones USTA.
- Barba, C. (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Bresser Pereira, C. y Cunill Grau, N. (1998). “Prólogo”; “Introducción. Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal”. En Bresser Pereira, Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, pp. 17-56. Buenos Aires: Paidós/CLAD.
- Cansino, C. (2013). “Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (217), 79-98.
- Chávez, P.; Mokrani, D. y Uriona, P. (2011). “Una década de movimientos sociales en Bolivia”. En J. Mondonesi y M. Rebón (comps.) *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO y Prometeo Libros, 125-152.
- Cunill Grau, N. (1997). “Lo público y las relaciones Estado/sociedad”. En *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, pp. 23-69. Caracas: CLAD y Ediciones Nueva Sociedad.
- Dahl, R. (1990). *La poliarquía. Participación y Oposición*. Madrid: Editorial Tecnos. [Dahl, Robert (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press].

- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus
- De Sousa Santos, B. (2003). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Volumen 1. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Falconí, F. y Muñoz, P. (2012). “Ecuador: de la receta del “Consenso de Washington” al posneoliberalismo”. En S. Mantilla y S. Mejía (eds.), *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito: Planeta.
- Filgueira, F. (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En Roberts, Bryan (ed.), *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO Costa Rica, 71-116.
- García Linera, A. (2016). “¿Fin de ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias? Los desafíos de los procesos progresistas del continente”. En E. Sader, (org.) *Las vías abiertas de América Latina*. Quito: Editorial IAEN, 21-54.
- Iazetta, O. (2013). “Calidad de la democracia y democratización del estado en América Latina”. VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), pp. 1-27. Bogotá, 25-27 de septiembre.
- Landman, T. (ed.) (2009). *Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Lechner, N. (1982). “El proyecto neoconservador y la democracia”. En Camacho, Daniel, et. al., *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*. San José: FLACSO-Costa Rica, 23-70.
- Lobato, M. y Suriano, J. (2003). *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Maito, E. (2013). “La transitoriedad histórica del capital. La tendencia decreciente de la tasa de ganancia desde el siglo XIX”. *Razón y Revolución*, 26, 129-159.
- Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Mesa Lago, C. (1985). *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Informe CEPAL No. 43. Santiago de Chile: CEPAL.
- Minteguiaga, Analía (2009a). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los '90 en Argentina*. México D.F.: Flacso-México.
- Minteguiaga, Analía (2009b). “De la focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo Básico”. En Lobato, Lenaura y Fleury, Sonia (orgs.) *Seguridade Social, Cidadania e Saúde*, pp. 47-65. Rio de Janeiro: CEBES

- Minteguiaga, A. (2009b). "De la focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo Básico". En L. Lobato y S. Fleury (orgs.), *Seguridade Social, Cidadania e Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 47-65.
- Minteguiaga, A. y Ubasart-González, G. (2015). "Regímenes de bienestar y gobiernos 'progresistas' en América Latina: Los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia". *Revista Política y Sociedad*, 52(3), 691-718.
- Minteguiaga, A. y Ubasart-González, G. (2021). "Reviewing Exclusionary Welfare Regimes: Andean Countries (Bolivia, Ecuador, and Peru)". En N. Sátyro, E. del Pino, Eloisa y C. Midaglia(eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. London: Palgrave Macmillan, 101-134.
- Morlino, L. (2009). "Calidad democrática entre líderes y partidos". En C. Maganda y H. Koff (eds.) *Perspectivas comparativas del liderazgo*. Bruselas: P.I.E. Peter Lang, 25-48.
- Morlino, L. (2012). "Observando las diferentes calidades de la democracia". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1 (1), 9-48.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1994). "Capítulo 5. Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)". En *Transiciones desde un gobierno autoritario. Volumen 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós, 79-91.
- O'Donnell, G. (2007). "Las crisis perpetuas de la democracia". *Polis*, 3 (1), 11-20.
- O'Donnell, G. y Wolfson, L. (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, 33 (130), 163-184.
- O'Donnell, G. (1993). "Estado, Democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, F. (2006), "Mucho más que dos izquierdas". *Nueva Sociedad*, 205, 30-44.
- Ramírez, F. (2011). "Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)". En J. Mondonesi, M. Rebón (comps.), *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO y Prometeo Libros, 69-106.
- Ramírez, R. (2020). "Ni larga noche neoliberal, ni corto interregno de gobiernos progresistas. (Apuntes sobre el margen izquierdo para seguir disputando la transformación social en Nuestramérica)". En J. Ackerman y R. Ramírez (coords.), *La disputa por la democracia en América Latina*. Ciudad de México: PUEDJS-UNAM, 19-37.
- Ramírez, R. (2021). "Regresiones autoritarias neoliberales y revueltas populares en tiempos de COVID 19". En J. Ackerman, R. Ramírez y M.A. Ramírez (coords.), *Pos-COVID/Pos-Neoliberalismo: Propuestas y alternativas para la transformación social en tiempos de crisis*. Ciudad de México: Siglo XXI editores, 260-286.
- Revels, F. (2017). "Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana". *Andamios*, 14 (35) 71-97.

- Roberts, M. (2013). "From global slump to long depression". *International Socialism Journal*, 140. Disponible en: <http://isj.org.uk/from-global-slump-to-long-depression/>
- Romano, S., Lajtman, S.; García Fernández; A. y Tirado Sánchez, A. (2020). "Estados Unidos y el Golpe de Estado en Bolivia: Asistencia para el Desarrollo, Red de Derecha y Consumación del Golpe". *Revista ANTHROPOS*, 225, 192-212.
- Romero, S. (2020). *Elecciones en América Latina*. La Paz: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Somers, M. (1995). "Narrating and Naturalizing Civil Society and Citizenship Theory: The Place of Political Culture and the Public Sphere". *Sociological Theory*, 13(3), 229-274.
- Tirado Sánchez, A. (2021). *El lawfare. Golpes de Estado en nombre de la ley*. Madrid: AKAL.
- Ubasart-González, G. y Minteguiaga, A. (2017). "Esping-Andersen en América latina el estudio de los regímenes de bienestar". *Política y Gobierno*, 24(1), 213-236.
- Vargas-Cullell, J. (2011). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, 67-94.
- Viciano, R. y Martínez Dalmau, R. (2010). "Aspectos generales del nuevo constitucionalismo Latinoamericano". En VVAA, *El nuevo constitucionalismo en América Latina*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 9-43.
- Whitehead, L. (2002). *Democratization, Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Zovatto, D. (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (coords.), *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo Libros, 253-295.

DINÁMICAS Y PROCESOS

MOVILIZACIÓN Y PROTESTA EN AMÉRICA LATINA

Salvador Martí i Puig

Universidad de Girona, España

Victor Tricot

SIT Study Abroad y Universidad de Girona, España

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990 hasta hoy, América Latina ha experimentado múltiples cambios a nivel político y social. Los dos cambios más significativos han sido la pervivencia, en casi toda la región, de regímenes liberal-democráticos y la adopción de políticas económicas neoliberales (Sankey y Munck, 2020). Estos cambios, junto con la irrupción de las nuevas tecnologías de la comunicación (Castells 2000), han generado nuevas lógicas en los procesos de movilización, tanto en lo que se refiere a los repertorios de acción, como a los sujetos que se movilizan y a las demandas que se articulan. La identidad, el medioambiente, el consumo, la seguridad o la condición de género han aparecido, como nunca, en la escena política de la mano de colectivos sociales movilizados (Almeida y Cordero, 2017).

Es posible argüir que la protesta y la movilización social se han vuelto medular en el contexto de la política de América Latina durante las primeras décadas del siglo XXI, evidenciándose una explosión de la participación política de tipo no convencional, la acción colectiva y los movimientos sociales, pudiendo esto ser prueba de la consolidación democrática de estos países (Tricot y Albala, 2018). Esta eclosión movilizadora contradeciría empíricamente a parte de la literatura que pronosticaba abulia y despolitización en la región (Albala, 2020).

Desde los años noventa política del subcontinente no puede comprenderse a cabalidad sin tener en cuenta lo que sucede en las calles (Martí i Puig, 2018). Es más: muchos de los cambios que acontecen en las sociedades han sido fruto de la insistencia, tenacidad y audacia de

personas, muchas veces anónimas que de forma individual y colectiva han participado de iniciativas para luchar contra aquello que sienten como un agravio y creen injusto. Precisamente esta razón es la que vuelve importante —y relevante— estudiar las movilizaciones, acción colectiva y las protestas.

A la pregunta de qué lleva a los individuos a realizar acciones de protesta, algunos sostienen que si la participación convencional se basa en una valoración positiva del sistema y supone una adhesión a las reglas establecidas, se puede inferir que la participación no convencional puede asociarse a la insatisfacción y al rechazo al sistema, abarcando desde una voluntad reformadora hasta la pretensión rupturista y revolucionaria (Valles y Martí i Puig, 2015). En esta dirección, se configurarían dos colectivos diferentes según su inclinación a una u otra forma de intervención. Empero, las fronteras entre política convencional y no convencional son porosas (Goldstone, 2003), y esta distinción se ha hecho menos clara hasta el punto de que actualmente muchas personas recurren a formas no convencionales de acción política, sin que ello signifique necesariamente una oposición al sistema. Una cuestión relevante es saber por qué se ha incrementado la presencia de este tipo de manifestaciones en el marco de regímenes que (como mínimo nominalmente) garantizan derechos y libertades, y suelen ofrecer opciones institucionales para vehicular demandas, elegir representantes y fiscalizar políticos.

El presente capítulo intenta responder tentativamente a estas cuestiones a partir de dos partes. La primera intenta esbozar algunos elementos para interpretar las razones del incremento de la conflictividad en América Latina y cuáles son los rasgos de quienes protestan. La segunda plantea esbozar la lógica de las movilizaciones en la región a lo largo del siglo XXI a partir de la tipología de las demandas, y señalando dos tipos de protestas que han tenido una mayor visibilidad y adhesión a lo largo de estas dos últimas décadas, a saber, las movilizaciones relacionadas con los derechos de las mujeres y aquellas en defensa al medioambiente, a menudo vinculadas con los derechos de los pueblos indígenas.

2. ¿POR QUÉ HA INCREMENTADO LA PROTESTA Y QUIÉN SE MOVILIZA?

2.1. *Elementos para interpretar la creciente conflictividad social*

En América Latina las marchas, manifestaciones, piquetes, puebladas, cacerolazos, cortes de ruta, ocupaciones, sentadas y bloqueos se han generalizado por toda su geografía. Pero muchas de estas formas de participar no son novedad: desde los años setenta hasta hoy se ha prestado mucha atención a la “política en la calle”. Aquellas movilizaciones anteriores a la década de 1990 se relacionaban básicamente con dos grandes temáticas, a saber, la lucha contra el autoritarismo y las demandas populares generalmente de origen urbano (Castells, 2000). Por el contrario, si bien estos dos temas aún están presentes, la protesta ya no es patrimonio de ningún reclamo ni colectivo en particular, sino que se ha convertido en una forma de participación utilizada por todo tipo de grupos independientemente de su condición abanderando a su vez todo tipo de temáticas.

La protesta y el enfrentamiento han sido muchas veces la vía en que muchos ciudadanos han manifestado no sólo su descontento, sino también su voluntad de desobedecer y enfrentarse a instituciones públicas y privadas cuando éstas han llevado a cabo acciones en contra de lo que muchos ciudadanos consideran sus derechos, libertades o territorios.

A la vez, fenómenos de protesta que hace unos años tenían sólo una lógica doméstica, hoy han terminado por adquirir una dimensión global a través de dinámicas de difusión y contagio informativo (conocidas como dinámicas virales), consolidando la emergencia de un nuevo patrón de comportamiento político colectivo en nuestras sociedades. Un patrón que ha generado una nueva forma de denominar los movimientos sociales actuales como los “*new-new*”, cuyos elementos distintivos son los siguientes¹:

¹ El sociólogo Castells (2013) califica este nuevo tipo de movilización como el de los “New New Social Movements”, tal como lo expone en la siguiente entrevista: <http://thecrankysociologists.com/2013/03/25/manuel-castells-on-new-new-social-movements/> [consultado el 19.02.2014].

- Utilizar la espontaneidad, la difusión y amplificación de la información en tiempo real a través de Internet y de los social media;
- Movilizar a los ciudadanos desde redes autónomas y horizontales, promover la acción directa en el espacio urbano, muchas veces ocupándolo en contra de la voluntad de las autoridades;
- Apelar a la democracia como actividad participativa y deliberativa;
- Activar mensajes apelando más a los bienes comunes (*commonalities*) que a los servicios prestados por el Estado o el mercado, y
- Rechazar liderazgos personales fuertes.

Hoy el estudio de las redes transnacionales y las multitudes conectadas (Rovira, 2017) nos aporta hallazgos interesantes. Por un lado, las redes nos muestran que éstas son globales. Por otro, nos señalan que hay una gran pluralidad de temas tratados, si bien muchos de ellos están relacionados con la defensa de derechos entrelazados —como pueden ser los de las mujeres, campesinos, trabajadores, indígenas o de colectivos vulnerables en contextos postconflicto

A la vez, este nuevo fenómeno ha posibilitado dinámicas simbióticas entre las campañas, las redes transnacionales y las comunidades. ¿Cuál ha sido la clave de esta relación? Esto ha sido posible porque las redes transnacionales han aportado a las comunidades las llamadas “5 Cs”, a saber: el contacto, la consciencia, el coraje, el cash y las campañas (Brysk, 2002, 2009). Es por ello que el análisis del activismo transnacional involucra tanto la esfera nacional como la internacional y, por lo tanto, la interacción de estos niveles es la que condiciona el contexto en el que se mueven los activistas y sus organizaciones. Esta interacción incide en la estructura de las oportunidades y de las amenazas a las que se enfrentan los movimientos, a la vez que influyen en su desarrollo (Bennett et al., 2004; Keck y Sikkink, 2000; Martí i Puig y Silva, 2014).

Sin embargo, también es cierto que las estructuras de oportunidad y las amenazas a nivel internacional y local no son eternas ni univalentes, sino que varían por tema, región y a través del tiempo. Por lo tanto, es lógico añadir que los efectos de interacciones multinivel también dependen de factores contextuales basados en estructuras de oportunidades, amenazas y constreñimientos fluctuantes en los distintos niveles.

La combinación de estos elementos tiene un impacto en las coaliciones, estrategias, tácticas, el enmarque de la problemática, así como en la forma en que los activistas identifican sus “blancos” y los enfrentan, y el repertorio de contención (Silva, 2015).

Es posible observar también cómo desde inicios del siglo XXI en América Latina los movimientos se han incrementado debido al impacto que ha tenido la globalización en la forma de operar, aquello que se ha denominado *governance*. Este concepto describiría los cambios en la forma en que el Estado ejerce el poder a raíz del proceso de globalización, y que ha supuesto una profunda revisión de lo que supone la soberanía nacional² (Pierre y Peters, 2000). La *governance* da cuenta de la progresiva desaparición de la política desarrollada bajo los parámetros de la sociedad estatal clásica (Garreton, 2003) y del desplazamiento del poder y del control estatal hacia otras instancias: hacia arriba —*upward*— a las organizaciones internacionales, a las redes transnacionales y a grandes empresa globales; hacia abajo —*downward*— a los gobiernos locales, departamentos y regiones; y hacia fuera —*outward*— a comunidades y a organizaciones sin fines de lucro del tercer sector como ong's y *advocacy networks* (Marti i Puig, 2010).

El impacto de este triple proceso de desplazamiento del poder en los gobiernos latinoamericanos ha facilitado la emergencia de movimientos de base (indígenas, campesinos y ecologistas) para la defensa de sus intereses y la posibilidad de luchar abiertamente por sus demandas. Todos estos elementos: el incremento de los agravios, la existencia de una EOP favorable, junto con el uso de herramientas tecnológicas y legales para defender derechos recién reconocidos, resultaron en un proceso de empoderamiento de un amplio y heterogéneo colectivos antes invisible, aunque no necesariamente inactivo³.

² La *governance* supone que la gestión de los asuntos públicos y la capacidad de satisfacer las demandas sociales ya no depende de la voluntad del Estado, si no que está a merced de la interacción de un amplio conjunto de actores de naturaleza muy diversa. En este sentido el término *governance* da cuenta de un “nuevo estilo” de gobierno caracterizado por la interacción entre el Estado y los actores no estatales.

³ La invisibilidad no significa inacción. La supervivencia de los Pueblos Indígenas en contextos tan desfavorables es, en gran medida, fruto de décadas y siglos de resistencia. Una resistencia callada, invisible pero efectiva.

2.2. Quién protesta y por qué: explorando determinantes de la protesta

El objetivo del presente apartado es, por un lado, mostrar la información, a través de los datos obtenidos de las bases de datos del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y Latinobarómetro, sobre las opiniones de los ciudadanos acerca de la protesta en general y su disposición a participar en ella; y sobre cuáles son los determinantes de la protesta en general tanto a nivel latinoamericano como en los países más representativos de este tipo de actividad, y señalar el riesgo que sufren los activistas medioambientales.

Y, por otro lado, señalar la situación de dos colectivos muy presentes en la conflictividad socioambiental en la región, como son los pueblos indígenas y los afrodescendientes.

Con el fin de explorar la participación de los ciudadanos latinoamericanos frente a la protesta se presentan los datos de la última encuesta del Latinobarómetro (realizada en 2015) sobre asistencia a manifestaciones autorizadas (tabla 1) y la asistencia a manifestaciones no autorizadas (tabla 2) con datos que inician en 2003 y llegan hasta 2015, así como la participación en la ocupación de tierras, edificios, y fábricas (tabla 3) durante la década anterior (de 1995 hasta 2008)⁴.

⁴ Para elaborar las tablas se han utilizado las respuestas a una pregunta formulada por quienes diseñaron la encuesta de LAPOP. Es preciso señalar que la pregunta ha sufrido algunos cambios a lo largo del tiempo. La formulación genérica dice: “Le voy a leer algunas de las distintas formas de acciones políticas. Me gustaría que me dijera, para cada una, si alguna vez ha hecho cualquiera de estas cosas, si alguna vez lo haría o si nunca lo haría?” En 2013 preguntaron por los últimos 3 años y en 2015 lo que preguntaron fue lo siguiente: “Le voy a leer algunas acciones que la gente puede realizar y quiero que me diga si ha realizado alguna de ellas (1), si las podría realizar (2) o si nunca las haría bajo ninguna circunstancia (3)”. Los porcentajes de la tabla corresponden a los que han señalado “sí ha realizado”. Aunque no sabemos cuándo protestaron.

Tabla 1. Asistencia a manifestaciones autorizadas (%)

	1995	1996	1998	2000	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2013	2015
Argentina	21,05	18,51		18,26	17,01	14,85	14,07	9,94	17,87	16,85	8,95	14,83
Bolivia		28,99		24,28	12,41	15,48	17,36	11,64	13,62	11,68	13,7	13,55
Brasil	27,47	27,93		23,46	25,13	12,06	12,2	16,72	15,24	17,6	16,58	12,48
Chile	25,55	19,87		18,26	11,8	9,75	13,93	10,11	9,69	11,3	11,62	11,56
Colombia		22,15		23,17	11,99	10,47	13,4	13,92	14,9	19,84	14,39	15,86
Costa Rica		36,31		33,43	15,16	10,68	11,78	13,88	17,5	15,07	15,25	12,83
Rep. Dom.							13,12	15,78	12,13	3,07	12,8	15,85
Ecuador		34,02		23,45	9,43	9,87	13,21	5,79	5,44	7,84	8,09	2,56
El Salvador		20,98		8,01	3,9	4,57	3,99	1,88	7,24	3,49	5,35	5,94
Guatemala		31,64	9,36	13,34	7,13	4,73	6,4	12,63	8,81	8,25	9,86	8,68
Honduras		17,88	23,88	14	15,71	9,34	6,79	12,59	13,3	9,75	10,34	8,28
México	32,45	15,17	19,76	11,93	20,09	14,91	22,76	10,82	15,38	12,04	11,23	9,38
Nicaragua		27,78	25,23	23,77	16,24	18,22	12,44	11,18	13,33	10,23	6,74	9,55
Panamá		19,75	30,4	19,52	8,98	9,51	8,35	7,66	11,79	9,07	15,54	11,89
Paraguay	28,81	18,33	14,87	23	11,05	15,76	12,85	17,66	16,9	10,64	10,71	10,62
Perú	21,84	21,27	22,23	19,73	18,21	17,69	14,57	13,15	12,86	13,78	13,12	8,39
Uruguay	32,85	36,39	22,77	23,04	24,66	20,79	21,1	19,51	25,49	22,13	8,11	16,33
Venezuela	22,68	18,51	17,26	21,6	11,1	14,65	13,38	27,63	25,47	15,79	10,46	7,03

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro.

La tabla 1 muestra información sobre la asistencia a manifestaciones autorizadas y en ella se observa que el nivel de participación de los ciudadanos en actividades no convencionales autorizadas es muy relevante, si bien los datos muestran que la participación ha sido mayor durante la primera mitad del período analizado (desde 1995 hasta 2002) y que desciende posteriormente.

Un dato muy significativo es que en el año 1995 un 25,5% de las personas entrevistadas decían haber participado en manifestaciones autorizadas, mientras que en 2015 eran un 10,9%. No hay duda de que el dato de 1995 es extremadamente alto y da cuenta de un período muy convulso, que va normalizándose y, con ello, la política no convencional autorizada, si bien se mantiene, desciende. En este sentido es preciso señalar que ha existido una evolución con la protesta autorizada, y a pesar de que la percepción es que en América Latina ha habido mucha protesta y movilización, ésta da cuenta más del pasado inmediato que del presente.

Si analizamos esta dinámica por regiones geográficas vemos cómo en las tendencias de participación, si bien todas comparten un descenso, ha habido dinámicas específicas en cada uno de los países. Ha habido un descenso generalizado en la protesta autorizada en todos y cada uno de los países mesoamericanos. Destaca el caso de México, donde en los años 1995-1996 hubo una gran eclosión movilizadora a raíz del levantamiento del EZLN y de la crisis de régimen anterior al año 2000, en el que se celebraron elecciones, y a mediados de la primera década del siglo XXI a raíz de unas elecciones presidenciales contestadas de 2006; sin embargo, a partir de 2007 la participación desciende drásticamente a la par que se incrementa la sensación de inseguridad y violencia en el país. Respecto al resto de la región, hay un descenso drástico y generalizado en todos los países con la excepción de Costa Rica donde si bien también hay un descenso, en la segunda década analizada continúa habiendo una movilización cercana al 15%. Este hecho denota, posiblemente con la excepción costarricense, la importancia que ha tenido el incremento de la violencia y la inseguridad en toda la región.

De los datos se deduce cómo en Brasil y el Cono Sur, a pesar de haber un descenso en la participación en la protesta autorizada, éste no ha sido tan acusado como en Mesoamérica. Destaca Uruguay como país más movili-

zado, fenómeno acorde con el proceso de cambio político acontecido en el país y la dinámica movilizadora de Brasil, que si bien tiene un pico en el período 2000-2002, mantiene un flujo de movilizaciones estable en la última década en proporciones que van del 12% al 17%. En el caso argentino destaca el pico movilizador vinculado a la crisis de 2000 y posteriormente aparecen ciclos de fluctuaciones relativamente intensos muy relacionados con dinámicas políticas domésticas. Los casos de Chile y Paraguay muestran una movilización limitada, aunque sostenida. Finalmente, se observa un descenso moderado de movilización con la excepción de Venezuela donde hay un pico de protestas en el bienio 2006-2007, y del caso colombiano, donde la movilización se mantiene más o menos constante, con oscilaciones. Es ilustrativo señalar que los casos del triángulo andino, caracterizados por tener un nivel intenso de conflictos ambientales, muestran tendencias descendientes en el caso de Ecuador y de Perú o de estabilización en Bolivia.

Tabla 2. Asistencia a manifestaciones no autorizadas (% respecto a población total)

	2003	2005	2007	2015
Argentina	7,72	3,28	10,17	4,94
Bolivia	7,49	5,95	7,26	7,22
Brasil	5,31	2,03	11,57	5,83
Chile	5,76	5,5	5,31	7,36
Colombia	3,33	2,59	5,38	5,71
Costa Rica	3,55	3,4	8,34	4,92
República Dominicana	-	3,21	10,28	8,53
Ecuador	5,8	4,49	4,31	1,19
El Salvador	2,26	1,39	5,31	2,22
Guatemala	1,37	1,5	6,33	1,73
Honduras	2,69	1,95	8,91	3,71
México	10,49	6,05	8,09	3,43
Nicaragua	4,11	2,26	4,05	2,67
Panamá	5,65	2,11	10,66	7,76
Paraguay	6,43	4,59	12,34	4
Perú	6,39	3,33	4,27	3,16

	2003	2005	2007	2015
Uruguay	8,06	3,75	8,93	5,43
Venezuela	4,44	4	11,95	2,01

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro.

Tal y como muestra la tabla 2, la asistencia a manifestaciones no autorizadas es menor que en las autorizadas, si bien la dinámica de movilización es algo diferente ya que no es descendiente sino cíclica y justificada por acontecimientos puntuales (ej. protestas estudiantiles en Chile), pues los datos agregados muestran que la media de participación en manifestaciones no autorizadas es del 5,3% en 2003, del 3,3% en 2005, del 7,9% en 2007 y del 4,5% en 2015.

Por otro lado, la información que muestra la tabla 3 sobre las personas que han participado en la ocupación de terrenos, edificios y fábricas, es decir quienes han desarrollado un repertorio de acción colectiva no convencional y altamente contenciosa y transgresora, da cuenta de que este tipo de protestas son poco habituales en la región. Sólo en casos y momentos muy excepcionales (destacando el caso de Guatemala en 1996 y 2000, en El Salvador y en Colombia en 1998, en Venezuela en 1998 y en 2000 y en México en 1998) la participación en este tipo de repertorios es intensa. Así las cosas, más allá de estos “picos” de movilización arriba señalada, se percibe un descenso general de este tipo de actividad. A partir de este dato es preciso dar cuenta que los conflictos de gran intensidad son la excepción y no la norma de la movilización en la región.

Tabla 3. Participación en la ocupación de terrenos, edificios, fábricas*

	1995	1996	1998	2000	2002	2005	2008
Argentina	2,23	1,54	1,6	1,42	1,1	1,24	0,42
Bolivia		2,07	3,74	1,6	1,69	2,15	0,55
Brasil	2,19	1,97	2,03	2,24	0,71	0,42	3,57
Chile	1,4	2,73	1,13	1,47	1,68	1,11	0,91
Colombia		2,5	9,03	1,94	0,23	0,87	0,75
Costa Rica		2,35	5,7	1,51	0,41	0,8	2,07
Rep Dom						2,91	1,34

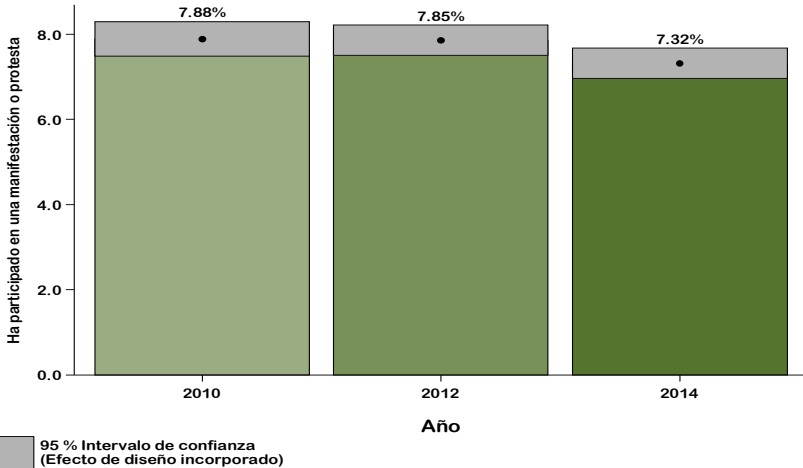
	1995	1996	1998	2000	2002	2005	2008
Ecuador		4,03	6,37	3,47	2,68	1,56	0,54
El Salvador		3,66	9,54	2,07	0,76	0,63	4,34
Guatemala		7,67	1,91	9,09	0,11	1,63	2,34
Honduras		3,16	5,51	0,84	1,02	1,9	2,96
México	1,22	3,09	8,29	3,57	3,13	1,5	0,87
Nicaragua		3,97	1,45	3,2	0,61	0,48	0,56
Panamá		2,42	2,59	1,91	1,6	0,5	3,03
Paraguay	1,69	0,92	0,44	2,12	0,42	1,23	0,18
Perú	0,84	1,69	2,85	1,46	1	0,94	0,44
Uruguay	1,79	5,16	3,76	3,6	2,8	3,01	4,15
Venezuela	2,04	3,67	5,97	6,25	2,69	2,42	2,68

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro.

Una vez descrita la actividad en manifestaciones autorizadas y no autorizadas y la participación en la ocupación de terrenos, edificios y fábricas utilizando los datos del Latinobarómetro de 2005, las tablas que siguen aportan una información adicional y consistente con la anterior, esta vez de encuestas de LAPOP. Los datos del LAPOP se basan en la pregunta de si los ciudadanos han participado durante el año anterior en alguna protesta (y no alguna vez a lo largo de la vida como lo hace la entrevista de Latinobarómetro) y se centran en un período mucho más reciente: el último lustro. Los datos parecen ser consistentes con las tendencias identificadas en la sección anterior.

Cabe destacar que a pesar del descenso de la participación en las protestas que se señala en el gráfico 1, el gráfico 2 muestra un incremento en la aprobación ciudadana con respecto a la participación en protestas, aunque no se trata de un sentimiento mayoritario al no representar nunca más del 50% de los encuestados a excepción del caso de Paraguay —tal como se ve en el gráfico 4—. Este dato es relevante porque señala que más allá del acontecer o no de las protestas a lo largo del año, hay una aceptación creciente por parte de la ciudadanía latinoamericana de que protestar es un acto legítimo para hacer valer posiciones, demandas o reclamos. Con ello, es posible que este tipo de repertorio no convencional se extienda y generalice en un futuro como algo normal y aceptable.

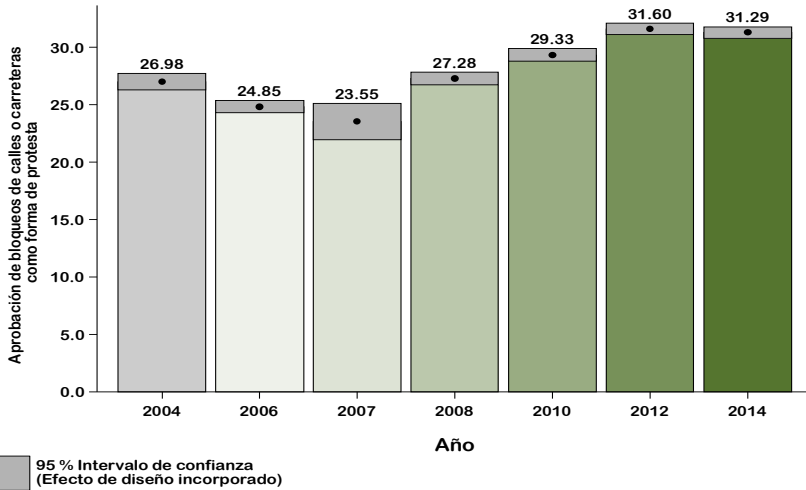
Gráfico 1. Evolución de la participación en protestas, (2010-2014)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

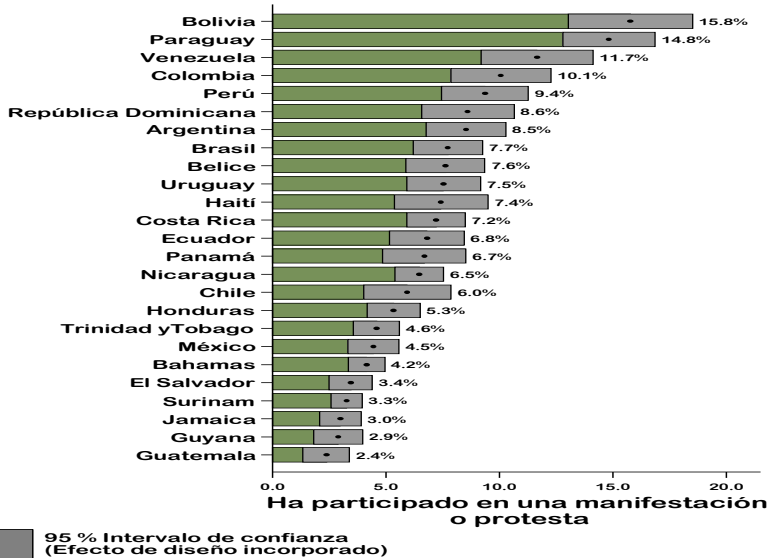
También cabe mencionar los datos del gráfico 3 en la que se presentan los porcentajes de personas (por país) que participaron en una manifestación o protesta en el año 2013. Esta figura muestra así que los países mesoamericanos y del Caribe anglófono son donde menor participación en protestas se han recogido. Destaca el hecho de que en Bolivia, Paraguay Venezuela y Colombia ha habido una notable movilización, con más del 10% de las personas que han salido a la calle a manifestarse en 2013. Les siguen Perú, República Dominicana, Argentina, Brasil, Belice, Uruguay, Haití, Costa Rica y Ecuador. Es importante examinar los datos del Caribe presentes en las figuras 3 y 4, y comparar la poca participación en manifestaciones y protestas en las Antillas anglófonas (Jamaica, Guayana, Bahamas y Trinidad y Tobago) a pesar de la notable aprobación de su población respecto a los bloqueos de calles o carreteras. Por otro lado, es preciso anotar la elevada participación en protestas en Haití y en República Dominicana, y la también elevada aprobación de la población en bloqueos de calle y carreteras.

Gráfico 2. Aprobación de bloqueos de calles o carreteras a lo largo del tiempo en América Latina y el Caribe



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Gráfico 3. Protestas en América Latina y El Caribe, 2014

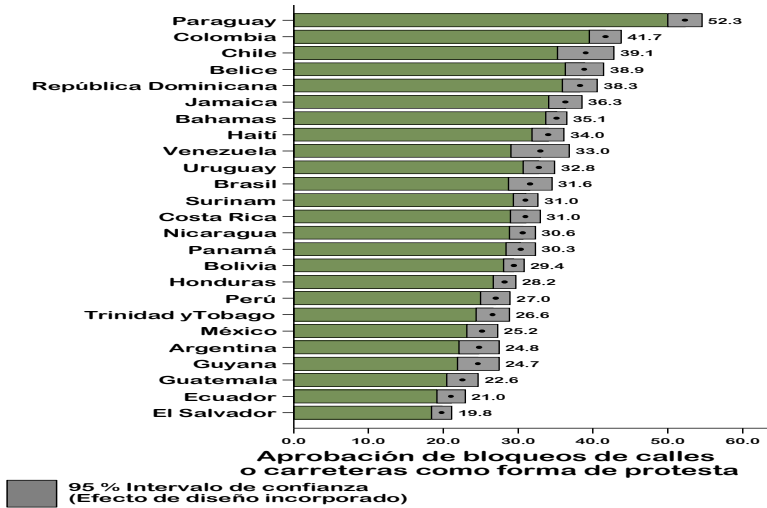


Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

La pregunta exacta es la siguiente:

¿En los últimos 12 meses ha participado usted en una manifestación o protesta pública? (1) Sí ha participado; (2) No ha participado.

Gráfico 4. Aprobación que las personas participen en bloqueos de calles o carreteras por países, 2014

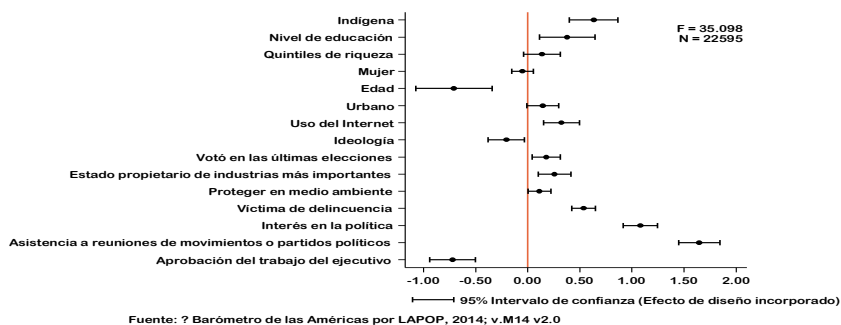


Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Respecto al perfil del ciudadano que se moviliza en protestas autorizadas, podemos ver que las determinantes sociodemográficas o políticas de la protesta en manifestaciones autorizadas en América Latina observándose por ejemplo, que las poblaciones indígenas, en comparación con el resto de grupos, tienen una probabilidad mayor de haberse manifestado; así mismo, vemos que a mayor nivel de educación, mayor probabilidad de movilizarse; que los más jóvenes y los que más usan internet también presentan mayor tendencia a manifestarse. Lo mismo ocurre con quienes defienden políticas de izquierdas y un rol activo del Estado en la economía; o quienes están a favor de proteger el medio ambiente, los que han sido víctimas de la delincuencia, y los que tienen interés en la política y participan en reuniones de partidos y movimientos.

En definitiva, las variables más significativas que inciden en un aumento en la participación social en la protesta serían, en orden de intensidad: la participación política en reuniones o mítines políticos o en movimientos sociales, el interés por la política (medido a través de la lectura de prensa, etc.), la pertenencia a un pueblo indígena, la educación, la participación en las redes sociales, y el ser víctima de algún delito, en un sentido amplio. También con una relación positiva, pero más débil, está vivir en un entorno urbano, votar, pertenecer a un quintil económico por encima de la media, preferir que sea el Estado el titular de las industrias más importantes y proteger el medioambiente. Así las cosas, se podría inferir una especie de retrato robot del activista/protester latinoamericano. Éste sería un joven, vinculado a organizaciones sociales y partidarias, con interés en la política, con educación formal por encima de la media, conectado en las redes sociales y con preferencias políticas de izquierda. A este perfil, si se le suma la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena, la probabilidad de protestar es mucho mayor.

Gráfico 5. Determinantes de la participación en protestas autorizadas. Modelo para toda la región con efectos fijos por país



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Al observar casos concretos, se puede apreciar que en Colombia sólo hay siete variables que son estadísticamente significativas. Éstas son: pertenencia a un pueblo indígena, creencia de que el Estado debe ser propietario de industrias, ser varón, ser joven, haber sido víctima de la

delincuencia, tener interés en la política y asistir a reuniones/mítines políticos y participar en movimientos sociales. En Perú los factores explicativos de la participación que son predictivos son: ser indígena, ser víctima de la delincuencia, tener interés en la política, asistir a reuniones de partidos y movimientos sociales, y desaprobación de la gestión del gobierno. En el caso de Bolivia, la mayoría de las características que aparecen no son significativas y por lo tanto no influyen en la probabilidad de haber participado, las únicas variables que predicen la participación en protestas son: ser indígena, tener interés en la política y ser víctima de la delincuencia. En el caso brasileño, las variables que se correlacionan positivamente con la movilización son un alto nivel de educación formal, ser víctima de la delincuencia, tener interés por la política, y asistir a reuniones de partidos y movimientos sociales; por otro lado, correlaciona de forma negativa la edad. En el caso de México, las variables que correlacionan positivamente con la movilización son el uso de internet, el interés en la política, y la asistencia a reuniones de partidos y movimientos sociales.

En Chile las variables estadísticamente significativas son creer que el Estado debe ser el propietario de las industrias más importantes, pensar que es importante la protección del medioambiente, ser varón y el interés en la política; por otro lado, correlaciona de forma negativa la edad. En Argentina, las variables significativas son la educación, los ingresos, vivir en un medio urbano, ser víctima de la violencia, tener interés en la política, y la asistencia a reuniones de partidos y movimientos sociales. Finalmente, en República Dominicana las variables que correlacionan positivamente con la participación en protestas autorizadas son la asistencia a reuniones de partidos y movimientos sociales, ser víctima de la delincuencia, creer que el Estado debe ser el propietario de las industrias más importantes, y las que lo hacen negativamente son la edad y la aprobación del trabajo del Ejecutivo.

Las tres variables muy significativas que influyen en mayor medida en la participación en protestas son: la asistencia a reuniones partidarias y de movimientos sociales, el interés en la política y el haber sido víctima de violencia. Destaca también que es significativo ser indígena en países con alto porcentaje de población indígena como Colombia, Perú y Bolivia; ser joven; y estar a favor de que el Estado sea el propietario de

las empresas extractivas. Sorprende, por otro lado, que la variable protección del medioambiente sólo sea significativa en Chile.

Tabla 4. Variables sociodemográficas y su relación con la probabilidad de protestar

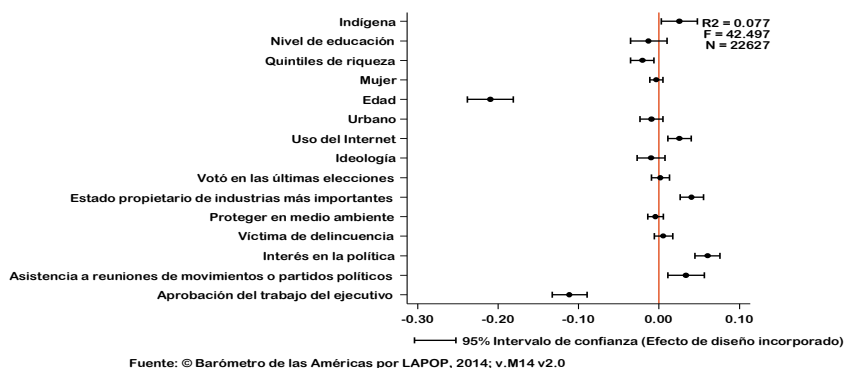
Características sociodemográficas	Col	Pe	Bol	Bra	Mx	Chile	Arg	RD
Condición indígena	+	+	+					
Educación formal				+			+	
Ingresos							+	
Mujer	-					-		
Edad	-			-		-		-
Urbano							+	
Uso internet					+			
Ideología (izquierdas con -, derechas con +)						+		
Voto en elecciones								
Estado propietario	+	+		+		+		+
Protección medioambiente						+		
Victimización	+	+	+	+			+	+
Interés por la política	+	+	+	+	+	+	+	
Participación en partidos y movimientos	+	+	+	+	+		+	+
Aprueba ejecutivo		-						-

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los factores que influyen en la participación en acciones políticas no convencionales más disruptivas (como son los cierres o bloqueos de calles), y tal como se observa en el gráfico 6, son ser joven, desaprobador la acción de gobierno, tener interés en la política, participar en reuniones de partidos o movimientos sociales, estar interesado en la política, estar conectado a internet, creer que el Estado debe ser el titular

de las industrias más importantes y tener un nivel de renta por debajo de la media.

Gráfico 6. Factores determinantes de las personas que aprueban que las personas participen en bloqueos de calles o carreteras como forma de protesta (datos de 2014)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

2. MOVILIZACIONES Y ESTALLIDOS

Las movilizaciones a lo largo del siglo XXI en la región han sido abundantes y con múltiples características. Es difícil —si no imposible— poder hacer una relación sensata de las protestas más relevantes y multitudinarias acontecidas en cada país; además de señalar que a veces hay protestas localizadas e invisibilizadas que son muy importantes. De todas formas, en la tabla 5 se muestra un listado de las movilizaciones —a priori— más significativas del siglo XXI.

Pese a la heterogeneidad de las grandes movilizaciones sociales observadas durante los últimos lustros en América Latina, existen algunos rasgos comunes en cuanto a sus motivaciones, a saber, el reclamo a los gobiernos por el estancamiento económico, la corrupción, la desigualdad; si bien en cada país estas demandas también están asociadas a problemas nacionales específicos (Barragán et al., 2020). De la información que se expone es posible identificar una amplia gama de demandas y de

repertorios de acción colectiva, así como una amplia variedad de sujetos liderándolas, pero, con todo, los eventos de protesta que más aparecen son los de protesta contra el gobierno (en el sentido de anti-régimen y *anti-stablishment*), seguidos por los eventos de rechazo a las políticas neoliberales.

Sobre los primeros, casi no hay país que los evada, y están presentes en Argentina en 2001, en Bolivia en 2003 y 2019, en Brasil en 2013, en Chile en 2006, 2011 y 2019, en Cuba en 2003 y 2021, en Ecuador en 2005, en Guatemala 2016, en Honduras en 2009, en México 2006, 2012 y 2014, en Nicaragua en 2018, en Panamá en 1999, en Paraguay 1999 y 2017, en Puerto Rico 2019 y en República Dominicana en 2011 y 2017. Ciertamente estos episodios de protesta tienen en su origen agravios puntuales de tipo muy diverso e, incluso, sujetos sociales y tendencias ideológicas diferentes. Las protestas en Brasil contra Dilma de 2013, las de Bolivia contra Morales de 2019 y las de Nicaragua de 2018, están en las antípodas de las protestas contra de la Rúa de 2001 en Argentina, las de Bolivia de 2003 contra Sánchez de Losada o las del estallido social de Chile de 2019 contra Piñera. Si bien todas estas protestas tuvieron como reclamo principal la crítica al gobierno y a las élites, unas se realizaron enarbolando discursos y consignas desde la izquierda, y otras no. En cuanto a los agravios de origen, destacan el impulso de políticas económicas, la corrupción, la violación a los derechos humanos, fallos y sospechas en la gobernanza electoral e, incluso, conflictos socioambientales.

