

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 10, volumen 1, enero-junio de 2020

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 10, volume 1, January-june 2020

Quito-Ecuador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos
N.º 10, volumen 1, enero-junio de 2020
ISSN impreso: 1390-8081
ISSN electrónico: 2477-9245
Issue 10, volume 1, January-June 2020
Quito-Ecuador

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en los meses de enero y julio.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:

Google
Académico

Google Académico. Motor de búsqueda web.

latindex

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.

MIAR

MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.

RÖAD

Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 10. Vol. 1 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2020

Tamaño 18 cm x 25 cm, 212 p.

Enero-junio de 2020

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. Ciencias políticas-América Latina.
2. Populismo-siglo XXI-América Latina.
3. Corrupción.
4. Movimientos de protesta-aspectos sociales-Brasil.
5. Legislación-Ecuador.
6. Violencia-aspectos sociales.
7. Violencia-aspectos políticos.
8. Entrevistas I. Título

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez
Impresión: Gama Grafic. Celular: 099 812 4629
Ejemplares: 200

© IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y
Villalengua, esq.
www.editorial.iaen.edu.ec
www.revistaestadoycomunes.iaen.edu.ec/
Correo electrónico: estadoycomunes@iaen.edu.ec
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: revistaestadoycomunes@iaen.edu.ec



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales: Fernando López Parra

Directora de *Estado & comunes*: Katalina Barreiro Santana

Editor de *Estado & comunes*: Javier Monroy Díaz

Coordinador del Tema central: Diego Pérez Enríquez

Comité Editorial

- Aguilar, Paula Lucía — Universidad de Buenos Aires, Argentina (aguilarpl@gmail.com)
- Coraggio, José Luis — Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina (jlcorraggio@me.com)
- Fariñas Dulce, María José — Universidad Carlos III de Madrid, España (mjfd@der-pu.uc3m.es)
- García Samaniego, Juan Manuel — Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador (mgarcia@utpl.edu.ec)
- Hutschenreuter, Alberto — Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina (alberhutsch@hotmail.com)
- Irigoyen Fajardo, Raquel — Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú (editora@alernet.org)
- Kovacic, Zora — Universidad Autónoma de Barcelona, España (zora.kovacic@uab.cat)
- Orbe León, Jorge Washington — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (jorge.orbe@iaen.edu.ec)
- Rivera Vélez, Fredy — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (frivera@flacso.edu.ec)
- Rosillo Martínez, Alejandro — Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (arosillo@gmail.com)
- Sánchez Rubio, David — Universidad de Sevilla, España (dsanche@us.es)
- Serrano Tovar, Tarik — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (kirate@gmail.com)
- Vasco Pérez, Cristian Leopoldo — Universidad Central del Ecuador (lvasco@uce.edu.ec)
- Villanueva Rance, Amaru — Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia, Bolivia (amaruv@gmail.com)
- Viteri Salazar, Héctor — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (hector.viteri@epn.edu.ec)
- Volkmer, Antonio Carlos — Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil (acvolkmer@gmail.com)

Consejo Asesor Internacional

- Benítez Manaut, Raúl — Universidad Nacional Autónoma de México (manaut@unam.mx)
- Brachet-Márquez, Viviane — El Colegio de México, México (brachet@colmex.mx)
- Brukmann Maynetto, Monica Esmeralda — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (monicabrukmann@gmail.com)
- De Carvalho, Salo — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (salo.carvalho@uol.com.br)
- De la Garza, Enrique — Universidad Autónoma Metropolitana, México (egt@xanum.uam.mx)
- Cayetano Núñez Rivero, José María — Universidad Nacional de Educación a Distancia, España (jose.nunez@der.uned.es)
- Copeland, Nicholas — Universidad Virginia Tech, Estados Unidos (nick.copel@gmail.com)
- Dente, Bruno Oscar — Politécnico de Milán, Italia (bruno.dente@polimi.it)
- Gómez Gómez, Carlos Mario — Universidad de Alcalá, España (mario.gomez@uah.es)
- Grassi, Estela — Universidad de Buenos Aires, Argentina (estelagrassi@gmail.com)
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis — Universidad de Huelva, España (francisco.hidalgo.flor@gmail.com)
- León Araya, Andrés — Universidad de Costa Rica (a.leonaraya@gmail.com)
- Morillas Cueva, Lorenzo — Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, España (lorenzom@ugr.es)
- Rodríguez Medina, Leandro — Universidad de las Américas de Puebla, México (leandro.rodriguez@udlap.mx)
- Sánchez Bravo, Álvaro — Universidad de Sevilla, España (elialva@us.es)
- Stone Cadena, Victoria — Universidad de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos (vikkistone@yahoo.com)
- Subirats Humea, Joan — Universidad Autónoma de Barcelona, España (joan.subirats@uab.es)
- Vázquez Valencia, Luis Daniel — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México (lvazquez@flacso.edu.mx)
- Zúñiga Núñez, Mario — Universidad de Costa Rica, Costa Rica (zn.mario@gmail.com)

Estado & comunas

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque de forma constantemente deben movilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto, a su vez, de un escudriñamiento más intenso por parte de la ciudadanía, que analiza con una atención creciente y perpleja tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen de una determinada forma, como la orientación de la potencia estatal en un sentido u otro, al igual que la relación del Estado con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo.

La potencia del Estado es percibida por parte de estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón solo tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre pegados al poder y a la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, de un grupo de poder, de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad.