Tabla 5. Listado de las movilizaciones más significativas del siglo XXI

País	Movilización	Breve Descripción	Tipología
Argentina	Caída del presidente Fernando de la Rúa Ni una menos	<p>Durante 2001 la severa crisis económica que afectaba al país catalizó una revuelta social que hizo popular el lema de "que se vayan todos". Las protestas se desencadenan posterior a la imposición por parte del gobierno de un "corralito" que restringía la retirada de efectivo de los bancos.</p> <p>En junio de 2015 se convoca por primera vez una marcha que se denominó "Ni una menos", esta se realizó en muchas ciudades alrededor del país. Esta marcha se organizó en protesta en contra de la violencia machista y se convirtió en la primera de muchas que le siguieron no sólo en Argentina, sino también en otras ciudades latinoamericanas.</p>	Anti-Régimen/ establishment; Antineoliberal Feminista
Bolivia	Caída de Sanchez de Lozada Protestas contra carretera del Tipnis Caída de Morales	<p>En octubre de 2003 la denominada "guerra del gas" concitó multitudinarias movilizaciones que terminaron con la presidencia de Sanchez de Lozada.</p> <p>A partir de 2011 el gobierno de Evo Morales se enfrentó a las comunidades indígenas que se oponían a la construcción de una carretera que atravesaría el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (Tipnis).</p> <p>A fines de 2019 se produjeron masivas movilizaciones en protesta por lo que se calificaba como un triunfo fraudulento en las elecciones de Evo Morales. Estas protestas terminaron con la caída de Morales del poder.</p>	Anti-Régimen; Antineoliberal Socioambiental; Indígena Anti-Régimen/ establishment
Brasil	Protestas durante el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff	Durante 2013 debido inicialmente al alza en la tarifa de los pasajes de del transporte público se sucedieron protestas en decenas de ciudades brasileñas, demandando mejoras a servicios públicos, en la economía y contra la corrupción.	Anti-Régimen/ establishment; Antineoliberal

País	Mobilización	Breve Descripción	Tipología
Chile	"Revolución pingüina" Movimiento estudiantil Revueita, 2019	<p>Mobilización estudiantil de secundarios de 2006 que se volvió multitudinaria llegando a cuestionar el modelo educacional instaurado en la dictadura y forzando una mesa de diálogo con el gobierno de la presidenta Bachelet.</p> <p>Durante el gobierno de Sebastián Piñera en 2011 surgió este movimiento de estudiantes que reclamaban por educación gratuita y de calidad y que se convirtió en la movilización social más grande en décadas.</p> <p>A partir de la represión sufrida por estudiantes secundarias emerge lo que se ha denominado el "estallido" o "Revueita" social de 2019 que desde las calles propició el camino para el cambio de la constitución.</p>	<p>Anti-Régimen/ establishment; Antineoliberal Anti-Régimen/ establishment; Antineoliberal Anti-Régimen/ establishment; Antineoliberal</p>
Colombia	Paro Nacional	<p>Entre finales de 2019 e inicios de 2020 hubo en el país movilizaciones en contra de los que se conoció como un "paquetazo neoliberal" del presidente Duque. Fue el inicio de un ciclo de movilización que desplegó por 3 meses diversos repertorios de acción colectiva en el país.</p>	Antineoliberal
Costa Rica	Contra el Combo Energético	<p>A inicios de 2000 se producen multitudinarias e históricas protestas en contra de la Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos y Telecomunicaciones y la participación del Estado, popularmente conocida como Combo energético.</p>	Antineoliberal
Cuba	Damas de Blanco Patria o vida	<p>Movimiento compuesto por familiares de presos cubanos que desde el año 2003 realizan concentraciones en protestan vestidas de blanco por los derechos humanos de sus familiares encarcelado.</p> <p>A partir de una canción de raperos cubanos llamada "patria o vida", emerge durante 2021 protestas en distintas ciudades cubanas en contra del gobierno de Miguel Díaz Canel.</p>	<p>Anti-Régimen; Derechos humanos Anti-Régimen; Derechos humanos</p>

País	Movilización	Breve Descripción	Tipología
Ecuador	<p>Contra Lucio Gutiérrez, 2005</p> <p>Levantamiento de octubre 2019 contra reformas presidente Lenin Moreno</p>	<p>Multitudinarias y multisectoriales protestas terminan con la presidencia de Lucio Gutiérrez. Participación activa y determinante de organizaciones indígenas.</p> <p>Durante octubre de 2019 en respuesta a medidas económicas de austeridad emergen movilizaciones sociales multitudinarias que forzaron al gobierno de Lenin Moreno a sentarse negociar y detener las medidas.</p>	<p>Anti-Régimen/ <i>establishment</i>;</p> <p>Pueblos Indígenas</p> <p>Antineoliberal</p>
El Salvador	<p>Contra privatización del agua</p>	<p>A mediados de 2018 en protesta por un proyecto que pretendía privatizar el agua, estudiantes universitarios y organizaciones sociales se movilizaron para intentar detenerlo.</p>	<p>Antineoliberal</p>
Guatemala	<p>Contra corrupción</p> <p>Contra corrupción</p>	<p>A fines de 2019 en respuesta a partidas del presupuesto aprobado en el congreso se convocaron manifestaciones en todo el país para rechazarlo. En el marco de estas el congreso fue saqueado y quemado. Cientos de miles de guatemaltecos salieron a las calles en 2015 para protestar en contra de la corrupción del gobierno de Oto Pérez, estas manifestaciones terminaron con la renuncia del presidente.</p>	<p>Anti-Régimen/ <i>establishment</i>;</p> <p>anticorrupción</p> <p>Anti-Régimen/ <i>establishment</i>;</p> <p>anticorrupción</p>
Honduras	<p>Caída de Manuel Zelaya</p>	<p>En el marco de la destitución de facto del presidente Manuel Zelaya en junio de 2009, emergieron movilizaciones tanto a favor del presidente como en contra.</p>	<p>Ruptura régimen</p>
México	<p>Plantón Peje</p> <p>Yo soy 123</p> <p>Ayotzinapa</p>	<p>En 2006 tras unos discutidos resultados electorales, Manuel López Obrador llamó a un “plantón” en la capital del país que se instaló en Paseo de la Reforma en protesta por el triunfo de Felipe Calderón. El movimiento YoSoy123 surge a raíz de unas protestas realizadas por estudiantes en contra del candidato presidencial Enrique Peña Nieto el año 2012. El hashtag #yosoy123 se hizo viral e inició un movimiento que se proyectó a nivel nacional.</p> <p>A raíz de la desaparición de 43 estudiantes en la ciudad de Ayotzinapa en septiembre de 2014, se suceden protestas y marchas en distintas partes de México y el mundo en reclamo por estas desapariciones.</p>	<p>Democratización</p> <p>Anti-Régimen/ <i>establishment</i></p> <p>Derechos Humanos;</p> <p>Anti-régimen/ <i>establishment</i></p>

País	Mobilización	Breve Descripción	Tipología
Nicaragua	Mobilizaciones contra el presidente Daniel Ortega	En abril de 2018 emerge una protesta motivada por una reforma al sistema de seguridad social, esto produjo protestas lideradas por estudiantes que evolucionaron hacia demandas de democratización del régimen de Ortega.	Anti-Régimen; DDHH
Panamá	Contra privatización del agua y cambio de feriados Contra Ley de 61 de Salud Sexual	A fines de 1999 el Comité de Defensa de la Soberanía y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados convocó movilizaciones que se extendieron por distintas ciudades del país y fueron enfrentadas con represión. Liderados por la Alianza Panameña por la Vida y la Familia, durante 2016 emergieron multitudinarias protestas en contra el proyecto de ley de salud sexual	Anti-Régimen/ establishment; Anteoliberal
Paraguay	Marzo Paraguay Protestas contra reforma para la reelección	Así se le denomina a la mayor movilización social existente desde la democratización del país. Las protestas surgen en marzo 1999 como resultado del asesinato del vicepresidente del país. Durante 2017 el entonces presidente Horacio Cartes intentó reformar la constitución para instaurar la reelección, esto produjo molestia en la ciudadanía y protestas que llegaron a las puertas del congreso que incluso fue incendiado.	Anti-Régimen/ establishment Anti-Régimen/ establishment; anticorrupción
Perú	Vacancia del presidente Martín Vizcarra	Con presidente Vizcarra destituido por incapacidad moral por el parlamento a fines de 2020, surgieron protestas en distintas ciudades del país especialmente en rechazo a quien había sido designado para sucederlo	Anti-Régimen/ establishment; anticorrupción
Puerto Rico	"Ricky Renuncia"	Demostraciones masivas en 2019 en respuesta a la corrupción y la filtración de mensajes privados del gobernador Ricky Rosello de tono homofóbicos, raístas y en que se burlaba de las víctimas de huracán María	Anti-Régimen/ establishment; DDHH

País	Movilización	Breve Descripción	Tipología
R. Dominicana	4% incremento presupuesto educación Corrupción	En 2011 se produjeron grandes movilizaciones estudiantiles apoyadas por otros sectores sociales en demanda por un 4% del PIB para educación. A comienzos de 2017 miles de personas inundaron las calles protestando por la corrupción generalizada cuyo más reciente caso era Odebrecht, el movimiento se conoció como Movimiento Social Marcha Verde.	Anti-Régimen; Antineoliberal Anti-Régimen/ <i>establi-shment</i> ; Anticorrupción
Uruguay	Plebiscito por contra privatización del agua	El 2004 luego de gran movilización ciudadana se llevó a cabo un plebiscito y consiguiente reforma constitucional que evita desde entonces la privatización del agua.	Antineoliberal

Fuente: elaboración propia.

De todas formas, más allá de las movilizaciones contra el gobierno y de rechazo a las políticas neoliberales, destacan dos nuevos ejes temáticos: el de los derechos de las mujeres y el de la protección del medioambiente —generalmente vinculada con la resistencia y el reclamo de los derechos de los pueblos indígenas. Estos dos temas, si bien siempre habían estado en la agenda “movilizadora” nunca habían tenido la visibilidad que han adquirido actualmente, ni la capacidad de concitar masas como ahora.

Precisamente por ello, los dos epígrafes que siguen se mencionan estas movilizaciones.

Con todo, antes de terminar esta reseña es preciso hacer dos anotaciones. La primera es para insistir la dificultad de resumir las temáticas de protestas y movilización social de los últimos 20 años, pues en éstas se engloban una miríada de temáticas casi infinitas, pues hay tantas como agravios percibidos. Además, a la par de la pluralidad temática y de demandas que se señalan, también es preciso hacer referencia —y estudiarlo en otro momento— la gran diversidad organizativa de los colectivos que protestan y la variación de los repertorios de acción colectiva que —y esto es una novedad de este siglo XXI— además de ser presenciales y físicos, también han empezado a emerger (y a compenetrarse con) los repertorios deslocalizados, virtuales y en línea. Generando movilizaciones de masas conectadas (Rovira, 2017). Y la segunda, también crucial, es que por lo general las movilizaciones y protestas están confrontadas por la violencia y represión de parte del estado. Este un triste mínimo común denominador que se enfrentan todas las personas que participan en actos de protesta y resistencia al poder establecido. Por ello no está de más señalar la necesidad de mostrar solidaridad con todos los activistas que, a lo largo del siglo XXI, han sido maltratados, golpeados, torturados, vejados, presos, desaparecidos y asesinados.

2.1. Luchas socioambientales e indígenas

El medio ambiente y el territorio son elementos que aparecen de forma recurrente en muchos conflictos en América Latina, este incremento

de la conflictividad medioambiental se puede relacionar con una mayor presión y un mejor acceso a los recursos naturales a raíz del incremento de demanda y de los avances científicos y tecnológicos, el incremento en la demanda por recursos naturales o crecimiento de los flujos económicos internacionales por la caída de barreras arancelarias. También hay otro elemento de carácter subjetivo: la aparición de una nueva forma de percibir la realidad, donde la naturaleza y el medio ambiente toman una especial consideración.

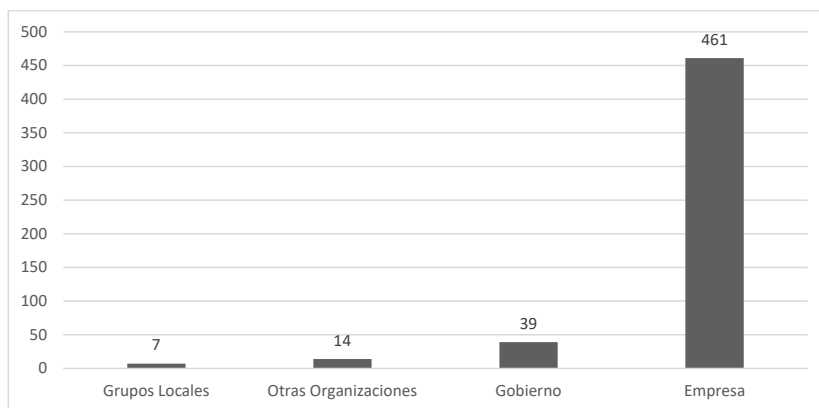
La multiplicación de conflictos medioambientales se asienta también esta nueva sensibilidad ecológica por parte de una porción cada vez mayor de ciudadanos, y por el hecho de que algunos agentes económicos hayan cambiado la consideración respecto a ciertos recursos naturales que hasta tiempos recientes eran vistos como un bien de acceso universal de titularidad pública o común, y que crecientemente son convertidos en bienes de mercado. Esta nueva sensibilidad ecológica emergente ha ido creando nuevos significados sobre el territorio y el entorno.

En este sentido existe desde los noventa un creciente proceso de “etnificación” del conflicto ambiental, dinámica que se ha acelerado a partir de la suscripción del Convenio 169/89 de la OIT y del desarrollo legislativo posterior sobre la defensa de los derechos de los pueblos indígenas (Aparicio, 2011; Martí i Puig et al., 2013). Esta legislación, que protege la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales otorgándoles derechos específicos de uso o explotación, ha supuesto que grupos locales subalternos experimenten procesos de etnogénesis como estrategia para obtener derechos frente a actores económicos con mucho más poder que ellos, y que a partir de los años noventa han ido invadiendo espacios y recursos que antes estaban preservados. Este proceso de etnificación de comunidades ha permitido a muchos colectivos no solo negociar y obtener derechos de los estados, sino también recurrir a foros transnacionales, como son la Corte Interamericana de Justicia, conferencias ambientales internacionales o foros en Naciones Unidas.

En resumen, es posible argüir que es importante analizar las demandas relacionadas con la preservación del medio ambiente en conjunto

con las reivindicaciones que ponen de relieve la relación que tienen los habitantes con su entorno (Maillet et al., 2020), con su territorio, pudiéndose definir conflicto socioambiental como “aquellas disputas entre diversos actores (personas naturales, organizaciones, empresas privadas y/o públicas o el estado en sus múltiples acepciones, ya sea por acción u omisión) manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opinión, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (de facto o potencial) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas”⁵.

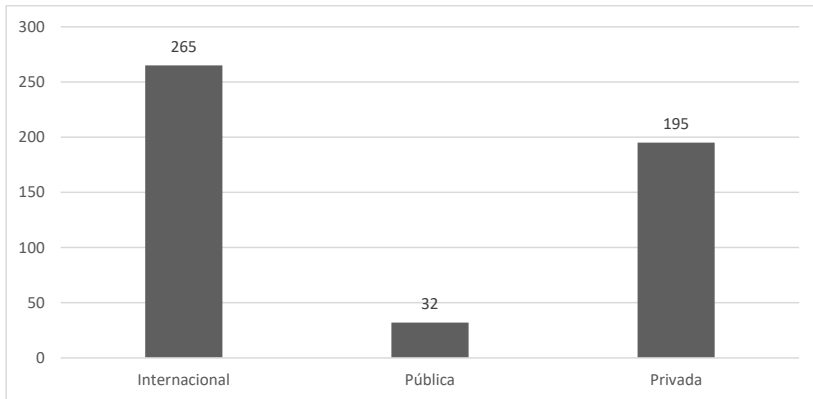
Gráfico 7. Target principal contra el que protestan los movimientos



Fuente: elaboración propia.

⁵ <http://www.indh.cl/mapadeconflictos>

Gráfico 8. Tipo de empresa implicada



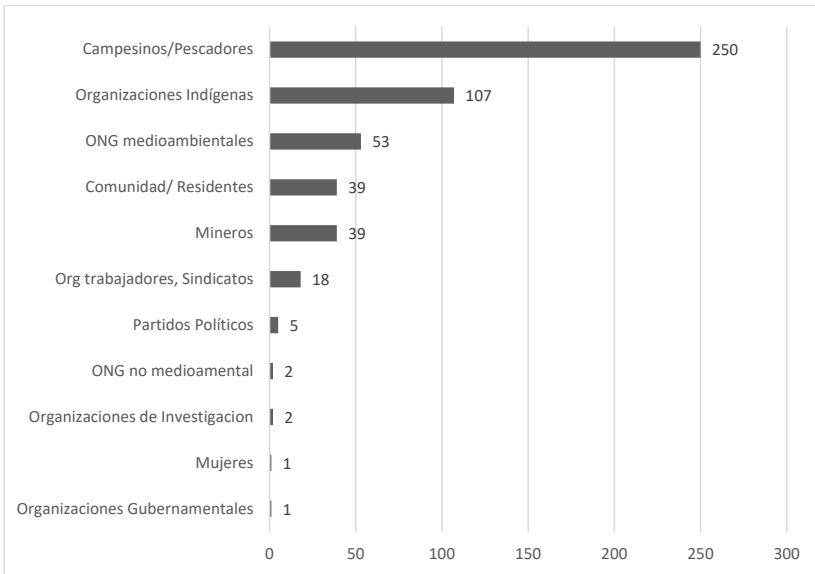
Fuente: elaboración propia.

Una vez establecida una definición de conflicto socioambiental, basados en los datos Ejolt⁶ sobre conflictos medioambientales, describiremos el grupo destinatario de las protestas, el grupo movilizador, el tipo de repertorio de acción colectiva utilizado y la categoría del conflicto ambiental. Respecto del grupo destinatario de las protestas, tal como se muestra en el gráfico 7, una vez generado el conflicto, los grupos destinatarios —*target groups*— de las protestas son básicamente las empresas, con 461 casos registrados frente a los 39 que se refieren al gobierno, los 14 de otras organizaciones y los 7 de grupos locales. De hecho, cuando los conflictos acumulan dos targets éstos son las empresas y los gobiernos, por lo que de estos datos se deduce que los reclamos a las empresas rara vez son exclusivos, ya que casi siempre involucran de una manera u otra a entidades del gobierno, si bien los reclamos exclusivos a los organismos públicos apenas representan el 7% de la muestra. Si se observa qué tipo de empresas son las involucradas en conflictos socioambientales éstas son —según los datos del gráfico 8— mayoritariamente privadas (nacionales o internacionales), mientras que sólo una minoría son

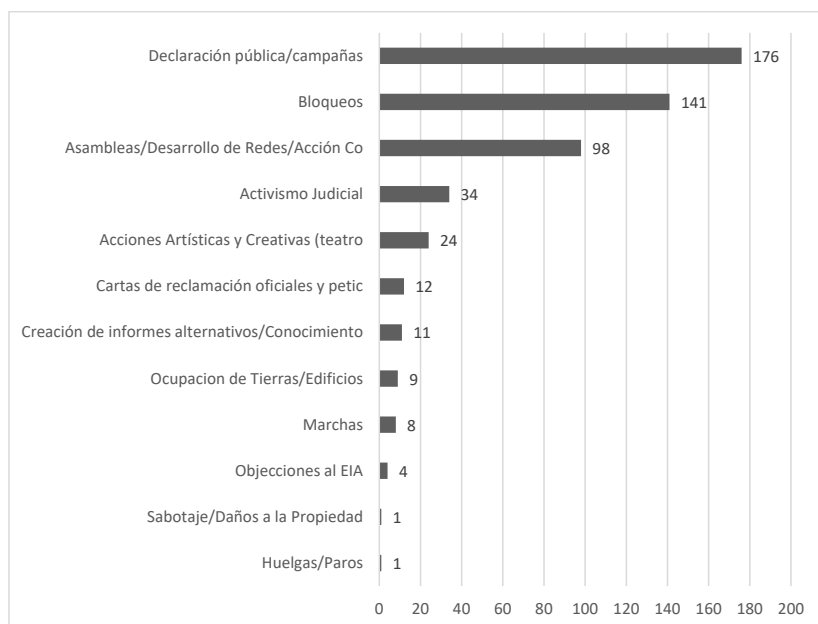
⁶ <http://www.ejolt.org/> Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade

públicas, representando estas últimas apenas el 6%. También destaca la importante presencia de las empresas nacionales, que representan casi el 40% de las implicadas en conflictos, si bien en bastantes casos las empresas locales suelen tener participación importante de accionistas internacionales.

Gráfico 9. Grupo movilizador



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 10. Acciones de protesta principal

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al el grupo movilizador, tal como se observa en el gráfico 9, los actores que impulsan las protestas son mayoritariamente actores locales que residen en el espacio donde se genera el conflicto (campesinos/pescadores, organizaciones indígenas, comunidad/residentes), si bien también tienen un rol muy relevante las ONG medioambientales. En cambio, otro tipo de organizaciones, como son las ONG no medioambientales, partidos, sindicatos, organizaciones de investigación u organizaciones gubernamentales tienen una presencia muy limitada. Los emparejamientos de grupos movilizadores más comunes son, en primer lugar, el tándem de campesinos e indígenas, y en segundo y tercer lugar aparecen estos dos mismos actores emparejados con las ONG medioambientales. Este dato es importante ya que señala el importante rol de acompañamiento que realizan las ONG medioambientales como aliados de comunidades indígenas y campesinas y, por otro lado, la desvinculación de los actores tradicionales (como los partidos y los sindicatos) respecto a este tipo de eventos.

En cuanto al tipo de repertorio de acción colectiva utilizado por quienes se movilizan, como se señala en el gráfico 10, las más recurrentes no son especialmente “disruptivas”, ya que las acciones más pacíficas (como son las declaraciones/campañas, asambleas/desarrollo de redes, el activismo judicial, las creaciones artísticas, las cartas de reclamación y los informes alternativos) representan casi el 70% del repertorio; relegando las acciones más disruptivas (como son los bloqueos, las ocupaciones, las marchas, los sabotajes y las huelgas) a menos de un tercio del total. De todas formas, los bloqueos —y no otro tipo de acciones más violentas— parecen ser el repertorio de acción colectiva disruptiva más común de quienes impulsan el conflicto, muy por encima de otro tipo de acciones más disruptivas, como el sabotaje, los daños a la propiedad, o las ocupaciones. Así pues, según estos datos, las acciones “violentas” son repertorios muy excepcionales y sólo se llevan a cabo muy puntualmente por parte de quienes protestan. Este hallazgo es de gran interés ya que contrasta con la imagen de violencia y revuelta que se ha construido de los activistas medioambientales por parte de los medios, de forma concreta, en México y en Perú se usan más los bloqueos, en Colombia las declaraciones públicas y en Chile, Asambleas.

Por otro lado, también llama la atención la limitada presencia del activismo judicial por parte de los impulsores de la protesta, dato que debe tenerse en cuenta debido a la tendencia a la judicialización de los conflictos por parte de algunos gobiernos y empresas a la hora de enfrentar a los activistas y sus demandas.

En cuanto a la temática que activa el conflicto, ésta suele tener como objetivo la defensa del medio ambiente. Sin embargo, muchas veces ésta no es la única preocupación, pues suele estar acompañada de demandas vinculadas a otros temas como son la salud y la participación en la toma de decisiones o en los beneficios, existiendo una preeminencia de conflictos vinculados a las actividades extractivas, siguiéndole los que están relacionados con biomasa y tierra, y aquellos relacionados con el agua, los conflictos extractivos son más significativos en México, Colombia, Chile, Bolivia y Argentina, mientras que en Brasil lo son los de biomasa y conflicto por la tierra.

El recurso tierra es el que predomina en la mayoría de los conflictos ya estén éstos relacionados con actividades mineras, infraestructura de generación o transmisión eléctrica, plantaciones, infraestructura turística, etc. En otras palabras, el recurso tierra no es exclusivo de un cierto tipo de conflicto, sino que aparece asociado a las principales tipologías presentes en la región, aunque, eso sí, aparece más frecuentemente asociado a conflictos relacionados con la gestión de recursos hídricos.

2.2. Feminismos, movilizaciones de mujeres y de género

Ningún texto sobre movimientos sociales, por muy somero que sea, está completo sin hacer referencia a la relevancia que ha adquirido en los últimos años las movilizaciones encabezadas por las mujeres, quienes desde distintos escenarios y utilizando repertorios de acción colectiva diversos y formas de acción política tanto convencionales como más disruptivas, se han hecho protagonistas de las calles y de la política latinoamericana.

Las últimas décadas han visto un aumento cualitativo y cuantitativo en cuanto a movilizaciones lideradas por mujeres y feministas. Lo anterior no nos debe hacer olvidar el rol fundamental que cumplieron las organizaciones de mujeres en el marco de las luchas por la democracia en distintos países latinoamericanos, sin embargo, de la misma forma es importante plantear que en estos contextos de democratización las luchas propias quedaron relegadas a un segundo plano. Es por esto que a partir de la década de los noventa podemos ver la emergencia de organizaciones de mujeres y feministas que utilizando distintos repertorios de acción colectiva luchan por mayor presencia y representación política; mejor y más acceso al mercado laboral; contra la violencia machista, abuso sexual y el sexismo; enfrentar las limitaciones a sus derechos sexuales y reproductivos (Horton, 2017); o derechamente por su derecho a la vida.

A lo anterior es posible agregar que dentro de las características de los repertorios de protesta verificables en las últimas décadas se puede destacar a parte de la relevancia de las redes digitales, un devenir feminista o feminización de las movilizaciones sociales, que va más allá

de las mujeres o las feministas (Rovira, 2018). Lo anterior concuerda con lo planeado por (Larrondo y Ponce, 2019) cuando señalan que en el último lustro es factible ver como en América latina el movimiento feminista y las demandas de género se agregan a otras reivindicaciones de otros colectivos de clase o étnicas permitiendo una mayor difusión de sus demandas produciéndose además, nuevos tipos de activismos y liderazgos feministas en las redes sociales que suman a miles de seguidores, ampliando los espacios de lo político.

Es de esta forma en la cual podemos ver en los últimos años movimientos multitudinarios como por ejemplo aquel que se conoce hoy como la ola verde movilización feminista en Argentina. El 3 de junio de 2015 se realizó una masiva movilización en la ciudad de Buenos Aires para reclamar contra la violencia machista. Esta manifestación fue convocada un mes antes utilizando en redes sociales el hashtag #NiUnaMenos, esta plataforma logró que la convocatoria se extendiera por alrededor de 120 ciudades en distintas provincias del país y en otros países de la región, en particular en Chile y Uruguay (Natalucci y Rey, 2018). Esta demostración fue iniciática en comenzar un ciclo de movilización feminista que se extendió no sólo por el país, sino que se extendió a nivel nacional, regional e internacional, incorporándose demandas que fueron más allá de la violencia machista y tenían que ver con derechos sociales y económicos de las mujeres (Natalucci y Rey, 2018).

En este marco se inscribe también el movimiento de mujeres por los derechos sexuales y reproductivos en Argentina y que hizo visible esta lucha por la utilización de un pañuelo verde en cada manifestación como símbolo del movimiento por la legalización del aborto, que fue capaz de convocar movilizaciones masivas en el contexto de la discusión de la ley de aborto en el congreso argentino, convirtiéndose el pañuelo en un símbolo de esta lucha, transformándose en emoji, pines, camisetas, cuadernos y calcomanías, presente en redes sociales, y puesto en estatuas y monumentos en Argentina y la ciudad de México (Morales y Felitti, 2020).

Otra manifestación que se volvió icónica y que fue capaz de traspasar barreras culturales, sociales se incluso lingüísticas fue la performance creada por el colectivo Las Tesis, titulada “un violador en tu camino”. En

el marco de las violaciones a los derechos humanos acaecidas en el contexto de la revuelta social chilena iniciada en octubre, y particularmente los abusos sexuales cometidos por la policía en las comisarías del país, el colectivo teatral lanza el 25 de noviembre, Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer esta performance basada en los textos de la feminista argentina Rita Segato. Esta performance de las Tesis permitió que las demandas feministas se sincronizaran con la revuelta, ofreciéndole además a esta un segundo aliento de masividad (Vergara-Saavedra y Muñoz-Rojas, 2021). Versos como “la culpa no era mía, ni donde estaba, no como vestía” se convirtieron en un himno de la lucha contra la violencia contra las mujeres y el feminismo, siendo la performance replicada en distintas latitudes del mundo y en distintos idiomas.

3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albala, A. (2020). “Partidos políticos y movimientos sociales en América Latina (2011-2016): Un análisis configuracional”. *Perfiles latinoamericanos*, 28(55), 27-54. Disponible en: <https://doi.org/10.18504/pl2855-002-2020>
- Almeida, P., y Cordero, A. (2017). *Movimientos sociales en America Latina. Perspectivas, tendencias y casos*. Buenos Aires: Clacso. Disponible en: http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=1257
- Aparicio, M. (2011). “Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio: Conflictos y desafíos en América Latina”. *Icaria*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=462273>
- Barragán, M., Cisneros, A. A., Otero, J. M. R., Goyburu, L., Cruz, F., Tricot, V., y Garrido, M. R. B. (2020). “América Latina 2019: Vuelta a la inestabilidad”. *Iberoamericana*, 20(73), 205-241. Disponible en: <https://doi.org/10.18441/ibam.20.2020.73.205-241>
- Bennett, W. L., Diani, M., Johnson, E., Kolb, F., McAdam, D., McCarthy, J. D., Rootes, C., y Sikkink, K. (2004). En D. Della Porta y S. Tarrow (eds), *Transnational Protest and Global Activism*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers
- Brysk, A. (Ed.). (2002). *Globalization and Human Rights*. California: University of California Press.
- Brysk, A. (2009). *De la tribu a la aldea global: Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

- Castells, M. (2000). *Movimientos sociales urbanos*. Madrid: Siglo XXI Editores. <https://www.iberlibro.com/buscar-libro/titulo/movimientos-sociales-urbanos/autor/manuel-castells/>
- Garretton, M. A. (2003). *Latin America in the 21st Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: University of Miami.
- Goldstone, J. A. (Ed.). (2003). *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625466>.
- Horton, L. (2017). *Movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv253f5v7.8>
- Keck, M. E. y Sikkink, K. (2000). *Activistas Sin Fronteras: Redes de defensa en política Internacional*. Madrid: Siglo XXI.
- Larrondo, M., y Ponce, C. (2019). *Activismos feministas jóvenes*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rkfs.5>
- Maillet, A., Allain, M., Carrasco, S., y Delamza, G. (2020). *Una década de protestas socio-territoriales en Chile (2009-2019)* (INFORME ANUAL Observatorio de Conflictos 2020). COES.
- Marti i Puig, S. (2010). "The Emergence of Indigenous Movements in Latin America and Their Impact on the Latin American Political Scene Interpretive Tools at the Local and Global Levels". *Latin American Perspectives*, 37(6), 74-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0094582X10382100>
- Marti i Puig, S. (2018). *Movilización en el mundo global-local interconectado: Nuevos patrones. Nuevos movimientos sociales: de la calle a los ayuntamientos*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6580325>
- Marti i Puig, S., Wright, C. Aylwin, J. y Yañez, N. (Eds.). (2013). *Entre el desarrollo y el buen vivir: Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*. Madrid: Los Libros de la Catarata. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=559847>.
- Marti i Puig, S., y Silva, E. (2014). "Introducción: Movilización y protesta en el mundo global e interconectado". *CIDOB, Movilización ciudadana transnacional. Nuevas formas de activismo político*, 105, 7-18.
- Morales, M. del R. R., y Felitti, K. (2020). "Pañuelos verdes por el aborto legal: Historia, significados y circulaciones en Argentina y México". *Encartes*, 3(5), 111-145. Disponible en: <https://doi.org/10.29340/en.v3n5.132>
- Natalucci, A., y Rey, J. (2018). *New feminist wave? Gender agendas, repertoires of contention and women's collectives (Argentina, 2015-2018)*. Buenos Aires: CONICET.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000). *Governance Politics and the State*. Londres: Bloomsbury Press.
- Rovira, G. (2017). *Activismo en red y multitudes conectadas*. Disponible en: <https://www.casadellibro.com/libro-activismo-en-red-y-multitudes-conectadas/9788498887600/5201362>

- Rovira, G. (2018). “El devenir feminista de la acción colectiva. Las multitudes conectadas y la nueva ola transnacional contra las violencias machistas en red”. *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 15(2), 223-240. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/TEKN.59367>
- Sankey, K., y Munck, R. (2020). “Introduction: Social Movements, Progressive Governments, and the Question of Strategy”. *Latin American Perspectives*, 47(4), 4-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0094582X20917991>
- Silva, E. (2015). *Transnational Activism and National Movements in Latin America: Bridging the Divide*. Londres; Routledge. Disponible en: <https://www.routledge.com/Transnational-Activism-and-National-Movements-in-Latin-America-Bridging/Silva/p/book/9781138926394>
- Tricot, V., y Albala, A. (2018). “Institutionalization Versus Responsiveness: The Dilemma of Political Representation in Chile”. En A. Albala (Ed.), *Civil Society and Political Representation in Latin America (2010-2015): Towards a Divorce Between Social Movements and Political Parties?* Suiza: Springer International Publishing, 55-72. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-67801-6_3
- Valles, J. M., y Martí i Puig, S. (2015). *Ciencia Política. Un manual*. Madrid: Ariel.
- Vergara-Saavedra, P. y Muñoz-Rojas, C. (2021). “Feminist Movements and the Social Outburst in Chile: The Time of Women?” En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile*. Suiza: Springer, 131-150. International Publishing.

FEMINISMOS DESBORDADOS EN AMÉRICA LATINA: AUTOCONVOCATORIAS MASIVAS, MULTITUDES CONECTADAS Y REPERTORIOS ANTISISTÉMICOS

Guiomar Rovira

Universidad de Girona, España

Márgara Millán

Universidad Nacional Autónoma de México

1. INTRODUCCIÓN

A partir del seguimiento constante de la ola de movilizaciones de mujeres que ha sacudido el continente latinoamericano, este capítulo traza una interpretación de algunas experiencias del repertorio de acción feminista y su desborde en formas organizativas y de las “mujeres que luchan”, las cuales crean marcos comunes de motivación transnacional, que se contagian y extienden: las marchas autoconvocadas, las huelgas del 8 de marzo, el *#MeToo*, la *performance* “Un violador en tu camino”, los encuentros de mujeres en territorio indígena y la toma/okupación de espacios universitarios.

Desde el ciclo de las multitudes conectadas (Toret, 2013; Rovira, 2017) que arrancó en 2011 con la Primavera Árabe, el 15M español, *Occupy Wall Street*, *#Yosoy132* mexicano o *#NuitDebout* francés —entre otros—, los programas, la pertenencia identitaria, la adscripción a organizaciones y las figuras de liderazgo masculino han estado menos presentes que nunca. Las multitudes conectadas, en su capacidad de irrupción inesperada ponen en escena, como diría Benjamin Walter, un “*Jetztzeit*”, un tiempo del ahora, que se abre al *performance* de los cuerpos en las redes y en las calles, donde “lo personal es lo político”. La acción colectiva se ha vuelto “acción conectiva” (Bennett y Segerberg,

2012) y al mismo tiempo, materializa vínculos que ponen en jaque las fronteras de clase, racistas y sexodivergentes, entre otras diferencias.

Desde 2015 con la irrupción de #NiUnaMenos, la ola transnacional de los feminismos indignados (Díaz Martín y González Orta, 2016) aparece como momento transversal de las luchas antisistemicas, híbrido, disperso y múltiples. No es algo que le ocurre solo al feminismo como lucha de larga data, sino que tiene su incidencia en el marco más amplio de las movilizaciones sociales. Según Sonia Álvarez (Alvarez, 2014: 16-17) existe una ola feminista de “*sidestreaming*”, o de flujo horizontal de los discursos y prácticas de feminismos plurales y la resultante multiplicación de campos feministas. Se trata de una diseminación y proliferación de múltiples feminismos situados, populares, comunitarios, urbanos. Justamente la noción del “*sidestreaming*” apunta a márgenes que empiezan a ocupar el centro, a periferias que importan cada vez más al flujo central del movimiento. Porque esta ola, denominada ya tsunami, interpela el modelo de mundo de raíz, visibilizando al menos tres hilos que tejen o suturan al sistema: colonialismo racista, patriarcado y capitalismo. Se enfrenta, poniendo el cuerpo colectivo en movimiento, a esas estructuras no sólo en resistencia, sino propositivamente: desde la interdependencia, la no violencia, la reivindicación de lo común y el cuidado de la vida (Gil, 2022). Las formas de irrupción de estas multitudes feministas conforman un repertorio que aquí se atiende en cinco de sus expresiones: las autoconvocatorias, la huelga, la acción directa digital con *hashtags*, el encuentro masivo en territorio zapatista y la toma u ocupación de universidades.

2. LA REALIDAD LATINOAMERICANA: EXCLUSIÓN Y VIOLENCIA

En el nuevo milenio, el cambio más significativo en la protesta tiene que ver con la creciente relevancia de las redes digitales y la tecnopolítica: el uso táctico y estratégico de dispositivos tecnológicos para la acción colectiva (Toret, 2013). El paradigma de red atraviesa todas las esferas de lo social, lo económico y lo cultural.

Sin embargo, es obligado decir que la brecha digital afecta a más de cuarenta millones de hogares en América Latina y el Caribe, hecho que fue visible en la pandemia (Refugees Wellcome, 2021). Las mujeres indígenas se han tenido que enfrentar con mayor dureza a la falta de Internet, por no decir a todo tipo de servicios básicos, que les impide acceder a información sobre servicios públicos u oportunidades de formación.

Sin ser una metáfora inocente, la sociedad red de la que tempranamente nos hablaba Manuel Castells (1998), muestra la constante interdependencia e interferencia de escalas a la hora de evaluar cualquier fenómeno social. La multiplicación de bordes sistémicos en nuestro planeta coincide con la complejidad de su mutua influencia y alteración. En América Latina puede observarse cómo el extractivismo minero, el turismo depredador, y, por supuesto, la industria y el negocio del crimen organizado forman el embate de esas “formaciones predatorias” propias del capitalismo de “expulsión” (Sassen, 2015).

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo y está aquejada por la feminización de la pobreza. Se calcula que 118 millones de mujeres viven en situación de pobreza y, entre ellas, las más perjudicadas son las mujeres indígenas. La violencia contra las mujeres y niñas afecta en promedio a una de cada tres mujeres a lo largo de su vida. Según los datos del Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019 de la ONU, es la única región del mundo donde los matrimonios infantiles no han disminuido en los últimos 25 años y ocupa el segundo lugar del mundo en número de embarazos adolescentes.

A la vez, la lucha feminista tiene una larga historia propia (Gargallo, 2013) y ha logrado triunfos institucionales relevantes, políticas públicas dirigidas a las mujeres y algunas leyes, como la tipificación del feminicidio. Desde el año 2000 ha habido un incremento muy notorio en el porcentaje de parlamentarias elegidas. La paridad de género parlamentaria existe por ley en Ecuador, Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua. En el ámbito parlamentario, la presencia de mujeres se dobló entre 2002 y 2019, con un incremento del 15% al 31%, aunque sigue estando por debajo de la media (Refugees Wellcome, 2021).

Fue en el contexto de los brutales crímenes contra mujeres jóvenes en Ciudad Juárez en México a final del siglo pasado cuando la antropó-

loga Marcela Lagarde (2005) hizo la distinción, ahora incorporada en la ley en dieciseis países de la región, entre cualquier asesinato de mujeres y niñas (femicidio) y los crímenes de odio como culminación de la violencia de género y la impunidad (femicidio).

Hoy en América Latina el feminicidio es considerado una “pandemia en la sombra”, explica el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (2022). Al menos 4.091 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 26 países (17 de América Latina y 9 del Caribe) en el año 2020.

En ese contexto de extrema violencia de género, la acción y la indignación de las mujeres jóvenes de América Latina se extiende y teje alianzas en las redes digitales, encuentra analogías translocales y construye marcos comunes para una agenda feminista que incide en múltiples niveles y demandas, desde el aborto a la defensa de la tierra.

A la vez, en los últimos años, en América Latina las plataformas digitales han mostrado una toxicidad creciente como espacios de extensión y amplificación de la violencia de género, principalmente contra mujeres que participan en política, periodistas y activistas (D’Avila, 2022). Contra la potencia distribuida de esta ola reciente de feminismos indignados, se ha generado una reacción o *backlash* en defensa de la masculinidad aceptada por las derechas ideológicas, constituyendo un agresivo movimiento antifeminista online (Bonet, 2021), de dimensión continental.

En este trabajo se muestra cómo los repertorios de acción de los feminismos se vuelven procesos imbricados, híbridos, transnacionalizados y singulares a la vez. La acción en red es performativa: comunica una forma estética que interpela por des-anestesia (Buck-Morss, 2001) y no necesariamente un discurso argumental o ideológico. El repertorio de acción se vuelve una caja de herramientas a disposición del feminismo latinoamericano para apropiarse, replicarse o remixarse.

Diagnosticar los cambios y continuidades en las formas de protesta, revisar qué medios se utilizan y cuáles son los sentidos comunes que los sostienen, obliga a una reflexión diacrónica y sincrónica (Auyero, 2002). Todo repertorio es cultural, es decir, construido y sedimentado en un lugar, situado. A la vez, los repertorios se van actualizando, y en

cierto sentido, mezclando, se van abriendo a la interpelación de otros movimientos y luchas.

En este trabajo se describen algunos repertorios implementados por la protesta feminista de América Latina en este ciclo de protestas de 2015 a 2021, el más global y en red a la vez *online* e *in situ* (*onlife*). No se sigue un eje diacrónico, sino que se muestra su despliegue creativo y contagioso.

3. LA ACCIÓN DE LAS MUJERES EN LA ERA DIGITAL

A partir de la década de 1990 y con la extensión de Internet, las redes de mujeres crecen a lo largo del mundo y vinculan causas diversas. La reflexión política feminista sobre el cuerpo y la performatividad en conjunción con la tecnología ha sido una preocupación teórica constante desde Donna Haraway (1991) con su “Manifiesto Cyborg” hasta las reflexiones de Judith Butler (2017) sobre el despliegue corporal y virtual durante el movimiento Occupy Wall Street en Estados Unidos en 2011. Pero también se pueden encontrar hoy en América Latina cruzando fronteras intranacionales, por ejemplo, entre las mujeres mapuche en la revuelta chilena, o entre las mujeres zapatistas y campesinas organizadas en las marchas feministas en México. El manejo tecnológico en las radialistas, en la producción y circulación de videos como los que se acaban de ver en la sublevación de Ecuador, en junio 2022, son muestra de este laboratorio donde lo tecnológico es el soporte para la apertura de espacios de enunciación alejados no sólo geográficamente sino viencialmente.

A pesar de la brecha de género y clase en todos los niveles de la tecnología, el activismo digital de las mujeres ha supuesto una potencia para el feminismo, no solo porque expande y visibiliza los temas feministas en la esfera pública sino también porque promueve una nueva dinámica de implicación, con una dimensión de autoreflexividad sobre temas de privilegio, diferencia, acceso y sentidos de la transformación social. Al juntar diversas formas de feminismos, han aparecido conversaciones interseccionales que reconocen las opresiones de las personas por su condición de sexo/género en profunda imbricación con la clase,

la raza, la colonialidad, la preferencia sexual. Fredrika Thelandersson (2014:529) analiza cómo los espacios de interacción en red favorecen el contacto entre distintas voces y experiencias, más de lo que ocurre en las organizaciones habituales locales de mujeres, donde las identidades de pertenencia son más restringidas. En los espacios digitales las mujeres pueden entrar en contacto con problemáticas a las que quizás por su área local no podran, como ocurre con las identidades trans y no heteronormadas, y navegar por relatos conmensurables en la experiencia de otras. A la vez, Keller (2014) destaca la práctica extendida de las mujeres de explicar a los nodos de la red cuestiones que tiene que ver con el feminismo. El feminismo hoy es más una maraa rizomática de conexiones que una lista de intereses marcados por las diversas agendas. Y como señala Clark (2016), las organizaciones ya no estructuran la comunicación en el movimiento feminista, al revés, la comunicación por sí misma, desde los blogs a los *hashtags*, se han convertido en infraestructura de organización: las redes convocan y son la convocatoria.

Es imprescindible señalar que el activismo digital no implica una “descorporizacion” de la lucha, sino al revés. Para una compresión holística de la realidad híbrida y compleja de las luchas sociales actuales es imprescindible abandonar el binarismo simplista entre la acción *online* y *offline* (Mendes et al., 2019). En la conjunción entre la protesta digital y las calles, el cuerpo, como frontera porosa entre el yo y el otro, entre autonomía y heteronomía, emerge como el lugar precario y simbólico, el sitio mismo donde se ejerce el control, pero también donde nace la resistencia, explica Judith Butler (2017: 18).

La tecnopolítica emancipatoria de las mujeres en Internet renueva las luchas y causas de forma imprevista, abriendo nuevos temas como el racismo, la gordofobia, la violencia obstétrica, la cultura de la violación, las cadenas de cuidados, etc. Como advierte Mohanty (2013), si no tiene conexión con el activismo, la teoría feminista suele circular como signo de prestigio en el capitalismo académico, señalando un compromiso retórico hacia la justicia de género en la universidad. Los discursos privatizados y la individualización que prevalece en el neoliberalismo transforman “proyectos sintéticos de resistencia en actos privados de rebelión mercantilizados” (2013: 968).

La politización de la vulnerabilidad y la distribución de la palabra se convierte en la vía para recuperar el lema feminista de “lo personal es político” y no sólo extraerlo de su apropiación neoliberal, sino “descolonizarlo”, en el sentido de hacerse cargo del lugar situado de la enunciación del propio cuerpo, es decir, de la diversidad de formas de vida que los cuerpos traen consigo. Esto ayuda a romper con ese individualismo donde las mujeres son llamadas a construir sus aspiraciones dentro del sistema de méritos, reificando el privilegio blanco, de clase y heteronormativo, como señalan Banet-Weiser, Gill y Rottenberg (2019:15), pres-tándose a agendas neoconservadoras y xenófobas.

3.1. *Autoconvocatorias multitudinarias en las calles*

El movimiento #NiUnaMenos arrancó de Argentina el 3 de junio de 2015, cuando 200 mil personas llenaron la plaza del Congreso tras el asesinato de la joven Chiara Páez. Un año después se volvió a convocar el mismo día con la denuncia de la detención de Milagro Sala, dirigente de la asociación barrial Tupac Amaru. “Ni Una Menos” se convirtió en la etiqueta que indexa una serie de movilizaciones a lo largo de América latina contra la violencia feminicida (Chenou y Cepeda-Másmela, 2019). Su origen muestra ya un primer desplazamiento transnacional: el poema de Susana Chávez, luchadora de Ciudad Juárez, México, asesinada el 6 de enero de 2011 por tres jóvenes, creadora de la consigna “Ni una mujer menos, ni una muerta más”, que se convirtió en símbolo de la lucha contra los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez y después será el grito nacional del movimiento feminista y de la organización de familiares de víctimas.

En México, las multitudes conectadas feministas tuvieron su parteaguas el 24 de abril de 2016. Un evento de Facebook convocó a una Movilización Nacional contra las Violencias Machistas #VivasNosQueremos #24A. Las mujeres tomaron las calles de 40 ciudades del país de forma inesperada. Un *hashtag* se viralizó en aquella fecha: #MiPrimerAcoso, tuiteó Catalina Ruiz Navarro: “Todas tenemos una historia, ¡levanta la voz!”. De nuevo, puede apreciarse el contacto internacional: era una réplica del brasileño #PrimeiroAsseido, cuando la concursante de 12 años

de la versión juvenil de Masterchef fue insultada y acosada en línea. (BBCMundo: 2015/11/15).

En el año 2016, las movilizaciones de mujeres contra el feminicidio y las violencias machistas se sucedieron en Chile, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia bajo el hashtag #NiUnaMenos, que funcionó como marco de significado en dos sentidos: como indexación (una forma de agregar) y como marco de motivación, al construir una fuerza contagiosa.

Salir las mujeres a la calle de forma autoconvocada, como multitud conectada, ha ido ocurriendo en todo el mundo. El 21 de enero de 2017, la convocatoria a la *Women's March* en Estados Unidos tomó las calles contra las declaraciones misóginas de Donald Trump (Duggan. 2017). El 14 de marzo de 2018, en Brasil, la concejala de Río de Janeiro, Marielle Franco, reconocida activista, lesbiana, negra, originaria de las favelas que defendía, fue asesinada a tiros. El asesinato de Marielle movilizó a miles de personas y generó una conciencia sobre la violencia feminicida que estalló contra la candidatura presidencial de Bolsonaro: con el hashtag #EleNao (“él no”) una multitud de mujeres tomó las principales ciudades del país en un acto inédito.

En Argentina, en febrero de 2018 el hashtag #AbortoLegal libraba una batalla en confluencia con “movilizaciones en la esfera pública tradicional con los denominados pauelazos”, explica Claudia Laudano (2018, 363). Desde entonces, no paró de crecer y obtener triunfos como la legalización del aborto. En Chile, las movilizaciones estudiantiles se volvieron cada vez mas feministas, porque “el cuerpo se instaló como un espacio en disputa” (Larrondo y Ponce Lara, 2019: 31-32).

No es el propósito de este capítulo mostrar la vinculación entre todas estas multitudes. Sin embargo, el entusiasmo que muchas mujeres sintieron al ver a otras manifestarse aceitio un ciclo creciente de movilizaciones autoconvocadas capaces de “citarse” unas a otras, construir marcos comunes para la acción en red.

3.2. Huelga de mujeres el 8 de marzo

El 3 de octubre de 2016, las mujeres de Polonia tomaron las calles de 143 ciudades bajo el #BlackMonday contra la propuesta de ley que cri-

minalizaba el aborto. Unos días después, en Argentina, el 19 de octubre, a raíz del feminicidio de la menor Lucía Pérez, #NiUnaMenos convocó a un Paro Nacional de Mujeres de una hora. En las redes circuló: “En tu oficina, escuela, hospital, juzgado, redacción, tienda, fábrica o donde estés produciendo, pará una hora para exigir ‘basta de violencia machista, vivas nos queremos”, con el *hashtag* #VivasNosQueremos (Acosta, 2018: 131).

Octubre siguió ensayando el repertorio de huelga de mujeres: el 21 en la capital de Islandia miles de manifestantes reclamaron igualdad salarial, coincidiendo con el aniversario del histórico “Día Libre de las Mujeres” de 1975, un hito de la lucha feminista¹. Aunque ya había antecedentes en el año 2000 del llamado a huelga de la Campaña por un Salario para el Trabajo del Hogar, la convocatoria a Paro Internacional del 8 de Marzo de 2017 creció como constelación performativa:

“Los twitazos, los diversos sitios en Facebook, las reuniones y comunicaciones vía Skype, mensajes electrónicos y otros, puso en movimiento por primera ocasión desde el mes de octubre de 2015 este gran reto que tocó tierra el día 8 de marzo y que explotó en todo el mundo cuando mujeres en 57 países salieron a las calles”
(Chávez Rodríguez, 2017: 23)

Desde América Latina y el Caribe se difundió un pronunciamiento: “Somos la mayoría de la población de Latinoamérica y el Caribe, y reclamamos nuestro PODER... Sin nosotras el mundo se detiene. ¡Nosotras somos el mundo!”, “La solidaridad es nuestra arma. La sororidad es nuestra fuerza”. El movimiento latinoamericano reaccionó ese 8 de marzo de 2017 a las 41 niñas que murieron en el incendio de un reformatorio en Guatemala. Una indignación extendida denunció el racismo, el colonialismo y la invisibilización de vidas que no son lloradas (Butler, 2006).

¹ Las mujeres tomaron las calles de Islandia el 24 de octubre de 1975 en el llamado “El Día Libre de las Mujeres” con reivindicaciones feministas y exigiendo participar en la política. En enero de 2018, entró en vigor la ley que garantiza la igualdad salarial.

La huelga se repitió los años siguientes. En España el paro fue un hito (Sosa et al., 2019). El paro como repertorio global puso en el centro el tema de la injusticia económica, las cadenas de explotación de los cuidados, el trabajo no remunerado del sostenimiento de la vida. Una de sus promotoras, la activista y periodista argentina, Verónica Gago, dice lo siguiente:

“La huelga revela la composición heterogénea del trabajo en clave feminista, reconociendo labores históricamente despreciadas, mostrando su actual engranaje con la precarización general y apropiándose de una tradicional herramienta de lucha para desbordarla y reinventarla” (2019: 8)

En México, ese 9 de marzo de 2020, una colectiva de 4 mujeres de Veracruz, Brujas del Mar, lanzó un tuit llamando con #UnDaSinNosotras para el lunes 9 de marzo, invitando a no salir a las calles y a no comprar: “Si las mujeres no valemos nada para México, que México se quede sin lo que producimos y consumimos”. A esta convocatoria se sumaron mujeres refractarias a la despenalización del aborto o al matrimonio igualitario, muchas de ellas conservadoras y apoyadas por empresarios que aprovecharon el momento para criticar el gobierno de López Obrador (Rodríguez, 2020). Con un marco mucho menos anticapitalista que el de los años precedentes, el Paro de Mujeres de 2020 en México logró visibilizar por ausencia a las mujeres en la vida pública y denunciar los feminicidios. El debate generado, aunque confuso, permitió hacer también un vínculo entre #UnDaSinNosotras y la cantidad de mujeres asesinadas y desaparecidas en este país.

3.3. *Acción directa digital: #MeToo*

La ola feminista global ya estaba en su apogeo cuando Alyssa Milano escribió en *Twitter* el 15 de octubre de 2017 como parte de las denuncias de violencia sexual contra el productor de Hollywood Harvey Weinstein: “If you’ve been sexually harassed or assaulted write ‘me too’ as a reply to this tweet”². A las 48 horas, el *hashtag* se había usado dos millones de veces (Sini, 2017).

² La primera en usar el *Me Too* en 2006 fue Tarana Burke, trabajadora social afroamericana, para solidarizarse con una joven víctima de violación.

Evidentemente, el fenómeno no se circunscribió a Twitter, sino a toda la compleja ecología digital y mediática que, tratándose de Hollywood, pasó a ser internacional. En sus primeros 45 días, el *#MeToo* se extendió a 85 países (Sayej, 2017). Los meses y años siguientes, la campaña fue apropiada, adaptada y traducida a distintos contextos, como en México, en Chile o en Venezuela.

El *#MeToo* como acción directa lleva a la esfera digital un controvertido repertorio de protesta conocido como *escrache*. Nacido en Argentina, el *escrache* consiste en acudir en grupo al domicilio o lugar de trabajo de supuestos perpetradores de delitos de genocidio. De acuerdo con Catalina Ruiz Navarro (2019), el *escrache* ha sido utilizado por el movimiento feminista en los últimos años para denunciar casos de acoso y abuso en los espacios públicos o institucionales, promoviendo el “*escracheo*” del implicado, sin acceder a los mecanismos de denuncia convencionales.

A su vez, el *#MeToo* corresponde a lo que Samantha Thrift (2014: 1091) llama *evento memético feminista*. Es decir, un tipo de acontecimiento mediático que utiliza *hashtags* para movilizar nuevos modos de crítica y colectividad que hace referencia no solo a un caso, sino que en sí mismo se convierte en un punto de referencia. Pero es la lógica narrativa del *hashtag*, su habilidad para producir y conectar historias individuales (Núñez Puente y Fernández Romero, 2017), la que logra construir una conversación, un punto de anclaje abierto a la intervención.

#MeToo se basa en la construcción de una comunidad de escucha con *hashtags* como *#YoSíTeCreo* y sus variantes locales. En México, a fines de marzo de 2019, el *#MeToo* supuso un “activismo afectivo” que se desbordó en más de 40 cuentas de denuncias por gremio, escuela y localidad (Rovira, 2021). Dos años después, en abril 2021 irrumpió el *#YoTeCreoVenezuela*. En Chile, las movilizaciones estudiantiles se vieron sacudidas por una campaña intensa campaña del *#MeToo* que puso en cuestión los espacios activistas y educativos.

Las consecuencias del *#MeToo* son muchas y difíciles de rastrear, aunque algunas son evidentes. Muchas instituciones se han apresurado a establecer mecanismos formales y protocolos para dar cauce al acoso sexual. Las universidades y escuelas en América Latina se han visto en

muchos casos urgidas a crear unidades de atención a la violencia de género. En muchos casos, se ha experimentado troleo y ciber violencia contra las activistas (Gomez Rico, 2021). En el peor escenario, el suicidio de alguno de los denunciados, como ocurrió en México en 2019 y en Venezuela en 2021, creó estados de opinión muy hostiles.

3.4. *La performance de Las Tesis: Un violador en tu camino*

Los *flashmobs* son formas emergentes de aparición en el espacio público a partir de convocatorias en redes sociales y se han utilizado tanto para convocar *raves* en lugares inesperados como para bailar a lo Michel Jackson. Albacan (2014) traza el puente entre flashmob y performance artivista (de artista y activista), pues “ofrece posibilidades participativas y emancipatorias que tienen el potencial de salvar la tan temida brecha entre espectador y actuación” (2014: 9). Para esta autora, se trata de un repertorio que entronca con los happenings de los sesenta y con las vanguardias artísticas.

La performance “Un violador en tu camino” de la colectiva chilena Las Tesis³ se extendió por el mundo como *flashmob* feminista. Su primera presentación ocurrió en el marco del estallido social contra el gobierno de Sebastián Pineira de octubre de 2019, frente a la comisaría de policía en Valparaíso. La transmitieron por Instagram y de inmediato se viralizó. Poco después, el 25 de noviembre, Las Tesis se presentaron en Santiago y se encontraron a un centenar de mujeres esperndolas. A los dos días, una profesora tuiteo que deberan hacer una tesis “senior”, que no incluyera las sentadillas, para mayores de cuarenta años. Lo que era una broma, provocó un *flashmob* multitudinario. El 27 de noviembre, diez mil mujeres se congregaron frente al Estadio Nacional de Chile, centro de tortura en la dictadura. Habían acordado vestir de negro, pañuelo rojo y venda en los ojos. Como tutorial, servan los videos en las redes digitales, así como la transcripción de la letra que, además, pro-

³ Las integrantes de Las Tesis son Paula Cometa, Daffne Valdés, Sibila Sotomayor y Lea Cáceres.

venía de la obra crítica de al menos dos reconocidas autoras feministas, Rita Segato y Silvia Federici, a quienes Las Tesis buscaban difundir.

De inmediato florecieron traducciones, adaptaciones y escenificaciones en contextos distintos (Serafini, 2020), calles, escuelas, campos de labranza e incluso la interpretaron guerrilleras kurdas. Una de las más sonadas réplicas ocurrió en Turquía, donde la policía detuvo a las convocadas, lo que generó que diputadas la interpretaran en sus curules apelando a su inmunidad. Activistas de muchos países se solidarizaron con las turcas y la presentaron frente a los consulados turcos. Como desafío, el 15 de diciembre una multitud de mujeres bailó y cantó la performance en las calles de Estambul, Ankara e Iztim. En América Latina la canción fue traducida a varios idiomas de naciones originarias, y también fue transformada para denunciar la violación de la madre tierra, la pachamama.

El marco de motivación de la performance resultó contagioso y empujó a su réplica. El éxito de “Un violador en tu camino” no es un caso único, aunque sí su repercusión global. Serafini (2020) la define como “un caso de ‘espectáculo ético’, en el que artistas y activistas se apropian de las herramientas de comunicación”. Recoge la experiencia situada de la tradición performancera y el artivismo feminista de Chile (Bronfman, 2021). Pero la forma de irrumpir en el espacio público de forma lúdica, mover el cuerpo junto a otras y gritar “el violador eres tú”, resultó poderoso para sus protagonistas, señalando sin duda al estado patriarcal como perpetrador final.

En la confluencia con otros repertorios de “acción conectiva”, Geochicas, un grupo creado para cerrar la brecha de género en la comunidad de OpenStreetMap⁴, donde se estima que solo hay un 3% de mujeres, publicó un tuit:

“Y la culpa no era mía, ni dónde estaba, ni cómo vestía...! Un mapa de las intervenciones de #UnVioladorEntuCamino por @isatrpa. Envíen sus ciudades y las podemos ir sumando entre todas” (30 de noviembre de 2019)

⁴ GeoChicas se formó en noviembre de 2016 en la conferencia anual de la comunidad OpenStreetMap Latinoamérica, the “State of the Map”, en Sao Paulo, Brasil.

El resultado es un mapa interactivo⁵, hecho a partir de los datos aportados por las activistas en todo el mundo. De nuevo, el marco agencial se extendía gracias a esta acción en red: el entusiasmo contagioso lleva a más mujeres a actuar en un escenario mayor, ese “global sense of place” del que hablaba Doreen Massey (1994), poniendo el cuerpo.

3.5. Encuentros de mujeres que luchan. Las zapatistas convocan

Sin duda, el levantamiento zapatista causó un gran impacto a nivel global, y latinoamericano, despertando un nuevo imaginario para las luchas sociales. En relación con los repertorios de la protesta, muy pronto adquirió un cariz performativo, con todo tipo de acciones sorprendentes y a la vez con los comunicados del Subcomandante Marcos que rompan los géneros discursivos de las izquierdas, pero muy particularmente, con la visibilización de las mujeres indígenas: comandantas, insurgentes y zapatismo comunitario femenino pasaron a tomar un lugar preponderante en el despliegue del zapatismo a lo largo de los años.

Es mucha la producción escrita que el activismo y la academia feminista realiza con relación a la emergencia del zapatismo femenino (Rovira, 1997; Lovera y Palomo, 1997; Millán, 2014; Klein, 2015) por sólo nombrar algunos libros que muestran un movimiento de reflexividad que los feminismos hacen de sí mismos y de sus prácticas en términos globales. En México y América Latina esto es evidente: los feminismos se preguntan sobre sus propios racismos, las formas tutelares de algunos feminismos en sus acciones e intervenciones con las mujeres indígenas, se empieza a tomar distancia y criticar las actuaciones de muchas de las ONGs que llevaban una agencia liberal y/o neoliberal dentro de sus prácticas hacia las mujeres.

Mucho se ha escrito también sobre el zapatismo como uno de los primeros movimientos en red; con él se inaugura formas del ciberespacio global (Rovira, 2009). La cultura de los movimientos contestatarios asumió mucho de lo que el zapatismo planteaba en torno a la organiza-

⁵ https://umap.openstreetmap.fr/es/map/un-violador-en-tu-camino-2019_394247#1/77/286

ción autónoma, según las trincheras y las geografías. El horizonte del zapatismo pronto fue global, aunque sin duda en la primera etapa se dirigió a la transformación y refundación nacional constituyente. Pero basta recordar eventos como el Encuentro Intergaláctico por la humanidad y contra el neoliberalismo, en 1996, como despegue de una nueva narrativa crítica de la realidad al tiempo que un nuevo imaginario de la transformación social deseada (Martí i Puig, 2022), que incluía como parte central al mundo indígena y a las mujeres.

La impronta de los movimientos indígenas y afro en América Latina fue *in crescendo* durante la última década del siglo pasado, logrando un grado de diseminación, sobre todo con relación a la crítica al modelo capitalista destructor de la naturaleza humana y no humana, sin límites, depredador y sólo formalmente incluyente de las diversidades culturales. La visibilización del estado nación como partícipe de las políticas expoliadoras, de despojo y franco exterminio de los pueblos han ido convergiendo también con una caracterización del estado como patriarcal. En este contexto, en varias partes de la región, las mujeres han sido voces y presencias cada vez más fuertes, que reclaman su lugar y que mantienen un diálogo con los activismos y artivismos feministas que hemos descrito más arriba. Localizamos un campo de porosidad discursiva entre las luchas de las mujeres y los feminismos, sobre todo en las nuevas generaciones. El zapatismo mexicano contribuyó a esto en el llamamiento de 2018 del “Primer encuentro político, cultural y deportivo de mujeres que luchan”, que tuvo una respuesta global inédita, donde cerca de nueve mil mujeres viajaron por sus propios medios al Caracol Morelia. Ese Encuentro mostró también al mundo y muy particularmente a las mujeres, el grado de organización y determinación de las mujeres zapatistas. Esto se va trasladando hacia las nuevas generaciones de feministas “*sidestreaming*” que ocupan las calles, embozadas y preparadas para dejar huella en el espacio público, como la idea y sobre todo la sensación de ser un movimiento contencioso, que también desarrolla estrategias de ataque y de seguridad. Bajo el lema de “acordamos vivir”, las movilizaciones masivas que hemos presenciado en los últimos años indexan las violencias locales y situadas con la violencia global del sistema y se colocan cada vez más claramente en la resistencia anticapitalista, antipatriarcal y anticolonialista.

La pandemia traslada la agencia y acci3n colectiva a las redes, facilita un re/conocimiento de distintas luchas, se generan redes, nodos, ırculos, donde se propaga la discusi3n de todo: la autodefensa feminista; la sanaci3n desde las prácticas del feminismo comunitario; la crítica anticapitalista; el carácter patriarcal del estado; la descolonizaci3n del feminismo; la otra educaci3n; la otra comunicaci3n; la tecnopolítica; es decir, todo el universo de la vida se pone en cuesti3n. Nos parece que la pandemia al mismo tiempo que desmoviliz3 la acci3n en las calles intensific3 el diálogo global donde se va construyendo un feminismo más alla de sí mismo (Millán, 2014), cuyo objetivo es “cambiar la vida” (Gago, 2019).

3.6. Las tomas (okupaciones) de los espacios univertarios

Estos circuitos entre las redes y las movilizaciones tienen también otras repercusiones. Queremos exponer una de ellas, la ocurrida en la Universidad Nacional Aut3noma de México (UNAM). La UNAM es una instituci3n muy grande, agrupa a cerca de 300,000 estudiantes en todos sus niveles. Es además una entidad disgregada en distintas localidades de la ciudad de México y otros estados. La reverberancia del movimiento entr3 a las Facultades y Escuelas en el año 2019, poco después de la campaña mexicana del #MeToo, cuando la Facultad de Filosofía y letras fue “tomada” (okupada) por un colectivo de mujeres estudiantas. Todas ellas con pasamontañas al estilo zapatista, poniendo una agenda perentoria de visibilizaci3n y medidas contra la violencia hacia las mujeres en el espacio universitario. Como antecedentes, la UNAM había tenido denuncias desde al menos el año 2011, sin ningun resultado institucional. El 3 de mayo de 2017 Lesvy Berlin Osorio, estudiante de 22 años, apareci3 estrangulada en una caseta telef3nica de Ciudad Universitaria. El caso provoc3 indignaci3n mayor, al ser tratado por la procuraduría de justicia como un caso de suicidio, obliterando una serie de pruebas que dos años después, debido a la demanda de la familia y del activismo de su madre, Araceli Osorio, fue calificado como feminicidio. Lesvy fue motivo de un movimiento amplio de mujeres universitarias, que se acuerparon en torno a su madre y exigieron justicia. A esto se suma la desaparici3n de Mariela Vanessa Diaz Valverde, estudiante de

Filosofía, el 27 de abril de 2018 en Iztapalapa, una región al oriente de la ciudad de México, cuando se trasladaba hacia la universidad. Ambos casos confluyen en una consciencia de las jóvenes universitarias cada vez más explosiva en relación con la violencia que vivían dentro y fuera de la Universidad. Esto que describimos para México, tiene su correlato en cada uno de los países latinoamericanos, y el movimiento de las *estudiantas* contra la violencia de género nutre los movimientos de las secundarias y universidades en Chile, en Argentina, y en México tomará a forma del movimiento de mujeres organizadas en la UNAM.

Lo que interesa resaltar aquí es cómo ese movimiento de mujeres organizadas retoma la noción de red, produce un “territorio autónomo” al tomar las facultades y escuelas e irse a vivir ahí, se hace cargo de la disparidad de centro-periferia al empezar a visibilizar las diferencias entre el campus central y las escuelas y facultades de la periferia donde la violencia es mucho más presente. Y al mismo tiempo, al tener propuestas de modificación curricular e institucional, inician un proceso de largo aliento de “despatriarcalización” de la institución universitaria. Ese proceso ha tenido dos resultados o vertientes, por un lado, impacta el instrumento orgánico de la Universidad al lograr modificar tres estatutos donde se reconoce la violencia de género como un hecho grave, con consecuencias inmediatas en la relación de trabajo de los trabajadores académicos implicados y de permanencia en la institución tratándose de los alumnos. Se logra instalar una Coordinación de Igualdad de Género y una Unidad de atención a la violencia de género radicada en la Defensoría de derechos universitarios; y además se abrieron unidades de género en todas las Facultades y Escuelas. Pero el otro vector fue y sigue siendo en relación a los cursos. Además de instituir cursos obligatorios sobre violencias de género para los profesores, y los funcionarios, se implementó al menos una materia obligatoria sobre violencias de género en todas las carreras de la UNAM, y también en los bachilleratos. En muchos de los casos, esas materias se generaron con la participación de las estudiantes mujeres organizadas, así que en la mayoría se lograron contenidos no academicistas sino aterrizados a la realidad nacional. Pero este ejercicio no quedó sólo ahí, sino que en varias Facultades se emprendió otro de los objetivos que retoma la Coordinación de igualdad de Género, que es la transversalización de la perspectiva de géne-

ro en los contenidos curriculares, lo que conllevó también un ejercicio de descolonización interseccional. Si este proceso continúa, sin duda tendra impactos muy relevantes en las formas y contenidos del conocimiento universitario. Podríamos observar así un círculo virtuoso que viene del desborde feminista callejero hacia la modificación institucional y curricular en las universidades.

4. CONCLUSIONES

En este trabajo se han esbozado algunos de los diversos e innovadores repertorios de acción de las multitudes feministas latinoamericanas que se contagian y extienden a través de los espacios físicos y las redes. La idea de compartir marcos de acción y remixtear formas y repertorios permite una potencia agencial que lleva a ensayar y extender las protestas feministas a nivel transnacional, pero también, como se ha mostrado, promueve la transformación de espacios específicos, por ejemplo, las universidades, y por supuesto, desata una reflexividad crítica interna a los propios feminismos.

En continuidad con el espırиту de las plazas indignadas, esta ola global anhela un feminismo “del 99%”: “un nuevo movimiento feminista internacional con un programa ampliado: antirracista, antiimperialista, anti heterosexista y antineoliberal al mismo tiempo” (Alcoff et al., 2017: 28).

La era de los feminismos en red llegó con toda su ambivalencia productiva. A través de una lente que reconozca esta paradoja, se puede analizar la relación entre las luchas por la emancipación y las formas de continuidad de un feminismo más mainstream, en lugar de considerarlas diametralmente opuestas. Las multitudes conectadas muestran su potencia de acción y a la vez utilizan espacios digitales capturados por el capitalismo de datos; son en algunos casos apoyados por personas famosas y a la vez son denunciados por racistas y se abren a nuevos protagonismos interseccionales. Las plataformas privadas de las redes digitales son todo menos instrumentos de la emancipación, como advierte el hackfeminismo (Silva Reis, Natansohn, 2019), pues en ellas se construyen nuevas formas de extractivismo de datos y colonialismo

tecnológico, así como se extiende el ciberacoso y violencia misógina. Sin embargo, en todas las prácticas analizadas, desde las marchas hasta el #MeToo, aparecen repertorios cruzados e híbridos que conviven y se expresan de distintas formas de acuerdo al lugar y sus condiciones y que a la vez tienen una historia a la que citan o invocan, como pasa con la huelga de mujeres, que invoca otras huelgas en el tiempo, o el #MeToo que ensaya el poder colectivo de hablar de la experiencia de violencia sexual, aunque salta la escala y lanza al espacio de las redes y los medios el nombre del agresor. Las acciones compartidas en red, que hacen posible que miles de mujeres acudan al llamado de las mujeres zapatistas o que las parlamentarias turcas bailen “Un violador en tu camino”, extienden la motivación, luchar aquí y ahora, en ese *Jetztzeit* benjaminiano propio de formas de movilización prefigurativas. Al poner en escena los cuerpos desde su continuidad y vulnerabilidad compartida, las multitudes conectadas rompen con la apropiación neoliberal de un feminismo individual y meritocrático. Y transforman también los espacios universitarios y los planes de estudio.

Como balance de este ciclo de acción contra las violencias machistas, hay que decir en primer lugar que en América Latina no se ha detenido la violencia feminicida ni la impunidad. Sin embargo, las movilizaciones lograron varios hitos como la despenalización del aborto en Colombia en febrero de 2022, Argentina lo despenalizó en diciembre de 2020, la Suprema Corte de Justicia de México declaró inconstitucional penalizar la interrupción del embarazo en septiembre de 2021. Sin embargo, sigue prohibido sin excepciones en El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Haití; en otros países sólo está contemplado en algunos supuestos.

En el campo legal, según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, además de las leyes contra la violencia doméstica, en diecisiete países de América Latina se ha tipificado en los últimos años el delito de feminicidio. También se han desarrollado normativas sobre delitos sexuales, sobre acoso laboral, se han implementado leyes específicas sobre el acoso callejero y sobre la difusión de imágenes íntimas por medios electrónicos. Destacan también la ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres de Bolivia, y la ley que sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política de Perú.

La creación de instrumentos legales para proteger a las mujeres ha sido un paso importante que no ha venido acompaanado con un freno al feminicidio ni a la impunidad en países donde la violencia tiene raíces sistémicas. Sin embargo, el activismo de las mujeres y de las familias ha recuperado las vidas y exhibido los nombres e historias personales de muchas víctimas, en una denuncia constante y una lista que lleva la cuenta, que las recupera en hashtags, en murales en las calles y en espacios convertidos en memoriales, como la Glorieta de las Mujeres que Luchan, instalada en el lugar de la estatua de Colón en la Ciudad de México en 2021.

En su interpelación sensible, las multitudes conectadas recurren a todo tipo de tácticas y a la creatividad, con un gran despliegue estético para romper el miedo y armar un cuerpo común en defensa de la vida.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, M. (2018). "Violencia de género y tecnopolítica. La génesis del movimiento #niunamenos en argentina". En R. Salazar Pérez y M. A. Zebadúa (Comp.), *Las formas de violencia en América Latina contemporánea*. Buenos Aires: ElAleph.
- Albacan, A.I. (2014). "Flashmobs as Performance and the Re-Emergence of Creative Communities". *Revista Brasileira de Estudos Da Presença* 4(1):8-27.
- Alcoff, L. M.; Arruza, C.; Bhattacharya, T.; Fraser, N.; Taylor, K.; Ramsea, Y. O. (2017) "Más allá del "lean-in": por un feminismo del 99% y una huelga internacional combativa el 8 de Marzo". *Cuadernos Feministas*, año 20 #34, abril.
- Alvarez, S. (2014). "Para além da sociedade civil: reflexoes sobre o campo feminista". *Cadernos pagu*, 43.
- Amaro Quintas, A. (2012). Feminismo Trans/fronterizos y disidentes: indignaciones antipatriarcales. *Feminismo/s*, 19, 89-111. Disponible en: [10.14198/fem.2012.19.06](https://doi.org/10.14198/fem.2012.19.06)
- Auyero, J. (2002). "Los Cambios En El Repertorio de La Protesta Social En La Argentina". *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires 42(166), 187-210.
- Banet-Weiser, S., Gill, R., Rottenberg, C. (2019). "Postfeminism, popular feminism and neoliberal feminism?". *Feminist Theory*, 1-22. Disponible en: [10.1177/1464700119842555](https://doi.org/10.1177/1464700119842555)
- Bennett, L. y Segerberg, A. (2012). "The logic of connective action. Digital media and the personalization of contentious politics". *Information, Communication y Society*, 15(5), 739-768.
- Bonet, J. (2020). Análisis de las estrategias discursivas empleadas en la construcción de discurso antifeminista en redes sociales. *Psicoperspectivas*, 19(3), 1-12.

- Bronfman, P. (2021). "A Rapist in Your Path': Flash Mob as a Form of Artivism in the 2019 Chilean Social Outbreak". *Connessioni Remote. Artivismo_Teatro_Tecnologia* 2(2), 210-25.
- Buck-Morss, S. (2001). "Estetica y Anestesica. Una Revision Del Ensayo de Walter Benjamin Sobre La Obra de Arte". *Walter Benjamin. Escritor revolucionario*. Madrid: Interzona Ed., 4-98.
- Butler, J. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Barcelona: Paidós.
- Castells, M. (1998). *La era de la Información, Vol I, II, III*. Madrid, Alianza Ed.
- CEPAL (2022) Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (Consultado 20/7/2022) <https://oig.cepal.org>
- Chávez Rodríguez, J. (2017). "La revuelta mundial de las mujeres: un nuevo movimiento". *Cuadernos Feministas*, año 20 #34, abril 2017, 23-27.
- Chenou, J.M. y Cepeda-Másmela, C. (2019). "# NiUnaMenos: Data Activism From the Global South". *Television y New Media* 20(4):396-411. Disponible en: 1177/1527476419828995
- Clark, R. (2016). "Hope in a hashtag": the discursive activism of # WhyIStayed, 777(February). Disponible en:10.1080/14680777.2016.1138235
- D´Avila, M. (coord.). (2022). *Siempre fue sobre nosotras. relatos de la violencia política de género en Brasil*. Buenos Aires: CLACSO.
- Díaz Martínez, C., González Orta, L. (2016). Revueltas árabes y movimientos feministas transnacionales en la sociedad global. *Revista Espanola de Sociologia*, 25(1), 89-108.
- Duggan, P. (2017). "Las Marchas de las Mujeres: ¿de la protesta al movimiento?" en *Cuadernos Feministas*, año 20 #34, abril 2017,19-22.
- Follegati Montenegro, L. (2018) "Dislocando a la izquierda. Julieta Kirkwood y el movimiento feminista chileno". *Santiago de Chile: Cuadernos de teoría social*, 4 (8).
- Gago, V. (2019). *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gargallo, F. (2013). *Feminismos desde Abya Yala: Ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*. Argentina:América Libre.
- Gil, S. L. (2022). *Horizontes del feminismo*. México: Bajo Tierra.
- Gomez Rico, G. (2021). *#Mujeres mexicanas tuiteando. Un análisis tecnofeminista de la violencia digital contra las mujeres*. Tesis de Maestría en Estudios de la Mujer. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Haraway, D. (1988). "Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective". *Feminist Studies*, 14(3), 575-599.
- Keller, J. (2014). "Making activism accessible: Exploring girls' blogs as sites of contemporary feminist activism". En C. Mitchell y C. Rentschler (Eds.), *The politics of pla-*

- ce: *Contemporary paradigms for research in girlhood Studies*. Nueva York: Berghahn Books, 261-278.
- Klein, H. (2015). *Compañeras. Zapatista Women's Stories*. Nueva York. Seven Stories Press.
- Lagarde, M. (2005). *Feminicidio: una perspectiva global* (Vol. 7). México: Unam.
- Larrondo, M., Ponce Lara, C. (2019). *Activismos feministas jóvenes. Emergencias, actrices y luchas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lovera S. y Palomo N. (1997). *Las Alzadas. México*. Editado por Comunicación e Información de la Mujer.
- Martí Puig, S. (2022). El muralismo zapatista: Una revuelta estética. *Latin American Research Review*, 57(1), 19-41. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/lar.2022.2>
- Massey, D. B., (1994). *Space, Place, and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mendes, K., Ringrose, J., Keller, J. (2019). *Digital Feminism Activism. Girls and Women Fight Back Against Rape Culture*. Nueva York: Oxford University Press.
- Millán, M. (Coord.) (2014). *Más allá del feminismo*. Caminos para andar. México. Editorial Bajo Tierra.
- Millán M. (2014). *Des-ordenando el género, des-centrando la nación? El zapatismo de las mujeres indígenas y sus consecuencias*. México. Ed. Del Lirio-UNAM
- Mohanty, Ch. T. (2013). "Transnational Feminist Crossings: On Neoliberalism and Radical Critique". *Signs*, 38 (4): 967-991.
- Nunez Puente, S, Fernández Romero, D. (2017). "Narrativas Transformadoras y Testimonio Ético: Las Estrategias Discursivas de La Plataforma Feminista 7N, Contra Las Violencias Machistas". *Index Comunicación* 7(3):269-81.
- Refugees Welcome. (2021, 17 de marzo). "La Situación de las mujeres en América Latina y el Caribe". Disponible en: <https://refugees-welcome.es/situacion-mujeres-america-latina-caribe>
- Rodríguez, D. (10/3/2020). "Un día sin mujeres: así lucieron los espacios públicos de México". *Verne, El País*. Disponible en: https://verne.elpais.com/verne/2020/03/10/mexico/1583862424_056588.html
- Rovira, G. (1997). *Mujeres de Maíz*. México: Era.
- Rovira, G. (2009). *Zapatistas sin fronteras. Las redes de solidaridad con Chiapas y el altermundismo*. México: Era.
- Rovira, G. (2017). *Activismo en red y multitudes conectadas*. Barcelona: Icaria/UAMX.
- Rovira, G. (2021). "Activism and affective labor for digital direct action: the Mexican #MeToo campaign". *Social Movement Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14742837.2021.2010530>.
- Ruiz-Navarro, C. (2019). *Las mujeres que luchan se encuentran: Manual de feminismo pop latinoamericano*. Madrid: Grijalbo.

- Sayej, N. (1/12/2017). Alyssa Milano on the #MeToo movement: “We’re not going to stand for it anymore”. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/culture/2017/dec/01/alyssa-milano-mee-too-sexual-harassment-abuse>
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones*. Buenos Aires: Katz editores.
- Serafini, P. (2020). “A Rapist in Your Path: Transnational Feminist Protest and Why (and How) Performance Matters”. *European Journal of Cultural Studies*, 23(2):290-95.
- Silva Reis, J., Natansohn, G. (2019). “Del ciberfeminismo al hackfeminismo. Notas para pensar internet en tiempos de la algoritma”. *Tecnologías digitales. Miradas críticas de la apropiación en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sini, R. (16/10/2017). How MeToo is exposing the scale of sexual abuse. *BBC Trending*. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/blogs-trending-41633857>
- Theandersson, F. (2014). “A Less Toxic Feminism: Can the Internet Solve the Age Old Question of How to Put Intersectional Theory into Practice?”. *Feminist Media Studies*, 14 (3): 527-530.
- Thrift, S. C. (2014). #Yesallwomen as feminist meme event. *Feminist Media Studies*, 14(6), 1090-1092. Disponible en: 10.1080/14680777.2014.975421
- Toret, J. (2013). *Tecnopolítica. La potencia de las multitudes conectadas*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

CLIENTELISMO

Ana Belén Benito

Universidad Complutense de Madrid, España

João Carlos Amoroso Botelho

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

1. INTRODUCCIÓN

Los Estados articulan las necesidades de reproducción social con las del crecimiento económico a través de la política social. Dependiendo de la ideología y la correlación de fuerzas, el rol del Estado puede ser *redistributivo* si, mediante instrumentos como la política impositiva y el Estado de Bienestar, influye en el reparto de la riqueza y el poder. También puede desagregar los recursos y repartirlos en unidades independientes unas de otras. Esta intervención de naturaleza *distributiva* sigue una dinámica propia motivada por la competición política y electoral. El trabajo legislativo de distrito (*constituency service*), la política de *pork-barrel* e intermediarios (*brokerage politics*), el neopopulismo fiscal, el patronazgo, el neopatrimonialismo o el clientelismo, son algunas de las formas que adopta la política distributiva y particularista en democracia.

El clientelismo político es un modo de representación particularizada, una vinculación entre principal-agente caracterizado por el intercambio directo, contingente, predecible y supervisado de bienes y servicios (Kistchelt y Wilkinson, 2012). Es una estrategia política tanto de los patronos, para adquirir, mantener y agrandar el poder, como de los clientes, para proteger sus intereses (Piattoni, 2001). Dependiendo del objeto intercambiado y del actor que ejerce de agente en el mandato de representación, la literatura distingue los siguientes tipos:

Tabla 1. Tipología Clientelismo Político

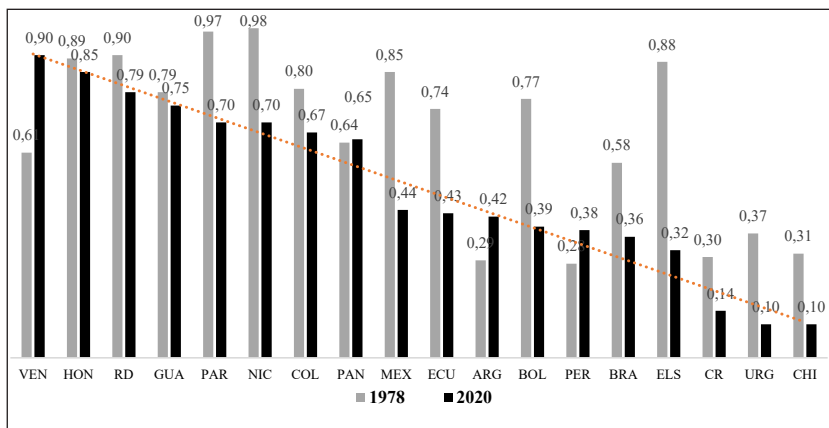
Agente	<i>Electoral</i>	Cliente vota al candidato a cambio de prestaciones cuando llegue al poder
	<i>De partido</i>	Cliente apoya al líder de partido a cambio de beneficios de poder de ese partido
	<i>Burocrático</i>	Cliente apoya al intermediario para recibir el trato preferente en asignación de recursos
Objeto	<i>Social</i>	Beneficios focalizados y selectivos de política social
	<i>Empresarial</i>	Capitalismo coordinado (exenciones, trato favorable, discrecionalidad de autoridad regulatoria)
	<i>Híbrido</i>	Diversidad de recursos y grados de formalización

Fuente: elaboración propia con trabajos de Corzo (2002) y Kitschelt (2007).

La selección de quienes disfrutarán del bien público controlado por el patrón obedece al propósito de premiar a votantes fieles (Nitcher, 2008), o convencer a los indecisos (Stokes, 2007). Los políticos utilizan también maniobras combinadas, de asignación de bienes privados para votantes fieles (estrategia movilizadora), y de bienes públicos para opositores moderados (estrategia persuasiva) (Rosas y Hawkins, 2008). Todas ellas implican una manipulación o favoritismo del gasto público ajena al interés general.

El Índice de Clientelismo elaborado por el *Proyecto V-DEM*, mide el peso que, en opinión de los expertos consultados, tiene la distribución selectiva de beneficios en América Latina. Como muestra el gráfico 1, en Paraguay, Nicaragua, México, Ecuador, Bolivia, Brasil y El Salvador, han disminuido significativamente los esfuerzos clientelares de los partidos desde la apertura transicional en la región. El resto de los países mantiene su posición, con ligeros cambios, durante estas cuatro décadas, salvo Venezuela, que empeora y pasa a liderar el ranking junto a Honduras, la República Dominicana y Guatemala. En los puestos intermedios se encuentran Argentina, Bolivia, Perú y Brasil, mientras que, en Costa Rica, Uruguay y Chile, estas prácticas tienen un peso anecdótico en el sistema de partidos.

Gráfico 1. Índice Clientelismo, 1978-2020



Legenda: Índice (0-1); Fuente: V-DEM Project, 2022.

Según la Escala de Clientelismo del *Proyecto LAPOP*, en 2010, el 22% de los entrevistados dijo haber recibido alguna oferta clientelar. Dominicanos (18,4%), argentinos (12,8%) y mexicanos (12,1%) ocupaban, hace una década, los primeros puestos en la frecuencia de promesas particulares recibidas en campaña (LAPOP 2010:2016). También en la primera década de los 2000, la República Dominicana volvía a liderar la comparativa elaborada por el *Proyecto PELA*, con las opiniones de los diputados acerca del uso de prebendas, empleos y atención a los intereses parroquiales del distrito, como incentivos para obtener votos. El 85,7% de los legisladores dominicanos entrevistados dijo entregar con mucha frecuencia bienes de consumo, y 68,4% acceso privilegiado al empleo público, frente al 15,1% y 4,7% de los legisladores chilenos que así lo reconocieron (PELA 2009-2012). Costa Rica (71,4%), Guatemala (70,3%) y Brasil (69,4%), destacaban por el trabajo distrital de sus diputados, con la entrega estratégica de obras, bienes y servicios de club en sus circunscripciones.

2. SURGIMIENTO, DESARROLLO Y PERSISTENCIA

El peso del clientelismo en un país depende de la persistencia de ciertos incentivos institucionales, partidistas y sociales que boicotean la vocación universalista de la representación. En América Latina, tales incentivos se han gestado en tres tipos de relaciones (Piattoni, 2001): la del Estado con los partidos, la relación partido-partido y la del Estado con la ciudadanía.

2.1. *Relaciones Estado-Partidos*

En 1994 Shefter identificó los procesos de *state-building* y transicionales como coyunturas clave en las que se gesta la distinción entre el espacio de la política y el del Estado. Cuando las instituciones democráticas se crean antes de que se haya consolidado la centralización administrativa, los partidos podrán utilizar la Administración y el patronazgo para la movilización. En América Latina, el carácter patrimonial de sus administraciones ha constituido un punto de veto en los intentos de transformar su organización. A excepción de los proyectos modernizantes del varguismo en Brasil y del peronismo en Argentina, no hubo una inversión para la construcción del aparato estatal como la que hubo en Europa tras la II Guerra Mundial. Con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Venezuela y México impulsaron reformas en los 70 para construir el soporte burocrático de su modelo desarrollista. Sin embargo, la politización de la burocracia era una herramienta más de los Estados desarrollistas de la región, que no necesitaban de controles del desempeño de los burócratas, sino de militantes con los que conquistar y repartir el botín (Fleury, 1999). Décadas más tarde, el Consenso de Washington mutilaría las administraciones latinoamericanas en lugar de reformarlas, poniendo el dedo acusador en las burocracias clientelares y la conducta depredadora de sus gestores. Este retraso en la profesionalización de las burocracias informales y enquistadas en el Estado ha sido determinante en su utilización partidista, a pesar de los avances democratizadores de los 2000.

Con respecto a la transición, los partidos fundados por élites que ocupaban posiciones en el régimen previo —partidos internamente mo-

vilizados— tienden a estar orientados al patronazgo, ya que tuvieron acceso a los recursos del Estado y los utilizaron en la competencia que se inició con la apertura democrática. Esta falta de acceso a los recursos públicos obligará a las élites de los partidos externamente movilizados a organizarse bajo reclamos programáticos. El Partido Colorado de Paraguay (ANR), el Partido Nacional de Honduras (PNH) o el dominicano Reformista Social Cristiano (PRSC), son ejemplos de partidos internamente movilizados con gran protagonismo en los procesos transicionales nacionales. En el caso del PRSC, su fundador se desempeñó como secretario de Estado, embajador y presidente en la era Trujillo (1930-1961). Y desde la apertura transicional en 1961, Joaquín Balaguer, considerado el padre del clientelismo en la República Dominicana, estuvo por más de dos décadas al frente del país.