Entonces, la legitimación del Estado se produce en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa, si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

La revista *Estado & comunas* quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue con base en el proyecto constitucional emancipador, en un sentido profundo, que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

Estado & comunes

N.º 10, volumen 1, enero-junio de 2020

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Sumario

Tema central

Presentación del Tema central 13
Diego Pérez Enríquez

Populismo del siglo XXI en América Latina 17
Lorena Soler

La corrupción en 3D: una radiografía de sus componentes 37
Víctor Daniel Cabezas Albán y Valentina Lucio Paredes Aulestia

Protestas sociales en Brasil: entre el repliegue del progresismo
y el ascenso de las derechas, 2014-2018 53
María Virginia Quiroga y Lucía Constanza Juncos Castillo

Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos
de la burguesía argentina, 2009-2015 73
Gonzalo Sanz Cerbino y Nicolás Esteban Grimaldi

Límites normativos y estructurales a la justiciabilidad
de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos
del buen vivir en Ecuador 95
Jhoel Escudero Soliz

Coyuntura

Lesiones con armas de fuego: sobrevivir a las balas en Ecuador..... 119
Carla M. Álvarez Velasco y Gualdemar Jiménez Pontón

El retorno de la “enfermedad holandesa”:
un análisis del caso ecuatoriano 141
Lourdes Montesdeoca, Giovanni Narváez y Po Chun Lee

Entrevistas

Reflexiones sobre transformaciones e incertidumbres
en América Latina
Entrevista a Wolf Grabendorff 171
Por *Diego Pérez Enríquez*

Arte

El poder para transformar el mundo.....	183
<i>Antonio Romoleroux</i>	

Reseñas

Comprendiendo la debilidad institucional: poder y diseño en las instituciones latinoamericanas.....	199
<i>Carlos Miguel Rodrigues de Caires</i>	

Política editorial	205
Breve guía de estilo	208

Estado & comunes

Issue 10, volume 1, January-June 2020

ISSN impreso: 1390-8081

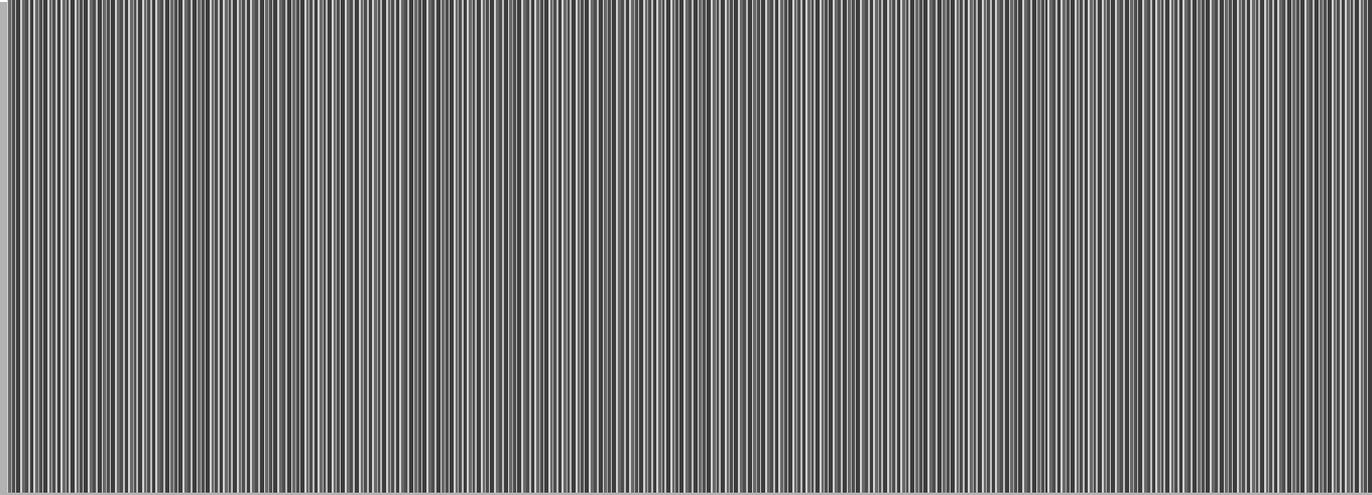
ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