El segundo eslabón en la relación del Estado con los partidos tiene que ver con quienes acceden al poder. Cuando las élites ejercen sus funciones de forma continuada, en exclusiva y cuentan con la formación y experiencia requerida, son más proclives a generar el bien común en los asuntos públicos (Alcántara, 2012). Si el capital político se engendra en las redes familiares, los recursos provienen de sus actividades empresariales, y su popularidad, del mecenazgo asistencialista, las funciones públicas tienden a enredarse en lealtades de confianza particularizada. América Latina es la región del mundo que más tiempo ha estado bajo regímenes coloniales. Tras las guerras de independencia del XIX, la oligarquía terrateniente, militares, agentes comerciales y antiguos funcionarios del régimen colonial, se incorporaron a las actividades de gobierno de los embrionarios Estados de la región (Álvarez, 2008). Un siglo después, la presencia de la élite económica en las instituciones sigue siendo significativa. Su acceso a las presidencias de Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay o Perú en la segunda mitad del XXI, representa una nueva forma de captura del Estado sin intermediarios (Nercesian, 2020). En la República Dominicana, la fórmula Abinader-Peña que conquistó el poder en 2020, unía a uno de los principales empresarios hoteleros con el accionariado de la industria de Zona Franca, al frente de los destinos del país (Benito, 2022). En el caso de los legisladores, además de la exclusividad, la especialización condiciona el desempeño de la representación. Si bien el dominio de

ciertas áreas resulta beneficioso para la mayor eficiencia de las comisiones, también pueden darse actuaciones oportunistas cuando ese conocimiento proviene del manejo de intereses privados en las áreas a regular (Krehbiel, 2004). Dado el perfil de empresario-político que impera en la región, la especialización de las comisiones podría encubrir un proceso de cooptación para hacerlas favorables a sus intereses. En el periodo 2010-2017, el 23% de los escaños de los Legislativos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay estaba ocupado por empresarios. Los partidos de izquierda acogían en sus bancadas a un 19% de empresarios, y en los de derecha, el porcentaje alcanzaba el 31% (Serna y Bottinelli, 2018:6). En esta captura del Estado, las exenciones fiscales a la industria agroexportadora en Paraguay, o la reducción del impuesto a la propiedad en Brasil, boicotean las arcas públicas y dificultan la redistribución.

Con respecto a las variables institucionales que modulan la relación de los partidos con el Estado, además de la informalidad de las estructuras (Botelho y Silva, 2021), algunas características del sistema electoral como el tamaño de la circunscripción o el voto preferente, pueden potenciar el clientelismo en la movilización y representación. La personalización de la competición entre compañeros de partido tiende a debilitar el intercambio indirecto basado en el programa en países como Ecuador (Gordón, 2020), Honduras (REDH, 2021) y la República Dominicana (Benito, 2015). En su deseo de diferenciarse del candidato opositor y del compañero de partido, buscan atraer recursos para repartir en su circunscripción y lo hacen valer en la rendición de cuentas electoral (Ames, 1995; Muñoz, 2011).

2.2. Relaciones Partido-Partido

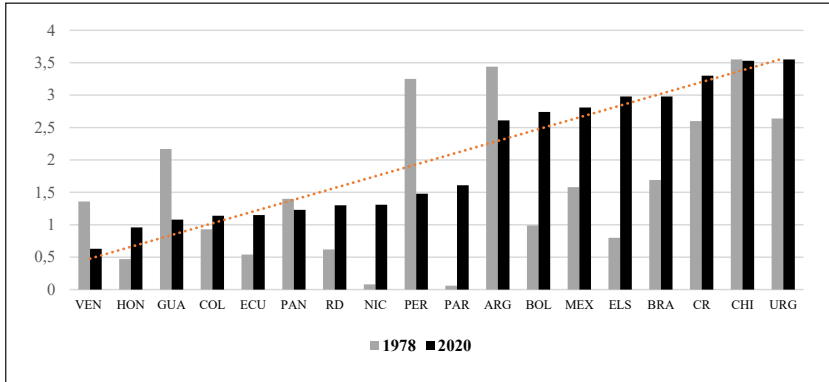
Los sistemas de partidos programáticamente estructurados generan mayor nivel de gobernanza, pero su establecimiento es más costoso que otras vinculaciones entre principal-agente, como la clientelar o la carismática. En América Latina, solo aquellos países con cierto nivel de desarrollo económico previo a 1950, con larga competencia electoral, y que implementaron políticas sociales vinculadas al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, generaron vínculos

redistributivos y los pudieron mantener en el tiempo (Kitschelt et al. 2010). Esta causalidad de largo plazo explicaría por qué se instaura este vínculo en Chile, Costa Rica o Uruguay, pero no en Guatemala, Honduras o la República Dominicana, donde tales capacidades, oportunidades y conquistas, estuvieron ausentes. Estas circunstancias de largo plazo son necesarias, pero no suficientes, ya que los países pueden aprovechar condicionantes de corto plazo —*booms* económicos, reformas institucionales y decisiones de política social— que pueden fortalecer o erosionar el vínculo programático. Los actores tienen un papel decisivo en la creación de electorados para el patronazgo o para la autonomía burocrática. Aunque estén constreñidos por las instituciones, son capaces de sortearlas y redefinirlas (Piattoni, 2001:18) y, por tanto, ante circunstancias idénticas pueden darse resultados variados. En esta tarea, los políticos han de adoptar dos decisiones importantes: una de elección social (identidad programática) y otra de acción colectiva (organización). Ambas afectarán al estilo de la representación y a la eficacia redistributiva de las políticas.

Con respecto a la decisión de elección social, cuanto menor sea la presencia de vínculos ideológicos y mayor la competitividad, mayor será la probabilidad de que compitan por ver quién es más eficiente ofertando beneficios particularizados. Si, además, la competencia se desarrolla en condiciones de oligopolio, no tendrán incentivos para abandonar la relación clientelar (Kitschelt y Wilkinson, 2012:38). El gráfico 2 muestra la naturaleza de los vínculos entre electores y políticos en América Latina en 1978, y los más actuales de 2020. Solo Costa Rica, Chile y Uruguay se acercan a la máxima puntuación (4), y sus electores responden a las posiciones de los partidos sobre cuestiones de política nacional y modelo de sociedad. Con una combinación de vínculos basados en la asignación de bienes de club y programáticos, estarían Argentina, Bolivia, México, El Salvador y Brasil, mientras que el resto se ubica entre las puntuaciones 1 y 2, con estrategias de movilización y representación basadas en asignaciones individualizadas (dinero, servicios, empleos) y de bienes de club. Con respecto al cambio en estas cuatro décadas, Venezuela, Guatemala, Perú y Argentina destacan por la particularización de la competición, mientras que Bolivia, El Salvador y Brasil han

fortalecido el vínculo programático en la competición por conquistar el voto ciudadano.

Gráfico 2. Vínculos Partidarios, 1978-2020

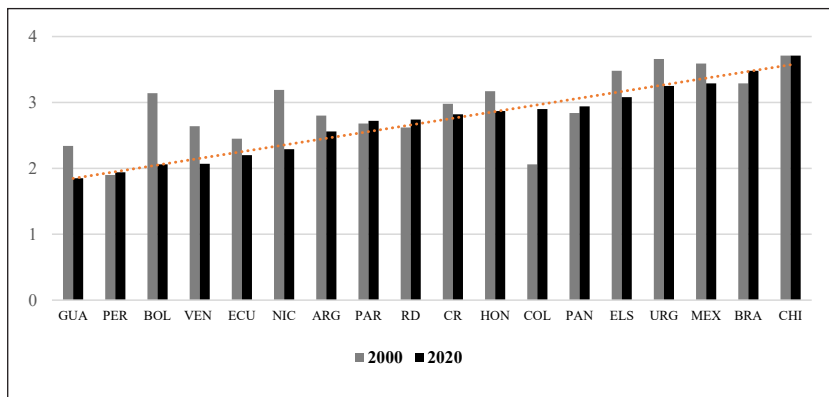


Leyenda: tipo de vínculo: 0 (vínculo clientelar: bienes, dinero, empleo); 1 (clientelar y local); 2 (local-colectivo: carreteras, puentes, mercados...); 3 (local-colectivo y programático); 4 (programático); Fuente: V-DEM Project, 2022.

En relación con la decisión de acción colectiva, los actores han de acordar el tipo de organización que sirva de andamiaje a la movilización. En este sentido, cuando la participación está mediatizada por brókeres locales (jefes políticos, caciques regionales, punteros, enlaces del partido en terreno encargados de identificar beneficiarios...) las elecciones las gana el partido con la mayor maquinaria para distribuir bienes, no el candidato ideológico que prometa redistribuir costes entre categorías abstractas de votantes (Hopkin, 2002). Se trata de una maquinaria informal en la que los políticos disfrutan de cierta autonomía. Esta descentralización del liderazgo es el precio que el partido paga para mantener el ejército de brókeres encargados del monitoreo y la rendición de cuentas perversa (Auyero, 1997; Stokes, 2007). La existencia de un aparato logístico y personal permanente para desarrollar las labores partidarias más allá de la movilización que exigen las urnas, es indicador del tipo de vinculación con su electorado. Como refleja el gráfico 3, la mayoría de los partidos guatemaltecos y peruanos no cuenta con este tipo de organización y son máquinas electorales construidas para alcanzar las aspiraciones de sus candidatos. Solo en El Salvador, México,

Uruguay, Brasil y Chile, la mayoría de las fuerzas políticas cuenta con una organización estable. En los últimos veinte años, solo Colombia ha experimentado un cambio significativo en la mayor institucionalización de la dimensión organizativa de sus partidos.

Gráfico 3. Organización Partidista, 2000-2020



Leyenda: tipo de vínculo: 0 (ningún partido tiene organización permanente); 1 (menos de la mitad tienen organización estable); 2 (la mitad de los partidos cuenta con organización estable); 3 (más de la mitad de los partidos); 4 (todos los partidos cuentan con organización y personal para actividades partidarias); Fuente: V-DEM Project, 2022.

2.3. Relaciones Estado-Ciudadanía

Desde la demanda, los determinantes del clientelismo están relacionados con las dificultades para la acción colectiva. El tipo de relación del Estado con sindicatos y organizaciones civiles incide en la mayor o menor fortaleza de la estructura social de la cooperación en un país. Mientras que las relaciones fronterizas previenen del control político, las interconectadas limitan su beligerancia, dividiendo a la ciudadanía en clientelas que compiten para obtener los favores públicos (Papakostas, 2001:32). La atomización de los intereses de clase y del activismo civil dificulta la concertación social y genera múltiples agentes de la acción corporativa. El sindicalismo latinoamericano sufrió la represión de las dictaduras, y en la década de 1990, la atomización neoliberal de sus estructuras de empresa. A pesar de ello, Chile, Argentina, Brasil y Uru-

guay, mantuvieron el poder de interlocución de sus sindicatos de rama de actividad. El sindicalismo centroamericano, por el contrario, sigue adoleciendo de una extrema debilidad. La dependencia política, las divisiones internas y estilos tradicionales de acción —basados en la confrontación más que en la cooperación estratégica— son los principales problemas que aquejan al sindicalismo en la región (Frías, 2010:10). En la República Dominicana, la atomización de la acción colectiva se refleja en el elevado número de organizaciones obreras. En 2012, más de 3.000 sindicatos de empresa estaban registrados en el Ministerio de Trabajo, aunque sus labores de interlocución se han limitado a conseguir beneficios de club, principalmente para el transporte, y no en la mejora de las condiciones de la clase trabajadora. Además de la informalidad, la baja densidad sindical ha dificultado el diálogo con el Estado en la conquista de mejores condiciones para los trabajadores, sus familias, y más justicia social en América Latina. Cuanto menor sea la negociación colectiva para la redistribución, mayor será el espacio para las transacciones clientelares. El empoderamiento de los trabajadores latinoamericanos es muy desigual y oscila entre la nimia representación en Perú, Guatemala, Colombia o República Dominicana —con un 2,3%, 3,1%, 4,7% y 7,5% de trabajadores afiliados respectivamente— al 30,1% de Uruguay, similar al de Italia (32,5%) en el escenario de la OCDE (OIT, 2022).

Las interacciones clientelares florecen en los tres entornos relacionales aquí descritos: el institucional, el decisional y el social. Su adaptabilidad o debilitamiento depende de la voluntad de las élites políticas, pero también de la predisposición de los clientes, cuyos principales rasgos y valores se analizan en el epígrafe siguiente.

3. ACTORES

3.1. *Cientes pobres pero ricos en votos*

Para conquistar o mantener su poder, el patrón articula el mandato de representación particular de clientes con distinto nivel de renta: el de los “clientes pobres pero ricos en votos”, y el de los “clientes ricos pero pobres en votos” (Kitschelt y Wilkison, 2007). América Latina es la región más desigual del mundo. El Coeficiente de Gini en los noventa era

de 0,53 descendiendo al 0,49 en los 2000. La pandemia truncó la tendencia decreciente y la desigualdad aumentó en 0,7 puntos. En 2021, el 32,1% de la población latinoamericana vivía bajo el umbral de la pobreza (201 millones) y el 13,8% en condiciones de extrema necesidad (86 millones). A ellos habría que sumar la vulnerabilidad de parte de la clase media con limitado acceso a la protección social (CEPAL, 2019). La pobreza, desigualdad y escasez de recursos públicos, conforman el escenario de oportunidad para el clientelismo. En contextos de debilidad del vínculo programático, los grupos con menor nivel de renta estarán más dispuestos a cambiar sus preferencias políticas si reciben beneficios selectivos (Dixit y Longredan, 1996). Además, hay determinados elementos de la cultura política que inciden en la mayor predisposición de los latinoamericanos a aceptar la política clientelar como estrategia de movilización y representación. En sociedades de confianza generalizada, pluralismo, secularización y solidaridad, es más probable la existencia de una sociedad civil cohesionada más proclive a la cooperación que a la competición clientelar. Cuando los ciudadanos se interesan en los asuntos públicos, se asocian y participan, el sistema tiende a solucionar los problemas que afectan a toda la comunidad con políticas universales. Por el contrario, actitudes como el conservadurismo o el personalismo, restringen la confianza a grupos unidos por lazos de familia, amistad o el compadrazgo político (Putnam, 1994).

El paisaje actitudinal en América Latina identificado como propicio para la persistencia y adaptación del clientelismo arroja el siguiente balance:

La confianza interpersonal es baja en comparación con otras regiones del mundo (Botelho, Okado y Bonifácio, 2020). Según el Latino-barómetro, en 2020 solo el 12,8% de los latinoamericanos confiaba en la mayoría de las personas. Brasil y Venezuela presentaban los valores más bajos, con 4,7% y 5,2% de confianza interpersonal, frente al 21,1% de Uruguay. La confianza en el Legislativo y Ejecutivo es también baja. Un escaso 5,2% de los entrevistados confiaba mucho en el Congreso, que sumados a aquellos que confiaban algo en los Legislativos alcanzaban el 20,5%. Con respecto al Ejecutivo, el promedio regional de plena confianza era algo mayor, llegando al 10,6%, aunque la variación entre países es significativa: del 1,5% en Ecuador al 47,2% en El Salvador. El

respaldo al papel prebendalista de las autoridades impera en la región. Así, el 52,5% de los latinoamericanos entrevistados consideraba que el gobierno debe dar dinero, alimentos o trabajo a los más pobres, en comparación al 27,9% que prefería generalizar el acceso universal a los servicios públicos. El apoyo a este tipo de Estado que distribuye bienes selectivos alcanzaba el 70% en la República Dominicana. Otra actitud reveladora es la aceptación del autoritarismo. Los datos del Latinobarómetro de 2020 revelaban que un tercio del universo encuestado (33,2%) apoyaría a un gobierno militar si la situación se pusiera muy difícil. En Paraguay y Perú, esta preferencia superaba la mitad de los entrevistados, con el 51,1% y el 50,1%, respectivamente, mientras que en Costa Rica era del 10,5%. El 54,6% estaba muy de acuerdo o de acuerdo con la posibilidad de que un gobierno no democrático llegara al poder si resolviese los problemas. Ese contingente ascendía al 68% en la República Dominicana y al 32,7% en Chile.

Con respecto a la religión, el 52,5% dijo ser practicante, y solo el 11,1% no practicaba religión alguna, porcentaje que ascendía al 32,5% en Uruguay. Los salvadoreños encabezaban el listado con un 68,4% de practicantes, y los chilenos (35,4%) los que menos. Un tema que suscita reacciones conservadoras es la actitud frente a la inmigración. El 56,7% consideraba que la inmigración era perjudicial para ellos y sus familias. En Colombia, así lo pensaba el 79,7%, mientras que en Paraguay la cifra era del 31,4%. Por último, cabe mencionar la poca predisposición de la ciudadanía latinoamericana a participar en movilizaciones sociales. El Latinobarómetro de 2020 revelaba que el 58,7% de respondientes no asistiría a manifestaciones autorizadas bajo ninguna circunstancia. Los no interesados en protestar suponían el 78,4% en El Salvador y el 34,2% en Paraguay. Con un porcentaje de desinterés del 38,4%, los chilenos, sin embargo, iniciaron un ciclo de protestas que conduciría a la Asamblea Constituyente de 2021.

3.2. Clientes ricos pero pobres en votos

En los niveles altos de renta, el Estado establece una relación particularizada con estos otros clientes que obtienen beneficios ajenos al interés general. Los clanes nicaragüenses de los Sacasa, Lacayo, Carde-

nal o Cuadra son ejemplo de élites extractivas que acceden a las débiles instituciones para hacerlas favorables a sus intereses y bloquear la redistribución (Acemoglu y Robinson, 2012). El principal instrumento para ello es la política fiscal. El peso de los impuestos en América Latina es de 13 puntos menos que la media de la OCDE (34,4% del PIB) y casi la mitad con respecto a la zona euro (41,5% del PIB). Las diferencias son notables. Mientras que Guatemala y Dominicana recaudan el 12,6% y el 14,1% de su PIB, Argentina y Brasil ingresan el 32,2% y el 33,4% (OCDE, 2017). Esta política fiscal tiene además escaso impacto en la reducción de la desigualdad y su naturaleza regresiva afecta a la calidad democrática. Mientras que en los países de la OCDE las transferencias, el impuesto de la renta y las cotizaciones disminuyen la pobreza en un 36%, en América Latina estos instrumentos solo logran reducirla en un 6%. Incluso, en países como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana y El Salvador, la carga impositiva no solo no redistribuye, sino que empobrece aún más a la ciudadanía (Lustig, 2017).

El informe de OXFAM “Democracias capturadas” (Cañete, 2018), identificaba once mecanismos utilizados por las élites latinoamericanas para mantener sus privilegios. El primero de ellos es la campaña en los medios de comunicación. Un latifundio mediático controla la agenda y construcción de la opinión pública, promoviendo la privatización, el miedo a la desinversión y sobredimensionando las acusaciones de despilfarro (Cuevas y Mora, 2016). Tal es el caso de los chilenos Mercurio y COPESA, en su cruzada contra el proceso constituyente de 2021. El segundo de los mecanismos son las puertas giratorias que desdibujan los conflictos de intereses, como en El Salvador, donde los ejecutivos de las administradoras de fondos de pensiones ocupan los puestos públicos encargados de su regulación, o los grandes propietarios de clínicas privadas, titulares de la cartera de Salud Pública en República Dominicana. Los protocolos extraordinarios para saltarse el procedimiento deliberativo son el tercer mecanismo: decretos-ley, de urgencia y adendas, son vías para imponer, desviar o saquear lo público, favoreciendo a ciertas empresas, como a la constructora Odebrecht. Otro mecanismo es la entrada en el sistema político a través del financiamiento partidario o creando partidos para la defensa de sus intereses. Así ocurría en la ya extinta Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado de la

República Dominicana, adjudicando obras públicas a los financiadores del oficialismo (Benito, 2022:19).

La opacidad de los lobbies, el “velo técnico” que evita la discusión política de los programas y la restricción de la participación ciudadana, son también dispositivos para evitar el debate público. Las exenciones fiscales representan en la región entre el 14 y el 24% de la recaudación efectiva, superando incluso el 5% del PIB en Costa Rica, Honduras o la República Dominicana (CEPAL/OXFAM, 2019). En este país, las exoneraciones, decididas fuera del Ministerio de Finanzas, alcanzaron los 720 millones de dólares en 2014. Una cantidad que hubiera permitido aumentar en un 70% el presupuesto dominicano de salud (Cañete, 2015:65). Otra vía utilizada por las élites latinoamericanas es la judicialización de las decisiones de política pública en los altos tribunales. Por esta vía, las élites guatemaltecas dilataron la reforma tributaria en la Corte Constitucional durante décadas. También lo hacían promoviendo protestas ciudadanas para defender medidas que afectaban a sus intereses, como las movilizaciones de 2016 en contra de impuesto a las herencias en Ecuador (Cañete, 2018:33). Los sobornos y los paraísos fiscales son los últimos mecanismos para condicionar y boicotear la tributación redistributiva. El escándalo de los *Pandora Papers* de 2021 desvelaba que tres presidentes latinoamericanos —el dominicano Luis Abinader, el chileno Sebastián Piñera y el ecuatoriano Guillermo Lasso— y 11 ex-presidentes, ocultaban recursos en el extranjero para evadir la tributación nacional.

4. EFECTOS DEL CLIENTELISMO

“El clientelismo político ralentiza el desarrollo económico, vicia la democracia y permite a los dictadores mantenerse en el poder más de lo que lo harían utilizando otras vías”. De esta forma, sentenciaba Stokes (2007:1) los efectos perversos que la asignación selectiva de bienes provoca en la gobernanza:

- 1) desalienta la redistribución, fortaleciendo el interés de los actores en el mantenimiento de la pobreza y la dependencia de los electores;

2) socava la igualdad del voto, permitiendo que unos lo utilicen para comunicar sus preferencias de política, mientras que otros votantes lo usen como pago por prebendas;

3) y asfixia a la competencia política, desalentando a aquellos que quisieran votar en contra del régimen, por temor a represalias en la provisión de los bienes públicos.

La perpetuación del *orteguismo* postrevolucionario ejemplifica los extremos autocráticos de este itinerario de consecuencias del uso clientelar del gasto público. Nicaragua sigue siendo uno de los países menos desarrollados de América Latina. La amplia red clientelar tejida para la asignación de subsidios a través de los Consejos de Poder Ciudadano y los Gabinetes de Familia ayudó a sostener la gobernabilidad previa al estallido social de 2018 (Martí y Jarquí, 2021). Con la cooptación de la oposición a cambio de impunidad (2007-2018) y el encarcelamiento de opositores (2018-2022), la asignación autoritaria de la asistencia social —dictaduras que dan de comer— ha servido a la familia gobernante de mecanismo de control para la consolidación de su proyecto dinástico.

El clientelismo subvierte la democracia y el desarrollo, reduce el suministro de bienes públicos, alienta la corrupción y debilita el Estado de Derecho (Lo Blue, Sen y Lindberg, 2021; Hicken, 2011). A continuación, se presenta el diagnóstico de tales resultados en las instituciones y actores que demandan, formulan e implementan los objetivos colectivos de una sociedad:

4.1. Efectos en la dimensión ‘policy’ del sistema político: reducción de la cobertura y calidad de los sistemas de bienestar

La asignación selectiva es más rentable electoralmente que la provisión universal del bienestar, ya que en esta última el beneficio en votos movilizados es menor que el coste del gasto público universal. Ante la escasez de recursos y la posibilidad de identificar beneficiarios, los decisores de política tienden hacia una intervención individualizada o de beneficios de club. En América Latina, la intervención social tiene su origen en los años 20 del siglo pasado, cuando Argentina y Brasil, pusieron en marcha los primeros sistemas de se-

guridad social. Estos protoestados de bienestar diferían en alcance y desmercantilización. Por un lado, el “universalismo estratificado” de Uruguay, Argentina y Chile, con políticas de bienestar amplias pero ligadas al mercado de trabajo. Por otro lado, los regímenes “duales” de Brasil y México, de vocación universalista estratificada urbana y exclusión rural, y países con modelos “excluyentes” por su escasa intervención, como República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador (Filgueira, 1998). Con el giro a la izquierda de los 2000, comenzaría un retorno al Estado para subvertir el fracaso de la inclusión liderada por el mercado y las políticas sectoriales neoliberales que no alteraban la desigualdad. Las lógicas de actuación fueron muy distintas: mientras unos optaron por una ruptura radical que incluía una refundación del Estado (Bolivia, Ecuador y Venezuela), otros elegían una estrategia de cambio gradual (Stoessel, 2014).

Esta vuelta al Estado se tradujo en una apuesta por garantizar un mínimo de subsistencia a través de programas de transferencias condicionadas (PTC). Los subsidios focalizados se extendieron rápidamente y se sumaron a los truncados estados de bienestar de base productivista, informal y familiarista. En 2002, cerca de 29 millones de latinoamericanos eran beneficiarios de algún PTC y en 2015, esta cifra superaba los 132 millones de personas (CEPAL, 2002). La literatura ha evidenciado el peligro de la utilización partidista de las transferencias monetarias en países emergentes (Benito, 2019; Weitz-Shapiro 2006; Calvo y Murillo, 2004), su impronta populista, e institucionalización de la desigualdad (Hevia, 2010; Takahashi, 2007). Desde la implantación de los PTC, con programas como “Bolsa Familia” en Brasil y “Progresas” en México, el 40% de los hogares latinoamericanos ha ascendido a la “clase de los vulnerables”. Este grupo, tiene una probabilidad alta de vivir episodios de pobreza en el futuro y no está protegido frente a los ciclos económicos o los riesgos comunes de la vida y depende de arreglos familiares para su bienestar (Gough y Geof, 2004; Martínez, 2007). A las críticas por la eficacia relativa de los PTC se suman aquellas que denuncian que la personalización de su concesión inhibe la acción colectiva, refuerza los roles de género (Cibecchi, 2008) y el estigma del “mal pobre” (Baraibar, 2015). Su condicionali-

dad traslada la responsabilidad al propio ciudadano, desconectándola de las desigualdades estructurales, la fiscalidad regresiva y la captura del Estado. Este proceso de asistencialización de la política social, alejado del modelo universalista redistributivo basado en derechos, ha fragmentado el sistema de bienestar latinoamericano, convirtiéndolo en residual (Lavinás, 2013). Así, en 2020, solo el 48,4% estaba cubierto por sistemas previsionales frente a la maternidad, el desempleo, la enfermedad o los accidentes (OIT, 2021:36). En el Cono Sur, este porcentaje alcanzaba el 62,5%, mientras que en Centroamérica sólo estaba cubierto el 40% de la población y el 26,6% en los países andinos. Para enfrentar estas deficiencias, todos los países de América Latina tendrán que expandir sus capacidades fiscales para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 (Objetivo 10, Meta 4) en materia de protección social y lograr mayor igualdad.

4.2. Efectos en la dimensión ‘politics’ del sistema político: arraigo de una cultura de indulgencia entre representantes y representados, y tolerancia ciudadana hacia ella

Con respecto al juego cotidiano de los actores por conquistar poder e influencia, el clientelismo profundiza la asimetría en la interacción con la ciudadanía. Los políticos tienden a apoyarse en las autoridades policiales para acomodar selectivamente la aplicación de las normas a favor de grupos específicos de votantes, haciendo uso de la condescendencia arbitraria a su voluntad, tolerada por los ciudadanos por la promesa del beneficio clientelar (Holland, 2017). Aunque el clientelismo no requiere de la ilegalidad para su existencia, ambos fenómenos tienden a caminar juntos, ya que para sufragar la maquinaria clientelar es probable que los políticos acudan a la corrupción (Máiz, 2003). Como muestra la tabla 2, los sistemas de partidos con mayor institucionalización del vínculo programático lideran la escala de menor percepción de corrupción (Uruguay, Chile y Costa Rica). Por el contrario, los países donde es frecuente el prebendalismo público, se ubican en los últimos puestos (Venezuela, Nicaragua, Honduras y Paraguay).

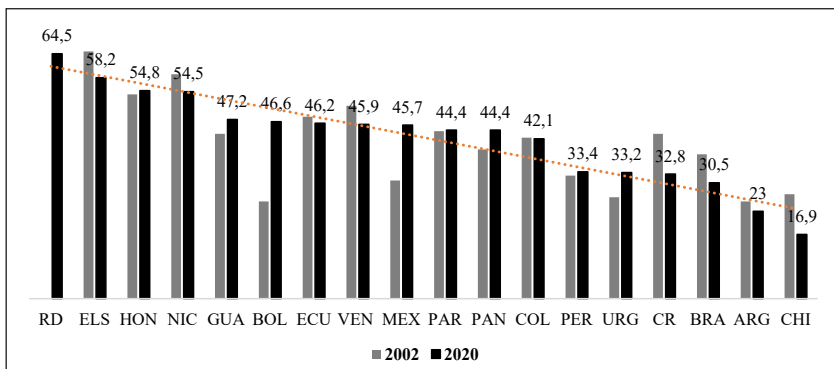
Tabla 2. Índice de Percepción de la Corrupción, 2021

	Puntuación/100	Puesto/184	Var.
Uruguay	73	18	2
Chile	67	27	0
Costa Rica	58	39	1
Cuba	46	64	-1
Colombia	39	87	0
Brasil	38	96	0
Argentina	38	96	-4
Panamá	36	105	1
Ecuador	36	105	-3
Perú	36	105	-2
El Salvador	34	115	-1
México	31	124	0
Guatemala	31	128	0
República Dominicana	30	128	2
Bolivia	30	128	2
Paraguay	30	128	2
Honduras	23	157	-1
Nicaragua	20	164	-2
Venezuela	14	177	-1

Fuente: Transparency International, 2022.

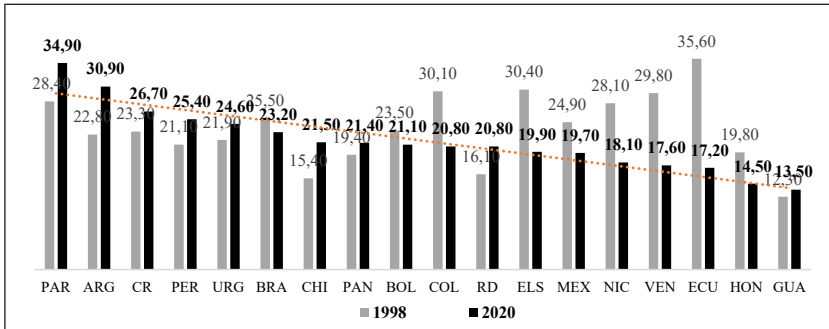
El gráfico 4 muestra la evolución en la tolerancia ciudadana, que va desde la aceptación mayoritaria de los dominicanos (64,5%), que sobrellevan la corrupción si resulta eficaz en la gestión gubernamental, al rechazo enérgico de los chilenos (16,9%). La indulgencia condescendiente, la corrupción de los políticos y la tolerancia hacia ella, lesionan el Estado de Derecho y la calidad de la gobernanza en la región.

Gráfico 4. Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción, siempre que se solucionen los problemas del país, 2002-2020



Leyenda: muy de acuerdo + de acuerdo. Fuente: Latinobarómetro, 2020.

Además de tolerar la corrupción, algunos ciudadanos se benefician de ella. En 2020, el 34,9% de entrevistados en Paraguay reconocieron disfrutar de un subsidio social que no les correspondía, frente al 13,5% de Guatemala. Esto reduce la efectividad de las políticas, ya que acaban siendo recibidas por personas ajenas a las destinatarias de los programas. En el caso de los PTC, el Banco Interamericano de Desarrollo alertaba de la baja incidencia absoluta y elevada tasa de filtración del dominicano programa “Solidaridad”. En 2010 el 46,8% de los receptores de la “Tarjeta Solidaridad” no calificaba como pobre, mientras que el 52,5% de los indigentes dominicanos no recibía asignación monetaria alguna (Carrasco et al., 2016:31). El gráfico 5 revela que en la mitad de los países de la región ha habido un aumento de beneficiarios indebidos en los últimos 20 años. En el otro extremo, Ecuador destaca por su reducción significativa, pasando de un 35,6% en 1998 a un 17,2% de asignaciones indebidas en 2020.

Gráfico 5. Se benefició de un subsidio estatal que no le correspondía (%)

Fuente: Latinobarómetro, 2020.

4.3. Efectos en la dimensión ‘polity’ del sistema político: retraso en la profesionalización de la Administración Pública

Con respecto a las estructuras de poder, el clientelismo demora la construcción de una burocracia impersonal con reglas definidas. La Administración es un actor del control de poderes ya que ejerce labores de fiscalización. Su actividad está sometida al principio de legalidad y ha de servir a los intereses generales con imparcialidad y neutralidad. Cuanto mayor sea su profesionalización, menor será la probabilidad de que las intenciones clientelares encuentren apoyo en la Administración para su satisfacción. La literatura sobre la burocratización en democracias emergentes ha demostrado la correlación entre profesionalización de la gestión administrativa y calidad de la gobernanza (Oliveros y Schuster, 2018). El informe “Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe” de 2020, alertaba del apremiante desafío de la profesionalización del servicio civil. Además de la poca relevancia de los procesos meritocráticos, la escasa cualificación y el nombramiento gerencial en función de las afinidades políticas, permiten a los partidos seguir utilizando la Administración para construir redes clientelares con fines electoralistas (OCDE, 2020:25). A pesar del consenso —expresado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003—, los partidos son los principales actores de veto interesados en mantener el statu quo. En el 66% de los países de la región se accede a través de

un examen competitivo, aunque su utilización es muy desigual (OCDE, 2020). Mientras que, en Uruguay las contrataciones de personal son gestionadas por el programa estatal “Uruguay Concursa” desde 2005, en la República Dominicana solo el 0,045% (217 personas) de los 479.400 funcionarios de la Administración central accedieron por la vía del concurso en el periodo 2004-2012 (Benito y Mateos, 2021). Algunos países siguen manteniendo un alto porcentaje de empleados no permanentes, como Chile (57%), Perú (40%) y Argentina (34%), lo que permite seguir utilizando el patronazgo como una herramienta de movilización electoral.

La pandemia de la COVID-19 amplió las oportunidades del clientelismo. La necesidad de construir hospitales abrió la puerta a las licitaciones de urgencia, el tráfico de influencias y la corrupción. Durante este periodo, fueron numerosas las denuncias de favoritismo en la vacunación y de amiguismo en la compra de suministros. La emergencia sanitaria estimuló aún más la competición por conquistar ventajas particulares por encima de la cooperación que demandaba esta situación extraordinaria. Así lo declaraba Transparencia Internacional (2022), quien advertía de que la COVID-19 no era sólo una crisis sanitaria y económica, sino una crisis de corrupción. La falta de transparencia fue aprovechada por las administraciones corruptas para desviar fondos tan necesarios para los sistemas sanitarios. La pandemia ha puesto en evidencia las enormes grietas en las instituciones democráticas, ya que los actores a menudo persiguieron sus propios intereses en lugar de los más generales, poniendo en peligro una recuperación justa y equitativa para todos.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. Nueva York: Crown.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Álvarez, S. (2008). “América Latina: economía, estado y sociedad en el siglo XXI”. *HAOL*, 16, 65-73.
- Ames, B. (1995). “Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: Bases of voting in the Brazilian Congress”. *Journal of Politics*, 57 (2), 324-343.

- Auyero, J. (1997). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Baraibar, X. (2015). “Lo que nos dejó el tiempo. Política asistencial e integración social”. *Revista de Políticas Públicas*, 19, 133-144.
- Bárcena, A. (25 de enero, 2022). Comunicado de prensa. En <https://www.cepal.org/es/comunicados/>
- Benito, A.B. (2015). *Clientelismo en democracia: factores explicativos de la política particularista en la República Dominicana 1996-2010* [Tesis doctoral, USAL].
- Benito, A.B. (2017). “La representación no programática. Política particularista en democracias contemporáneas”. En L. Rodríguez (Ed.), *Percepciones y actores de la representación en América Latina* (107-130). Barcelona: Huygens.
- Benito, A.B. (2019). “Pobres y electores. Universalidad y focalización de la política social en República Dominicana”. *Revista Internacional de Sociología*, 77 (3), 34.
- Benito, A.B. (2022). “Importancia de las carteras ministeriales en escenarios presidencialistas dominantes. Apuntes sobre el caso dominicano 2012-2020”. *Política y Gobierno*, 29 (1), 1534.
- Benito, A.B. y Mateos, A. (2021). “Determinantes de la percepción de corrupción legislativa en América Latina”. *Revista de Estudios Políticos*, 192, 221-252.
- Botelho, J.C.A. y Silva, R.R. (2021). “Presidential powers in Latin America beyond constitutions”. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 50 (1), 28-39.
- Botelho, J.C.A., Okado, L.T.A. y Bonifácio, R. (2020). “O declínio da democracia na América Latina: diagnóstico e fatores explicativos”. *Revista de Estudos Sociais*, 74, 41-57.
- Calvo, E. y Murillo, M. (2004). “Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market”. *American Journal of Political Science*, 48 (4), 742-757.
- Cañete, R. (2015). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Lima: OXFAM.
- Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Resumen Ejecutivo, OXFAM.
- Carrasco, H., García, E., Parodi, S. y Vásquez, M. (2016). ¿Cómo se redistribuyen los recursos públicos en República Dominicana? Washington: BID.
- CEPAL (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago de Chile.
- Cibecchi, C. (2008). “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres?”. *Aportes Andinos*, 21, 1-16.
- Corzo, S. (2002). “El clientelismo político como intercambio”. *Working Papers*, 206, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Cuevas, R. y Mora, A. (2016). *Latifundio mediático y resistencias sociales en América Latina*. Costa Rica: UNED.

- Dixit, A. y Londregan, J. (1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics". *The Journal of Politics*, 58 (4), 1132-1155.
- Filgueira, F. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada". *Ciudadanía y Política Social*, 1, 71-116.
- Fleury, S. (1999). "Reforma del Estado en América Latina". *Nueva Sociedad*, 160, 58-80.
- Frías, P. (2010). *Papel de los sindicatos y la negociación colectiva y su impacto en la eficiencia y la equidad del mercado de trabajo*. Santiago: CEPAL.
- Gordón, J. (2020). "El clientelismo político en el Ecuador, un abordaje conceptual desde el esquema constitucional". *Rehuso*, 5 (2), 136-152.
- Gough, I. y Geof, W. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: University Press.
- Hevia, F. (2010). "Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progreso/Oportunidades en Veracruz". *Desacatos*, 34, 119-132.
- Hicken, A. (2011). "Clientelism". *Annual Review of Political Science*, 14: 289-310.
- Holland, A. (2017). *Forbearance as distribution: the politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Hopkin, J. (14-16 de marzo, 2002). *The emergence and convergence of the cartel party: parties, state, and economy in Southern Europe* [Comunicación en congreso]. Conference of Europeanists, Chicago.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (Eds.) (2007). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: University Press.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2012). "Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción". *Documentos de Trabajo*, 11, USAL.
- Kitschelt, H., Hawkins, K., Luna, J.P., Rosas, G. y Zechmeister, E. (2010). *Latin American party system*. Cambridge: University Press.
- Krehbiel, K. (2004). "Legislative organization". *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1), 113-128.
- LAPOP (2010). *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project*. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/2010-culturapolitica.pdf> (Consultado el 16-05-2022).
- Latinobarómetro (2022). En <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (Consultado el 03-05-2022).
- Lavinas, L. (2013). "Latin America anti-poverty schemes instead of social protection". *Working Paper Series*, 51, International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Lemarchand, R. y Legg, K. (1972). "Political clientelism and development". *Comparative Politics*, 4, 149-178.
- Lo Blue, M., Sen, K. y Lindberg, S. (2021). "Clientelism, public goods provision and governance". *Working Paper Series*, 125, University of Gothenburg.

- Lustig, N. (2017). "Impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y pobreza en América Latina". *El trimestre económico*, 84 (335), 493-568.
- Máiz, R. (2003). "Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político". *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1), 3-39.
- Martí, S. y Jarquí, M. (2021). "El precio de la perpetuación de Daniel Ortega". *Nueva Sociedad*, junio.
- Martínez, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: FC.
- Muñoz, J.M. (2011). "Cambio en el sistema electoral y personalismo de los diputados hondureños". *Boletín Datos de Opinión*, 30, PELA-USAL.
- Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y estados capturados. América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo.
- Nitcher, S. (2008). "Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot". *American Political Science Review*, 102 (1), 19-31.
- OCDE (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe*. París: OCDE.
- OCDE (2022). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Estadísticas. Disponible en: <https://data.oecd.org/> (Consultado el 04-05-2022).
- OIT (2021). "Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: avances y retrocesos ante la pandemia". *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica, octubre.
- OIT (2022). Organización Internacional del Trabajo. ILOSTAT. Disponible en: <https://ilostat.ilo.org/topics/union-membership/>.
- Oliveros, V. y Schuster, C. (2018). "Merit, tenure and bureaucratic behavior: evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic". *Comparative Political Studies*, 51 (6), 759-792.
- Papakostas, A. (2001). "Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of Swedish and Greek sequence of development". En S. Piattoni (Ed.), *Clientelism, interests, and democratic representation* (31-53). Cambridge: University Press.
- PELA (2012). *Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas*. Manuel Alcántara (Dir.), USAL. Disponible en: <http://americano.usal.es/oir/elites/> (Consultado el 23-12-2021).
- Piattoni, S. (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: University Press.
- Putnam, R. (1994). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: University Press.
- REDH (2021). *Observaciones temáticas: elecciones primarias 2021*. Red por la Equidad Democrática en Honduras.
- Rosas, G. y Hawkins, K. (2008). "Turncoats, true believers, and turnout: machine politics in the absence of vote monitoring". *Working Paper*, Washington University.
- Rouquié, A. (1984). *El Estado militar en América Latina*. Buenos Aires: Emecé.

- Serna, M. y Bottinelli, E. (2018). *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO-OXFAM.
- Shefter, M. (1994). *Political parties and the state: the American historical experience*. Princeton: University Press.
- Stoessel, S. (2014). "Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI". *Polis*, 13 (39), 123-139.
- Stokes, S. (2007). "Political clientelism". En C. Boix y S. Stokes (Eds.), *The Oxford handbook of comparative politics* (499-521). Oxford: University Press.
- Takahashi, Y. (2007). *The political economy of targeted poverty alleviation: distributive politics, electoral cycles, and Progres-Oportunidades in Mexico* [Comunicación en congreso]. XXVII LASA Congress, Montreal.
- Transparency International (2022). Índice de Percepción de la Corrupción. En <https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/> (Consultado el 14-04-2022).
- V-DEM Project (2022). *Dataset v8. Varieties of Democracy (V-DEM) Project*. En <https://doi.org/10.23696/vdemcy18>.
- Weitz-Shapiro, R. (2006). "Partisanship protest. The politics of workfare distribution in Argentina". *Latin American Research Review*, 41 (3), 122-147.

POPULISMOS DEL SIGLO XXI¹

Carlos de la Torre

*Centro de Estudios Latinoamericanos,
Universidad de Florida, Estados Unidos*

Treethep Srisa-nga

*Departamento de Ciencia Política,
Universidad de Florida, Estados Unidos*

1. INTRODUCCIÓN

Cuando lo han permitido los militares, populistas de todas las ideologías han gobernado en América Latina desde las décadas de 1930 y 1940 hasta el presente. Bajo su liderazgo incorporaron por primera vez a los ciudadanos excluidos a la comunidad política. Los populistas lucharon contra el fraude electoral, expandieron el derecho al voto y utilizaron las elecciones para destituir a las élites tradicionales. Además, adoptaron diferentes políticas económicas. Algunos instauraron clivajes e identidades políticas duraderas. Los argentinos todavía están polarizados entre peronistas y antiperonistas, y los venezolanos entre simpatizantes y opositores de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. Ser peronista o chavista se ha convertido en una identidad política y una forma de entender la misma como confrontaciones antagónicas entre dos campos. Algunos movimientos populistas como, por ejemplo, el peronismo, que organizaron a sus seguidores en partidos y sindicatos persistieron por décadas. Otros desaparecieron tras la muerte de su líder. Es el caso de José María Velasco Ibarra (1934-35, 1944-47, 1952-56, 1960-61, 1968-72), quien a pesar de asumir la presidencia de Ecuador en cinco ocasiones, no creó ningún partido u organizaciones en la sociedad civil, y su movimiento se desintegró después de su muerte. Dentro de este contexto, el capítulo compara los gobiernos populistas de izquierda de Hugo Chávez, Evo Morales, y Rafael Correa con la primera campaña electoral y el gobierno del populista de derecha Jair Bolsonaro en Brasil. Todos

¹ Este capítulo fue redactado antes de las elecciones de Brasil de 2022.

estos presidentes llegaron al poder después de lo que se percibieran crisis políticas, sociales o económicas agudas, y se dieran movilizaciones masivas. Mientras que los populistas de izquierda surgieron tras las insurrecciones antineoliberales, Bolsonaro ganó las elecciones presidenciales en 2018 luego de las manifestaciones contra la corrupción de los políticos brasileños. Mientras los populistas de izquierda politizaron las exclusiones neoliberales, el movimiento de Bolsonaro fue una reacción contra la corrupción, el aumento de la inseguridad ciudadana, una profunda crisis económica, y las políticas de inclusión multicultural limitadas en Brasil a la comunidad LGTBQ, los indígenas, afrodescendientes y las mujeres. Bolsonaro logró sostener una coalición de militares que son su principal base institucional de apoyo, iglesias y congregaciones religiosas conservadoras que desafiaban el matrimonio igualitario, las ideologías de género, el aborto y sectores de clase media que detestaban al Partido de los Trabajadores. Mientras que los populistas de izquierda utilizaron el Estado para dismantelar algunas políticas neoliberales, redistribuir el ingreso, y aliviar la pobreza, Bolsonaro es un neoliberal extremo que se opone a las regulaciones ambientales. A diferencia de Chávez y Morales, que experimentaron con la democracia participativa a nivel local, Bolsonaro siente nostalgia por la dictadura. Chávez y sus homólogos concentraron el poder en el ejecutivo, controlaron el sistema legal para castigar a los críticos, hicieron guerra a los medios, regularon las ONG, y crearon movimientos sociales desde el Estado. Bolsonaro, por su parte, erosionó la democracia desde el poder. Su gobierno revirtió las políticas de inclusión multicultural destinadas para las poblaciones vulnerables como los indígenas de la selva amazónica, los afrobrasileños, y las comunidades LGTBQ. Además, entre sus varios intentos de militarizar Brasil, ha nombrado ministros a varios oficiales de las fuerzas armadas. Este capítulo inicia analizando las crisis que precedieron a los gobiernos populistas, para después discutir los vínculos a través de los cuales se ligan los líderes con sus seguidores. La tercera sección estudia las imágenes de raza y género que se utilizan para caracterizar al pueblo, las élites y a los líderes. La última parte discute las relaciones entre populismo, inclusión y autoritarismo. Tomando como base la evidencia histórica, este texto sostiene que los populismos en el poder minaron las bases institucionales que permiten que los ciudadanos se organicen autónomamente en la sociedad civil y que puedan expresar sus opiniones en la esfera pública. Si bien los populistas de izquierda promo-

vieron la inclusión político-social, tal proceso procedió bajo la condición de que los ciudadanos se rindieran ante la sabiduría magnánima del líder.

2. LAS CRISIS

Los populistas de izquierda surgieron como resultado de movimientos de resistencia en contra del neoliberalismo. El 27 de febrero de 1989, el Caracazo venezolano —una insurrección masiva contra el alza en el precio de la gasolina— fue brutalmente reprimido. Con al menos 400 muertes, la legitimidad del sistema bipartidista de Venezuela se socavó y finalmente se destruyó. Los dos partidos políticos dominantes —Acción Democrática (AD) y el Partido Socialcristiano (COPEI)— llegaron a ser percibidos como partidos de cartel cerrados que no sólo monopolizaban la arena política sino también llevaban el país al declive económico y al empobrecimiento de las clases media y trabajadora (López Maya y Panzarelli, 2013). En Ecuador entre 1997 y 2005, los tres presidentes electos —Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad, y Lucio Gutiérrez— no completaron sus mandatos (de la Torre, 2010:177-180). Igualmente, Bolivia atravesó un ciclo de protestas y agitación política que resultó en el colapso tanto del sistema de partidos políticos establecido en 1985 como del modelo económico neoliberal (Crabtree, 2013). El segundo factor en el auge del populismo de izquierda se puede encontrar en la percepción de que los políticos y las élites neoliberales habían entregado la soberanía nacional al FMI, el Banco Mundial, y el gobierno de EE. UU. Por ejemplo, al tratar de detener la hiperinflación en 2000, Ecuador renunció a su moneda nacional, el Sucre, por el dólar estadounidense, mientras que el gobierno del presidente Jamil Mahuad comprometió la soberanía nacional al permitir que los EE. UU. estableciera una base militar para monitorear el narcotráfico en el océano Pacífico. Bolivia sufrió conflictos sociales y abusos de los derechos humanos después de que los militares adoptaran, aunque sin éxito, las políticas de erradicación forzosa de la producción de hoja de coca sugeridas por los EE. UU.

Como consecuencia, estas tres naciones sufrieron grandes crisis de representación política en términos de legitimidad de las instituciones democráticas. Los partidos políticos fueron percibidos como instru-

mentos controlados por las élites locales y extranjeras que implementaron políticas neoliberales que aumentaron la desigualdad social.

La principal innovación de los populistas de izquierda fue su llamado al papel revolucionario del poder constituyente. Chávez, Morales, y Correa fueron elegidos con la promesa de convocar asambleas constituyentes encargadas de redactar nuevas constituciones. El proceso de elaboración de las nuevas constituciones fue participativo e involucró los aportes y propuestas de los movimientos sociales y ciudadanos comunes. Además, las nuevas constituciones de Venezuela, Bolivia, y Ecuador fueron aprobadas en referéndums. Estas constituciones establecieron un tipo diferente de democracia, basada no sólo en las elecciones sino también en un nuevo orden constitucional que centraliza el poder en manos del presidente. Las movilizaciones mayoritarias dirigidas por un líder personalista prevalecieron sobre el sistema de controles y equilibrios y el respeto por los derechos civiles básicos inherentes a la democracia liberal moderna. Los mecanismos de *accountability* horizontal por parte de otras ramas del gobierno y una prensa independiente fueron suplantados por una variante de responsabilidad vertical que implica elecciones frecuentes, referéndums y plebiscitos (de la Torre y Arnson, 2013:10).

Tras la severa crisis económica, los escándalos de corrupción masiva de la clase política, y la crisis de inseguridad que corroían la legitimidad del régimen, Jair Bolsonaro fue electo (Hunter y Power, 2019; Prutsch, 2021). Durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) —popularmente conocido como Lula— Brasil logró altos niveles de crecimiento económico, y sus políticas sociales tuvieron éxito en reducir la pobreza y generar una nueva clase media. Sin embargo, el colapso de los precios de las materias primas a nivel mundial durante el segundo mandato de su sucesora Dilma Rousseff (2010-2016) llevó al país a la “peor recesión en la historia de Brasil. Durante los siguientes dos años, casi el 8 por ciento del PIB de Brasil, una suma casi igual al PIB de Perú se desvaneció en el aire” (Hunter y Powers, 2019: 71).

Aparte de la crisis económica, la clase política de Brasil se involucró en casos de corrupción masiva que resultaron en el encarcelamiento de los expresidentes Lula y Michel Temer. Uno de cada tres congresistas fue acusado o estaba bajo la investigación por haber recibido sobornos de

compañías constructoras y/o de la empresa petrolera estatal Petrobras. Además, los gobiernos de izquierda de Lula y Rousseff no consiguieron contener una ola de crímenes que convirtió a Brasil en una de las naciones más inseguras del mundo.

En 2013, los ciudadanos salieron a la calle para protestar contra la subida de los precios del transporte público, los malos servicios en las instituciones estatales, y la corrupción. Los manifestantes de clase media también dirigieron su rabia contra el Partido de los Trabajadores de Lula y Rousseff. Algunos expresaron nostalgia por las políticas de ley y orden de la dictadura militar (1964-85). Luego en 2016, hubo manifestaciones masivas que exigieron la destitución de Rousseff, y al mismo tiempo su partido las denunciaba como un golpe militar de derecha y movilizaba a sus seguidores. Al final, la presidenta Rousseff fue destituida del cargo en el mismo año. Su destitución, la corrupción masiva de los políticos, y los clamores por la seguridad ciudadana allanaron el camino para el triunfo electoral de un *outsider*. Jair Bolsonaro, quien sirvió muchos años en el Congreso, contaba con el apoyo de una alianza de pentecostales, otros cristianos fundamentalistas y católicos de derecha (Oulalou, 2019). Ganó la presidencia usando tropos misóginos y antidemocráticos. Por ejemplo, cuando emitió su voto para destituir a la presidenta Rousseff, que había sido torturada por los militares durante la dictadura, Bolsonaro dedicó su voto a sus torturadores.

3. ¿CÓMO SE LIGAN LOS LÍDERES CON SUS BASES?: CARISMA, ORGANIZACIONES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

3.1. *El carisma*

A diferencia de los líderes burocráticos racionales cuya legitimidad se encuentra en su cargo, “el portador del carisma disfruta en virtud de una supuesta misión encarnada en su persona” (Weber, 1978: 1117). Los líderes carismáticos se convierten en arquetipos morales, figuras ejemplares a las que se debe seguir (Zúquete, 2009). Según Weber, los líderes tienen que demostrar su carisma “ante los ojos de sus adherentes” (We-

ber, 1978: 1112). Haber realizado un acto heroico a menudo demuestra su carisma. Chávez, por ejemplo, encabezó un intento fallido de golpe de estado en 1992 contra el presidente Carlos Andrés Pérez. Tras fallar, dijo dos frases que quedaron grabadas en la mente de los venezolanos: “Yo asumo la responsabilidad” y hemos fallado “por ahora”. En su biografía de Hugo Chávez, los periodistas Cristina Marcano y Alberto Barrera Tyszka (2006: 75) explicaron la novedad de sus palabras. “El primero es una rareza en un país donde no parece haber un solo político que asuma responsabilidades”. El segundo sonaba como una amenaza o “un final de película de suspenso”. Chávez, el oficial que lideró un golpe fallido, se convirtió en el símbolo de la resistencia democrática contra un sistema político neoliberal y corrupto. Su boina roja militar se transformó en un ícono de desafío contra una democracia fallida y cerrada, y muchos venezolanos comenzaron a usarla con orgullo.

Bolsonaro, por su parte, llegó a ser héroe y mártir tras haber sobrevivido a un intento de asesinato durante la campaña presidencial. En septiembre de 2018, fue apuñalado y tuvo que someterse a varias operaciones en la parte baja del estómago. Aprovechó este intento fallido de asesinato para presentar la imagen de un mártir dispuesto a dar su vida por una causa. Debido a su condición no pudo asistir a los debates con otros candidatos en los que se destruyeron la credibilidad entre sí. Mientras tanto, su base de apoyo cristiana oró por su pronta recuperación y los líderes religiosos afirmaron que Dios había protegido al salvador de Brasil. Ciertos medios también lo presentaron como el más auténtico candidato anti-Partido de los Trabajadores.

Los líderes carismáticos populistas afirman que, a pesar de tener orígenes plebeyos, superan obstáculos y se vuelven extraordinarios. A veces, sus afirmaciones de ser los más extraordinarios tienen más que una pizca de verdad. Evo Morales (2006-2019), por ejemplo, creció en la pobreza extrema en una comunidad indígena rural en Bolivia. Según sus propios relatos, de niño soñaba con montarse en un autobús como los que pasaban por su comunidad rural, y con tener el placer de comer naranjas y plátanos enteros y no sólo las cáscaras que los pasajeros tiraban fuera de los autobuses. Durante sus primeros meses como presidente se colocaron propagandas gigantescas con el lema “Evo soy Yo”. Según el sociólogo Fernando Mayorga (2009), tal mensaje significaba que el líder

podía ser cualquiera de nosotros. Sin embargo, Morales es excepcional porque es el primer indígena en ser presidente.

Los líderes carismáticos invocan mitos. La figura de Hugo Chávez simbolizó los mitos de Bolívar, el libertador de Venezuela y América Latina, y de Jesucristo, el Salvador. Su movimiento político, la nueva constitución y Venezuela fueron rebautizados como “bolivarianos”. Sus seguidores lo elevaron como el portador del proyecto de liberación nacional y continental que Bolívar había empezado. Chávez aseguró que estaba siguiendo los pasos del “verdadero Bolívar, el Bolívar del pueblo, el Bolívar revolucionario” (Torres, 2009: 246) e incluso cambió las viejas imágenes blanquecinas de las representaciones del libertador. De esta manera, el Bolívar de Chávez fue retratado con la piel morena similar a la de su devoto, a pesar de que el libertador provenía de una familia de dueños de esclavos. Para celebrar el décimo aniversario de su presidencia, Chávez visitó la tumba de Bolívar y afirmó: “Hace 10 años Bolívar hecho pueblo volvió con su espada redentora” (Lindhom y Zúquete, 2010: 24).

Weber (1978: 242) también sostuvo: “el reconocimiento por los sujetos a la autoridad es lo decisivo para la validez del carisma”. Los mítines de masas son los escenarios en los que el líder populista es reconocido y aclamado por sus seguidores. Con la repetición de canciones, lemas y pancartas, los mítines de masas tienen como objetivo fomentar identidades políticas o al menos diferenciar el grupo interno del grupo externo.

La estrategia que Rafael Correa utilizó durante su campaña en 2006 incluyó mítines en los que la gente común podía estar muy cerca del candidato y cantar con él las canciones revolucionarias de los años 1960 y 1970. Aunque su música era retro, la retórica política de Correa fue innovadora. A diferencia de los largos y aburridos discursos de sus rivales, Correa mezcló la música y los bailes con los discursos. Debido a su carrera profesional como profesor universitario de economía, sus primeros discursos de campaña se parecían a cátedras académicas que no lograron galvanizar a las multitudes. Pronto aprendió a dar discursos y hablar brevemente presentando una idea simple, luego se tocaba la música y Correa cantaba y bailaba las melodías de la campaña con la multitud. Cuando pa-

raba la música, Correa hablaba brevemente, y después seguían la música, los cantos y los bailes. Estas innovaciones permitieron la participación de la gente y trajeron sentimientos de que Correa y sus seguidores eran parte de un proyecto político común, llamado la “revolución ciudadana”, contra los partidos tradicionales. Fue una buena estrategia para los jóvenes que se aburrían escuchando los discursos, y para los espectadores de *YouTube* y TV que solo veían partes de sus mítines.

El amor es el vínculo entre el líder y los seguidores. Hugo Chávez siempre habló de cuánto amaba a su pueblo. En la campaña de 2009, que intentaba modificar la constitución con un referéndum que permitiera su reelección permanente, se dieron las siguientes razones para votar por la propuesta de Chávez: “porque Chávez nos ama, y amor con amor se paga; porque Chávez nos ama y por eso es incapaz de hacernos mal; porque Chávez y nosotros somos uno” (Torres, 2009: 231).

3.2. Vínculos organizacionales

La mayoría de los partidos políticos en América Latina dependen de agentes que intercambian votos por servicios como, por ejemplo, la pavimentación de calles o una nueva cancha de fútbol. Los intermediarios, por su parte, forman parte de redes más amplias y, a menudo, tienen vínculos con los partidos. Al igual que otros políticos latinoamericanos, los populistas canjean servicios por votos. Sin embargo, además de ofrecer recompensas materiales, los intercambios populistas van acompañados de un discurso que representa al pueblo como la esencia de la nación. Estos intercambios clientelistas se basan en etiquetas compartidas. Los intermediarios del partido deben actuar de acuerdo con las expectativas de sus electores. Les distribuyen los bienes a los clientes no como un soborno, sino como un regalo otorgado por su gran amor por el pueblo. Los intercambios populistas se basan también en las normas sociales. Los regalos tienen que aparecer como sinceros y no como meros instrumentos para conseguir votos.

A menudo, algunos populistas que no tienen partido o que pertenecen a los partidos débiles aprovechan las organizaciones religiosas para movilizar a sus seguidores. Los cristianos evangélicos, por ejemplo, apoyaron masi-

vamente a Bolsonaro (Oualalou, 2019). En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales brasileñas, Bolsonaro tuvo la suerte de que su rival fue Fernando Haddad del Partido de los Trabajadores. Este es un profesor universitario progresista y exministro de educación que trató de presentar varias directrices en las escuelas para impedir la homofobia. Los evangélicos, el cardenal ultraconservador Orani João Tempesta y Bolsonaro habían acusado a Haddad de intentar presentar un “*gay kit*” en las escuelas públicas para convertir a los niños a la homosexualidad. Además, Bolsonaro disfrutó de las poderosas redes de iglesias protestantes como la Iglesia Universal del Reino de Dios y la Asamblea de Dios con miles de seguidores, estaciones de radio y televisión, y miles de ministros que les dijeron a sus congregaciones que votaran por un cristiano que defendía los valores de la familia.

Una vez en el poder, los populistas crean organizaciones para movilizar a sus seguidores y enfrentar a sus enemigos en las calles. Chávez, por ejemplo, construyó organizaciones que promovieron la participación tanto a nivel nacional como local. En 2001, incentivó la fundación de círculos bolivarianos con la intención de promover el proceso revolucionario, estudiar la ideología bolivariano, hablar sobre los temas locales, y defender la revolución. En su apogeo, los círculos bolivarianos tenían aproximadamente 2,2 millones de miembros y jugaron un papel activo en las manifestaciones multitudinarias que rescataron al presidente Chávez después de que hubiera sido depuesto de su cargo en el golpe de abril de 2002 (Hawkins y Hansen, 2006). Desde 2005 se formaron los consejos comunales para involucrar a las comunidades en proyectos de infraestructura y renovación urbana. Basándose en la encuesta del Barómetro de las Américas de 2007, Kirk Hawkins (2010: 41) estimó que el 35,5 por ciento de la población adulta participaba en los consejos comunales, una cifra excepcionalmente alta de alrededor de 8 millones de participantes. Para los que participaban activamente en las diferentes instituciones chavistas, esto significó un sentido nuevo de dignidad e inclusión. Estas instituciones fortalecieron fuertes lealtades para Chávez que se transfirieron parcialmente a su sucesor, Nicolás Maduro.

3.3. Los medios de comunicación

Los populistas son innovadores mediáticos. En la década de 1940 utilizaban la radio, en la de 1990 la televisión, y en el siglo XXI las redes socia-

les. Hugo Chávez y Rafael Correa desarrollaron programas de televisión semanales en los que disertaban sobre sus proyectos y políticas gubernamentales, fijaban la agenda de noticias de la semana, y simultáneamente entretenían al público cantando y burlándose de sus enemigos políticos. Al mismo tiempo, entraron en guerra con los medios privados cerrando y censurando a los medios críticos. También fundaron o tomaron control de los medios estatales. En naciones sin tradición de medios públicos, estos funcionaron como herramientas de propaganda gubernamental. En muchos casos, aprobaron leyes y establecieron instituciones estatales para vigilar lo que podían publicar los medios privados y para castigar a los periodistas y a los dueños de medios que infringieran tales reglas. Como resultado, la prensa recurría a autocensurar sus publicaciones. Se deterioró, en consecuencia, la calidad de los debates en la esfera pública.

Respecto al uso de las redes, Chávez y Correa usaron *Twitter* para comunicarse directamente con sus seguidores y atacar a sus enemigos. Correa, por ejemplo, “a menudo usaba palabras mordaces para referirse a los periodistas críticos, llamándolos ‘cobardes’, ‘mentirosos’ y ‘corruptos’, cuestionando su experiencia, y recomendándoles a algunos reporteros tratamientos de salud mental” (Waisbord y Amado, 2017: 1338). En vez de utilizar *Twitter* como una forma de comunicación interactiva y horizontal, Correa, que era el usuario más interactivo entre los presidentes latinoamericanos, lo aprovechaba para responder a las solicitudes o preguntas, pero no para entablar diálogos (Waisbord y Amado, 2017: 1337).

Los seguidores de Bolsonaro, por su parte, utilizan la aplicación *WhatsApp*, que tiene alrededor de 120 millones de usuarios activos en Brasil, para movilizar seguidores y divulgar noticias falsas. En un contexto de desconfianza popular hacia los medios de comunicación tradicionales y las instituciones de la democracia representativa, utilizaron las redes sociales como una caja de resonancia. Entre los miles de noticias falsas escandalosas que se difundieron se encuentra esta: “El rival izquierdista de Bolsonaro, Fernando Haddad, planea firmar una orden ejecutiva que permitirá a que los hombres tengan sexo con los niños de 12 años”²

² Ver: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/25/brazil-president-jair-bolsonaro-whatsapp-fake-news>.

4. RAZA Y GÉNERO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PUEBLO Y SUS ENEMIGOS

Los populistas latinoamericanos construyeron al pueblo como mestizo, lo que significa que no solo tenía raíces étnicas mixtas, sino que también era un híbrido de las culturas europeas e indígenas. La noción de mestizaje era inclusiva en la medida que invitaba a que toda la población se convirtiera en ciudadanos nacionales. Pero al mismo tiempo fue un proyecto excluyente porque la construcción de nación y ciudadanía se desarrolló bajo la condición de abandonar las culturas indígenas. El mestizaje fue una forma de genocidio étnico-cultural que prometía inclusión, pero bajo la condición de renunciar a las lenguas y culturas indígenas y afrolatinoamericanas. Este proyecto de construcción de nación tenía como objetivo blanquear y occidentalizar progresivamente a la población.

Los movimientos sociales indígenas y afrodescendientes que surgieron en el último tercio del siglo XX exigieron una reconfiguración de los proyectos mestizos de ciudadanía de construcción de la nación. Los gobiernos populistas izquierdistas en Bolivia y Ecuador pasaron del mestizaje monocultural al multiculturalismo y al plurinacionalismo. Sin embargo, en un contexto en el que la economía de estos países dependía de la extracción de recursos naturales como la principal forma de los ingresos externos, estos gobiernos limitaron los derechos indígenas a la autonomía territorial. La razón es porque se encuentran ahí la mayoría de los recursos petrolíferos y minerales. La Constitución de 2009, redactada bajo la administración de Evo Morales, declaró a Bolivia como un país plurinacional y comunitario. La constitución distinguió “los derechos indígenas de otros derechos al vincularlos a un nuevo sujeto unitario descrito como los ‘pueblos originarios campesinos’” (Albro, 2013: 143). Además, equipara la autonomía con el autogobierno y reconoce las 36 lenguas indígenas como los idiomas oficiales del Estado. Reconoció también la democracia representativa, participativa, directa, y la democracia comunal indígena. Si bien los representantes indígenas fueron elegidos en los territorios indígenas, no fueron nombrados bajo las prácticas de la democracia comunal. Los representantes indígenas fueron elegidos a través de los mecanismos de la democracia representativa. Asimismo, el Estado restringió la imple-

mentación de los derechos colectivos al autogobierno del territorio cuando afirmó que la consulta para explotar los recursos naturales en los territorios indígenas no era vinculante. El gobierno de Morales vio “el control indígena sobre la extracción de recursos naturales como una amenaza a su poder” (Postero, 2015: 412).

La Constitución ecuatoriana de 2008 reconoció el plurinacionalismo pero “no se aceptó la representación especial de las nacionalidades indígenas más allá de la representación democrática regular” (Martínez Novo, 2014: 113). Se reconocieron los territorios indígenas, pero el proceso del establecimiento de estos territorios se volvió difícil de implementar. Si bien la constitución establecía que los pueblos indígenas debían ser consultados sobre la explotación de los recursos naturales ubicados en sus territorios, tal consulta no era vinculante.

En contradicción con la creencia de que las sociedades poscoloniales latinoamericanas estarían libres de racismo gracias al mestizaje, el color de la piel oscura de algunos líderes populistas produjo el rechazo de las élites blancas. Parte de la élite venezolana no mestiza sintió repugnancia por el cuerpo de Chávez y, sobre todo, por la visibilidad de sus partidarios pobres y no blancos. A Chávez le llamaron mono y se burlaron de la mala salud dental de los chavistas con memes sobre el cepillo de dientes boliviano para las personas que han perdido parte de sus dientes (Duno Gottberg, 2011:286-88). De manera similar, la *chompa* y el peinado de Evo Morales fueron desacreditados en los medios bolivianos como no aptos para un jefe de Estado.

Como en un juego de imágenes de espejos, los seguidores veían con buenos ojos lo que las élites consideraban amenazas y denigraciones para una sociedad decente. Chávez, por ejemplo, se definió a sí mismo como mestizo, zambo, negro e indio “reconstruyendo su identidad en formas estratégicas para dirigirse a su electorado” compuesto por personas no blancas y pobres (Duno Gottberg, 2011: 293). Evo Morales, por su parte, transformó la esfera pública de Bolivia de mestiza monocultural a multiétnica y multicultural, con miembros de las comunidades indígenas que trabajaban en el gobierno y en la legislatura.

A diferencia del multiculturalismo de los populistas izquierdistas y sus proyectos de creación de plurinacionalidades, Bolsonaro preten-

de reconstruir una imagen nostálgica de la democracia racial donde la gente no blanca ocupaba posiciones subordinadas en la sociedad. Se ha opuesto a las políticas de acción afirmativa y las cuotas que permitieron que los pobres y los no blancos estudiaran en las universidades. Sus enemigos son aquellos que denunciaron el racismo e implementaron cuotas raciales con la intención de remediar siglos de privilegio blanco institucionalizado. Para expandir la frontera agraria, ha atacado y se han asesinado a los activistas indígenas, ambientalistas y los antropólogos que defienden los derechos indígenas.

Los presidentes populistas izquierdistas incluían a las mujeres en puestos de visibilidad en la esfera pública y utilizaron cuotas de género en las elecciones de representantes. Sus políticas redistributivas beneficiaron a las mujeres. Chávez, por ejemplo, creó el banco de la mujer y promovió misiones dirigidas a las mujeres. Sin embargo, a pesar de los logros, hubo muchas contradicciones y problemas al cumplir con las agendas feministas y especialmente LGBTQ+. Mientras que la Venezuela de Chávez y la Bolivia de Morales no reconocieron los derechos LGBTQ+ (Corrales, 2015b: 55), en el Ecuador de Correa sí se reconocieron los derechos LGBTQ+ con la excepción del matrimonio y la adopción. La constitución, al mismo tiempo que cambió la visión tradicional de la familia, estipuló que solo un hombre y una mujer podían casarse. El presidente Correa, católico practicante, no solo expresó su oposición al matrimonio entre personas del mismo sexo y al aborto que sigue siendo ilegal, sino también atacó los estudios de género como una ideología no académica.

La visión dominante de la feminidad de los gobiernos populistas de izquierda en Venezuela, Bolivia y Ecuador fue la maternidad. Chávez vio a las mujeres “como madres y cuidadoras”. Las mujeres pobres respondieron utilizando “una noción materna de responsabilidad para construir nuevos espacios de participación comunitaria” (Fernandes, 2010: 218). Al colocar a las líderes de los sindicatos de mujeres campesinas en las posiciones simbólicamente importantes, Morales privilegió el papel de las mujeres como madres, combatientes y activistas que luchan por el cambio social (Rousseau, 2010: 158-159). Para Correa, “las mujeres como madres y cuidadoras serían la base política y reproductiva de la nueva nación socialista” (Lind, 2012: 255-256).

Estas construcciones tradicionales de la feminidad como maternidad, como aseguran Espina y Rakowski (2010: 194), “refuerzan los papeles tradicionales de las mujeres como las madres y esposas abnegadas, y su trabajo no pagado como voluntarias en sus comunidades”. Los líderes populistas se construyeron como los padres de sus naciones. Chávez se convirtió en el nuevo libertador de Venezuela y América Latina. Correa fue el patriarca católico, el sabio profesor de la nación, y el que supo conducir a su nación a la modernidad. Sin embargo, cuando algún ciudadano le mostró la mala seña detuvo su caravana, salió del coche e invitó a los críticos a pelearse a puñetazos. Evo Morales fue el valiente líder sindical y el luchador antiimperialista, el soltero con múltiples hijos que hacía chistes homofóbicos y el líder excepcional de una revolución anticolonial.

El gabinete de Bolsonaro está lleno de exmilitares. Dijo en el Día de las Mujeres que contar con dos mujeres hacía que su gabinete de 22 personas estuviera bien equilibrado. Sus políticas tienen como objetivo revertir los derechos LGBTQ+ y de las mujeres a las visiones cristianas tradicionales de la familia heterosexual patriarcal. También prometió abolir los programas de educación sexual para adolescentes³.

5. ENTRE LA INCLUSIÓN Y EL AUTORITARISMO

A diferencia de Bolsonaro, que ha gobernado bajo condiciones de crisis económica y de los efectos devastadores de la COVID-19, Venezuela, Bolivia y Ecuador obtuvieron enormes ganancias del auge de las materias primas de los años 2000 que hizo subir los precios del petróleo y del gas natural a niveles récord. Como resultado de los mayores ingresos, se dispararon la inversión pública y el gasto social, mientras que se redujeron las tasas de pobreza y, en menor medida, la desigualdad cuando los precios de los minerales eran altos. Las cifras del Banco Mundial indicaron que en Venezuela la tasa de pobreza cayó del 55,4% de la población en 2002 al 28,5% en 2009. La pobreza en Ecuador se redujo del 37% en 2006 al 29% en 2011. En Bolivia la misma cifra pasó del 60% en

³ Ver: <https://www.as-coa.org/articles/tracking-first-100-days-brazilian-president-jair-bolsonaro>

2006 al 50,6% en 2009, con una disminución aún mayor en los niveles de pobreza extrema (de la Torre y Arnson, 2013: 28). Sin embargo, estos logros dependieron de los precios altos de las materias primas, y el colapso del precio del petróleo, la disminución de la producción petrolera y la mala gestión económica llevaron a la peor crisis económica, como se ve en el caso de Venezuela.

A pesar de su retórica de que alterarían la matriz económica que dependía de la explotación de los recursos naturales y de la renta petrolera y minera, los gobiernos de Chávez, Morales y Correa incrementaron el gasto estatal sin modificar las dependencias estructurales de sus economías de los minerales. El porcentaje de los ingresos de exportación de Venezuela derivados del petróleo aumentó del 68,7% en 1998 al 96% en 2016 (Hetland, 2016: 9). En Bolivia las exportaciones de las industrias extractivas aumentaron del 41,8% en 2001 al 74% en 2009 (Schilling Vacaflor y Vollrath, 2012: 128). En Ecuador, las exportaciones de petróleo aumentaron del 41% en 2002 al 58% en 2011, y Ecuador abrió sus puertas a los intereses mineros de gran escala.

Los populistas concibieron la política como la confrontación antagónica entre dos campos, transformando a los rivales democráticos en enemigos. Cuando todas las instituciones de la democracia estaban en crisis como en Venezuela, Bolivia y Ecuador, los populistas pudieron lograr un cambio de régimen mediante la redacción de constituciones y la creación de nuevas instituciones políticas. Bolsonaro, sin embargo, se ha enfrentado a instituciones más fuertes que no le han permitido crear un régimen populista. Sin embargo, ha desinstitucionalizado y deslegitimizado la democracia (Hunter y Vega, 2021; Prutsch, 2021).

Los populistas entraron en guerra con los medios privados. Como se ve en los casos de Chávez, Morales y Correa, promulgaron leyes para controlar los medios. En Venezuela, el Estado se convirtió en el principal comunicador al controlar el 64% de los canales de televisión (Corrales, 2015a: 41). Morales controlaba el 90% de los medios (Archondo, 2020: 250). Correa se apropió de estaciones de radio y televisión que estaban en manos privadas y estableció un conglomerado de medios estatales que incluía las dos estaciones de televisión más vistas, así como varias estaciones de radio y periódicos (de la Torre y Ortiz, 2016: 231).

Chávez, Morales y Correa promulgaron leyes con un lenguaje ambiguo para controlar y regular el trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG). En Bolivia y Ecuador, se crearon instituciones estatales para supervisar y controlar la participación de los sectores organizados en la sociedad. Se restringió el derecho a participar solo a los grupos reconocidos por el Estado (Zuazo, 2010: 134). Se crearon movimientos sociales desde arriba para contrarrestar el poder de los sindicatos de los trabajadores, maestros sindicalizados, estudiantes y grupos indígenas. Al mismo tiempo, estas organizaciones distribuyeron recursos a los fieles seguidores que promovían los intereses de sus gobiernos (Gómez Calcaño, 2009; de la Torre y Ortíz, 2016). Se criminalizaron las protestas en estos países. Los líderes sindicales y los trabajadores en huelga, incluso cuando eran simpatizantes de Chávez, fueron acusados de terrorismo (Iranzo, 2011: 28-31). Cientos de los activistas campesinos e indígenas fueron acusados de terrorismo y sabotaje en Ecuador (Martínez Novo, 2014).

Al restringir progresivamente los derechos civiles, usar el Estado para controlar los medios y la sociedad civil, y al acosar a la oposición, los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador acabaron lentamente con la democracia. La adopción de nociones y modelos de revolución estuvo en el centro de los procesos de erosión democrática. Los líderes populistas entendieron la política como una lucha de “nosotros contra ellos” al estilo de Carl Schmitt. En vez de enfrentarse a rivales democráticos, confrontaron enemigos existenciales nacionales y extranjeros verdaderos o imaginarios. Los partidos políticos tradicionales, los dueños de los medios privados, los líderes de los movimientos sociales, las ONG, los periodistas y algunas élites económicas fueron atacados como los enemigos de la revolución. El cierre de los espacios de contestación y la retórica de la confrontación revolucionaria acorralaron a la oposición, mientras que el poder se concentró más en las manos de la presidencia.

Estos líderes se convencieron de que estaban liderando transformaciones revolucionarias duraderas; por lo tanto, estar limitado por las “formalidades burguesas” como los límites de mandato no fue aceptable. El ejemplo de Chávez, que enmendó la constitución promulgada durante su presidencia para permanecer indefinidamente en el poder, movió a Correa a cambiar la constitución y eliminar también los lími-

tes de mandato. Sin embargo, para no gobernar en una coyuntura de la crisis económica, optó por no participar en las elecciones de 2017. Morales, por su parte, perdió un referéndum en 2016 que le habría permitido postularse para otro mandato más. No obstante, modificó la constitución para poder postularse nuevamente en 2019. Fue destituido de su cargo después de manifestaciones masivas contra el fraude electoral. Mientras el momento de la votación fue libre y limpio, estos líderes siguieron siendo populistas. Cuando las elecciones no fueron la base de su legitimidad como con Maduro dejaron de ser populistas y se convirtieron en tiranos.

Instituciones más fuertes han protegido la democracia brasileña. Bolsonaro no ha conseguido controlar el legislativo, pero sí se enfrentó con el poder judicial y, como resultado, convirtió a los militares en su base institucional de apoyo para militarizar Brasil (Hunter y Vega, 2021). Ha incrementado la polarización al insistir que, si perdiese las elecciones presidenciales, sería por el fraude. Además, ha alentado que grupos paramilitares ataquen a los pueblos indígenas y a los activistas ecologistas (Prutsch, 2021). Pese a que Bolsonaro no haya reconocido su derrota en el 2022 ante Lula y a las protestas de sus seguidores que pidieron un golpe de estado, Lula asumirá la presidencia en el 2023.

6. CONCLUSIONES

La larga historia del populismo en el poder en América Latina demuestra que los populistas siguen todo tipo de políticas económicas. Si bien el populismo incentiva la inclusión de los sectores antes excluidos, no favorece la creación de instituciones democráticas y culturas políticas para procesar los conflictos y, al mismo tiempo, respetar el pluralismo.

Los populistas suelen permanecer en el poder por períodos relativamente largos. Juan Perón gobernó ocho años, Hugo Chávez trece, Rafael Correa, Carlos Menem y Alberto Fujimori unos diez años, y Morales trece años. Desde la década de 1930 hasta la de 1970, los populistas fueron destituidos por golpes de estado. Cuando la comunidad internacional ya no aceptó los golpes de estado como un mecanismo para destituir presidentes, los populistas socavaron la democracia desde adentro.

Mientras su legitimidad se basase en ganar elecciones, seguirían siendo populistas. Cuando las elecciones ya no se califican como justas por los organismos supranacionales como en el caso de Venezuela de Nicolás Maduro, dejan de ser populistas y se vuelven dictatoriales.

Los defensores del populismo de izquierda como inherentemente democratizador deberían hacer una pausa y reflexionar sobre lo que ha salido mal con las experiencias populistas izquierdistas en América Latina. ¿Por qué los proyectos que tenían como objetivo mejorar la democracia terminaron en gobiernos autocráticos? ¿Son estos procesos de erosión democrática consecuencia de las traiciones de los líderes a sus programas democráticos radicales originales? ¿O son el resultado de la lógica del populismo? El populismo transforma a los rivales en enemigos, considera que sólo una parte de la población en el pueblo real y auténtico, y transforma a un líder en la encarnación del pueblo e incluso en su salvador.

Bolsonaro se inspiró en Donald Trump, pero con el agravante de tener nostalgia por la dictadura. Politizó el resentimiento a la izquierda y sobre todo a las políticas limitadas del reconocimiento multicultural de los derechos para las comunidades LGTBQ+, las mujeres y los no blancos. Es una pregunta abierta si su tipo de populismo se expandirá con éxito en la región. La Iglesia Católica se ha embarcado en un proyecto transnacional contra la ideología de género al promover nociones esencialistas de masculinidad y feminidad. Los cristianos fundamentalistas están involucrándose activamente en la política y están buscando la oportunidad de establecer de nuevo sus puntos de vista tradicionales de la familia cristiana heterosexual. Las diásporas venezolanas y, en menor medida, haitianas están generando sentimientos xenófobos e incluso acciones colectivas contra estos inmigrantes. Los derechistas podrían politizar las demandas por la ley y el orden contra el crimen y la inseguridad. Como en el caso de Brasil, una alianza multclasista que exija conservadurismo cultural, xenofobia y la ley y el orden, podría articularse a través de un político que prometa acabar con la corrupción, los inmigrantes que supuestamente se roban el trabajo, y que pretenda acabar con los asaltos contra la familia tradicional por parte de los activistas LGTBQ+ y feministas.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albro, R. (2013). "The Perils of Constituent Power and Multicultural Citizenship in Bolivia" en Mario Sznajder, Luis Roniger, y Carlos Forment (eds.) *Shifting Frontiers of Citizenship: The Latin American Experience* edited by, Leiden-Boston: BRILL,133-155.
- Archondo, R. (2020). "¿Fue golpe? Pulsando el debate sobre la supuesta fascistización de Bolivia" *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*, 1 (1), 245-260.
- Corrales, J.(2015a). "Autocratic Legalism in Venezuela". *Journal of Democracy*, 26, (2), 37-51.
- Corrales, J. (2015b). "The Politics of LGBT Rights in Latin America and the Caribbean: Research Agendas". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*,100, 50th Anniversary Special Issue,53-62.
- Crabtree, J. (2013). "From the MNR to the MAS: populism, parties, the state, and social movements in Bolivia since 1952". En C. de la Torre y C. Arnson (eds), *Populism of the Twenty First Century*. Baltimore and Washington, DC: Johns Hopkins University Press and Woodrow Wilson Center Press, 269-95.
- De la Torre, C. (2010). *Populist Seduction in Latin America*. Athens: Ohio University Press.
- De la Torre, C. y Ortiz, A. (2016). "Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador". *Democratization*, 23 (2), 221-241
- De la Torre, C. y Arnson, C. (2013). "Introduction: the evolution of Latin American populism and the debates over its meanings,.". En C. de la Torre y Cynthia Arnson (eds), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Baltimore and Washington, DC: Johns Hopkins University Press and Woodrow Wilson Center Press, 1-37.
- Duno Gottberg, L. (2011). "The color of mobs: Racial Politics, Ethnopolitism, and Representation in the Chávez Era". En D. Smilde y D. Hellinger (eds)., *Venezuela's Bolivarian Democracy: Participation, Politics, and Culture under Chávez*. Durham y London: Duke University Press, 271-298.
- Espina, G. y Rakowski, C. (2010). "Waking Women Up? Hugo Chávez, Populism and Venezuela 'Popular' Women". En K. Kampwirth, *Gender and Populism in Latin America*. University Park: The University of Pennsylvania Press,180-202.
- Fernandes, S. (2010). "Gender, Popular Participation, and the State in Chávez's Venezuela". En K. Kampwirth (ed.), *Gender and Populism in Latin America*. University Park: The University of Pennsylvania Press, 202-222.
- Gómez Calcaño, L. (2009). *La disolución de las fronteras: sociedad civil, representación y política en Venezuela*. Caracas: CENDES.
- Hawkins, K. (2010). "Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chávez's Bolivarian Revolution". *Latin American Politics and Society*, 52 (3), 31-66.
- Hawkins, K. (2016). "Responding to Radical Populism: Chavism in Venezuela". *Democratization* 23 (2), 242-262. Disponible en: doi:10.1080/13510347.2015.1058783.

- Hawkins, K. y Hansen, D. (2006). "Dependent civil society: the Círculos Bolivarianos in Venezuela". *Latin American Research Review*, 41(1),102-32.
- Hetland, G. (2016). "Chavismo in Crises". *NACLA* 48 (1), 8-11.
- Hunter, W. y Power, T. J. (2019). "Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash". *Journal of Democracy* 30(1), 68-82.
- Hunter, W. y Vega, D. (2021). "Populism and the military: symbiosis and tensions in Bolsonaro's Brazil". *Democratization*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1956466>
- Iranzo, C. (2011). "Chávez y la política laboral en Venezuela 1999-2010". *Revista Trabajo* 5, (8), 5-37.
- Lind, A. (2012). "Contradictions that Endure: Family Norms, Social Reproduction, and Rafael Correa's Citizen Revolution in Ecuador". *Politics and Gender* 8, (2): 254-261.
- Lindholm, C. y Zúquete, J.P. (2010). *The Struggle for the World. Liberation Movements for the 21st Century*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- López Maya, M. y Panzarelli, A. (2013). "Populism, rentierism, and socialism in the twenty-first century: the case of Venezuela,." En C. de la Torre y Cynthia Arnson (eds), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Baltimore y Washington, DC: Johns Hopkins University Press and Woodrow Wilson Center Press, 239-69.
- Marcano, C. y Barrera, A. (2006). *Hugo Chávez*, Nueva York: Random House.
- Martínez Novo, C. (2014). "Managing Diversity in Postneoliberal Ecuador". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 19, (1),103-125.
- Mayorga, F. (2009). *Antinomias. El azaroso camino de las reformas políticas*. Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón.
- Oalalou, L. (2019). "Los evangélicos y el Hermano Bolsonaro". *Nueva Sociedad*, 280, 68-77.
- Postero, N. (2015). "El Pueblo Boliviano de Composición Plural" A look at Plurinational Bolivia". En C. de la Torre (ed), *The Promise and Perils of Populism. Global Perspectives*. Lexington: The University Press of Kentucky, 398-431.
- Prutsch, U. (2021). "Brasil por encima de todo y Dios encima de todos. El populismo de Jair Bolsonaro". *Ecuador Debate* 112, abril.
- Rousseau, S. (2010). "Populism form Above, Populism form Below: Gender, Politics Under Alberto Fujimori and Evo Morales". En K. Kampwirth (ed.), *Gender and Populism in Latin America*. University Park: The University of Pennsylvania Press, 140-162.
- Schilling-Vacaflor, A. and Vollrath, D. (2012). "Indigenous and Peasant Participation in Resource Governance in Bolivia and Peru". En B. Cannon y P. Kirby (eds.), *Civil Society and the State In Left-Led Latin America*. London: Zed Books, 126-141.
- Torres, A.T. (2009). *La Herencia de la Tribu. Del Mito de la Independencia a la Revolución Bolivariana*. Caracas: Editorial ALFA.

- Waisbord, S. (2013). *Vox Populista: Medios, periodismo, democracia*. Buenos Aires: Gedisa.
- Waisbord, S. y Amado, A. (2017). "Populist communication by digital means: presidential Twitter in Latin America". *Information, Communication y Society*, 20 (9), 1330-1346. Disponible en: 10.1080/1369118X.2017.1328521
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Zuazo, M. (2010). "¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia". *Nueva Sociedad* 227 (May-June), 120-135.
- Zúquete, J.P. (2008). "The Missionary Politics of Hugo Chávez". *Latin American Politics and Society*, 50 (1), 91-122.

VIOLENCIA Y MOVILIDADES HUMANAS EN AMÉRICA LATINA

Enrique Coraza

El Colegio de la Frontera Sur, México

Alberto Martín

Universidad de Girona, España

1. INTRODUCCIÓN

Este texto muestra la relación entre los distintos tipos de violencia y los procesos de movilidad humana en América Latina, con un foco específico en el caso del espacio mesoamericano. A través de él se busca acceder, por una parte, a la dimensión humana y espacial que refiere al movimiento de las personas, sobre todo los de carácter forzado. Por otra parte, se analizan las dimensiones estructurales e institucionales que permiten explicar las conexiones entre violencia y movilidad humana. Al abordar estos aspectos se considera necesario, en primer lugar, realizar algunas precisiones conceptuales acerca del concepto de violencia, para posteriormente abordar las premisas básicas que configuran las movilidades forzadas de forma general y en América Latina en particular. La tercera sección constituye un análisis de la relación entre la violencia y la movilidad de personas en el espacio de Centroamérica y México, el cual sintetiza una serie de tendencias y patrones presentes en toda la región. El capítulo se cierra con unas breves reflexiones finales.

2. SOBRE LA VIOLENCIA

Desarrollar un texto a partir de una categoría social no es tarea sencilla, sobre todo si se pretende hacerlo desde un sentido crítico y con una intención analítica. En este texto se aborda el concepto de violencia como una categoría que debe ser pensada en términos de historicidad, espacialidad y corporalidad, y por ello es importante acercarse a él a partir de cómo se manifiesta en las relaciones entre las personas y el

poder, considerando las tres dimensiones que señala Bourgois (2005:12-14): las de carácter político estructural, las simbólicas y cotidianas.

La complejidad del término violencia no sólo radica en como pensarla desde las diferentes formas y dimensiones, sino también en que a menudo se la considera como una “anormalidad” o “desviación” de las conductas o del orden social, como algo que no debería existir y, por tanto, partiendo de la existencia —¿ilusoria?— de una “sociedad pacificada” y no como elemento constitutivo de la misma sociedad (Bolívar y Flórez, 2004:33). Esa premisa es errónea, ya que “la violencia, como la locura, la enfermedad, el sufrimiento o la muerte es en sí misma una condición humana” (Scheper-Hughes y Bourgois, 2004:2). La violencia está presente (como capacidad) en cada uno de nosotros, como lo está su rechazo.