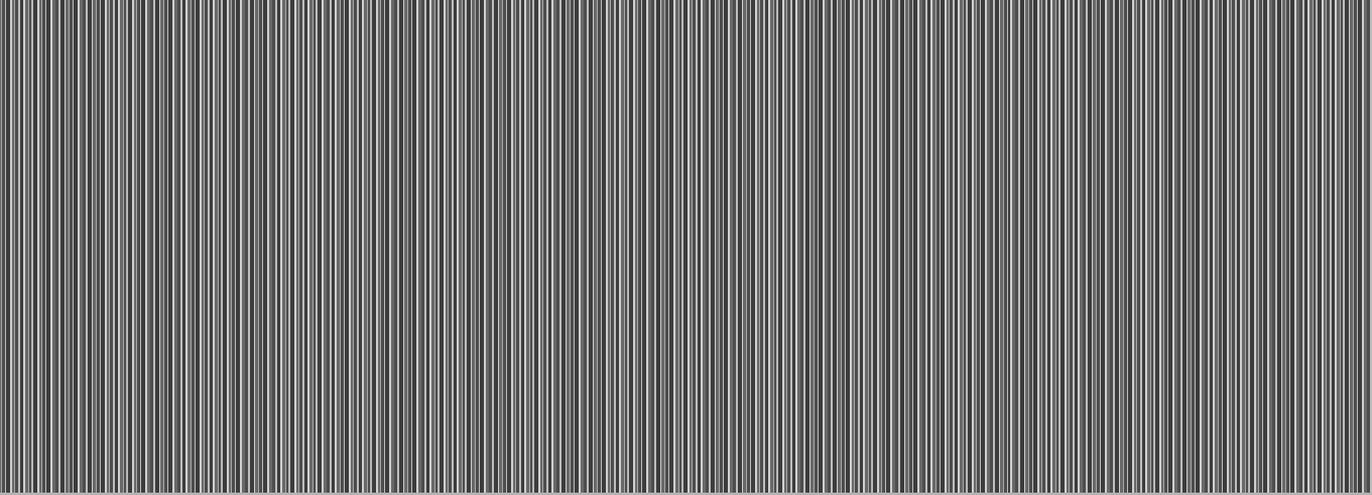
Summary

Main Topic	
Main topic presentation	13
<i>Diego Pérez Enríque</i>	
Populism of the 21st Century in Latin America	17
<i>Lorena Soler</i>	
Corruption in 3D: A Radiography of its Components	37
<i>Víctor Daniel Cabezas Albán and Valentina Lucio Paredes Aulestia</i>	
Social Protests in Brazil: Between the Crisis of Progressive Governments and the Rise of the Right, 2014-2018	53
<i>María Virginia Quiroga and Lucía Constanza Juncos Castillo</i>	
The Social Bases of Macrism: Actions and Claims of the Argentine Bourgeoisie, 2009-2015.....	73
<i>Gonzalo Sanz Cerbino and Nicolás Esteban Grimaldi</i>	
Regulatory and Structural limits to the Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights or Good Living Rights in Ecuador.....	95
<i>Jhoel Escudero Soliz</i>	
Current situation	
Firearm Injuries: Surviving Gun Violence in Ecuador.....	119
<i>Carla M. Álvarez Velasco and Gualdemar Jiménez Pontón</i>	
The Return of the “Dutch Disease”: an Analysis of the Ecuadorian Case	141
<i>Lourdes Montesdeoca, Giovanni Narváez and Po Chun Lee</i>	
Entrevistas	
Reflections on transformations and uncertainty in Latin America Interview with Wolf Grabendorff.....	171
By <i>Diego Pérez Enríquez</i>	

Art	
The power to change the world	183
<i>Antonio Romoleroux</i>	
Review	
Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions.....	199
<i>Carlos Miguel Rodrigues de Caires</i>	
Editorial policy	205
Brief style guide	208



Tema central



América Latina: transformaciones e incertidumbres políticas

Main topic presentation

Diego Pérez Enríquez

Coordinador General de Investigación del Instituto
de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: diego.perez@iaen.edu.ec

Al mirar América Latina y sus sucesos en el lapso más reciente del último año, se observa una serie de fenómenos que operan en la política nacional de cada país, al tiempo que involucran reacciones en la escala regional. Así, se vuelve imperativo discutir sobre la naturaleza de las transformaciones que afrontan los países de la región, la manera en la que estas han supuesto reconfiguraciones en lo social, económico, político y en el ámbito de la relación entre los Estados. Incluso en la política exterior se evidencian transformaciones que han actuado sobre los esquemas de integración, debilitando algunos procesos e incluso generando graves afectaciones a las probabilidades de que estos puedan permanecer vigentes en lo inmediato.

Al proceso iniciado en Venezuela a finales de la década de 1990 sucedió una oleada regional que generó Gobiernos afines a lo que, en aquel momento, se denominó “socialismo del siglo XXI”. Hacia finales de la primera década del siglo, sin embargo, la predominancia de estos regímenes decayó y, salvando los casos venezolano y boliviano, los Gobiernos de la región adoptaron cambios por vías que incluyeron elecciones democráticas, giros en la gestión del propio gobierno o, como en el caso brasilero, decisiones judiciales de una cuestionable naturaleza. Este viraje en los regímenes regionales trajo la adopción de mayores restricciones en el gasto público, constricción de las estructuras de integración regional desarrolladas en la década previa (Unasur, Celac, ALBA) y, en general, una reorientación de la política exterior con el fin de lograr mayor afinidad con la de Estados Unidos.

La generación de pensamiento alrededor de la coyuntura regional implica realizar un seguimiento de las transformaciones generadas, así como de la incertidumbre que, en una dimensión prospectiva, se vuelve consustancial al momento relatado. Tanto la ciencia política como las relaciones internacionales proveen herramientas para interpretar, ponderar y cuestionar los hechos que suceden a lo

largo de la región, ya sea en términos de un análisis particular a cada país, como en una perspectiva comparada.

Así, en este número de *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos*, se introduce una discusión sobre el momento de la región, enfatizando en varios casos nacionales. Un elemento común que atraviesa a todos ellos es la preocupación por la manera en la que los actores políticos acceden al poder, y una vez en él, lo administran. Tales preocupaciones se evidencian en los textos de Lorena Soler, “Populismo del siglo XXI en América Latina”, y de Víctor Cabezas y Valentina Lucio Paredes, “La corrupción en 3D: una radiografía de sus componentes”. El vínculo en los dos problemas clásicos en la interpretación de la región parece estar en una profunda dependencia de líderes que, una vez en el cargo, pueden administrar al Estado sin que existan límites concretos al poder del que disponen. La propuesta de análisis de la corrupción desde una triple perspectiva (directa, estructural y cultural) remite al tamaño del desafío al que se enfrenta la región, pues la misma no ocurre solo en los sonados casos de intercambio de decisiones por dinero en las esferas de la obra pública, sino en una serie de actitudes del cuerpo social. El carácter internacional que adquiere la corrupción conecta también con el *modus operandi* de los actores que, reunidos en la categoría amplia del populismo, desencadenan procesos sociales que los autores identifican como democratizadores, pero que al final, y esto es una consideración de quien suscribe, a pesar de mantener tales formas, debilitan las estructuras en las que se amparan, con el único fin de garantizar la legitimidad formal que les permita un período más de gobierno.

Existen entonces procesos sociales que trazan demandas concretas sobre esos regímenes. Touraine ha señalado que la historia de la democracia “fue permanentemente la de las movilizaciones y reformas” (Touraine, 2001, p. 26); tal naturaleza dialéctica se recoge en una lectura de los textos de María Virginia Quiroga con Lucía Constanza Juncos, “Protestas sociales en Brasil: entre el repliegue del progresismo y el ascenso de las derechas, 2014-2018” y de Gonzalo Sanz Cerbino con Nicolás Esteban Grimaldi, “Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015”, en los que se observan las tensiones que predominan en los dos países más grandes de Sudamérica. La explicación del péndulo peca de simplista, pues obvia procesos sociales complejos que tienen una trayectoria histórica, con conexiones a procesos de lucha histórica extensa en los cuales se incorporaban visiones de Estado con agendas de política pública, que en el caso brasileño lograron convertirse en realidad durante los gobiernos del PT. No obstante, una serie de condiciones vinculadas a lo señalado en el párrafo anterior debilitan la base de apoyo para estos Gobiernos y remiten a opciones más extremas en términos del clivaje tradicional izquierda-derecha, cediendo el terreno a la última, sin que de manera obligatoria ello implique la consolidación de tal posición. Por tanto, la reflexión sobre el caso argentino permite adelantar una conclusión que, parafraseando lo dicho una década antes, pone en perspectiva el proceso político de ese país, y quizás de la región: el cambio de época y la época de cambios son dos cosas que no van de la mano en sentido estricto. Así, las tensiones entre las burguesías argentinas y el Gobierno de Kirchner/Fernández, como

se recoge en el texto señalado, una vez desencadenadas en una serie de conflictos políticos, permiten el paso al Gobierno de Macri, ubicado en la derecha clásica que debía “evitar el ‘shock’ y ‘graduar’ el ajuste”, como destacan los autores. A la luz de los resultados electorales de octubre de 2019 en ese país, tal pretensión fue insuficiente para consolidar ese cambio, pero esto es materia para otro análisis.

En la reflexión sobre el cambio se puede insertar el texto de Jhoel Escudero Soliz, “Límites normativos y estructurales a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos del buen vivir en Ecuador”, en el cual se toma como marco referencial las disposiciones de la Constitución 2008 para observar la extensión y capacidad para su implementación, pese a las decisiones judiciales que procuran sostenerlas. Esos límites para la garantía de acceso a la salud, vivienda y seguridad social (los tres casos propuestos para el análisis) revelan aquello que se presenta como una premisa: la debilidad estructural de un Estado que afronta la desigualdad como una marca de la que es difícil deshacerse.

A partir de ese juego entre el ideal y la realidad, este número de *Estado & comunes* reflexiona junto con Wolf Grabbendorf sobre las transformaciones de la región, así como la incertidumbre que subyace a sus procesos. Presiones que vinculan lo regional con lo global añaden presión a las dinámicas que se han señalado hasta aquí, y remiten a la preocupación sobre la capacidad de los Estados para afrontar las amenazas transnacionales que se ciernen sobre ellos, sin descuidar procesos nacionales que resultan igual de desestabilizadores. Las trayectorias históricas de esos conflictos propios se superponen —y a veces se articulan— a la “novedad” de los que derivan de un mundo en el que la competencia por la seguridad tiene un poderoso componente económico que no siempre, y no de modo imperativo, se restringe a la administración desde la legalidad y formalidad del Estado.

Así, la región sigue siendo un complejo ámbito de estudio, en el que los debates de las relaciones internacionales y la ciencia política mantienen su centralidad y obligan a una revisión detallada de cada proceso. Con mayor profundidad, los hechos que recoge este número remiten a la necesidad del diálogo ininterrumpido entre izquierda y derecha, con sus luces y sombras, como lo mantuvo Octavio Paz (Monsiváis, 1999), quien, además, mantuvo que “América no es tanto una tradición que continuar como un futuro que realizar. Proyecto y utopía son inseparables del pensamiento hispanoamericano [...]” (Paz, 1998, p. 50).

Referencias bibliográficas

- Monsiváis, C. (30 de abril de 1999). Octavio Paz y la izquierda. *Letras Libres*, (4).
- Paz, O. (1998). *El laberinto de la soledad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Populismo del siglo XXI en América Latina

Populism of the 21st Century in Latin America

Lorena Soler

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad de Buenos Aires, Argentina

Correo electrónico: lorenamarinasoler@gmail.com

Recibido: 18-junio-2019. Aceptado: 24-julio-2019.