Poner la violencia relacionada con ciertos fenómenos sociales y políticos en el contexto de la América Latina es un ejercicio para evidenciarla y visibilizarla, así como una forma de conocer sus efectos sobre ciertos colectivos, sobre todo los más vulnerables. Como señalan Nancy Scheper-Hughes y Philippe Bourgois (2004:1) “centrarse exclusivamente en los aspectos físicos de la tortura/el terror/la violencia pierde el sentido y transforma el proyecto en un proyecto clínico, literario o artístico. Ejercicio que corre el riesgo de degenerar en teatro o pornografía de la violencia en el que el impulso voyeurista subvierte el proyecto más amplio de presenciar, criticar y escribir contra la violencia, la injusticia y el sufrimiento”¹.

La violencia generalmente se hace presente (y es vista) en la vida pública cuando acontecen fenómenos como los conflictos armados, regímenes autoritarios, acciones del Estado o de grupos particulares —maras, crimen organizado, narcotráfico, paramilitares—. Sin embargo, la espectacularidad de estos fenómenos invisibiliza otro tipo de violencias que no se colocan en el mismo nivel, como son las violencias ordinarias, las del “día a día”. Generalmente no se perciben (y se normalizan) las violencias con las que convivimos, emanadas desde lo público y lo privado, y que aluden a cortes de clase, género, diversidad, racialidad, pensamiento e ideología.

¹ Traducción por parte de los autores.

Quienes trabajan el período de la Guerra Fría, en el que se implantó la Doctrina de la Seguridad Nacional y el Terrorismo de Estado, han asociado las violencias con las movilidades. Estos movimientos forzados de población (exilios) guardan una relación directa con la violencia emanada desde el Estado en forma de represión (Coraza, 2015). Hoy en día, lejos de dicho período, continúa la asociación entre violencias públicas (gubernamentales) y privadas (maras, narcos, paramilitares) y movilidades forzadas. Entre ellas cabe señalar los éxodos acontecidos en Venezuela, sobre todo desde la llegada de Maduro (Koechlin y Eguren, 2018), en Nicaragua a partir de la rebelión de abril de 2018 y la consiguiente represión (Coraza, 2022) y en Haití desde el terremoto de 2001 (Méndez, 2022). En cuanto a las violencias privadas destacan las que llevan años aterrando a la población de los países del norte de Centroamérica con la irrupción de las maras y pandillas (Sampó, 2013, Coraza, 2020).

3. VIOLENCIA Y MOVIMIENTO

3.1. Movilidades forzadas en la historia reciente de América Latina

El movimiento de personas es parte de las constantes históricas, aunque aún se siga insistiendo desde diferentes ámbitos que representa una manifestación más de esas “anormalidades” en las que se intenta también incluir a las violencias para alejarlas de la visibilidad de nuestra cotidianidad. Se siguen reproduciendo las lógicas que asumen como lo moralmente correcto la pertenencia y el arraigo, y como peligroso, sospechoso y perseguible el movimiento humano. En este sentido, se ha normalizado que los Estados quieran controlar, limitar, obstaculizar y hasta condenar la movilidad, a la par que se refuerza la idea de un “nosotros” fijo, estático y permanente, frente a un “otros” que representa un peligro a esa estabilidad. Se mantiene esta dicotomía estigmatizante, señalada por Cresswell (2006) e iniciada en el siglo XVII entre una “filosofía sedentaria” —como lo normal y deseable—, frente a una “filosofía nómade” —como lo sospechoso y perseguible—.

Pero para un análisis apropiado de la movilidad no sólo es preciso señalar cómo son vistos los fenómenos humanos y no humanos que se mueven, sino también tener en cuenta cómo se ejercen sobre ellos diferentes formas de violencias que determinan desde su salida —forzada— hasta su tránsito, destino y retorno (Scheper-Hughes y Bourgois, 2004). A la vez debe repararse en la existencia de ciertas violencias estructurales, simbólicas, sociales que han sido normalizadas, internalizadas, aprehendidas e incluso reproducidas por los mismos migrantes que a veces las han desarrollado como estrategia de supervivencia y de acción (Bourgois, 2005).

Si bien no todas las movilidades son forzadas, este capítulo se centra en las relacionadas con las violencias y las amenazas generadas por personas o no, pues pueden tener el origen en el cambio climático, los desastres naturales o los cambios en el territorio (Coraza, 2020). Este hecho permite distinguir, analíticamente, entre el carácter de lo forzado y el que revisten las movilidades por razones económicas, si bien estas últimas suelen derivarse de sistemas socioeconómicos que están afectando en términos de precariedad y vulnerabilidad a conjuntos cada vez más amplios de la población, generando condiciones que “obligan” a las personas a moverse (Coraza y Gatica, 2019).

En el siglo XXI la combinación de diversos factores, pero sobre todo los que tienen que ver con los procesos de transición a las democracias después de las dictaduras y conflictos armados y la posterior profundización de medidas de ajuste estructural, comenzará a evidenciar las fuertes inequidades sociales en diferentes países y regiones de América Latina. De esta forma, las diversas crisis que se producen como resultado de las deudas externas y desequilibrios macroeconómicos (Efecto Tequila en México en 1994 o las crisis que llevan a la dolarización en países como Ecuador o El Salvador en los años 2000 y las que se suceden en Argentina y Uruguay 2001-2002) se combinan con múltiples violencias, ya no sólo políticas, sino también asociadas a la delincuencia común y al crimen organizado y al rechazo a la diversidad sexual, racialidad o confesionalidad religiosa. La combinación de los factores expuestos ha impulsado a muchas personas a moverse, sobre todo de forma irregular, dando lugar a lo que

ACNUR (1998) denomina migraciones mixtas y la OIM (2009) como flujos mixtos.

Hoy en día existe un panorama extremadamente complejo donde, además del tránsito de las personas que se mueven desde/entre/hacia los países de América Latina y el Caribe, también debe sumarse la presencia de circuitos migratorios globales extracontinentales provenientes de diferentes África y Asia. A ello se le unen nuevas lógicas de control del territorio y de las movilidades derivadas de los procesos de securitización iniciados desde el año 2001 con los atentados de Nueva York y Washington (Jiménez y Trpin, 2021).

Con ello, han aumentado los obstáculos para traspasar las fronteras y para acceder a la condición de migrantes regulares o de refugiados o asilados; y se ha incrementado la militarización, la represión y la deportación masiva (Scheper-Hughes y Bourgois, 2004; Coraza y Pérez, 2020).

En América Latina, en este contexto, pueden reconocerse algunos “puntos calientes” en cuanto a las crisis humanitarias derivadas de la movilidad forzada (Coraza y Arriola, 2022). Si bien ha habido algunas iniciativas gubernamentales para dignificar la movilidad, como fue el caso de Ecuador bajo la presidencia de Rafael Correa (2007-2017) que impulsó la denominada “ciudadanía universal y libre movilidad” que facilitó la entrada al país de población cubana, haitiana y africana en el bienio 2008-2010; o la implementada en Argentina bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) bajo el nombre de “la patria grande”; lo cierto es que la gestión de las fronteras se ha centrado en contener los movimientos de población (Marroni, 2006). Unos movimientos que tienen lógicas y rutas muy dispares según el origen de la población (la actuación de la diáspora venezolana, haitiana, dominicana, boliviana u hondureña es muy diferente), pero que muchas veces coincide —en su viaje al Norte— en el cuello de botella geográfico que es Mesoamérica. Precisamente por ello el próximo epígrafe versa sobre la violencia y la movilidad en dicha región.

4. LA VIOLENCIA Y LA MOVILIDAD HUMANA EN EL ESPACIO DE CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

4.1. *Viejas y nuevas formas de violencia*

Hasta la década de 1970, y como afirma Olmos (2003:3), las movi- lidades humanas en el espacio centroamericano eran de carácter funda- mentalmente interno e intrarregional y se componían básicamente de desplazamientos temporales. Los flujos de personas entre El Salvador y Honduras, Nicaragua y Costa Rica o entre El Salvador y Guatema- la sirvieron tradicionalmente para satisfacer las necesidades de mano de obra estacional del modelo agroexportador en el que se basaban las economías de la región. El Soconusco chiapaneco formaba igualmente parte de este mercado de trabajo estacional regional, lo que explica la larga tradición de migración laboral de población guatemalteca que se empleaba en la recogida de las cosechas de café, caña de azúcar y bana- nas, entre otros cultivos (García, 2006; Ruiz, 2003).

Los conflictos armados que asolaron Centroamérica desde finales de los años setenta hasta los noventa del siglo XX trastocaron definitiva- mente los patrones de desplazamiento de estas poblaciones. La guerra civil en El Salvador, la insurgencia contra la dictadura de los Somoza y la posterior agresión de la Contra en Nicaragua y las distintas etapas de la guerra de guerrillas en Guatemala provocaron una oleada masiva de migrantes forzados y desplazados internos. Entre 1974 y 1996, hubo más de un millón de desplazados internos forzosos y alrededor de dos millones de personas se vieron obligadas a buscar refugio fuera de la re- gión (García, 2006). Debido a las conexiones sociales, familiares y hasta económicas, así como por su proximidad, afinidad cultural y accesibili- dad geográfica, el sur de México se convirtió en un destino natural para los desplazados internos guatemaltecos que se convirtieron en refugia- dos huyendo de la estrategia de tierra arrasada implementada por los gobiernos militares en los lugares donde las guerrillas tenían un cierto respaldo de la población a principios de los ochenta del pasado siglo (López y Coraza, en prensa). De la misma forma, el territorio mexicano fue un lugar de asentamiento temporal o zona de paso para miles de salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses que buscaron refugio en los Estados Unidos o Canadá (García, 2006).

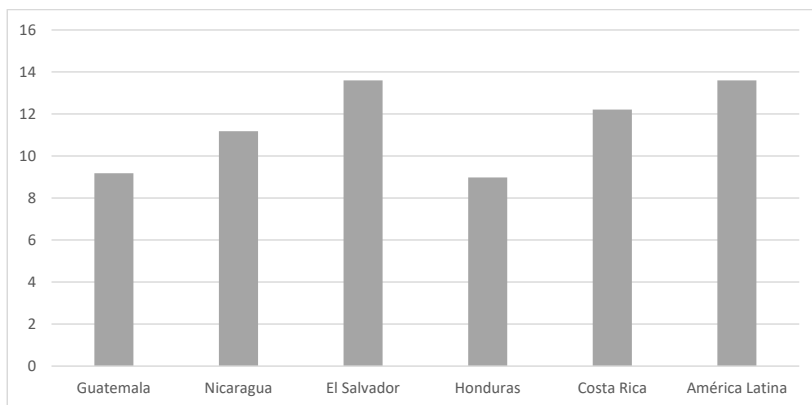
Tras el final de los conflictos armados, un gran número de refugiados que había logrado integrarse en las sociedades receptoras decidió no retornar a su país de origen consolidándose así nutridos grupos de población centroamericana en varios de los países de acogida, principalmente en los Estados Unidos, pero también en México, Canadá y Belice. Como afirma Castillo (2003: 3), estos núcleos constituyeron la base de las redes sociales sobre las que se asientan las movilidades actuales en este espacio. Y es que, si bien el final de los conflictos armados vino acompañado de la instauración de poliarquías en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, también conllevó la persistencia de estructuras sociales y económicas que generan una fuerte violencia estructural (Galtung, 1969).

A la destrucción y las dificultades de supervivencia provocadas por los enfrentamientos armados de los años ochenta y primeros noventa del siglo XX, se unió un proceso de reestructuración productiva (Martín Álvarez, 2015; Robinson, 2003) que modernizó las estructuras económicas, pero que mantuvo intacta la extrema concentración de la propiedad y la riqueza características de Centroamérica. Esto se evidencia, por ejemplo, en la escasa capacidad que todavía hoy tienen los estados centroamericanos para redistribuir el producto social a través de la recaudación de impuestos progresivos², así como en el tamaño de su gasto social o en sus índices de desigualdad de ingresos. Los estados centroamericanos recaudan poco y lo hacen de forma fuertemente regresiva y, como se puede observar (gráfico 1), invierten modestamente en aquellos rubros (educación, sanidad, vivienda, protección social) que contribuyen a reducir las desigualdades sociales y económicas. No es extraño, por todo ello, que estos países hayan continuado manteniendo una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso,

² Hay que mencionar que en ninguno de los países de la región existen impuestos sobre el patrimonio neto de las personas ni sobre las herencias o donaciones. La capacidad recaudatoria de los estados se encuentra en los niveles medios de América Latina, salvo en los casos de Honduras y Guatemala, siendo esta última la más baja de la región. El mayor porcentaje de ingresos de los estados proviene de los impuestos indirectos, excepto en el caso de Nicaragua, donde el impuesto sobre la renta de las sociedades tiene un peso considerable y el de Costa Rica, donde las cotizaciones a la seguridad social proveen el mayor porcentaje de los ingresos. En el otro extremo, de nuevo Guatemala es el país que muestra una fiscalidad más regresiva basada fundamentalmente en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

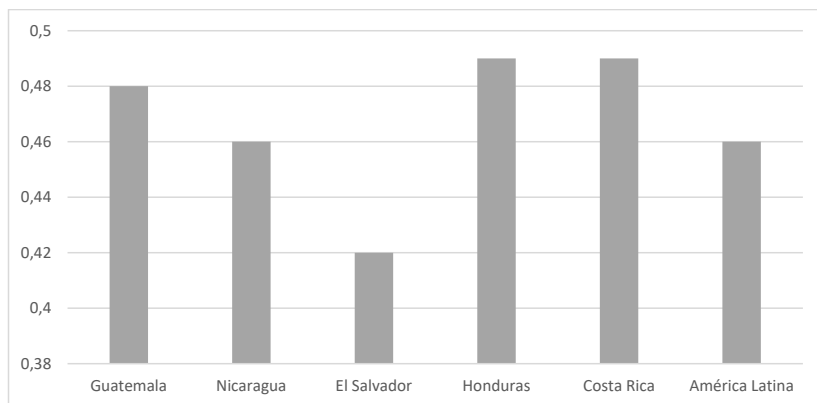
incluso por encima de la media de los países de América Latina. Tan solo El Salvador ha conseguido reducir los niveles de desigualdad a lo largo de los últimos años (gráfico 2). Y es que los acuerdos que hicieron posibles las transiciones a la democracia en América Central no modificaron unas estructuras sociales históricamente desiguales y excluyentes.

Gráfico 1. América Central: gasto público social como porcentaje del PIB (2020)



Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos de Inversión Social de la CEPAL

Gráfico 2. América Central: índice de Gini (2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL y Banco Mundial

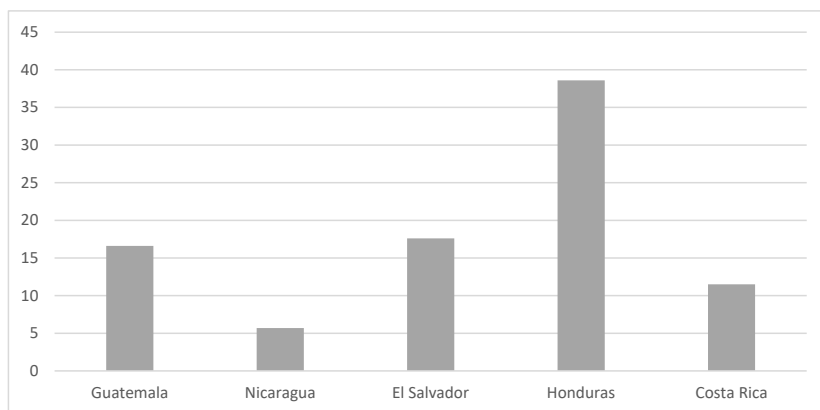
De otro lado, hay que señalar que, desde la década de 1990, las economías de la región se reestructuraron en torno a nuevas actividades, fundamentalmente del sector servicios; buena parte de ellas altamente especulativas, con baja demanda de mano de obra y con una competitividad basada en los bajos salarios. Ello se ha traducido en altas tasas de subempleo, informalidad³ y particularmente en Guatemala y Honduras, en niveles elevados de pobreza. Esta pobreza es más aguda en las zonas rurales y afecta de forma particularmente severa a la población indígena, a mujeres y a niños y niñas.

Esta violencia estructural se vincula de diversas formas con algunas expresiones de violencia directa. Probablemente la más conocida es la de las “maras” o pandillas juveniles, que desde hace dos décadas constituyen uno de los principales problemas sociales y políticos en varios países de la región. Su origen se relaciona con la deportación desde Estados Unidos de jóvenes pandilleros de origen centroamericano a finales de los años noventa del pasado siglo. Su expansión, sin embargo, tiene que ver con la persistente exclusión social y educativa de miles de jóvenes, con la falta de oportunidades de empleo y con la pobreza. A estos jóvenes en situación de exclusión, la pertenencia a la mara les proporciona protección, identidad y recursos económicos. Recursos que las pandillas extraen de la extorsión a transportistas y pequeños comerciantes y de la venta de droga a pequeña escala en las barriadas donde se establecen y por cuyo control luchan a muerte contra pandillas rivales. Las pandillas son responsables de un gran número de los homicidios que se cometen en Guatemala, Honduras y El Salvador, habiendo alcanzado los dos últimos países algunas de las tasas anuales más altas del mundo en varias ocasiones. Las restricciones a la libertad de movimiento asociadas al estallido de la pandemia de la COVID-19, así como algunas medidas de política específica —la tregua con las maras alcanzada por el gobierno del presidente salvadoreño Nayib Bukele entre 2019 e inicios de 2022—, hicieron descender de forma temporal el número de homicidios come-

³ A este respecto se puede mencionar, por ejemplo, que, de acuerdo con datos del PNUD, en Honduras el 82% de la fuerza de trabajo está excluida de la seguridad social contributiva, mientras que en Guatemala más del 70% de la fuerza laboral se encuentra en el sector informal.

tidos por las pandillas, pero estas siguen siendo responsables en buena parte de la fuerte sensación de inseguridad que sufren los habitantes de los tres países.

Gráfico 3. América Central: tasa de homicidios (2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Insightcrime.org

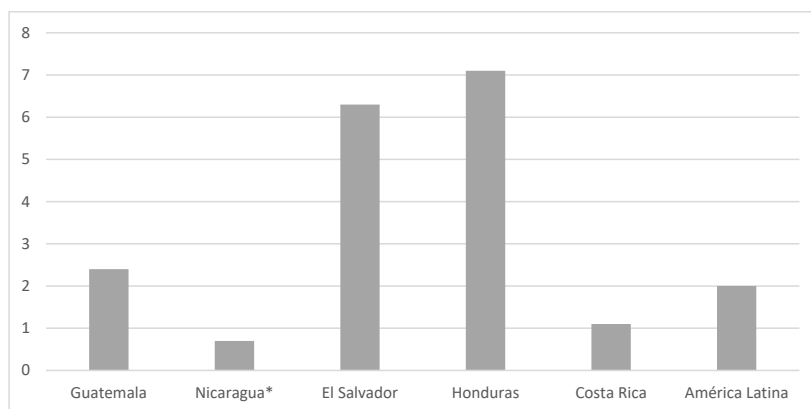
Vivir en barrios controlados por pandillas puede conllevar verse obligado a prestar servicios a estas cuando lo requieren. Dar información, pagar una “renta” o prestar eventualmente un vehículo, son algunos de estos servicios, mientras que, en el caso de jóvenes y adolescentes, existe el riesgo de ser reclutado a la fuerza para integrarse en la pandilla (Paarlberg, 2021).

Frente a ello, los estados centroamericanos más afectados por las maras, que cuentan con decenas de miles de miembros, no han sido capaces a lo largo de las dos últimas décadas de poner freno a su expansión. El escaso poder infraestructural de esos estados ha convertido a las pandillas en la autoridad de facto en numerosos barrios de ciudades capitales y cabeceras departamentales. Frente a ello, los gobiernos, han respondido con medidas esencialmente punitivas, de escaso efecto en el largo plazo. Por ello, las amenazas de las pandillas se encuentran, desde hace tiempo, entre las formas de violencia que fuerzan a la población centroamericana —incluyendo a jóvenes involucrados en diverso grado en las maras— a abandonar sus lugares de residencia y moverse, tanto

dentro de sus mismos países, como hacia los Estados Unidos, Canadá, México u otros lugares.

Por su parte, la violencia de género, que se ha incrementado debido a los confinamientos domiciliarios decretados durante la pandemia, es otra de las formas de violencia con alta prevalencia en la región, particularmente en Honduras y El Salvador, países que encabezan las agresiones contra mujeres y, en concreto, los feminicidios (gráfico 4). Huir de la violencia sexual, de la amenaza de agresiones contra mujeres y contra delitos de odio contra el colectivo LGTBI (Amnesty, 2017), constituye otro de los motivos que impulsan la movilidad en la región centroamericana.

Gráfico 4. América Central: tasa de feminicidios (2000-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y CEPAL.

*Dato correspondiente a 2019.

4.2. Movilidades de alto riesgo

Estas múltiples violencias —junto a episodios catastróficos como los huracanes o las consecuencias del cambio climático— son las que impulsan las movilidads de la población centroamericana, ya sea como forma de preservar su vida o como estrategia para reconstruirla en un

nuevo espacio (Arriola y Coraza, 2018). El desplazamiento interno, es una de las formas de movilidad más comúnmente utilizadas por individuos y familias de la región. Los datos recopilados para la década 2006-2016 indicaban que, en El Salvador, un 22% de las familias tenían al menos un miembro desplazado internamente, ya fuera como consecuencia de la falta de oportunidades de vida, o, con menor frecuencia —alrededor de un 1%— para escapar de la violencia (Gobierno de El Salvador, 2018). Mientras que, en el caso de Honduras, escapar de la violencia y la inseguridad es la razón prioritaria detrás de los desplazamientos internos forzados. En 2019 la cifra de desplazados internos en ambos países superaba las 300.000 personas, de acuerdo con las estimaciones de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR).

Junto al desplazamiento interno, la otra vía de escape es la movilidad fuera de la región. En este caso, uno de los itinerarios principales de salida —que no el único— es el que discurre hacia el norte, atravesando México, como forma de alcanzar un destino en los Estados Unidos o Canadá. Es difícil afirmar con exactitud cuántas personas utilizan esta vía cada año, por lo que es necesario recurrir a indicadores aproximados. La Universidad de Texas en Austin ofrece la cifra de 407.000 personas al año de media procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, para el periodo 2018-2021 (Congressional Research Service, 2022). En 2019 muchas de ellas pospusieron su viaje debido a la pandemia y ello explica que, en 2020, esa cifra se elevara probablemente a más de 600.000 personas.

La travesía por el territorio mexicano rumbo a los Estados Unidos es una empresa de alto riesgo (Ruiz, 2003). Como esta misma autora afirma, en primer lugar, existen numerosos, riesgos potenciales que los centroamericanos en tránsito por México deben afrontar y que se derivan de las características de los territorios que deben atravesar. Pero, además, el viaje conlleva una alta probabilidad de ser víctima de delitos o de abusos por parte de diferentes autoridades y de redes del crimen organizado (Martín Álvarez y Fernández Zubieta, 2009), como consecuencia de la extrema vulnerabilidad de las personas que se desplazan de esta forma por el territorio mexicano. El hecho de ser pobres, en muchas ocasiones étnicamente diferenciados y el no contar con documen-

tación migratoria para cruzar a Estados Unidos les sitúa en una posición de vulnerabilidad estructural y cultural como afirma Jorge Bustamante (2006). La primera, según este autor, deriva de la diferenciación que todos los estados realizan entre nacionales —con el reconocimiento de derechos plenos de ciudadanía y acceso a los recursos del Estado que conlleva—, y extranjeros, y que impone a la población centroamericana que realiza esta travesía una asimetría de poder en sus relaciones con la población autóctona de los países de tránsito y destino. A su vez, esta desigualdad estructural se convierte en una condición subjetiva, un valor asimilado y un elemento que permea el bagaje cultural de ambos actores. Esta otra vulnerabilidad, a la que Bustamante denomina cultural, deriva en la impunidad que resulta de las diferentes formas de violencia que les infringen distintas autoridades⁴. Esta justificación ideológica tronca, en el caso del comportamiento de las autoridades, con una tradición enraizada de discriminación contra la gente pobre en las fuerzas policiales latinoamericanas (Pinheiro, 1996).

Por lo que respecta a los centroamericanos que atraviesan México, la condición de vulnerabilidad que padecen es el resultado de la conjunción de elementos normativos, geopolíticos, institucionales y estructurales. Los factores normativos incluyen la existencia de disposiciones legales que los fuerza a mantenerse en la clandestinidad a lo largo de su itinerario y a evitar cualquier contacto con las autoridades, lo cual redundaría en el hecho de que haya un bajo índice de denuncia de delitos y violaciones a los derechos humanos que sufren. Y es que la mayor parte de los centroamericanos que atraviesan el territorio mexicano no cuentan con un documento de regularización por las dificultades que su obtención implica y esto se traduce en que al ser descubiertos puedan ser deportados⁵.

⁴ La extorsión, el robo o distintos tipos de lesiones son las más frecuentemente cometidas por las distintas autoridades que interactúan con la población en tránsito por México: el Instituto Nacional de Migración, el Ejército mexicano y las policías federales y municipales. En algunas ocasiones, algunos de estos elementos actúan además en conexión con grupos del crimen organizado.

⁵ Solo en 2021 fueron deportadas de México casi 110.000 personas procedentes de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, siendo los nacionales de Honduras el grupo mayoritario.

Los factores geopolíticos hacen referencia a cuestiones tales como la politización de la emigración y su consideración como un asunto de seguridad nacional, tanto en los Estados Unidos como en México. La criminalización de los desplazamientos de personas y la penalización de los que ayudan en esas labores, el reforzamiento de los controles fronterizos, la implementación de operativos especiales y la militarización de las fronteras, son algunos de los efectos de esa politización y “securitización” de las cuestiones migratorias. Todo ello aumenta la vulnerabilidad de las personas en tránsito porque deben intentar el cruce de las fronteras de forma clandestina y por áreas remotas.

Junto a todo ello, existen factores relacionados con el funcionamiento de las instituciones mexicanas tales como la corrupción, la dificultad para el funcionamiento de los sistemas de rendición de cuentas o la existencia de enclaves autoritarios subnacionales en el sistema político. Factores que, junto a una persistente violencia estructural en el país, están en el origen, a su vez, de la “guerra civil económica” (Schedler, 2015) que sufre México desde los inicios de la década de dos mil. Esta situación se traduce de forma práctica en la existencia de numerosas áreas controladas por el crimen organizado a lo largo y ancho de la geografía mexicana, incluyendo los pasos fronterizos que utiliza la población centroamericana para cruzar a los Estados Unidos. Cualquier persona que quiera cruzar la frontera tiene que pagar una elevada cantidad de dinero a los “polleros” o “coyotes” que operan, a su vez, a sueldo o a cambio de una comisión para los cárteles mexicanos. Intentar el cruce sin ayuda puede suponer, en caso de ser descubierto por los miembros de estas redes criminales, ser golpeado, secuestrado y extorsionado o incluso ser asesinado.

El resultado de todo lo anterior es que un porcentaje muy elevado —probablemente entre un 60% y un 70%— de las personas originarias de Honduras, Guatemala y El Salvador que cruzan México, sufren algún tipo de violencia por parte de redes de crimen organizado o/y de diferentes autoridades en México⁶. Ante esta situación, desde 2018 las

⁶ Hay que mencionar que las autoridades guatemaltecas y en particular las fuerzas de policía son también responsables de violaciones a los derechos humanos de personas en tránsito.

personas centroamericanas en tránsito han organizado “caravanas” que aglutinan a miles de ellas, como una estrategia de defensa contra los delitos y abusos que sufren.

Por su parte, la respuesta del estado mexicano sigue siendo la detección, detención y deportación de los centroamericanos que atraviesan su territorio sin poder obtener documentos migratorios y la deportación expone de nuevo a estas personas a las violencias de las que tratan de escapar. El gobierno de los Estados Unidos, por su parte, deporta a miles de centroamericanos cada año, dejándolos en las ciudades fronterizas con lo que corren el riesgo de ser revictimizados, de nuevo, por las redes del crimen organizado.

El caso del espacio América Central-México muestra claramente cómo se producen y reproducen estos “*continuum* de violencia” que sufren miles de personas en la región y a los que nos referíamos anteriormente. Esta crisis de derechos humanos persiste a lo largo de los años pese a los llamados de ONG y organismos internacionales, pero todavía no hay en el horizonte elementos que permitan pensar que la situación pueda mejorar en el futuro previsible.

Para cerrar también es importante mencionar, dentro de estas lógicas de control del territorio y las movilidades a las que hemos aludido anteriormente, cómo en América del Norte también se han dado ciertos cambios que han hecho que, tanto las acciones de los gobiernos, tanto de EEUU, como de México y los países del norte de Centroamérica, se hayan endurecido, sino que también, y derivado de ello, ha aumentado la vulnerabilidad, la precariedad y las amenazas hacia la población migrante, recrudesciéndose las muertes —como la recientemente ocurrida en San Antonio, Texas donde fueron encontrados 53 migrantes muertos en el interior de un camión—. Estos cambios, sobre todo se relacionan con dos procesos, uno de ellos es el de la securitización, a la que ya hicimos referencia, y el otro, a la estrategia desarrollada por Estados Unidos de trasladar su zona de contención desde su frontera sur, la del norte de México, a la frontera sur de México y a los países de Centroamérica (Basail, 2018; Ramos, Coraza y Martínez, 2018; Laako, 2014,). Esto, que también ha sido llamado “externalización de las fronteras” (Barbero y Donadio, 2019) que, sobre todo en Europa ha tenido diferentes manifes-

taciones como el dispositivo FRONTEX creado en 2004, pero también el traslado del papel de Estados Gendarmes para el control de la movilidad —papel que desempeña México para Estados Unidos en América Central y del Norte— hacia países como Marruecos, Libia o Turquía.

5. CONCLUSIONES

La relación entre violencia y movilidad humana en América Latina es compleja y multidimensional y su comprensión solo puede alcanzarse desde un enfoque de larga duración, ya que sus manifestaciones cambian a lo largo del tiempo. En el caso de los países del norte de América Central, el origen de las violencias actuales se remonta a las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado y tienen que ver con la persistencia de estructurales sociales y económicas fuertemente desiguales y excluyentes. Los acuerdos que establecieron las bases de las poliarquías actuales no modificaron los fundamentos sociales de los regímenes autoritarios y dejaron intacta la fuerte concentración del poder y la riqueza que los caracterizaban. Sumado a ello, las reestructuraciones productivas que se acometieron en toda la región en aquellos mismos años dieron como resultado un modelo de desarrollo fuertemente especulativo, que excluye del mercado formal de trabajo a buena parte de la población en edad de trabajar y que concentra los beneficios en una pequeña minoría. Esto, además, se produce en el marco de unos estados con poca capacidad infraestructural y una muy escasa capacidad redistributiva.

La consecuencia de todo lo anterior es la persistencia de una violencia estructural que impide que millones de personas satisfagan sus necesidades básicas y para las que abandonar su localidad de residencia constituye la mejor —a veces la única— opción posible.

A su vez, esta violencia estructural se conecta claramente con el surgimiento de otras formas de violencia, como la de las pandillas juveniles, que es el producto de la exclusión y el abandono de los sectores más vulnerables. Esta violencia se ejerce además fundamentalmente —que no exclusivamente— entre los propios grupos vulnerables, representando una suerte de “guerra de los excluidos”, en primer lugar, contra sí mismos y de forma subsidiaria contra el resto de la sociedad y los repre-

sentantes del Estado. La conexión de la violencia estructural con otras formas de violencia directa —como la violencia de género o los delitos de odio contra la población LGTBI— se evidencia en la extrema vulnerabilidad de las víctimas de estas formas de violencia, lo que se traduce también en movilidad forzada dentro o fuera del territorio nacional.

Cuando la movilidad tiene como destino los Estados Unidos o Canadá, esta implica elevados riesgos relacionados tanto con las condiciones precarias en las que se realiza, como con las consecuencias de la clandestinidad en las que tiene lugar. Esta clandestinidad se relaciona, a su vez, con la securitización de la migración en México y Estados Unidos y con los impedimentos que alzan los estados tanto ante todo tipo de movilidad humana, cualquiera que sea su carácter. En el caso de México, además, los riesgos se incrementan por la situación de “guerra civil económica” que el país sufre desde hace ya casi dos décadas y que se traduce en la existencia de numerosos territorios y áreas bajo control de grupos del crimen organizado. Estos últimos, pero también distintas autoridades mexicanas, ejercen distintos tipos de violencia sobre las personas en su tránsito migratorio, quienes se encuentran frente a ello en una situación de extrema vulnerabilidad.

El *continuum* de violencia que acompaña a la movilidad humana en esta región se prolonga en el tiempo y en el espacio. Lejos de constituir una situación coyuntural, se ha cronificado y constituye una crisis de derechos humanos de enormes proporciones frente a la que es difícil mostrar optimismo respecto de sus posibilidades de mejora en el medio plazo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aliaga Sáez, F.A. (2021). “Causas de la migración forzada de Venezuela a Colombia”. *Aula Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*; 67 (2), 3ª Época. Disponible en: <https://revistas.unphu.edu.do/index.php/aula/article/view/180>
- Arriola Vega, L.A. y Coraza, E. (Eds.). (2018). *Ráfagas y vientos de un sur global Movilidades recientes en estados fronterizos del sur-sureste de México*. San Cristóbal de Las Casas: El Colegio de la Frontera Sur y Peter Lang Publishing.

- Barbero, I. y Donadio, G. (2019). "La externalización interna de las fronteras en el control migratorio en la UE". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 122 (septiembre), 137-162. Disponible en: doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.137
- Basaíl Rodríguez, A. (2018). "Reconfiguraciones geopolíticas de la Frontera Sur de México. Crítica de sus gramáticas transnacionales". *Cuadernos de Nuestra América*, 25(51), (enero-junio).
- Bolívar, I.J. y Flórez, A. (2004). "La investigación sobre la violencia: Categorías, preguntas y tipo de conocimiento". *Revista de Estudios Sociales*, 17, 32-41.
- Bourgois, P. (2005). "Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador". En F. Ferrándiz y C. Feixa (eds.), *Jóvenes sin tregua*, Barcelona: Anthropos, 11-34.
- Bravo Acevedo, G. (2021). "Migración, ingresos ilegales y control fronterizo en la macrozona norte de Chile". *Revista Política y Estrategia*, 1(137), 69-92. <https://doi.org/10.26797/rpye.v1i137.831>
- Bustamante, J.A. (2006). "La migración indocumentada de México a Estados Unidos; la dialéctica de la vulnerabilidad y los derechos humanos". Paper presentado en el Simposio Internacional sobre la vulnerabilidad de los migrantes internacionales, 3-4 de noviembre, Monterrey, México.
- Castillo, M.A. (2003). "Los desafíos de la emigración centroamericana en el siglo XXI". *Amerique Latine Histoire et Memoire*, 7. *Les Cahiers ALHIM*, 7. Disponible en: <https://journals.openedition.org/alhim/369>
- Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. (1998). *Las migraciones mixtas y su relación con los éxodos de refugiados, incluyendo la repatriación de las personas que no requieren de protección internacional, así como la facilitación del retorno en su dimensión mundial*. ACNUR. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2251.pdf>
- Congressional Research Service. (2022). "Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy". Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/row/IF11151.pdf>
- Coraza, E. (2015). "Migraciones forzadas en América Latina en perspectiva comparada". *Proyecto Historia*. (53), 11-55.
- Coraza, E. (2020). "¿De qué hablamos cuando nos referimos a las movi­lidades forzadas? Una reflexión desde la realidad latinoamericana". *Estudios Políticos*, 57. Disponible en: [10.17533/udea.espo.n57a19](https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a19)
- Coraza, E. y Arriola Vega, L.A. (Eds.). (2022). *Crisis and Migration: Critical Perspectives from Latin America*. Suiza: Springer Nature.
- Coraza, E. y Gatica M. (2019). "Reflexionando sobre el carácter forzado en las movi­lidades humanas". *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 23 (2), 111-131. Disponible en: <https://doi.org/10.35588/rhsm.v23i2.4024>
- Coraza, E. y Pérez Robledo, F. (2020). "Observando nuevas estrategias de movilidad humana en el espacio transfronterizo México-Guatemala: Las "caravanas" de migrantes". En E. Coraza y S. Dutrénit Bielous (eds), *Historia reciente de América La-*

- tina: hechos, procesos, actores*. Ciudad de México: Instituto Mora y El Colegio de la Frontera Sur, 237-268.
- Coulange Méroné, S. (2018). "Elementos sociohistóricos para entender la migración haitiana a República Dominicana". *Papeles de población*, 24(97), 173-193. Disponible en: <https://doi.org/10.22185/24487147.2018.97.29>
- Cresswell, T. (2006). *On the move: mobility in the modern Western world*. Nueva York: Routledge Taylor y Francis Group.
- Galtung, J. (1969). "Violence, Peace and Peace Research". *Journal of Peace Research*, 6 (3), 167-191.
- García, M.C. (2006). *Seeking Refuge: Central American Migration to Mexico, The United States, and Canada*. Los Angeles: The University of California Press.
- Gobierno de El Salvador. (2018). *Profiling Study on Internal Mobility due to violence in El Salvador*. El Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
- Haraway, D.J. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Hill Collins, P. y Bilge, S. (2020). *Interseccionalidad*. São Paulo: Boitempo.
- Jiménez, C. y Trpin, V. (Coords.). (2021). *Pensar las migraciones contemporáneas*. Buenos Aires: Tesseo.
- Koechlin, J. y Eguren Rodríguez, J. (2018). *El éxodo venezolano entre el exilio y la emigración*. Madrid: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Ética y Desarrollo, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.
- Laako, H. (2014). "Más allá del centro y la periferia: la frontera sur de México a debate desde la globalización". *Revista pueblos y fronteras digital*, 9(18), 5-18. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2014.18.19>
- López, F.M. y Coraza, E. (en prensa) "Guatemaltecos en Chiapas cuarenta años después. Historia y memoria de un desplazamiento forzado". En E. Coraza (Coord.), *Procesos pos transicionales: movilidades y violencias en América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y El Caribe-UNAM.
- Marroni, M.G. (2016). "Escenarios migratorios y globalización en América Latina: una mirada al inicio del siglo XXI". *Papeles de Trabajo*, 32, diciembre, 126-142.
- Martí i Puig, S. (2004). *Tiranías, rebeliones y democracia: itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Editions Bellaterra.
- Martín Álvarez, A.; Fernández Zubieta, A. (2009). "Human Rights violations: Central American Immigrants at the Northeastern Mexico Border". En K. Staudt, T. Payan y Z. A. Kruszewski, (eds.), *Human Rights along the U.S-Mexico Border*. Phoenix: The University of Arizona Press, 48-62
- Martín Álvarez, A. (2015). "Violence and Economic Development in Post-war El Salvador". En S. Lucatello y R. Zuber, *Sustainable Development Goals Post-2015: Ensuring a Security Development Linkage in the Forthcoming Global Agenda*. México: Instituto Mora.

- Méndez, H. (2022). “Movilidad forzada y territorios de espera. Relatos de inmigrantes haitianos en la frontera México-EE. UU”. *Revista Guillermo de Ockham*. Disponible en: [10.21500/22563202.5614](https://doi.org/10.21500/22563202.5614)
- Olmos, C. (2003). “América Central: situación migratoria después de los conflictos”. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 7 (en línea). Disponible en: <https://journals.openedition.org/alhim/366>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2009). *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM*. OIM. Disponible en: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf
- Paarlberg, M. (2021). “Gang Membership in Central America: More Complex than Meets the Eye” *Migration Information Source*. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/complexities-gang-membership-central-america>
- Pinheiro, P.S. (1996). “Democracies without citizenship”. *NACLA Report on the Americas*, 30, 17-23.
- Pla Brugat, D. (2007). *Pan, trabajo y hogar. El exilio republicano español en América Latina*, México: SEGOB-Instituto Nacional de Migración-Centro de Estudios Migratorios/Instituto Nacional de Antropología e Historia/DGE Editores.
- Ramos-Rojas, D.E; Coraza, E. y Martínez-Junco, S. (2018). “Miradas desde el sur de México sobre seguridad y frontera”. *URVIO-Revisa Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23. Disponible en: [10.17141/urvio.23.2018.355157-72](https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.355157-72)
- Robinson, W. (2003). *Transnational Conflicts; Central America, Social Change and Globalization*. Londres: Verso.
- Ruiz, O. (2003). *La migración centroamericana en la frontera sur: Un perfil de riesgo en la migración indocumentada internacional*. Center for U.S.-Mexican Studies. Disponible en: <https://www.incedes.org.gt/Master/migrauruiiz.pdf>
- Sampó, C. (2013). “Violencia en Centroamérica: las Maras en El Salvador, Guatemala y Honduras”. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 2, 139-158.
- Schedler, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México: CIDE.
- Scheper-Hughes, N.; Bourgois, P.I. (2004). *Violence in war and peace*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Victoriano Serrano, F. (2010). “Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política”. *Argumentos*, 23(64), 175-193. Disponible en: <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/325>

**RELACIONES
INTERNACIONALES**

RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y LA POTENCIA EMERGENTE (CHINA)

Arturo López-Levy

Holy Names University, California, Estados Unidos

Daniel Rodríguez

Universidad de Girona y UNED, España

1. INTRODUCCIÓN

La tesis principal que sostiene este trabajo es que la presencia creciente de China en América Latina entronca con tendencias presentes en las relaciones internacionales del continente, debilitando el patrón unilateralista de primacía establecido por Washington tras la disolución de la URSS. Estamos en presencia de un sistema más fluido, donde Estados Unidos conserva la primacía en América Latina, pero con un nuevo actor que condiciona la política exterior del resto de países del continente y la perspectiva internacional de las instituciones y organizaciones regionales.

En las últimas dos décadas, desde el advenimiento del presente siglo, China se ha insertado en la política internacional latinoamericana como un socio preferente en lo económico con derivaciones en lo cultural y social, y que a largo plazo ofrecen alternativas políticas a los estados latinoamericanos y espacio de negociación frente a la asimetría de poder con Estados Unidos.

La exposición de la presencia china en el continente como factor condicionante de la política internacional de América Latina se acomete por medio de un estudio diacrónico en el que se fijan cuatro períodos desde la fundación de la República Popular China. En el caso de Estados Unidos hablamos de tres períodos para reflejar las diferentes etapas de la hegemonía estadounidense tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

2. LA APROXIMACIÓN IDEOLÓGICA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA A LA REALIDAD DE AMÉRICA LATINA

Desde el triunfo de la revolución socialista en China, América Latina tuvo un peso secundario en la política exterior del gigante asiático. Este período ocupa las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX y está muy condicionado por los planteamientos geopolíticos de Mao Zedong y su visión del socialismo desde la experiencia de un país en la periferia capitalista, no industrializado. Este posicionamiento vino después de constatar que la división del mundo en dos bloques, el imperialista encabezado por Estados Unidos y el socialista capitaneado por la URSS, no eran capaces de dar fe de la complejidad internacional de los países del “Tercer Mundo”. El conflicto sino-soviético tuvo consecuencias en el ámbito latinoamericano que fueron más allá de la fragmentación de los partidos comunistas de la región en varias tendencias: pro-chinos, pro-cubanos y pro-soviéticos.

En este período la posición de China hacia la región se articuló a través del internacionalismo proletario, la lucha contra el imperialismo y la política de Zhou Enlai del desarrollo de las relaciones de intercambio pueblo a pueblo como prolegómeno del buen entendimiento en otros órdenes (Shixue, 2006: 63).

Por lo demás, es necesario apuntar que esta política tenía como imprevista la competencia por el reconocimiento diplomático frente a la República de China, Taiwán. El año 1960 marcó el final del aislamiento regional de la República Popular China en América Latina al reconocer Cuba al gobierno de Pekín como el legítimo portavoz de la soberanía china. La visión maoísta del tránsito hacia el socialismo en América Latina, tal y como les señaló Mao a varios dirigentes cubanos, debía tener en consideración las circunstancias nacionales de cada país (Castañeda, 1997: 348-349). En cierta medida, los chinos avalaban plenamente la línea de cómo había afrontado Cuba el proceso, apostando por la lucha armada y en sintonía con líderes nacionalistas como compañeros de viaje ideales en la superación de la sumisión a los Estados Unidos.

Este marco de aproximación de China a América Latina tenía como contexto la bipolaridad propia de la Guerra Fría y para el caso chino el

conflicto que Pekín tenía con Moscú. Sin embargo, Estados Unidos y sus aliados latinoamericanos se mostraron ignorantes de esas divisiones. Ahora bien, esta perspectiva de China de establecer puentes con Cuba y otros movimientos revolucionarios latinoamericanos se complicó a finales de la década de los sesenta debido a la vinculación progresiva de Cuba a la URSS. Este escenario fragmentó a la izquierda revolucionaria de América Latina y aunque Pekín mantuvo su embajada abierta en La Habana, la relación se deterioró. China salvó algunas relaciones con los partidos políticos en América Latina a través del departamento de enlace internacional del Partido Comunista Chino (PCCh), sin embargo, la política exterior china entraría en una nueva fase que se inaugura con la muerte de Mao.

3. ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA Y LA GUERRA FRÍA

Entre el año 1945 y el año 1959 el continente contempla la hegemonía incontestable de los Estados Unidos. En la Conferencia de Chapultepec (1945) se dictan unos principios que excluyen la presencia de potencias extracontinentales en América, lo que fijaba ya los posibles escenarios que darían paso a la Guerra Fría y que se afianzarán dos años después con la doctrina Truman y la contención del comunismo (Morgenfeld 2015, 85). Además, se abrían las condiciones para sancionar a los países americanos que no siguieran la senda marcada por los Estados Unidos. La soberanía de los países de América Latina quedó limitada. Se generaba así el armazón del sistema interamericano, que vendría a completarse poco después, en 1948, con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y con la Organización de Estados Americanos (OEA).

La potencia antagonista durante este período era la URSS y los países socialistas, incluida la República Popular China, que veía como su representación en la ONU era ocupada por la China nacionalista (Taiwán). En lo tocante a América Latina el período del buen vecino dio paso a un momento en que reformas de calado en el continente fueron pospuestas.

La revolución en Cuba activó a los Estados Unidos en el continente, tanto en el plano propositivo, Alianza para el Progreso, como en el reactivo, la apuesta por la contrainsurgencia. Sin embargo, la Alianza para el Progreso, atrapada en los intereses económicos de las compañías norteamericanas, no cubrió los objetivos propuestos (Domínguez Reyes, 2017).

Desde finales de la década de 1960 hasta la caída del Gobierno de Salvador Allende, un grupo de gobiernos de América Latina optó por rebajar la tensión del continente a través de una serie de acuerdos y negociaciones que la alejaran del calor de la Guerra Fría y le concediera a la región un margen de maniobra mayor. La distensión entre las dos grandes potencias permitió que en América Latina se firmaran algunos compromisos. En 1967 se firmó el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe bajo el auspicio de la diplomacia mexicana.

Sin embargo, este período, que parecía el inicio de la reconfiguración del sistema interamericano, tal y como había sido concebido tras la Segunda Guerra Mundial, se disipó con el golpe de estado en Chile. Desde entonces América Latina se vio convulsionada por los conflictos. El final de la década de 1970 contempló el triunfo de la Revolución sandinista en Nicaragua y, de forma simultánea, la llegada al poder de Maurice Bishop con el Movimiento Nueva Joya en la pequeña isla de Granada. Ambos procesos contaron con el apoyo cubano y, sobre el papel, también con el soviético (Domínguez Reyes, 1990). Ambos fueron también combatidos por la administración de Ronald Reagan, el primero a través de la insurgencia, la contra nicaragüense, financiada por los Estados Unidos, y el segundo con un desembarco convencional, del estilo al desplegado en República Dominicana veinte años antes (Lénárt, 2018:103).

Los años ochenta fueron también convulsos para el resto de las repúblicas centroamericanas, que se vieron azotadas por la guerra civil y el influjo que llegaba de Nicaragua. La denominada Doctrina Reagan, basada en la lucha contra la influencia de la URSS, fue la táctica que desplegó la administración norteamericana en los años ochenta y hasta la disolución de la URSS en diciembre de 1991, momento en el arranca la supremacía indiscutible de los Estados Unidos en América Latina. Sin

embargo, a pesar de la voluntad norteamericana para fijar los criterios en el continente, la capacidad latinoamericana para ensayar el multilateralismo a nivel regional como vía para resolver los conflictos y llegar a acuerdos se fortaleció. Desde la creación de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Grupo Contadora a los Acuerdos de Esquipulas II y a la creación del Grupo de Río, que eventualmente será el precedente para la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la diplomacia de los países latinoamericanos desplegó un importante labor diplomática y negociadora para sentar las bases del final del escenario de guerra que asoló Centroamérica durante más de treinta años (Toussaint, 2007: 182-190).

En este período de fuerte inestabilidad la estructura del sistema internacional reduce las opciones de balance latinoamericano ante la disolución de la URSS. En China, este tiempo coincide con el lanzamiento de la apertura económica por Deng Xiaoping como hombre fuerte. Un período en el que se asienta la heterodoxia de los principios socialistas de mercado, fundamentados en dos aspectos: “el ajuste interno y la apertura externa” (Shixue, 2006: 66).

Durante este período la diplomacia china establece una aproximación al continente americano que se ve beneficiada por la búsqueda latinoamericana de autonomía y el interés por el rápido crecimiento de la región este-asiática. Por un lado, se produce el acercamiento chino a los Estados Unidos, que termina derivando en el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1979. Y por el otro, China establece su relación con América Latina bajo un marco que trata de trascender el socialismo y apuesta por una identidad tercermundista, enfatizando el conflicto Norte Sur, y sus derivaciones a través del Movimiento de los No Alineados y el Grupo de los 77, sobre el eje Este Oeste. China se presenta ante América Latina como país socialista, pero no alineado con la Unión Soviética, en buena relación con Estados Unidos, pero sobre todo como miembro de lo que devino en llamarse el Sur Global.

La diplomacia china aplicó la política de ascenso pacífico, ganando tiempo. Para mediados de los 80, Pekín había desgajado a la mayoría de los países de la región del reconocimiento a Taiwán, y limado asperezas con Cuba, restableciendo en 1984, las relaciones a nivel de agregado militar y

en 1987 de partido comunista a partido comunista. Todo esto ocurre por debajo del radar, sin asustar a Estados Unidos ni a las derechas de la región.

La prueba de esta discreta aproximación se observará a raíz de los sucesos de Tiananmén en junio de 1989. La mayoría de los países latinoamericanos, recién salidos de la experiencia autoritaria, declararon su condena a la actuación del Gobierno chino, pero desde una postura bastante discreta y formal en comparación con Estados Unidos. En el caso cubano, el cierre de filas con Pekín frente al distanciamiento soviético consolidaría el nuevo acercamiento con frecuentes visitas al más alto nivel durante la década de 1990.

4. EL MOMENTO UNIPOLAR

Bajo el paraguas que trataba de presentar a la China popular como miembro prominente del Sur Global se movió la diplomacia china en el tercer período de aproximación a América Latina. El que va desde 1991 hasta el inicio del presente siglo. Un período en el que Pekín respaldó a la Cuba cercada por el bloqueo y las políticas de cambio de régimen impulsadas desde los Estados Unidos, pero con la prudencia de que sus vínculos con la región latinoamericana se desarrollaron en un marco que no violentara las relaciones de la propia China con Washington. Este período se caracteriza por la unilateralidad, por la presencia y supremacía indiscutible de los Estados Unidos, la decadencia e irrelevancia de la presencia rusa y el crecimiento hacia el interior de China y la preparación de las condiciones para el incremento de su papel en los asuntos internacionales a través de su mayor participación en el mercado internacional.

La década de 1990 en el orbe latinoamericano estuvo presidida por el llamado Consenso de Washington y el triunfo del neoliberalismo. Estados Unidos preconiza la idea del estado mínimo; la desregulación financiera y de los mercados; el establecimiento de tasas de interés y cambios competitivos de la moneda; la disciplina presupuestaria y la privatización de importantes segmentos del sector público, y exige, además, una estructura jurídica centrada en los derechos de propiedad. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron los encargados de tutelar los procesos de reestructuración económica en los

países de la región y fueron estos mismos organismos los que concedieron los créditos en función del éxito de las reformas.

Durante la década de los noventa Estados Unidos se presenta como la potencia única y hegemónica en América Latina. Un período marcado por las reformas económicas y la democratización, pero también por el libre comercio y el regionalismo abierto. Se establecen algunos organismos interregionales bajo esta premisa, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), pero por encima de ellos esta década tiene como base programática la Iniciativa para las Américas, que trata de concretar una relación de Estados Unidos con América Latina y el Caribe fundamentada exclusivamente en el factor económico. Este nuevo espíritu impregna el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México que entró en vigor en 1994; regida por el mismo espíritu se encuentra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Martí i Puig, 2000:16). Un proyecto todavía más ambicioso que fijó en 1994, durante la I Cumbre de las Américas, un acuerdo multilateral de libre comercio que englobaría a todos los países del continente a excepción de Cuba. La propuesta tuvo una vida tormentosa y cuando tenía que ponerse en marcha, en el 2005 tras la IV Cumbre de las Américas, el ALCA cosechó el rechazo de un gran número de países, entre ellos los pertenecientes a MERCOSUR. Los nuevos aires políticos que recorrían el continente a principios de siglo y la progresiva presencia de otros actores internacionales propiciaron que el proyecto entrara en franca decadencia. Esta situación determinó que Estados Unidos optara por concretar acuerdos bilaterales con los gobiernos más afines en Centroamérica, la República Dominicana, y la región andina (Colombia, Perú y Chile) después de comprobar que el acuerdo conjunto era imposible (Déniz, 2006: 467).

5. CHINA: UN NUEVO MODELO CON LAS REGLAS DE JUEGO INSTAURADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

La llegada del nuevo siglo contempla la progresiva, aunque lenta, rehabilitación de Rusia en el continente y la entrada de China como potencia emergente y socio comercial prioritario para varios países de América Latina. China recuperaba así la posición que siempre había

tenido en la producción mundial a lo largo de la historia, algo que se reflejó rápidamente en el comercio internacional. En cierta medida, tal y como señala el historiador económico Angus Maddison, “lo que ha sido extraordinario, en realidad, es la posición relativamente rezagada que tuvo China en el siglo XX” (Kosacoff y Campanario, 2007:12).

Esta reinserción de China en la producción mundial se reflejó con claridad a comienzos del presente siglo. Entre el año 2002 y el año 2022 se ha producido un cambio en la arena internacional al que el continente americano en su conjunto no ha sido ajeno. El eje Asia Pacífico se situó en el centro del tablero internacional y con él un nuevo actor, China, colocada ahora como poder contrahegemónico por lo menos en su zona inmediata de influencia, y con proyecciones propias de reto al orden liberal en el resto del planeta (Zapata y Martínez-Hernández, 2020:65).

La llegada del nuevo siglo y el giro político hacia la izquierda, que cubrió América Latina durante la primera década, y los primeros años de la segunda, del siglo XXI, propiciaron la progresiva penetración china, facilitada además por la prioridad otorgada por los Estados Unidos a las guerras y revoluciones en el mundo islámico. Se abrió así un cuarto período en las relaciones de China con el continente americano, donde, más que el activismo chino, lo relevante ha sido el drenaje relativo de la primacía estadounidense, derivado del mal manejo de las relaciones asimétricas que Washington mantiene con la región y que tiene como epifenómeno la baja prioridad otorgada por la diplomacia estadounidense al tema del desarrollo regional.

La condición subalterna de América Latina en el sistema económico mundial permitió que esta reconfiguración del nuevo orden internacional brindara la oportunidad a los nuevos gobiernos latinoamericanos de establecer estrategias de inserción internacional que tuvieran en consideración las relaciones con los países del sur, un nuevo modelo basado en una visión más multilateral, alejado del paradigma imperante de primacía y hegemonía absoluta norteamericana, y una apuesta de los actores del centro y la izquierda por abrir espacios a los mecanismos e instituciones que fomentaran el intercambio y la colaboración a nivel regional y en clave latinoamericana.

En los primeros quince años del presente siglo las ideas de raigambre “cepalina” y la apuesta por modelos de corte desarrollistas, reedificados sobre una tradición que tuvo su asiento en el siglo pasado, propiciaron el rescate de una autonomía relativa en política exterior. Una autonomía que propició que algunos países, principalmente sudamericanos, y algunas organizaciones de colaboración e integración regional, sobre todo la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), ensayaran vías de inserción internacional contrahegemónicas (Sanahuja, 2016).

Esta nueva apuesta tuvo en el plano comercial su espoleta y se apoyó en el poder económico chino y su apuesta por las materias primas y la inversión en infraestructuras en el continente. En algunos casos, como Venezuela y Bolivia, sumados a Cuba, los gobiernos latinoamericanos destacaron por una mayor convergencia en el plano político, que no fue ni estimulada ni desalentada desde Pekín. China apostó por el acercamiento económico con la creación de facilidades, pero no le interesó estimular las supuestas afinidades ideológicas proclamadas en América Latina para inclinar la balanza a su favor, y mucho menos repetir la experiencia de alianza soviética con Cuba durante la Guerra Fría.

Aquellos países latinoamericanos con agendas más a la izquierda proclamaron su interés en aprovechar la coyuntura política de ese giro e impulsar abiertamente una mayor relación con China. Sin embargo, desde la perspectiva china, la lógica sigue dictada por el mercado y su interés nacional, y solo en el margen, en segunda instancia, por alguna simpatía ideológica. No es extraño entonces que la marca general sea lo que devino en llamarse el boom de las *commodities*, espoleado por la demanda china, y en menor medida por la india. Esa dinámica es favorable a una apuesta por un multilateralismo que aligere la primacía norteamericana, pero su capacidad depende en última instancia no de ideologías, sino de la capacidad de la política económica exterior de cada país específico.

Por lo demás, este marco de alza del precio de las materias primas determinó que antes de la llegada de la crisis de 2008 algunos analistas hablaran de un cambio estructural de paradigma que podía enterrar los

males seculares de los que había sido víctima hasta el momento la región latinoamericana. Este optimismo desaforado tenía su justificación en interpretaciones sesgadas de los datos derivados de lo acontecido en los primeros años del siglo XXI en América Latina: no se habían registrado crisis financieras de peso, la mayoría de los países contaban con cuentas corrientes vigorosas, el desempleo e inflación iba a la baja y las reservas monetarias en el continente presentaban niveles inéditos (Kosacoff y Campanario, 2007:5).

Antes de la llegada de la crisis financiera de 2008 la cuenta corriente latinoamericana se mantenía en positivo, con un entorno internacional favorable y con un volumen de exportaciones al alza que habían mejorado sustancialmente los términos de intercambio. En este viraje la importancia de China era reseñable, en el período que va del final de la Guerra Fría al 2006 las importaciones de materias primas de China se habían multiplicado por veinte (Kosacoff y Campanario, 2007:8).

De todos modos, esta inserción de China como factor al rescate de la política internacional del continente, en el plano comercial no arrojaba los mismos balances para todos los países de América Latina. Aquí, tal y como señalan los trabajos publicados por la CEPAL tras la constatación de la fuerte presencia China en América Latina a principios del presente siglo, cabría distinguir tres grupos de países: las economías de América del Sur exportadoras de materias primas; los países de América Central y México, exportadores de maquinaria, textiles y equipos de transporte, normalmente de capital norteamericano y con destino a los Estados Unidos, que sufrieron la competencia de China, y por último los países de América Latina y el Caribe para los cuales la subida del precio de las *commodities* y la fuerte demanda china no supuso un cambio sustancial, pues sus economías, especializadas en el turismo, la banca y los servicios, no pudieron capitalizar de forma inmediata la fuerte demanda china (Kosacoff y Campanario, 2007:13-14).

México, vinculado a EEUU a través del primer Tratado de Libre Comercio de América del Norte sellado en 1994, vio como la competencia de las exportaciones chinas le desplazó del segundo puesto de la tabla de exportadores a Estados Unidos. En lo tocante al grupo de los primeros países, las economías del sur exportadoras de materias primas, los datos

son más que elocuentes. En 2005 el acuerdo comercial firmado entre Chile y la República Popular China arrojó un superávit comercial a favor del primero que ascendió a 1900 millones de dólares, algo que está directamente relacionado con las exportaciones de cobre hacia China, factor determinante para el empuje industrializador del gigante asiático (Kosacoff y Campanario, 2007:14). Chile recibió también inversiones para el sector minero por un valor de 2000 millones de dólares y ofreció como contrapartida la entrega de cobre a precios de mercado (Errázuriz Guilisasti 2006:175).

En el mismo año Venezuela recibió inversiones chinas que ascendieron a los 1000 millones de dólares para mejorar su sector petrolero, el sector minero del Perú cantidades similares y 850 millones la Argentina para destinar al mismo propósito (Kosacoff y Campanario 2007:14). Este último país y Brasil multiplicaron por diez sus ventas de soja a China, pasando de 360 a 3600 millones de dólares en sólo un quinquenio, 1999-2004 (Kosacoff y Campanario 2007:14). Sin embargo, las exportaciones de las dos grandes economías de América del Sur hacia China no se redujeron a la soja. Los exportadores de carnes de ambos países capitalizaron también la demanda china al copar el 20% de las importaciones chinas (Kosacoff y Campanario, 2007:14). La revolución en el ingreso *per cápita* chino hizo que la demanda de carne se multiplicara y esto afectó también a las necesidades de China de importar piensos y alimento para la cabaña ganadera lo que benefició también la exportación peruana hacia este país, convirtiéndose rápidamente en uno de los proveedores principales de este producto. En 2005 satisfacía ya el 45% de la demanda china de alimento para los animales (Kosacoff y Campanario, 2007:14).

Este crecimiento se vio también en el ámbito de las inversiones. La importancia que China ha tenido en las relaciones exteriores de las repúblicas latinoamericanas en los últimos años se registra en la necesidad china de contar con un flujo de materias primas y petróleo y esto ha jugado a favor de la inversión en América Latina: “En 2010, China invirtió en Latinoamérica 30000 millones dólares, casi el total acumulado hasta 2009. En 2017, las cifras llegaron a 230000 millones de dólares” (López Villafañe, 2018:18).

Este posicionamiento de China en América Latina, materializado en un corto espacio de tiempo, tuvo su refrendo en el plano diplomático a través de las relaciones al más alto nivel, lo que permitió que los vínculos fueran cada vez más intensos en todos los órdenes. En 2001 Jiang Zemin, presidente de la República Popular China en la década que va de 1993 a 2003, visitó Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. Y también a su socio tradicional en el continente durante los años 90, Cuba, y a Uruguay, otro miembro fundador de MERCOSUR y un exportador de carne que ha visto cómo sus ventas a China han ido creciendo de forma sostenida en los últimos años. Sin embargo, China no desatendió a los países que se podían sentir más amenazados con su presencia. Jiang Zemin visitó también México en 2002. Su sucesor en el cargo como presidente de la República Popular China, Hu Jintao, repitió visitas en el 2004 a Argentina, Brasil y Chile. En 2008 visitó Costa Rica, Cuba y Perú. Costa Rica, en aquel momento, era el único país de Centroamérica que mantenía relaciones diplomáticas con la China popular tras romper con Taiwán. En 2012 hizo lo propio el primer ministro chino, Wen Jiabao, visitando de nuevo la región con paradas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En 2013, 2014, 2016 y 2018, ya como presidente del país, Xi Jinping realizó visitas a varios países de América Latina consolidando ya de forma definitiva la relevancia china en el continente tanto en las relaciones bilaterales con sus principales socios como en las relaciones entre China y las organizaciones regionales.

Las visitas de altos mandatarios chinos se han ido ampliando a nuevos destinos. El actual presidente chino mantuvo encuentros con representantes de Antigua y Barbuda, Bahamas y Jamaica. Con Trinidad Tobago, rica en petróleo, se planificaron acuerdos comerciales y de financiación para la construcción y la industria pesada (Reinoso, 2013). Visitó Costa Rica, socio habitual en Centroamérica, con el que tenía ya ligámenes comerciales y fuertes inversiones por parte china en infraestructuras y seguridad. En 2011 se había fijado ya un tratado de libre comercio entre ambos países (Reinoso, 2013).

Un caso relevante ha sido la delicada relación con México, donde por razones obvias tiene Estados Unidos el máximo interés. Las relaciones México-China se tensaron durante la presidencia de Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional (PAN), cuya formulación de polí-

tica exterior parecía estar diseñada para confrontar con China. Hubo varios conflictos cuando el presidente Calderón acusó a China de falta de transparencia y a raíz del encuentro del presidente mexicano con el Dalai Lama en 2011 (Cornejo, 2013). Sin embargo, esta tensión no derivó en conflicto insalvable: China dejó pasar el período de Calderón para luego crear incentivos que pudieran equilibrar los cálculos mexicanos sobre su relación con Pekín y lo hizo tras el regreso al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante la presidencia de Peña Nieto.

En 2013, Xi Jinping, que ya había representado a China como vicepresidente en 2009 en tierras mexicanas, realizó una nueva visita a México y exploró las posibilidades de un mayor entendimiento. En esta segunda visita de Xi Jinping, la diplomacia china trató de revertir las suspicacias de los sectores económicos mexicanos que veían con incertidumbre la competencia de los productos chinos en Estados Unidos (Cornejo, 2013). El déficit comercial con el país asiático era alarmante en aquel momento, las exportaciones de México a China no llegaban a los seis mil millones de dólares y las importaciones del país asiático rondaban los cincuenta y siete mil millones (Reinoso, 2013). Ante este desbalance se precisaba un nuevo rumbo en las relaciones bilaterales que requerían de una delicada atención. Peña Nieto, que visitó China meses antes del viaje de Xi Jinping a México, estableció acuerdos energéticos entre la petrolera Pemex, de México, y compañías chinas. Unos acuerdos que debían complementarse, según señaló el propio presidente mexicano, con la participación china en la financiación de infraestructuras y una apuesta decidida por la inserción de las exportaciones mexicanas en el vasto mercado chino (Reinoso, 2013).

La visita de Xi Jinping en 2014 tuvo un carácter más convencional en cuanto a los países visitados, pero más innovador en las áreas abordadas. En esta nueva gira, el mandatario chino fijó la necesidad de avanzar en frentes que trascendieran el protagonismo de lo comercial y las materias primas. Los países visitados fueron Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Cuba. En esta ocasión el protagonismo corrió a cargo de las inversiones. Los capitales chinos participarían en la construcción de redes ferroviarias inter e intra-estatales, en la instalación de centrales hidroeléctricas y en otras infraestructuras, se firmarían también acuer-

dos de carácter tecnológico y bancario, y se fijó la necesidad de que las relaciones bilaterales entre China y los países de América Latina fueran más equilibradas (Vidal Liy, 2014).

El tratamiento a la diferencia con México y las nuevas proyecciones de las visitas posteriores ilustraron que China se había propuesto llevar sus relaciones con la región a un nuevo nivel. Un nuevo estadio que requiere un cuidado político que va más allá de la promoción comercial.

Brasil fue el otro gran caso en el que la diplomacia de Xi Jinping procuró blindar la relación de avatares partidistas expresando una especial deferencia a Brasil como líder regional. En este país se celebró la cumbre de los BRICS en 2014 y allí el presidente chino se reunió con los mandatarios de los designados en aquel entonces como principales países emergentes: la presidenta del país anfitrión, Dilma Rousseff; el presidente ruso, Vladimir Putin; el presidente de Sudáfrica, Jacob Zuma; y el primer ministro indio, Narendra Modi. Un día después, todavía en Brasil, el presidente chino asistiría a la Cumbre China-América Latina y el Caribe. La reunión estableció una hoja de ruta para el intercambio que respondía al esquema 1+3+6 (un plan, tres motores y seis campos). Un plan de cooperación entre China y América Latina y el Caribe que se sostendría en tres soportes, el comercio, las inversiones y las finanzas, y que se desarrollaría en seis áreas de desarrollo: energía, infraestructuras, agricultura, manufacturas, innovación y tecnologías de la información (López Villafañe, 2018:18). La intención fijada por el plan era alcanzar un comercio bilateral que llegara a los 500 mil millones de dólares en 2024 (López Villafañe, 2018: 20). Se oficializaba así el marco que había sido la base de la estrategia de intercambio de China con la región. La medida de mayor calado adoptada, probablemente, fue la creación del Foro China-CELAC, que tendría su primera reunión en enero de 2015 en Pekín. A este primer encuentro, lanzamiento oficial del Foro China-CELAC (FCC), asistieron cancilleres o representantes de 29 de los 33 países que componen la CELAC y participaron en la reunión delegaciones de la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina (Departamento de América Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de China 2016).

En la visita del mandatario chino en el 2016 las premisas marcadas en 2014 tenían ya refrendo en la realidad. Xi Jinping visitó Ecuador, Perú y Chile, países con los que se fijaron fuertes inversiones en infraestructuras. El pretexto de la visita fue la Cumbre del Foro Económico Asia-Pacífico que tuvo lugar en Lima. En esta cumbre se encontró con sus homólogos ruso y estadounidense, Vladímir Putin y Barack Obama. China se presentaba ya en el continente como un actor de primer orden en lo económico y creciente influencia en lo político, actuando en paralelo con la preeminente presencia estadounidense y a una distancia muy considerable de la discreta presencia rusa en el continente. China había desplazado ya a la Unión Europea (UE) como segundo socio comercial de la región y la República Popular China era ya en aquel momento el principal socio de varios países de la región, Brasil, Chile y Perú, y se colocaba como segundo socio comercial de otros tres países: Argentina, México y Venezuela (López Villafañe, 2018: 20).

En 2016 el perfil de China como potencia en la región se había ya transformado por completo. Al contrario de lo que sucedía a principios de siglo, donde su papel estaba muy centrado en la importación de materias primas y la exportación de productos de escaso valor añadido, ahora, el gigante asiático, exportaba al continente productos de valor agregado medio. Colocaba en los mercados latinoamericanos vehículos motorizados y tecnología. Y en el ámbito digital ocupaba importantes segmentos del mercado. En este contexto, la llegada de Donald Trump, ya en ciernes, no hacía más que consolidar los ya de por sí fuertes vínculos entre China y la mayoría de los países de América Latina (Elordi Cué y Fowks, 2016). En 2016 China era ya el principal prestamista de América Latina y el dinero que fluía de las entidades chinas iba destinado a las infraestructuras en aquellos renglones en los China tenía especial interés, ferroviario, portuario y minero.

De este modo, se trabajaba en lo que sería el gran proyecto de China para la segunda mitad del siglo XXI, la denominada Nueva Ruta de la Seda, también conocido como “la Franja y Ruta”, “Franja económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda marítima del siglo XXI”, que pretende conectar China con Europa, Asia, África y, por extensión, con América Latina. El megaproyecto, lanzado en 2013, ha desarrollado ya sus dos primeros foros en 2017 y 2019. América Latina no participa for-

malmente en el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda. Sin embargo, en la segunda reunión ministerial del FCC en Santiago de Chile en 2018, se señaló que la región era una “extensión natural” de la Ruta de la Seda, y se invitó a los países a adherirse a la misma (Schulz, 2021: 42). Un llamamiento a la integración en el proyecto que se reiteró en la tercera reunión ministerial de la FCC desarrollada de forma virtual en 2021 (Foro China-CELAC, 2021).

6. CHINA ANTE LAS CRISIS DE 2008 Y 2019 EN AMÉRICA LATINA

La respuesta de China a las crisis nos indica también el compromiso adquirido por el gigante asiático en la región. Algo que se manifestó en la ya mencionada visita de Hu Jintao a Costa Rica, Cuba y Perú en 2008. Durante este año, cuando la crisis bursátil golpeó a los Estados Unidos y se extendió a nivel global, el panorama internacional quedó circunscrito a una fuerte crisis de liquidez, alimentaria y a la subsiguiente recesión. Sin embargo, la estrategia de China en el continente, lejos de contraerse siguió apostando por la colaboración y la expansión a todos los niveles.

La visita de Hu Jintao en noviembre de 2008 a la región no se puede desvincular de la publicación, en noviembre también de 2008, del Documento de Política Pública sobre América Latina y el Caribe. Se trató del primer documento que establecía la estrategia exterior de China en América Latina. Este documento especifica las convergencias de intereses y la necesidad de la cooperación Sur-Sur, con base en la mutua confianza. El documento identifica la estrategia china a través de cuatro grandes objetivos: “sintonía política, cooperación económica, relaciones culturales e intercambios personales, y el avance general del principio de una sola China” (Ríos Paredes, 2016). En los tres primeros trimestres de 2008, el comercio de China con la región aumentó un 52% (Ríos Paredes, 2010).

El documento mencionado reiteró el compromiso de China con los cinco principios de la Coexistencia Pacífica: respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y

la coexistencia pacífica. Junto a estos principios, asumidos por China en 1954, se presentan unos objetivos específicos en el campo político, económico y sociocultural. Se apunta también a la denominada “paz, seguridad y asuntos judiciales” y se reitera la necesidad de establecer relaciones bajo una premisa insoslayable de la política exterior china: el principio de una sola China (Creutzfeldt, 2014).

Este programa se completó con el ingreso de China, ya en 2009, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). China entraba como país donante de la institución, en plena crisis global, y lo hacía después de quince años de intensas negociaciones (Ríos Paredes, 2010).

Similar actitud mostró China en la crisis desatada a raíz de la pandemia de la COVID19. Como sucedió ante la debacle de 2008, China, profundamente afectada también por la pandemia, no desatendió las obligaciones contraídas en América Latina. Se posicionó, como hicieron también Cuba y Rusia, a la cabeza de la cooperación sanitaria en el continente, y también fuera de él. Una faceta en la que dejaron claramente en evidencia a los otros dos actores con influencia en la región: la potencia hegemónica, Estados Unidos, y sus socios de la Unión Europea. La diplomacia de la mascarilla posicionó a China, y luego a Rusia y Cuba como suministradores de vacunas en la región. Rusia, afianzada en el ámbito de la cooperación militar, y Cuba, especializada en cooperación y prestación de servicios médicos, acompañaron a China en el papel de actor global capaz de asistir a la región en momentos de crisis.

El papel jugado por China en la crisis pandémica no se limitó al ámbito de las vacunas. Pekín apostó también por el envío de material sanitario de amplia gama y lo hizo a través de diferentes vías: usando fundaciones y entidades chinas del ámbito civil, público y privado, conectando con entidades con sede en América Latina, directamente a través de consorcios y empresas, haciendo uso de entidades financieras estatales chinas o directamente a través de la colaboración entre estados o entre estados y entidades subestatales. La colaboración se ejecutó por tanto a diferentes niveles, en diversas dimensiones y bajo el amparo de actores variados (Urdinez, 2021).

Sin embargo, más allá de las urgencias del inesperado contexto pandémico global, la respuesta china se proyectó como parte y complemen-

to de la ya mencionada “Franja económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda marítima del siglo XXI”. En 2015 se fijaron los principios de la Ruta de la Seda Sanitaria, un programa que trataba de llevar el proyecto de la Franja y Ruta más allá del comercio y las infraestructuras. Esta primera iniciativa tomó ya cuerpo en 2017, en el marco del primer foro de la Franja y Ruta, cuando China organizó una reunión de alto nivel para promover la cooperación sanitaria y tuvo como resultado un memorándum lanzado por las autoridades de Pekín que recibió el refrendo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Vadell y Rubiolo, 2021: 47).

7. LA POLÍTICA DE UNA SOLA CHINA EN AMÉRICA LATINA

La política de una sola China es uno de los principios rectores de la política internacional de la República Popular China desde su misma fundación. Una política que establece la existencia de un solo gobierno legítimo, el representado por Pekín. La República Popular China rechaza mantener relaciones diplomáticas con aquellos países que establezcan relaciones diplomáticas oficiales con Taiwán.

El camino recorrido por la República Popular China en este campo ha sido largo. En 1970 sólo había dos países en América Latina que reconocían esta premisa china: Cuba, desde el año 1960, y Chile, que asumió esta postura durante el gobierno de Salvador Allende. Sin embargo, poco después, entre los años 1971 y 1974, se disolvieron las relaciones diplomáticas de Taiwán con varias repúblicas latinoamericanas, entre ellas las principales economías del continente: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Jamaica, México, Perú y Venezuela. El punto de inflexión lo marcó la restauración de los derechos de la República Popular de China en la ONU a través de la resolución 2758 (XXVI) en el año 1971 (Zapata y Martínez-Hernández, 2020:67).

A mediados de la década de los setenta del pasado siglo, tal y como han apuntado algunos analistas, la república de China en Taiwán perdió

el favor político del 85 por ciento del territorio latinoamericano (Pérez Expósito, 2004:7). Taiwán perdió terreno en la región, y todo ello a pesar del volumen de relaciones económicas que había tejido, incluyendo jugosos paquetes de ayuda a países latinoamericanos. Esta situación obligó al gobierno en Taipei a rediseñar su presencia en América Latina a través de oficinas no oficiales de relaciones económicas y sociales sin estatus diplomático.

En los años ochenta Taiwán trató de consolidar su posición en el continente y trabajó en el plano diplomático para que los nuevos países independizados en los años recientes, fundamentalmente los que estaban vinculados al Reino Unido, secundaran su postura en el conflicto chino. Esta circunstancia unida a las reformas políticas de finales de los ochenta tendentes a democratizar su sistema político y el nuevo impulso acometido en los años noventa del siglo XX en el campo de la tecnología, las manufacturas y el ámbito financiero permitieron reorientar la estrategia en los últimos años del siglo XX. En este momento se abre un nuevo período en las relaciones de Taiwán con el continente: se buscó reconocimiento internacional y relaciones diplomáticas a cambio de ayuda económica y financiación de proyectos (Pérez Expósito, 2004:7-8).

Sin embargo, las limitaciones de esta apuesta estratégica comenzaron a verse a medida que la China popular ganaba relevancia en América Latina. China publicó en 2008 el ya mentado Documento de Política Pública sobre América Latina y el Caribe, documento de política exterior china que recoge los objetivos en la región, entre ellos la necesidad de avanzar en “el principio de una sola China, es decir, la reducción de aliados de la República de China o Taiwan” (Ríos Paredes, 2016).

A día de hoy, la situación es radicalmente diferente a la que se dibujaba en las postrimerías del siglo XX, Taiwán sólo mantiene relaciones diplomáticas, asunción del pleno reconocimiento, con catorce estados a nivel internacional y nueve de ellos están en América Latina. En julio de 2022, y a nivel regional, Taiwán mantiene relaciones diplomáticas con tres pequeños estados del Caribe pertenecientes a la *Commonwealth*: San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas. Taiwán es también reconocida por otro estado centroamericano de la

Commonwealth, Belice, y cuenta también con el reconocimiento diplomático de otras dos repúblicas centroamericanas: Honduras y Guatemala. A parte de estos países conceden reconociendo a Taiwán, Haití, en el Caribe, y Paraguay, que queda como representante único del rechazo a la política de una sola China en Sudamérica.

El avance de la China popular en su política de aislar diplomáticamente a Taiwán está dando sus frutos, algo que se ha manifestado de forma clara en el último quinquenio, 2017-2021. Esta es otra área donde Pekín ha demostrado tener una política integral sofisticada. Durante la administración en Taipei de la llamada coalición azul liderada por el Kuomintang, e interesada en mejores relaciones con la China continental, Pekín dio a Taipei una tregua diplomática que incluyó el rechazo a ofrecer ayuda a Nicaragua como recompensa por la ruptura con Taiwán anunciada por Daniel Ortega en su campaña electoral de 2006. La situación cambió radicalmente cuando Taiwán eligió a la Dra Tsai In-wen, del ala moderada del partido democrático progresista e identificada con el independentismo taiwanés.

La presión ha sido particularmente relevante en América Central no solo por el número de países, sino porque los viajes a la región por altos mandatarios taiwaneses ofrecían el pretexto para contactos oficiales gobierno-gobierno con Estados Unidos durante la parada técnica de los mismos en California. Durante el período presidencial de Tsai, cuatro repúblicas latinoamericanas rompieron con Taiwán: República Dominicana, Panamá, El Salvador y Nicaragua.

8. CONCLUSIONES

En el transcurso del siglo XXI la presencia china en América Latina ha transitado del poder económico y comercial a la ambición de ser también un actor de influencia política en la región. China es un poder regional en Asia, pero en América Latina se proyecta como actor de influencia sin aspiraciones ni capacidad ni socios para retar la primacía de Estados Unidos. Sobre este aspecto resulta perentorio destacar lo siguiente: Pekín ha actuado en paralelo con Estados Unidos, con una agenda propia, ni en conflicto ni cooperando con Washington, pero evi-

tando áreas neurálgicas de la agenda de seguridad mientras gana tiempo e influencia. Por ejemplo, la presencia china en la agenda de seguridad hemisférica ha sido nula o mínima si se excluye su participación en el entrenamiento a la policía de Haití como parte de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Por otro lado, es necesario enfatizar un aspecto que explica en parte la relativa ausencia de conflictos entre China y América Latina. Pekín ha actuado con conocimiento de la región, facilitando las tendencias presentes en el continente proclives a una mayor autonomía, pero atendiendo a sensibilidades y particularidades económicas y respetando y expresando deferencias hacia poderes regionales como Brasil y México.

La presencia china es producto de su propia agencia, pero no podría entenderse sin el terreno fértil en el que actúa. Hay una voluntad latinoamericana de buscar socios en Asia y diversificar los contactos regionales más allá de Estados Unidos, que en su embebida posición unipolar trató a la mayoría de los países latinoamericanos de modo poco profundo, descuidado, con poca sensibilidad y sin una estrategia abarcadora.

Por lo demás, China también es consciente de las limitaciones que tiene su presencia en el continente, pues no todo son beneficios: ha entendido ya que la fuerte ampliación del intercambio comercial, de la oferta de créditos y de la creación de institutos culturales arroja frutos decrecientes. Una mayor inversión no significa necesariamente un aumento exponencial de los beneficios. Un papel de más peso requiere un compromiso de mayor envergadura en áreas donde difícilmente el gigante asiático pueda competir con Estados Unidos y aquí hablamos de acuerdos de seguridad, de becas educativas o de envío de turismo y remesas.

Por último, es necesario destacar lo siguiente. En el análisis de las afinidades ideológicas de inspiración radical de izquierda entre China y algunos gobiernos de la región es importante la prudencia. Estas afinidades son importantes, pero no se deben sobrevalorar. A día de hoy, Pekín no está interesada en relaciones de patrocinio con sus potenciales aliados ideológicos en la región, sino en construir relaciones estables y sostenibles.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castañeda Gutman, J. (1997). *La vida en rojo. Una biografía del Che Guevara*. Madrid: Alfaguara.
- Cornejo, R. (2013). “La relación de México con China, la política del desconcierto”. *Foro Internacional*, 53, 3/4 (213-214), 645-666. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23608718>
- Creutzfeldt, B. (2014). “China en América Latina: seguimiento de la evolución”. *Revista CS*, 14, 21-45. Disponible en: <https://doi.org/10.18046/RECS.I14.1851>
- Déniz, J. (2006). La integración económica en América Latina y el Caribe. En M. Alcántara, L. Paramio, F. Freidenberg y J. Déniz (Eds.), *Historia Contemporánea de América Latina. Reformas económicas y consolidación democrática, 1980-2006* (435-472). Madrid: Editorial Síntesis.
- Departamento de América Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2016). ABC sobre el Foro China-CELAC. *Foro China CELAC*. Disponible en: <http://www.chinacelacforum.org/esp/>
- Domínguez Reyes, E. (1990). “La política soviética y cubana hacia Nicaragua: 1979-1989”. *Papers: revista de sociología*, 35, 95-115. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/Papers/article/download/25083/60562>
- Domínguez Reyes, E. (2017). “La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación”. En R. Domínguez y G. Rodríguez Albor (Eds.), *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica* (105-161). Barranquilla: Editorial Uniautónoma.
- Elordi Cué, C. y Fowks, J. (19 de noviembre de 2016). “La cumbre Asia-Pacífico redobla su defensa del libre comercio frente a Donald Trump”. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/11/18/america/1479495356_710127.html
- Errázuriz Guilisasti, O. (2006). “Las relaciones de Chile y China: del simbolismo a la acción”. *Estudios internacionales*, 39 (154), 169-178.
- Kosacoff, B. y Campanario, S. (2007). *La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3561>
- Lénárt, A. (2018). “Los principales corolarios y complementos de la doctrina Monroe en el siglo XX”. En D. Lilón y M. Deák (Eds.), *Encuentros. Europa-Iberoamérica en un mundo globalizado* (99-107). Budapest: Centro Iberoamericano Universidad de Pécs. Fakultás Kiadó (Print@Pixel House Kft.).
- López Villafañe, V. (2018). “Las relaciones económicas de China con Latinoamérica”. *Revista Institucional BCR*, 1534, 18, 3, 2-7.
- Martí i Puig, S. (2000). “Los noventa en América Latina: ¿la década de las oportunidades o de las quimeras?”. *América Latina Hoy*, 26, 11-19.

- Ministerio de Exteriores de la República Popular China. Declaración de la tercera reunión ministerial del Foro China-CELAC, *Foro China CELAC*. Disponible en: http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/202112/t20211213_10467434.htm
- Morgenfeld, L. A. (2015). “El TIAR: sus orígenes, el debate sobre su rol actual y la posición argentina”. *Universidad de la Defensa Nacional. Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico*, 2, 7, 88-119. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/14450>
- Pérez Expósito, F.L. (2004). *Taiwan y América Latina: estrategia de aproximación y situación actual* [Unisci Discussion Papers] Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72537/Expo.pdf>
- Reinoso, J. (31 de mayo de 2013). “Xi Jinping hace las Américas”. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/05/31/actualidad/1369990029_816461.html
- Ríos Paredes, X. (2010). “China ante la crisis financiera internacional”. *Anuario CEIPAZ*, 3, 197-213. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3059540>
- Ríos Paredes, X. (2016). “China-América Latina y Caribe: otra relación para otro futuro”. *Pensamiento propio*, 44, 217-247.
- Sanahuja, J. A. (2016). “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Pensamiento propio*, 44, 29-65.
- Schulz, J. S. (2021). “Ruta de la Seda vs. COVID-19: Balance de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en época de pandemia y crisis mundial”. *Jiexi Zhongguo. Observatorio de la Política China*, 37, 38-47.
- Shixue, J. (2006). “Una mirada china a las relaciones con América Latina”. *Nueva sociedad*, 203, 62-78.
- Toussaint, M. (2007). “Centroamérica: entre la guerra y la paz. Del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas”. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 45, 157-192.
- Urdinez, F. (2017). “La diplomacia china de “mascarillas y vacunas” hacia América Latina durante la pandemia de COVID-19”. En J. Sahd (Ed.), *China y América Latina: claves hacia el futuro* (41-67). Santiago de Chile: Centro de Estudios Internacionales UC y Fundación Konrad-Adenauer-Oficina Chile.
- Vadell, J. y Rubiolo, F. (2020). “China y la economía política de la pandemia en América Latina y el Caribe en la conturbada geopolítica del siglo XXI (Ensayo)”. *Temas y Debates*, 40, 1, 43-50.
- Vidal Lij, M. (12 de julio de 2014). “China pone la mirada en América Latina”. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/07/12/actualidad/1405188093_402027.html.
- Zapata, S. y Martínez-Hernández A.A. (2020). “La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China”. *Colombia Internacional*, 104, 63-93.

AUGE Y DECLIVE DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

Andrea C. Bianculli

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, España

Detlef Nolte

German Institute for Global and Area Studies, Alemania

1. INTRODUCCIÓN

Causado por diferentes factores y en dos etapas con un perfil distinto el regionalismo latinoamericano experimentó un auge desde los años 1990s hasta el inicio de la segunda década del siglo XXI. Este impresionante desarrollo se reflejó, entre otras cosas, en la creación de un gran número de nuevos foros y organizaciones regionales: Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991), Alianza Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP, 2004), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2010), Alianza del Pacífico (AP, 2012). Otras organizaciones regionales se reactivaron y cambiaron su nombre como el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). A mediados de la segunda década, se inicia una fase de parálisis y desintegración regional. Posteriormente, la pandemia de la COVID-19 expuso las debilidades del regionalismo latinoamericano, reforzando también sus limitaciones estructurales. A comienzos de la tercera década, el regionalismo latinoamericano atraviesa una vez más una fase de transformación, empujada tanto por cambios en el sistema internacional como por una reorientación política de varios gobiernos. En el capítulo, se describen y analizan los procesos de auge y declive de las instituciones regionales en América Latina.

2. ELEMENTOS ESTRUCTURANTES

América Latina se caracteriza por una baja interdependencia o regionalización económica. Entre 1990 y 2014, el comercio intrarregional (exportaciones) de todas las regiones tuvo una participación de 45 % en el comercio global (Bown, Lederman, Pienknagura y Robertson, 2017:45-46). En contraste, durante el mismo periodo el comercio intrarregional en América Latina y el Caribe como porcentaje del comercio total en general no superó el umbral de 20 %. El comercio intrarregional alcanzó su valor máximo en este siglo en 2008 (como antes en 1994), con el 21 %, pero luego bajó llegando a 15 % en 2019 (CEPAL 2021c:19). La mayor orientación externa de las economías (por la exportación de materias primas) reduce el incentivo para la integración económica.

América Latina ha sido siempre una región porosa. Las iniciativas de integración latinoamericanas se superponen con el proyecto panamericano de cooperación regional, que encuentra su expresión en la Organización de Estados Americanos (OEA), pero también en la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la OEA. Estados Unidos ha sido y todavía sigue siendo un actor importante en el regionalismo latinoamericano. La integración regional ha sido tanto estimulada como reacción a la influencia estadounidense, en la fase del regionalismo post hegemónico, como bloqueada por Estados Unidos a través de su estrategia de establecer acuerdos económicos bilaterales con países latinoamericanos. Paralelamente, la creciente dependencia económica de China en América Latina ha tenido un efecto centrífugo sobre la integración económica porque refuerza la orientación externa de las economías latinoamericanas.

La porosidad de la región ha provocado como reacción el surgimiento de la ultra defensa de la soberanía y la búsqueda de mayor autonomía, dando así lugar a un “regionalismo orientado hacia la autonomía” (Spandler y Söderbaum, 2019:11). La protección de la soberanía tiene un fuerte componente dirigido hacia el exterior —es decir, en contra de las influencias ajenas a la región—, pero también en contra de posibles injerencias por parte de los socios en los proyectos de integración regional. Esta orientación soberanista ha frenado también la creación de instituciones regionales fuertes y con cierto grado de independencia.