Resumen

Este artículo analiza, desde la sociología histórica y bajo la categoría del populismo, los Gobiernos que surgieron durante los primeros años de la década de 2000 en la región. Estos son los regímenes de Venezuela (1999-2013), Argentina (2003-2015), Brasil (2003-2016), Bolivia (2006) y Ecuador (2007-2017) que coexisten, de manera contradictoria y en el contexto del superciclo de los *commodities*, bajo la tendencia a la inclusión política y social y un pacto con el capital económico (agronegocios, industria, extractivismo —minería y petróleo—). El argumento de investigación sugiere que la categoría de populismo, en comparación con otros conceptos, captura con mayor precisión la complejidad de las experiencias históricas en estudio. Este artículo demuestra, mediante datos estadísticos, cómo estos regímenes democratizaron la participación social, política y económica y generaron órdenes sociales más igualitarios. El trabajo está ordenado en tres secciones. La primera hace uso de las producciones más destacadas para pensar el cambio de siglo y sus consecuencias en el ordenamiento social de la región. En la segunda y tercera sección se revisa la bibliografía reciente sobre las experiencias populistas del siglo XXI presentando información empírica. Por último, se presenta un balance sucinto y abierto a discusión.

Palabras clave: populismo, Sudamérica, cambio social, siglo XXI, democratización, inclusión social, participación política.

Abstract

This paper analyses, from a historical sociology perspective and under the category of populism, the governments that emerged in the region in the early 2000s. It begins with the assumption that in Venezuela (1999-2013), Argentina (2003-2015), Brazil (2003-2016), Bolivia (2006), and Ecuador (2007-2017) coexisted, in a contradictory manner and in the context of the commodities' boom, a propensity to political and social inclusion with a economic deal with agribusiness, industry, and extractivism (mining and oil). The researcher's argument suggests that the populism category, compared to other concepts, captures more accurately the complexity of the historical experiences under study. This paper later presents statistical data to imply that these governments democratized social, political and economic participation and produced more egalitarian social order. This research is organised in three sections. The first makes use the latest literature on the subject to re-think the nature of social order in the region at the turn of the century. The second and third sections revise the populist experiences of the 21st century and present empirical information. Finally, it presents a succinct balance that is open to further discussion.

Keywords: populism, South America, social change, 21th century, democratization, social inclusion, political participation.

1. Introducción

Desde su creación y aceptación como categoría analítica en las ciencias sociales, el concepto de populismo ha sido uno de los centros neurálgicos de la producción teórica; puede afirmarse que, desde el siglo xx, gran parte de las discusiones del campo se han organizado en torno a dicho concepto. En América Latina vuelve a reeditarse cada vez que la coyuntura histórica amerita leerse en esa clave; las experiencias clásicas de los años 1940-1950 como el cardenismo, varguismo y peronismo (Knight, 1998; Weffort, 1978; Ansaldo, 2019), los neopopulismos de los años de las reformas neoliberales estructurales (Alberto Fujimori en Perú, Fernando Collor de Mello en Brasil, Abdalá Bucaram en Ecuador y Carlos Menem en Argentina) (Zermeño, 1989; Roberts, 1995) y las recientes experiencias de los populismos del siglo xxi dan cuenta de ello (de la Torre, 2013; Stefanoni, 2012; Svampa, 2016). Es más, parece no agotarse: en tanto categoría polisémica y siempre en disputa, las recientes experiencias de las nuevas derechas —desde Donald Trump a Mauricio Macri— renuevan su valor analítico (Casullo, 2019). Como todo concepto que sufre una inflación explicativa, corre los riesgos de desdibujar su capacidad heurística y, en consecuencia, la posibilidad de clasificación o recorte sociohistórico de lo que, en rigor, debería ingresar o no bajo esa denominación; en el momento en que un concepto puede designar realidades contextuales tan diferentes e —incluso— contradictorias y opuestas, estamos frente a un problema epistemológico. Parte de esa “inflación” recae en que, además de aludir a realidades diferentes —en tiempo y espacio—, da cuenta de formaciones políticas diversas. El populismo, al mismo tiempo, puede ser un régimen

político, un modo de dominación, un tipo de Estado, un atributo de gobernanza y una propiedad carismática o demagógica de un líder; también, una calificación despectiva o negativa sobre un Gobierno o un presidente o, más aún, de una presidenta (Ansaldi y Giordano, 2012, pp. 85-86; Álvarez Junco, 1994).

Dicho esto, no renunciamos a su capacidad explicativa, en especialmente porque su significativo —siempre abierto— no deja de tener importancia, tanto en el campo académico como en la disputa política y electoral del amalgamado siglo XXI. De esta manera creemos que la categoría populismo, mucho más que otras denominaciones —como “izquierda” y “progresismo”—, conserva su esencia la cual nos permite observar las recientes experiencias surgidas tras la crisis del neoliberalismo. Para sostener dicha premisa, el presente artículo se ciñe a esa coyuntura histórica y tiene por objetivo argumentar que los Gobiernos de Venezuela (1999-2013), Argentina (2003-2015), Brasil (2003-2016), Bolivia (2006-2019) y Ecuador (2007-2017)¹ fueron experiencias, al tiempo que excepcionales en la historia de cada uno de los países, democratizadoras en términos políticos, sociales y económicos, aun cuando la matriz de acumulación no fue modificada. La hipótesis central es que los Gobiernos pueden ser estudiados bajo la categoría de populismos en la medida en que llegaron y se mantuvieron en el poder mediante elecciones democráticas y cambiaron estatutos legales del Estado, transformaron leyes que organizan el pacto social y ampliaron derechos, incorporaron a nuevos sectores políticos a la dinámica económica y estatal, ampliaron la participación electoral y mostraron altos niveles de movilización social. Asimismo, mediante políticas de transferencia monetaria o de ampliación del mercado interno y crecimiento del empleo, modificaron las condiciones socioeconómicas y acortaron las brechas de la desigualdad bajo un vocabulario que ponía en el escenario la idea de pueblo; extendieron el horizonte de expectativas sociales y crearon amplios sectores medios. Todo ello ocurrió, como en todas las experiencias populistas a lo largo de la historia, en el marco de un sistema capitalista mundial dominado por la matriz financiera, en el que la región, aun recuperando algunos grados de autonomía económica —en algunos casos vía desendeudamiento externo—, no transformó su situación de dependencia. Incluso puede afirmarse que la reforzó con la incorporación de China como principal comprador de materias primas.

Para sostener dicha argumentación, en el apartado “Cambio de época y disputas conceptuales”, este trabajo presenta los nudos centrales de las discusiones

1 La selección de países obedece a experiencias que claramente definiremos como populistas. Excluimos los Gobiernos chilenos de la Concertación —Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010)—, los del Frente Amplio en Uruguay —Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015)— y la coalición del Partido Liberal y el Frente Guasu en Paraguay —Fernando Lugo (2008-2012)—. El caso de Brasil también pertenece a una formación partidaria de más larga data, pero su inclusión se debe a que el país atravesó por una experiencia populista clásica en el pasado con el varguismo (1954-1964), al peso específico del país en la región y a las características que asumió el Gobierno del Partido dos Trabalhadores presidido por Lula da Silva. Los cortes temporales para los países bajo estudio son bastante obvios y responden al fin de los mandatos presidenciales. El Gobierno de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), los de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (2003-2015), los de Lula da Silva y Dilma Rousseff, interrumpidos por un proceso de destitución, en Brasil (2003-2016); el Gobierno de Evo Morales en Bolivia (2006-2019) y la presidencia de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017).

sobre las formas en que el campo académico se esforzó por conceptualizar a estos Gobiernos de comienzos del siglo *xxi*. Luego, bajo el título “Populismo del siglo *xxi*: algunas precisiones”, se esgrime una propuesta de caracterización populista, a partir de los aportes recientes para pensar los Gobiernos populistas del siglo *xxi*, sostenida mediante algunos datos estadísticos² que demuestran el regreso, en América Latina, de “populismos infinitos” —al decir de Maristella Svampa (2017)— como órdenes políticos democratizadores en términos políticos, sociales y económicos (esta última variable se trabaja en la sección “Extractivismo y distribución: la economía del siglo *xxi* en América Latina”).

Este trabajo se inscribe en la perspectiva de análisis de la sociología histórica de tiempo presente, es decir, en la intersección de contextos estructurales y experiencias de grupos (Skocpol, 1994), mediante una concepción del tiempo como categoría histórica y como perspectiva metodológica para mirar los procesos históricos. Así, se analizarán la interacción de acciones significativas y sus contextos o condiciones de producción, con el objetivo de dar cuenta de las dimensiones estructurales del problema en estudio. Este enfoque es sensible a la comparación para la identificación de regularidades, pero fundamentalmente a un análisis de los procesos actuales que discierna entre los factores estructurales y coyunturales (Braudel, 1968).

2. Cambio de época y disputas conceptuales

La crisis del consenso neoliberal puso a toda la región frente a experiencias políticas inéditas. La academia y el campo intelectual acuñaron un conjunto de categorías porosas para dar cuenta de un cambio de época que fue inesperado tanto para los observadores como para los propios actores políticos. El derrotero de nuevos Gobiernos, que inició con la llegada de Hugo Chávez (1999) a la presidencia de Venezuela, y que continuó en Brasil (2003), Argentina (2003), Bolivia (2006) y Ecuador (2007), fue producto de contextos atravesados por el conflicto social y de la presencia significativa de los más diversos movimientos sociales, organizaciones políticas y expresiones más anómicas, como “ciudadanos indignados”, que tomaron protagonismo a raíz de la crisis surgida tras la implementación de las reformas neoconservadoras impulsadas a partir del denominado Consenso de Washington y el recorte o la eliminación de políticas básicas de ciudadanía social.

Como se conoce, la década de 1990 se caracterizó por políticas de ajuste estructural, reformas fiscales, la drástica reducción del gasto público y la desregulación económica. Todo ello estuvo acompañado por una brutal transferencia de recursos estatales a capitales privados y el resultado fue la configuración de un indicador inequívoco: el incremento de la pobreza y el aumento de la desigualdad de la distribución del ingreso y de la riqueza. Lo que se puso en crisis fue el núcleo de esa hegemonía neoliberal, constituido por un conjunto de prácticas

2 Agradezco a Dalila Sosa Martin (Universidad Nacional de Asunción) el procesamiento de los datos y la elaboración de los cuadros que acompañan el texto.

económicas y políticas orientadas a imponer reglas de mercado —desregulaciones, privatizaciones, austeridad fiscal— y a “limitar el rol del Estado a la protección de los derechos de propiedad privada, libre mercado y libre comercio [...], una concepción general de la sociedad y del individuo basada en una filosofía del individuo posesivo” (Mouffe, 2018, p. 26).