Por el contrario, los procesos de integración regional tienden a desarrollar una estructura institucional cada vez más ligera. Mientras que en los años 1990 la creación de instituciones supranacionales era un tema en boga en el regionalismo latinoamericano, en los primeros años del siglo XXI, el “regionalismo ligero” (Sanahuja, 2008) fue uno de los conceptos dominantes. En la década siguiente, la gobernanza regional se caracterizó por desarrollar instituciones con atribuciones aún menos vinculantes. Por ejemplo, ya no se crearon parlamentos regionales, anteriormente considerados como un elemento fundamental de los proyectos de integración. Asimismo, aunque las secretarías técnicas del MERCOSUR y la Comunidad Andina no son muy fuertes (Closa y Casini, 2016), las organizaciones regionales más nuevas como CELAC, ALBA, o la AP carecen de dichas secretarías.

El regionalismo latinoamericano es tanto intergubernamental como interpresidencial (Malamud, 2005). Esta combinación ha servido de impulso a la integración regional, particularmente en épocas de fuertes liderazgos presidenciales (aquí el papel de las presidencias *pro tempore* en organizaciones regionales es importante; Morales Ruvalcaba, 2020; Bianculli, 2020) y de afinidades políticas entre los presidentes (Baracaldo y Chenou, 2019). También ha generado bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos políticos.

Sin embargo, la afinidad ideológica de los presidentes no es suficiente; el regionalismo latinoamericano necesita también liderazgo (Alvarez, 2021; Quiliconi y Rivera, 2019), que suele ser ejercido por potencias regionales o países que pretenden serlo. En el siglo XXI Brasil, Venezuela y México jugaron este papel en América Latina. De todas maneras, las llamadas potencias secundarias —Argentina, Chile o Colombia— también son importantes (Flemes y Wehner, 2015), como lo demostró la crisis de UNASUR y la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en 2019.

3. EL REGIONALISMO ABIERTO DE LOS AÑOS 1990

La década de 1990 son los años dorados del llamado ‘nuevo regionalismo’ o ‘regionalismo abierto’, cuyos objetivos fundamentales eran

la apertura al capitalismo global, la transnacionalización del comercio y de la producción, y la liberalización progresiva de los mercados. En sintonía con este paradigma, los proyectos regionales latinoamericanos promovieron la integración con el objetivo de hacer más competitivas las economías regionales. Los procesos de democratización en América Latina facilitaron la cooperación regional, y los organismos regionales fueron vistos como instrumentos para defender la democracia, adoptando cláusulas de protección y sancionando las violaciones del orden constitucional. En este período también se modernizó la OEA, fundada en 1948. Los estados latinoamericanos ganaron más influencia y se le dio más importancia a la defensa de la democracia y los derechos humanos (por ejemplo, a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de las misiones de observación electoral) (Herz, 2011).

En este nuevo contexto político-económico, se constituyeron nuevos esquemas de cooperación regional, en tanto, otros, propios del viejo regionalismo de los años 1960-1980, fueron reactivados y reformulados. Entre los primeros, cabe mencionar el MERCOSUR creado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991 con el objetivo de establecer un mercado común y promover los flujos comerciales entre los socios, mientras que entre los segundos se incluyen la Comunidad del Caribe (CARICOM), que buscará establecer un mercado único, la transformación del MCCA en Sistema de Integración Centroamericano (SICA), y la reactivación del Pacto Andino (integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y su transformación en Comunidad Andina de Naciones (CAN) de cara a dinamizar la zona de libre comercio y crear una unión aduanera. En la medida que la región buscaba evitar la marginación y maximizar su poder tras el fin del mundo bipolar, surgió un nuevo consenso respecto a la cooperación regional: la necesidad de alcanzar objetivos políticos y económicos a través del regionalismo abierto.

Durante estos años, los países de la región aplicaron una estrategia de liberalización comercial de varios niveles desde lo regional, a lo interregional y multilateral (Bianculli, 2017). De ahí, que esta intensa actividad regional se complementó con la negociación de acuerdos comerciales Norte-Sur. En 1994, México marcó un hito con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá

y Estados Unidos, y sentó un precedente para los posteriores acuerdos bilaterales y multilaterales promovidos tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea (UE) en América Latina. Por un corto período de tiempo, el llamado “Consenso de Washington” unió a las Américas bajo un mismo modelo económico (neo-) liberal.

En 1994, durante la primera “Cumbre de la Américas” se lanzó el proyecto de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde Alaska hasta Tierra del Fuego para el año 2005. El plazo previsto, finalmente no se cumplió ya que las negociaciones se paralizaron precisamente en 2005 por la resistencia del MERCOSUR y los nuevos gobiernos progresistas en América Latina. Ante este escenario adverso, Estados Unidos promovió la firma de acuerdos comerciales bilaterales. En 2003, avanzan las negociaciones para un acuerdo con Colombia, Ecuador y Perú, creando así tensiones económicas y políticas dentro de CAN y debilitando el bloque (con la salida de Venezuela en 2006). Estas tensiones se acentúan con la creación de ALBA en 2004. Bajo el liderazgo de Hugo Chávez, ALBA surge como una opción radical y en directa contestación al modelo de libre comercio promovido por Estados Unidos. Por otro lado, después del once de septiembre de 2001 América Latina había perdido centralidad para el gobierno estadounidense, que concentró sus actividades en Medio Oriente y Asia Central. Además, en esta década disminuyó el peso de este país en el comercio externo de la región. Desde la perspectiva latinoamericana comenzó así un período de mayor permisividad internacional (Urdínez et al., 2016).

4. EL PERIODO DEL AUJE DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

En este contexto permisivo, se intensificaron los esfuerzos hacia la creación de lo que acabó siendo UNASUR. Los inicios del proyecto sudamericano se remontan a la década de 1990, cuando, a partir de los resultados positivos generados con el MERCOSUR, el gobierno brasileño promovió la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) (Briceño-Ruiz, 2010). Finalmente, en 2000 se realizó por primera vez una cumbre presidencial sudamericana (en Brasilia).

Cuatro años más tarde, en la tercera cumbre en Cuzco (Perú), se fundó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que más adelante se convertiría en UNASUR.

Por su lado, a comienzos del nuevo siglo, MERCOSUR sufre lo que muchos catalogaron como una ‘crisis terminal’ producto, entre otros factores, de la profunda crisis social, política y económica que eclosiona en Argentina en diciembre de 2001. Sin embargo, el MERCOSUR ofreció el marco institucional para escenificar la alianza entre Argentina y Brasil (Bianculli, 2022); luego reforzada con el llamado ‘Consenso de Buenos Aires’ promovido por Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva. Se trataba de reinterpretar las normas regionales existentes y reorientar MERCOSUR hacia la participación política, el desarrollo y las políticas sociales (el llamado ‘MERCOSUR social’). Estas tendencias, aun manteniendo una marcada gobernanza intergubernamental, se reforzarían durante la siguiente década en la región, especialmente en América del Sur donde los gobiernos buscaban sustituir la primacía de la agenda económica y comercial.

Las políticas sociales regionales en áreas como educación, género, salud, empleo y migración simbolizan uno de los campos más activos en estos años (ver, entre otros, Bianculli 2021, Bianculli y Ribeiro Hoffmann, 2016), sumándose así a la extensa red de acuerdos que la región comienza a tejer ya a comienzos del siglo XX (Petersen y Schulz, 2018). Sin embargo, persisten las diferencias entre las distintas organizaciones regionales, y entre diferentes áreas de la agenda o la dimensión social del regionalismo aun cuando los procesos de decisión son estrictamente intergubernamentales como en el caso del MERCOSUR social (Bianculli, 2018).

Cuando finalmente, se establece en 2008, UNASUR es considerada el proyecto de cooperación regional más prometedor de América del Sur. UNASUR fue un proyecto brasileño (Gavião y Saraiva, 2019) que, por un período de tiempo limitado y en cierta medida, coincidió con los intereses del gobierno venezolano. Para Brasil, UNASUR fue un instrumento para delimitar una zona de influencia y una herramienta para su proyección global como potencia regional emergente (Spektor, 2010). Otros gobiernos se suman al proyecto de Brasil por distintas razones

y con distintos niveles de compromiso con la organización. El diseño institucional de UNASUR permitió a los países miembros impulsar sus agendas específicas de integración regional (Nolte y Comini, 2016). Los 12 consejos sectoriales de UNASUR promovieron la cooperación en importantes áreas de política como la salud, la defensa y las inversiones en infraestructura (Bragatti, 2019; Herrero y Tussie, 2015; Hoffmann, 2019; Palestini y Agostinis, 2018). UNASUR inicialmente logró suplantar a la OEA en lo que respecta a la mediación y resolución de conflictos en América del Sur (Nolte, 2018). Al igual que la OEA, UNASUR contaba con una cláusula democrática (desde noviembre de 2010), que preveía sanciones en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático.

Mientras que UNASUR representa a América del Sur, la CELAC, creada en 2010 y formalmente establecida en 2011, sucede a procesos más antiguos (como el Grupo de Río) y pretende representar los intereses comunes de América Latina y el Caribe frente a terceros, como en las cumbres UE-CELAC y en los foros China-CELAC. La creación de CELAC fue el resultado de iniciativas brasileñas y mexicanas. Entre 2013 y 2017, los jefes de estado de la región se reunieron una vez al año, sin la participación de Estados Unidos y Canadá. El nuevo foro regional puede verse como un indicador de la mayor independencia de América Latina. Algunos gobiernos latinoamericanos, pero no la mayoría, ven a la CELAC como un proyecto para sustituir a la OEA.

El 6 de junio de 2012, Chile, Colombia, Perú y México —países que ya tenían un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos— firmaron el Acuerdo Marco de la AP en Antofagasta, Chile. La fundación de la AP marcó un nuevo enfoque en los proyectos regionales y reveló fisuras en el regionalismo latinoamericano (Nolte, 2021a). A diferencia de UNASUR o CELAC, cuyas agendas son predominantemente políticas, la AP tiene ante todo una orientación económica. El objetivo principal de la AP es construir un área de integración económica profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. La AP es la primera organización regional con un fuerte componente interregional como lo ilustra la categoría de estado asociado (los candidatos son Australia, Canadá, Nueva Zelanda, y Singapur ya tiene este estatus). La orientación de la AP va más allá de

América Latina para promover el comercio, especialmente con Asia. Al comienzo de 2022 tenía cuatro estados miembros, pero 61 estados observadores (de estos solamente 12 en América Latina). La AP fue un proyecto lanzado por gobiernos políticamente afines en la tradición del regionalismo abierto y de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Proyectos como el SICA también mantuvieron el modelo de integración adoptado en la década de 1990 basado en mercados abiertos y liberalización comercial.

Comenzando con ALBA-TCP en 2004, y terminando con AP en 2012 durante los primeros 15 años del siglo XXI, América Latina produjo un abanico de distintos proyectos regionales, articulados a partir de objetivos diferentes y que, si bien compartían un marcado carácter intergubernamental en lo que hace al proceso de toma de decisiones, estos esquemas mostraron variación en sus trayectorias institucionales. El panorama cambiante del regionalismo latinoamericano se ha reflejado en los diversos conceptos utilizados para captar sus características básicas. Mientras el “regionalismo abierto” fue el concepto clave para caracterizar la década de 1990, el “regionalismo post hegemónico” (Riggiozzi y Tussie, 2012) es el concepto más adecuado para describir los desarrollos hasta mediados de la segunda década del nuevo milenio, porque capta tanto la contestación del modelo de regionalismo preferido por Estados Unidos como la pluralidad de modelos que coexisten en diferentes grupos regionales (Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann, 2015). El resultado es una arquitectura regional que se caracteriza por prácticas híbridas y un creciente solapamiento en términos de miembros y/o agendas.

5. EL DECLIVE DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

El declive del regionalismo latinoamericano está estrechamente relacionado con los factores estructurales mencionados al principio de este capítulo. Después del fin del *boom* de las materias primas las economías latinoamericanas tenían que ajustarse. En el periodo 2014-2019, la tasa de crecimiento del PIB regional (0,4 %) fue la menor desde la década de 1950 (CEPAL, 2020: 8). Los gobiernos tenían menos recursos financie-

ros, la política doméstica dominaba en las agendas gubernamentales, al mismo tiempo que aumentaba la dependencia de actores externos.

Paulatinamente, el gobierno de Estados Unidos volvió a comprometerse con América del Sur (por el tema de las migraciones siempre estuvo comprometido con Centroamérica y México). Primero, el deterioro económico, político y social en Venezuela tras la muerte de Chávez volvió a poner a América del Sur en el radar del gobierno de Estados Unidos. En marzo de 2015 el presidente Barack Obama firmó una orden ejecutiva que declaraba a Venezuela una amenaza para la seguridad nacional de ese país. Durante la administración Trump, la creciente presencia económica de China en América Latina se percibió como una amenaza directa a los intereses de los Estados Unidos. La región volvió a ser un campo de batalla en una confrontación geopolítica global.

Por un lado, el creciente rol de actores como China, Rusia e India en América Latina abrieron la puerta a diversificar y multiplicar las relaciones económicas y políticas fuera de la región. Por otro lado, la orientación más fuerte hacia el exterior de las economías nacionales, especialmente hacia Asia, actuó como una fuerza centrífuga con respecto a la integración regional. De hecho, la agenda comercial regional gana centralidad nuevamente y se promueven las relaciones económicas y comerciales basadas en la flexibilidad y la apertura a los mercados internacionales. En este sentido, cabe mencionar la discusión de un conjunto de iniciativas para promover la convergencia entre la AP y MERCOSUR, mientras que en América Central, Guatemala y Honduras establecen una unión aduanera en 2017, y El Salvador adhiere un año después.

Los acuerdos comerciales intrarregionales compitieron con los acuerdos de libre comercio interregionales en el marco de un “regionalismo cruzado” (Garzón y Nolte, 2018). Un ejemplo de ello es la participación de tres países latinoamericanos (Chile, México y Perú) en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés) firmado en 2018, al mismo tiempo que a partir de 2016, se reactiva la negociación del acuerdo entre la UE y MERCOSUR después de su relanzamiento en 2010, finalizando en junio de 2019 con un acuerdo de principio para un Acuerdo de Asociación (que incluye la liberalización del comercio). En 2020, los bloques finalizan las nego-

ciaciones para un acuerdo político y de cooperación, pero después el proceso se estanca nuevamente. A fines de 2022 aún no se había firmado el acuerdo para iniciar posteriormente el proceso de ratificación. El acuerdo con el MERCOSUR se sumaría a los TLC firmados por la UE con México en 1997 y Chile en 2002 (ambos en proceso de renegociación para su modernización), los países de América Central en 2012, Colombia y Perú en 2012 (en tanto miembros de la CAN), al que Ecuador se sumó mediante un Protocolo de Adhesión en 2016.

El alineamiento ideológico de los gobiernos también sirvió de impulso para la creación y primer empuje de UNASUR. Sin embargo, esto también implicaba el riesgo de que una mayor diversidad ideológica pudiera afectar la cooperación. Según un estudio sobre la percepción de UNASUR por parte de los actores políticos y sociales de Chile en 2012 y 2013, casi 60% de los encuestados identificaron la política y las diferencias ideológicas como el mayor desafío de UNASUR (Oyarzún, 2017:188). Como resultado, UNASUR perdió impulso cuando las preferencias de los estados miembros comenzaron a divergir en cuanto a los objetivos y el valor estratégico de la organización regional (Nolte y Mijares, 2022).

La orientación cada vez más autoritaria del régimen venezolano después de la muerte de Chávez (2013) y el ascenso de Nicolás Maduro coincidió con un giro a la derecha en varios países miembros importantes de UNASUR como Argentina (2015), Brasil (2016) y Chile (2018). También el nuevo presidente de Colombia Iván Duque (desde agosto 2018) fue más conservador que su antecesor Juan Manuel Santos (2010-2018), y el nuevo presidente de Ecuador Lenin Moreno (2017-2021) se distanció de la política exterior de su antecesor Rafael Correa (2007-2017) muchas veces alineado con el régimen venezolano. Mientras que este giro a la derecha reactivó la agenda comercial, también supuso la desactivación de las agendas políticas en las que la construcción de consensos era compleja —e incluso imposible— ante la fuerte polarización política entre los gobiernos de la región, especialmente en América del Sur. Además, desde mediados de la década no hubo un liderazgo para consolidar o profundizar los procesos de integración en la región. Primero, los problemas políticos internos hicieron que el interés de Brasil en UNASUR decayera (Nolte y Schenoni, 2021). Luego, los gobiernos

de derecha que llegaron al poder tras la destitución de Dilma Rousseff en 2016 percibían a UNASUR como un proyecto de izquierda y veían beneficios decrecientes en ser miembro (por no hablar de asumir un papel de liderazgo).

En el caso de Venezuela, bajo Maduro, el proyecto ofensivo de Chávez de usar UNASUR como trampolín para expandir la influencia regional de Venezuela como potencia regional degeneró en un proyecto defensivo para asegurar la supervivencia del régimen (Nolte, 2022). La estrategia del gobierno venezolano se basó en dos pilares: primero, en el ejercicio del poder de veto para ocupar el cargo de secretario general, e idealmente promoviendo a alguien simpatizante del régimen; en segundo lugar, en la neutralización de los organismos regionales independientes de observación de elecciones, que fueron reemplazados por organismos políticamente controlados con poderes limitados o nulos para monitorear las elecciones (Agostinis y Closa, 2022). El régimen hizo una campaña activa para promover la creación del Consejo Electoral de UNASUR en 2013 (Closa y Palestini, 2015) cuyos estatutos legitimaron las “misiones de acompañamiento” que diluyen los estándares para el monitoreo electoral porque “observar” implica más que “acompañar”. Este último concepto restringe el mandato y la autonomía de una misión electoral (Planchuelo, 2017).

Cuando estaba finalizando el mandato de dos años de Ernesto Samper (ya prorrogado por un breve período de transición) como secretario general en enero de 2017, los países miembros de UNASUR no lograron acordar un sucesor. El gobierno argentino asumió la presidencia pro tempore de UNASUR en abril de 2017 y propuso un candidato argentino, José Octavio Bordón. La propuesta fue apoyada por otros seis gobiernos (Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay). El gobierno ecuatoriano también estaba dispuesto a apoyar a Bordón. Aunque Bordón fue el único candidato, Venezuela y Bolivia bloquearon su candidatura (se decide por unanimidad). El gobierno venezolano temía que el sucesor de Samper se convirtiera en otro Luis Almagro (Benzi y Narea, 2019:61). En marzo de 2015, Almagro había sido elegido casi por unanimidad como secretario general de la OEA, también con el voto de Venezuela. Pero pronto se convirtió en uno de los críticos más vocales del régimen venezolano.

Quince meses después de que concluyera el mandato de Samper, en abril de 2018, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación en UNASUR, y en marzo de 2019 a iniciativa de Colombia y Chile siete presidentes sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú) firmaron la Declaración de Santiago que dio vida a un nuevo foro regional bautizado como PROSUR. Posteriormente, los mismos países anunciaron y formalizaron (excepto Perú) su retiro de UNASUR. En marzo de 2020 el nuevo gobierno uruguayo también anunció su retirada de UNASUR.

PROSUR no reemplazó a UNASUR, porque sus fundadores no vieron el foro como un sucesor. PROSUR no es una organización regional basada en un tratado, sino un foro regional, y no tiene secretariado. Su creación estuvo acompañada de una reducción del número de miembros, temas y mandatos de cooperación. Si se compara la actividad de UNASUR en sus mejores años con la producción de PROSUR, el nuevo foro regional no parece haber despegado. Se celebraron seis reuniones presidenciales hasta marzo de 2021, en su mayoría de manera virtual. Según el entonces presidente chileno Sebastián Piñera, UNASUR fracasó por su exceso de “ideologismo”. Pero PROSUR también es un proyecto con un sesgo ideológico, que se refleja en las resoluciones del foro. Luego de las violentas protestas sociales y políticas en Chile, Colombia y Ecuador, los presidentes de los países miembros de PROSUR apoyaron a los respectivos gobiernos con declaraciones conjuntas. Como proyecto interpresidencial PROSUR estaba sujeto a los mismos riesgos que enfrentó UNASUR: cambios de gobiernos y polarización ideológica como factores que pueden debilitar el foro. Eso quedó claramente demostrado en el caso de Argentina con el cambio de gobierno de Macri a Alberto Fernández, ya que el gobierno argentino dejó de participar en PROSUR. Asimismo, a poco tiempo de asumir el cargo, con una nota formal el nuevo gobierno de Gabriel Boric suspendió la participación de Chile en PROSUR (abril 2022).

UNASUR no fue la única víctima de la polarización política entre los gobiernos de los estados miembros. Otro caso ilustrativo es la crisis de la CELAC. Sólo 10 presidentes asistieron a la cumbre presidencial que se realizó en enero de 2017, en República Dominicana. No hubo cumbres

presidenciales de CELAC en 2018, 2019 y 2020. Ningún miembro deseó asumir la presidencia pro tempore de CELAC en 2018. Por eso, el gobierno de El Salvador (presidencia pro tempore en 2017) se vio obligado a presidirla un año más de lo previsto.

Paralelamente a la parálisis y desintegración de CELAC y UNASUR se produjo una proliferación de agrupaciones ad hoc —especialmente en el contexto de la crisis en Venezuela— como el Grupo de Lima, creado en 2017 y ya no activo. Por la temporalidad y transitoriedad de las organizaciones y foros regionales, sus decisiones han sido poco vinculantes o insignificantes. En consecuencia, el sistema multilateral latinoamericano se ha vuelto muy inestable y cada vez menos institucionalizado. Para capturar analíticamente esta nueva configuración del regionalismo latinoamericano Mariano, Nitsch y Luciano (2021) introdujeron el concepto del “regionalismo líquido” que se caracteriza por el bajo compromiso de los gobiernos y por normas y estructuras regionales volátiles y cambiantes. Lo que conduce a un círculo vicioso con cada vez menos compromisos regionales y estructuras más ligeras y flexibles.

6. REGIONALISMO Y PANDEMIA

En este estado fluido del regionalismo, América Latina enfrentó la pandemia de COVID-19 que llegó en un momento de gran vulnerabilidad de las economías latinoamericanas. En su mayoría ya estaban en recesión o con bajas tasas de crecimiento en 2019. Con la crisis pandémica de 2020, el comercio intrarregional se desplomó más que el comercio extrarregional y tocó fondo. En 2021 las exportaciones de la región se recuperaron, principalmente por el aumento de las exportaciones a Asia, en particular China, y por el alza de los precios de materias primas que exporta la región. El comercio intrarregional también ha mejorado (especialmente en el sector manufacturero), alcanzando en 2021, según cifras recientes, el 13 % del comercio total. Sin embargo, persiste un bajo nivel de interdependencia económica (como base para la integración económica) y una fuerte dependencia de las exportaciones e importaciones desde fuera de la región.

Las organizaciones regionales latinoamericanas estaban mal preparadas para responder al estrés pandémico (Nolte y Weiffen, 2021a; 2021b). La única organización que representaba a toda América Latina y el Caribe (CELAC) y la única organización que incluía a todos los países de América del Sur (UNASUR) o estaban paralizadas o en proceso de desintegración. Junto con UNASUR, el Consejo de Salud Suramericano también había desaparecido, afectando directamente la capacidad de América del Sur para hacer frente a la crisis de la COVID-19 y provocando una fragmentación subregional (Agostinis, 2021). El MERCOSUR Salud también se vio paralizado por la falta de acuerdo entre los socios, especialmente entre Argentina y Brasil. Esto no impidió la selección de centros para desarrollar vacunas de ARNm contra la COVID-19 en estos dos países por parte de OPS, o la producción conjunta entre Argentina y México. De todas formas, contrasta con los planes de actuación y respuesta a la gripe pandémica de H1N1 —reconocidos por la Organización Mundial de la Salud— e incluso con las iniciativas de negociación conjunta de precios de medicamentos de alto costo ya implementadas (Bianculli, Ribeiro Hoffmann y Nascimento, 2022).

Además, faltaba un liderazgo regional. Ni Brasil ni México han sido un modelo para hacer frente a la pandemia de la COVID-19. México en el marco de la presidencia pro tempore de CELAC al menos ha tratado de poner el tema en la agenda del debate latinoamericano. Por el contrario, Brasil ha renunciado a todo reclamo de liderazgo en el tema de la pandemia en la agenda regional.

La pandemia ha expuesto la dependencia de América Latina del extranjero de suministros médicos y de vacunas (CEPAL, 2021b) y la debilidad de las organizaciones regionales. Solo unas pocas organizaciones regionales latinoamericanas han respondido a la COVID-19 de acuerdo con sus capacidades y mandatos de acción. SICA y CARICOM tuvieron un buen desempeño durante la pandemia (Parthenay, 2021; Ruano y Saltalamacchia, 2021). Ambas organizaciones se revitalizaron en la crisis. En el contexto de las limitadas posibilidades, la CELAC también actuó sorprendentemente bien; la reacción a la crisis podría incluso haberla ayudado a sobrevivir (Ruano y Saltalamacchia, 2021). Las respuestas a la pandemia fueron menos convincentes en los casos de

MERCOSUR (Loss de Araujo y Neves, 2021), PROSUR, la Comunidad Andina y la AP.

Agostinis y Parthenay (2021) afirman que los “modos de gobernanza regional de salud” importan. De hecho, varios estudios de caso señalan la importancia de una secretaría general activa para generar consensos y hacer propuestas técnicas en respuesta a la pandemia (Parthenay, 2021; Ruano y Saltamacchia, 2021). En SICA y CARICOM, existían instituciones regionales de salud (o el know-how institucional) antes del estallido de la pandemia como en el caso del Comité de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA). Además, SICA y CARICOM han aprendido a cooperar en la recaudación de fondos y canalizar esa financiación externa.

7. TRANSFORMACIÓN Y NUEVOS DESAFÍOS DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

A pesar de las crisis y los grandes desafíos del siglo XXI, el regionalismo latinoamericano ha mostrado una gran resiliencia, como lo ha hecho en el pasado (Rivarola, Puntigliano y Briceño-Ruiz, 2013). La desintegración, como en el caso de UNASUR, es la excepción, las organizaciones regionales generalmente sobreviven a las crisis (Agostinis y Nolte 2021) y organizaciones inactivas pueden reactivarse, como en el caso de CELAC. En todo caso, las organizaciones regionales pueden evidenciar diferentes patrones de cambio institucional en función de cómo los intereses de los estados interactúan con determinadas configuraciones ideológicas e institucionales en un momento determinado (Bianculli, 2022).

Al comienzo de la tercera década del siglo XXI el regionalismo latinoamericano se encuentra en una fase de transformación empujado tanto por cambios en el sistema internacional como por una reorientación de importantes actores regionales. Como en momentos anteriores, cambios de gobierno han afectado la dinámica y el contenido de la cooperación regional. Esto ha sido particularmente evidente en los casos de Brasil, México y Argentina. Durante la presidencia de Jair Bolsonaro, Brasil ha renunciado a cualquier pretensión de liderazgo en América

Latina, mientras que Argentina ha promovido un realineamiento de su política regional con la salida del Grupo de Lima y de PROSUR, una mayor cooperación con México en el marco de CELAC, así como la reactivación, por ejemplo, de la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

México ha utilizado la presidencia pro tempore de la CELAC en 2020 y 2021 para revivir este foro regional hasta entonces paralizado. En septiembre 2021 se organizó la primera cumbre presidencial después un receso de tres años. Sin embargo, la administración Bolsonaro decidió suspender su participación en la CELAC con referencia al protagonismo de regímenes no democráticos como Venezuela, Cuba, y Nicaragua en el foro. La no participación de Brasil sin duda no ha afectado a la CELAC que pretende representar a toda América Latina. Pero mostró el creciente aislamiento de Brasil en América Latina.

A diferencia de CELAC, la AP ha perdido protagonismo, por un lado, debido a los problemas de política doméstica en Colombia, Chile y Perú, por otro lado, debido al menor interés y compromiso del gobierno mexicano con la AP, anteriormente su principal vínculo con América del Sur. De todas maneras, la AP sigue activa. En julio de 2021 concluyó las negociaciones con Singapur para un Acuerdo de Libre Comercio, convirtiéndose así en el primer estado asociado de la AP, y reforzando los vínculos comerciales con Asia.

Aunque el MERCOSUR celebró su trigésimo aniversario en 2021, no hubo un verdadero ambiente de fiesta. Uruguay intenta romper el corsé de las negociaciones comerciales conjuntas mientras que, al mismo tiempo, quiere negociar bilateralmente por su cuenta. En septiembre 2021, el gobierno uruguayo anunció avanzar con un estudio de prefactibilidad para un acuerdo de libre comercio con China. Brasil propuso una reducción significativa de los aranceles externos comunes, y con Uruguay estaba a favor de una flexibilización del MERCOSUR. Las ideas divergentes sobre el futuro del MERCOSUR albergan un potencial de conflicto y podrían intensificar las fuerzas centrífugas en la organización regional.

La guerra en Ucrania aumentó la presión sobre los estados latinoamericanos para posicionarse en la política internacional y reveló su des-

unión. El impacto económico varía según los productos básicos que los países importan o exportan. Pero en general se puede esperar un mayor nivel de inflación y un aumento en las tasas de interés. Esto en el contexto de que los pronósticos de crecimiento económico para América Latina en 2022 y 2023 eran desfavorables incluso antes de la invasión rusa.

Al principio, en la ONU la mayoría de los gobiernos latinoamericanos ha adoptado una postura clara ante la agresión rusa que, sin embargo, exhibió matices con el tiempo con un número creciente de abstenciones en las votaciones de la Asamblea General. No existe una posición común de los países latinoamericano. Por eso, ni una sola organización regional latinoamericana ha emitido una declaración sobre la guerra. Junto a los aliados latinoamericanos, Cuba, Nicaragua y Venezuela, hay gobiernos que buscan una tercera vía (como Argentina, Brasil y México), equidistantes de las partes en conflicto y ambivalentes sobre los valores que pretenden defender en la política internacional. Donde hubo resoluciones sobre la guerra en Ucrania y Rusia fue en la OEA. Cuando el 21 abril la OEA suspendió Rusia como observador permanente hubo 8 abstenciones (incluyendo Argentina, Brasil, y México). Sin embargo, en las Naciones Unidas, estos tres países han acompañado decisiones y resoluciones críticas de Rusia (ver, por ejemplo, Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022). En el contexto de la nueva “guerra fría” comercial entre Estados Unidos y China, se ha difundido y discutido la idea de un no-alineamiento activo de América Latina en la política internacional tomando una posición equidistante de Washington y de Beijing (Fortin, Heine y Ominami, 2021). La idea se ha debatido nuevamente en el marco del conflicto actual sobre Ucrania entre Estados Unidos y Europa, por un lado, y Rusia, por otro. Pero, probablemente, esta estrategia no sea viable para América Latina por la falta de consenso entre los gobiernos latinoamericanos y de instituciones regionales para articular una posición común.

8. PERSPECTIVAS A FUTURO

América Latina está perdiendo “gravitación política” en la política internacional (Actis y Malacalza, 2021) y corre el riesgo de volverse cada

vez más irrelevante (Schenoni y Malamud, 2021). Sin embargo, el hecho de que la región juegue un papel marginal en la política internacional no la protege de pandemias, de los altibajos de la economía mundial y de la interferencia de actores externos. Al contrario, la hace más vulnerable. Por esta razón, América Latina necesita instituciones regionales fuertes. En los próximos años, la prioridad será consolidar las organizaciones regionales existentes y fortalecer las redes transnacionales para promover políticas públicas para la región. El regionalismo latinoamericano debe avanzar hacia una mayor regionalización económica y ampliar su alcance regulatorio (también más allá de la economía).

La salida de una densa red de regulaciones podría ser más difícil y producir más costos que la salida de una organización regional que toma decisiones no vinculantes. Dichas redes pueden conformar esquemas de gobernanza regulatoria regional basados en organizaciones regionales (e internacionales) o bien en redes transnacionales impulsadas por asociaciones empresariales regionales y ONGs (Jordana y Levi-Faur, 2014) con variaciones en su diseño institucional según sectores de políticas públicas (Bianculli, 2021).

La CEPAL (2021a) propone revitalizar la integración económica regional. Cabe mencionar que la ciudadanía todavía apoya ampliamente los procesos de integración económica regional (según Latinobarómetro más que 70 % en el periodo 2009-2020; INTAL, 2022) pero mucho menos la integración política (solamente 53 % en 2018; Barral et al., 2020). El comercio intrarregional puede ayudar a reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas, ya que incluye más productos industriales. Además, más empresas, especialmente pequeñas y medianas empresas, están involucradas en exportar a mercados regionales. Por eso, es necesario superar la fragmentación del espacio económico regional promoviendo la convergencia y armonizando las reglas comerciales entre las distintas agrupaciones regionales para alcanzar una integración profunda (Fuentes-Sosa, 2022). En vista de los avances en el desmantelamiento de aranceles, se debe hacer énfasis en temas no arancelarios como la armonización o reconocimiento mutuo de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, algunas áreas sobre las que el MERCOSUR, por ejemplo, ha avanzado. Además, la acumulación de las reglas de origen sería un requisito previo para promover el

comercio intraindustrial y la formación de cadenas de valor regionales. La CEPAL (2021a) también aboga por la convergencia de las medidas de facilitación del comercio, la cooperación en temas digitales (incluido el comercio digital) y la mejora de la infraestructura regional de transporte y logística.

El ADN del regionalismo latinoamericano no cambiará. Seguirá siendo intergubernamental e interpresidencial. Por lo tanto, las acciones o no acciones presidenciales siguen siendo el talón de Aquiles de la cooperación regional. Debido a que el interpresidencialismo ha contribuido a la crisis del regionalismo latinoamericano, se debe considerar cómo las organizaciones regionales pueden blindarse en cierta medida contra el desbordamiento de los conflictos entre los presidentes.

En vista de los déficits de las instituciones regionales existentes, pero también de las experiencias durante la pandemia, varios autores han propuesto recientemente buscar un enfoque más técnico-funcional de la cooperación regional (Actis y Malacalza, 2021; Tussie, 2021). Tal enfoque podría facilitar la cooperación entre gobiernos ideológicamente opuestos en ciertos campos políticos, pero excluye otras áreas políticas como la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia. También podría ser más fácil para los actores de la sociedad civil trabajar con organizaciones sectoriales de orientación técnica. Un enfoque más técnico de la cooperación regional también fortalecería el papel de los bancos de desarrollo como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como “orquestadores” (Palestini, 2020) de iniciativas regionales. El factor técnico o funcional es un elemento relevante de los proyectos de integración si bien es de prever que el balance entre lo técnico y lo político varíe en función del sector o área de política, del grado de avance en los compromisos y del nivel o arena de negociación (Bianculli, 2021). La diferenciación funcional de la cooperación regional en el marco de un “multilateralismo técnico-científico” (Legler, 2021) o “regionalismo de bajo perfil” (Nolte, 2021b) conducirá a una estructura de gobernanza regional más compleja, pero posiblemente más sólida.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actis, E. y Malacalza, B. (2021). "Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida". *Nueva Sociedad*, (291), 114-126.
- Agostinis, G. (2021). "COVID-19, the Crisis of South American Regionalism, and the Relevance of Regional Institutions for Global Health Governance". *International Studies Review*, 23(2), 316-321.
- Agostinis, G. y Closa, C. (2022). "Democracies' support for illiberal regimes through sovereignty-protective regional institutions: the case of UNASUR's electoral accompaniment missions". *European Journal of International Relations*, 28(2), 417-443.
- Agostinis, G. y Nolte, D. (2022). "Resilience to crisis and resistance to change: a comparative analysis of the determinants of crisis outcomes in Latin American regional organisations". *International Relations*. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00471178211067366>
- Agostinis, G. y Parthenay, K. (2021). "Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America". *Review of International Studies*, 47(4), 399-421.
- Alvarez, M. V. (2021). "A Theory of Hegemonic Stability in South American Regionalism? Evidence from the Case of Brazil in UNASUR and Venezuela in ALBA". *Contexto Internacional*, 43(1), 5-76.
- Baracaldo, D. y Chenou, J.-M. (2019). "Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration". *International Area Studies Review*, 22(1), 41-63.
- Barral Verna, Á; Basco, A. I. y Garnero, P. (2020). *Entre luces y eclipses: La opinión de los latinoamericanos sobre democracia, instituciones e integración regional*. Washington D.C.; Banco Interamericano de Desarrollo (Nota técnica del BID; 1906).
- Benzi, D. y Narea, M. (2019). "El regionalismo suramericano después del 'giro a la izquierda'. Balance y perspectivas de la UNASUR". En J. Briceño-Ruiz, J. Leal, A. Rocha Valencia y M. Serna Forcheri (Eds.), *La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes* (47-68). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Bianculli, A. C. (2022). "Regionalism and Regional Organizations. Exploring the Dynamics of Institutional Development and Change in Latin America". *Journal of International Relations and Development*, 25, 556-581. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41268-022-00253-3>
- Bianculli, A. C. (2021). "América Latina, regionalismo, COVID-19 ¿y después?" *Pensamiento Iberoamericano: 'La Iberoamérica que queremos'*, 11, 60-68.
- Bianculli, A. C. (2021). *Regionalismo e integración regional en América Latina. El MERCOSUR: ¿un "nuevo" espacio para la regulación social?* Fundación Carolina, Documento de Trabajo N.º 42.

- Bianculli, A. C. (2021). "Regulatory Cooperation in International Relations, en Oxford Research Encyclopedia of International Studies". Oxford: Oxford University Press. Disponible en: [10.1093/acrefore/9780190846626.013.658](https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.658)
- Bianculli, A. C. (2020). "Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU-MERCOSUR Negotiations?". *Politics and Governance*, 8(1), 254-265. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v8i1.2598>
- Bianculli, A. C. (2018). "From Free Market to Social Policies? Mapping Regulatory Cooperation in Education and Health in MERCOSUR". *Global Social Policy*, 18(3), 249-266. Disponible en: doi.org/10.1177/1468018118780085
- Bianculli, A. C. (2017). *Negotiating Trade Liberalization in Argentina and Chile: When Policy Creates Politics*. Nueva York: Routledge.
- Bianculli, A. C., Ribeiro Hoffmann, A. y Nascimento. B. (2022). "Institutional Overlap and Access to Medicines in MERCOSUR and UNASUR (2008-2018). Cooperation before the Collapse?". *Global Public Health*, 17(3), 363-376. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1867879>
- Bianculli, A. C. y Ribeiro Hoffmann, A. (Eds.) (2016). *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bown, C. P., Lederman, D., Pienknagura S. y Robertson, R. (2017). *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Bragatti, M. C. (2019). "Ten years of the South American Defense Council: Regional international Security architecture". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(1), 69-86.
- Briceño-Ruiz, J. (2010). "From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process". *Latin American Policy* 1(2), 208-229.
- Briceño-Ruiz, J. y Ribeiro Hoffmann, A. (2015). "Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40(1), 48-62.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2021a) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/21-P)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2021b). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/14-P/Rev.1)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2021c). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2021 Presentación de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL*. Santiago de Chile, 7 de diciembre de 2021.

- Closa, C. y Casini, L. (2016). *Comparative Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Closa, C. y Palestini, S. (2015). *Between democratic protection and Self-defense: The case of UNASUR and Venezuela*. EUI Working Paper RSCAS 2015/93. Florencia: European University Institute.
- Flemes, D. y Wehner, L. (2015). "Drivers of strategic contestation: The case of South America". *International Politics*, 52(2), 163-177.
- Fortin, C., Heine, J. y Ominami, C. (Eds.). (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.
- Fuentes-Sosa, N. M. (2022). *Deep Integration in Latin American Trade Agreements*. Nueva York: Routledge.
- Garzón, J. y Nolte, D. (2018). The new minilateralism in regional economic governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance. En P. Ruggirozzi y C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 173-189). Londres y Nueva York: Routledge.
- Gavião, L. y Saraiva Gomes, M. (2019). "América del Sur en la Política Exterior Brasileña de Lula Da Silva". *América Latina Hoy*, 82, 63-83.
- Herrero, M. B. y Tussie, D. (2015). "UNASUR health: A quiet revolution in health diplomacy in South America". *Global Social Policy*, 15(3), 261-277.
- Herz, M. (2011). *The Organization of American States (OAS)*. Nueva York: Routledge.
- Hoffmann, A. M. (2019). *Regional governance and policymaking in South America*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). 2022. La voz latinoamericana: percepciones sobre integración regional y comercio. Buenos Aires: INTAL.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2014). "Regional integration and transnational regulatory regimes". En L. Bruszt y G. A. McDermott (Eds.), *Leveling the playing field: Transnational regulatory integration and development* (271-294). Oxford: Oxford University Press.
- Legler, T. (2021). "Presidentes y orquestadores: la gobernanza de la pandemia de COVID-19 en las Américas". *Foro Internacional*, 61(2), 333-385.
- Loss de Araujo, F. y Neves, B. (2021). "Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020)". *Cojuntura Austral*, 12(58), 19-37.
- Malamud, A. (2005). "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination". *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.
- Mariano, K., Nitsch, R. y Luciano, B. T. (2021). "Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2). Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100204>

- Mijares Chacón, V. M. y Nolte, D. (2018). "Regionalismo posthegemónico en crisis ¿Por qué la Unasur se desintegra?". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 105-112.
- Morales Ruvalcaba, D. (2020). "Neopresidentialism and the hierarchy of power in Latin American Integration: UNASUR as a case study". *Estudios Internacionales*, 197, 39-68.
- Nolte, D. (2018). "Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of OAS and UNASUR". *Latin American Politics and Society*, 60(1), 128-153.
- Nolte, D. (2021a). "The Pacific Alliance: regionalism without stress?". En D. Nolte y B. Weiffen (Eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective* (150-168). Londres y Nueva York: Routledge.
- Nolte, D. (2021b). "From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism". *Latin American Policy*, 12(1), 181-192.
- Nolte, D. (2022). "From UNASUR to PROSUR. Institutional Challenges to Consolidate Regional Cooperation". En M. Deciancio y C. Quiliconi (Eds.), *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic* (113-129). Nueva York: Routledge.
- Nolte, D. y Comini, N. (2016). "UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome". *Contexto Internacional*, 38(2), 545-565.
- Nolte, D. y Mijares, V. M. (2022). "UNASUR: An eclectic analytical perspective of its disintegration". *Colombia Internacional*, 111, 83-109.
- Nolte, D. y Schenoni, L. L. (2021). "To lead or not to lead: regional powers and regional leadership". *International Politics*. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00355-8>
- Nolte, D. y Weiffen, B. (2021). "How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2). Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/hkwsMcqM8mmqzswwFbVzHTv/>
- Nolte, D. y Weiffen, B. (Eds.). (2021). *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Oyarzún, L. (2017). "Chile en la UNASUR: Percepciones de actores clave sobre la organización". *Estudios Internacionales*, 188, 9-36.
- Palestini, S. (2020). "Orchestrating regionalism: The Interamerican Development Bank and the Central American Electric System". *Review of Policy Research*. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ropr.12389>
- Palestini, S. y Agostinis, G. (2018). "Constructing regionalism in South America: The cases of sectoral cooperation on transport infrastructure and energy". *Journal of International Relations and Development*, 21(1), 46-74.
- Parthenay, K. (2021). "Aliarse (regionalmente) contra la COVID-19". *Foro Internacional*, 61(244), 387-426.
- Petersen, M., y Schulz, C.-A. (2018). "Setting the regional agenda: A critique of posthegemonic regionalism". *Latin American Politics and Society*, 60(1), 102-127.

- Planchuelo, V. C. P. (2017). "La "observación" electoral de la OEA vs. el "acompañamiento" de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela". *América Latina Hoy*, 75, 127-148.
- Quiliconi, C. y Rivera Rhon, R. (2019). "Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en Unasur". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 219-248.
- Riggirozzi, P., y Tussie, D. (Eds.). (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer.
- Rivarola Puntigliano, A. y Briceño-Ruiz, J. (Eds.). (2013). *Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and autonomy*. Basingstoke: Palgrave.
- Ruano, L. y Saltalamacchia, N. (2021). "Latin American and Caribbean regionalism during the COVID-19 pandemic: Saved by functionalism?". *The International Spectator*, 56(2), 93-113.
- Sanahuja, J. A. (2008). "Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". En L. Martínez, A. Lázaro Peña y M. Vázquez (Coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7. Buenos Aires, Argentina: CRIES, 11-54.
- Sanahuja, J. A., Stefanoni, P y Verdes-Montenegro Escanez, F. J. (2022). *América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas*. Madrid; Fundación Carolina (Documento de trabajo; nº 62).
- Schenoni, L. L. y Malamud, A. (2021). "Sobre la creciente irrelevancia de América Latina". *Nueva Sociedad*, 291, 66-79.
- Spandler, K. y Söderbaum, F. (2019). *Why Cooperate? National Sovereignty Understandings and Regionalism* [Comunicación en Congreso]. Fifth Joint Nordic Conference on Development Research. Copenhagen.
- Spektor, M. 2010. "Brazil: The Underlying Ideas of Regional Politics". En D. Flemes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (191-204). Farnham: Ashgate.
- Tussie, D. (2021). "No Alineamiento Activo (NAA) y regionalismo Post Hegemónico: traslapes e intersecciones". En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (Eds.), *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo* (283-301). Santiago de Chile: Editorial Catalonia.
- Urdíñez, F., Mouron, F., Schenoni, L. y Oliveira, A. (2016). "Chinese Economic Statecraft and US Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014". *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3-30.