La crisis mexicana de 1994 y la crisis asiática de 1997, seguidas por la rusa de 1998 y la brasileña de enero de 1999, coronaron el pasaje del capitalismo estadounidense a un nuevo ciclo recesivo que, desde el año 2001, otorgó a esa etapa un acentuado tono de límite y de extenuación del potencial hegemónico. Como ya hemos argumentado con Waldo Ansaldi, fracasados los proyectos neoliberales, pero también el corto sueño de Tony Blair de la “tercera vía” —que tuvo sus representantes en la región—,³ el siglo XXI mostró un nuevo ordenamiento social (Ansaldi y Soler, 2015).

Eliminados el modelo industrialista/benefactor y sus variantes, la nueva matriz económico-financiera se impuso y su volatilidad impactó por completo en las relaciones sociales y políticas. Un fuerte proceso de individuación construyó adhesiones débiles. Tiempos poshegemónicos en los cuales “nadie parece estar convencido por la ideología que alguna vez parecieron fundamentales para asegurar un orden social. Todo el mundo sabe, por ejemplo, que el trabajo es explotación y que la política es engaño” (Murray, 2010, p. 11)

Emir Sader (2009) entiende que el fracaso del modelo neoliberal estuvo dado por la imposibilidad de crear las bases sociales necesarias para su reproducción y legitimación o, si se prefiere, para consolidar un bloque hegemónico que le diera perdurabilidad. En su hipótesis, este tipo de capitalismo, al no distribuir el ingreso, no producir valor y —en consecuencia— empleo, desestructuró las bases productivas y a sus actores (burguesías, obreros o campesinos), quienes —de otro modo— habrían tenido la capacidad de darle sustento a ese modelo de acumulación. En consecuencia, lo característico de la crisis de hegemonía que comenzó a vivir la región tras el fracaso de un modelo societal excluyente fue un nuevo ciclo de luchas sociales y políticas. En rigor, el primer punto de inflexión frente al agotamiento de un modelo de exclusión social tuvo lugar en el año 1994 con el surgimiento, en México, del movimiento zapatista, que abrió un ciclo de impugnaciones al orden neoliberal que recorrería toda la región. Según la recopilación bibliográfica realizada por Inés Nercesian (2013), la clave distintiva de los movimientos sociales fue la primacía de identidades carentes de identificación clasista y la ausencia predominante del sindicalismo como expresión de la dinámica del conflicto social, a lo que habría que agregar, también, el malestar al interior de los grandes partidos políticos y la disolución de los mecanismos efectivos de representación. Los movimientos sociales surgieron con base territorial tanto en

3 Entre los años 2000 y 2005 hubo al menos seis presidentes en ejercicio que no pudieron culminar su mandato por causa de las grandes movilizaciones sociales: Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005) en Ecuador, Alberto Fujimori (2000) en Perú, Fernando de la Rúa (2001) en Argentina, Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005) en Bolivia.

el mundo rural como en el espacio urbano y se constituyeron en relación con su identidad étnico-cultural (los movimientos indígenas) con su carencia (los llamados “movimientos sin”: sin tierra, sin techo, sin trabajo) o con su hábitat de vida compartido (por ejemplo, los pobladores).

Algunos autores, como Daniel Chávez, César Rodríguez Garavito y Patrick Barret (2008) y Atilio Borón (2012), proponen hablar de *nueva izquierda*, como clave para entender las experiencias políticas que aparecieron tras las crisis del consenso neoliberal y el agotamiento de los formatos tradicionales de representación política que, a su vez, se conjugaron con la explosión de múltiples identidades étnicas, lingüísticas, de género y de opción sexual, entre otras. Las características de esta nueva izquierda estarían dadas por la pluralidad de estrategias, la articulación de formas organizativas descentralizadas, una multiplicidad de bases sociales y agendas políticas diferenciadas. Esto supondría asumir un proyecto de reivindicación de la sociedad civil como espacio de acción política, la revalorización del reformismo frente a la revolución y la profundización y la ampliación de la democracia, que combinaría la representación con la participación directa.

No obstante, el nacimiento de una nueva izquierda (progresismo, para algunos) tras la caída del Muro de Berlín, no había dado lugar a un sujeto político-ideológico de izquierda alternativo ni a un recambio utópico, a pesar de las reorientaciones progresistas de algunos de los gobernantes latinoamericanos. Tal como sostiene Hugo Quiroga (2010), desde 1989, la izquierda perdió o abandonó el proyecto de conquista revolucionaria del Estado y de destrucción del capitalismo y no logró formular una alternativa a las transformaciones producidas a partir de la hegemonía del liberalismo económico. Se puede sostener entonces que, en América Latina, más que un giro a la izquierda, lo que se reprodujo fue el resurgimiento de una visión estatista, nacionalista y nativista de la política, resultado del fracaso de las políticas neoliberales aplicadas en la región y de la crisis de los partidos.

El eje del “núcleo duro” de la nueva izquierda latinoamericana fue la lucha contra el neoliberalismo, su enemigo principal, sin muchos matices ni creatividad. Esa fuerza política, que se denomina a sí misma posneoliberal,⁴ podría ser calificada como izquierda antineoliberal (Quiroga, 2010, p. 30). En la misma dirección argumentativa, Pablo Stefanoni afirma, refiriéndose a la izquierda, que “el nacionalismo popular vino en su ayuda [...], de allí que el socialismo del siglo XXI sea más estatista que socializador y tome la forma de populismo de izquierda” (Stefanoni, 2016, p. 87).

4 La categoría de posneoliberal fue acuñada por Emir Sader.

3. Populismo del siglo XXI: algunas precisiones

Las discusiones pasadas y actuales son amplias, y las experiencias del siglo XXI volvieron a convertir la categoría populismo en un campo de batalla político e interpretativo.⁵ Aquí quisiéramos centrarnos en los aportes recientes para pensar los Gobiernos populistas del siglo XXI, discusión en la que la figura del intelectual Ernesto Laclau ha ocupado un lugar centralísimo, tanto por su vasta producción en la temática como por su participación en los procesos políticos de Argentina, Ecuador y Venezuela.

Rápidamente, dado que su obra es objeto de relecturas e interpretaciones continuas, decimos que Ernesto Laclau (2012) sostiene que América Latina atraviesa un momento populista en tanto es posible observar una dicotomización del espacio social en el que, en uno de los polos, se construye el pueblo como actor colectivo que apela a “los de abajo”, en una oposición frontal con el régimen existente. La ruptura populista implica que los canales institucionales existentes para la vehiculización de las demandas sociales perdieron su eficacia y legitimidad, y que la nueva configuración hegemónica supuso un cambio de régimen y una reestructuración del espacio público. Para la emergencia del populismo tienen que asociarse tres dimensiones: la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno a ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder que encarne el proceso de identificación popular. Si bien el autor sostiene que el populismo no es una ideología ni un régimen político, sino “un modo de hacer política”, recientemente Chantal Mouffe (2018) llamó la atención sobre la necesidad de la construcción de un *populismo de izquierda* que se presente como alternativa a la hegemonía neoliberal; el populismo de izquierda buscaría entonces recuperar la democracia con el fin de profundizarla y ampliarla, para unificar las demandas democráticas en una voluntad colectiva y formar una cadena de equivalencias entre las diversas luchas contra la subordinación, y esto, con un pueblo capaz de enfrentar a un adversario común.

En una perspectiva más histórica-estructural, Maristella Svampa (2016) acuerda en caracterizar las inflexiones políticas de los Gobiernos del venezolano Hugo Chávez (1999-2013), de los argentinos Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), del ecuatoriano Rafael Correa (2007-2017) y del boliviano Evo Morales (2006-2019) como el regreso de configuraciones políticas más típicas de los populismos clásicos del siglo XX.⁶ Así, los “populismos

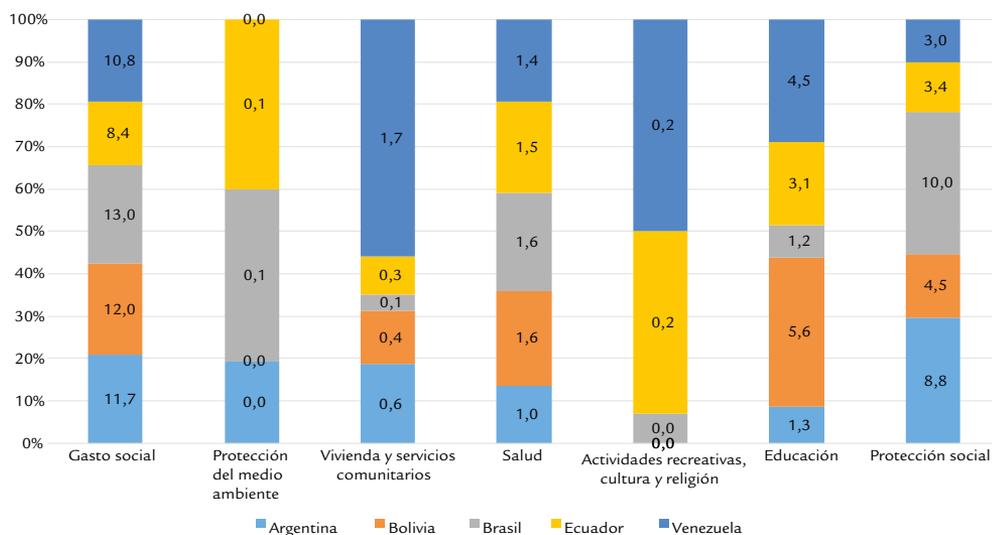
5 La producción sobre populismo es amplia y rica. Al menos son tres los trabajos indispensables para un panorama general de las discusiones sobre populismo. En todos los casos, al igual que los autores de referencia, estamos privilegiando bibliografía producida en América Latina y sobre América Latina: Mackinnon, M., y Petrone, M. (Comps.) (1998). *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cienicienta*. Buenos Aires: Eudeba; Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa; y, Dockendorff, A., y Vanessa Kaiser, B., *Populismo en América Latina. Una revisión de la literatura y la agenda*, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n.º 17, 2017, pp. 75-100.

6 Se denomina populismos clásicos a los Gobiernos surgidos entre las décadas de 1930 y 1960, entre la crisis de orden oligárquico y la crisis económica de 1929, cuando se produce el pasaje de los partidos políticos de nobles a los de masa. Supone un proceso de urbanización y la implementación de la ISI (industrialización por sustitución de importaciones) y el rol del Estado en la transferencia económica mercado-internista y en la implementación de políticas redistributivas. Dichas experiencias se sitúan en el Brasil de Vargas (1945-1954), en el México de Cárdenas (1934-1940) y en la Argentina peronista (1945-1955). Ver Juan Carlos Torres y Waldo Ansaldi.

realmente existentes” fueron precedidos por intensas movilizaciones sociales de neto carácter antineoliberal, iniciaron un ciclo de estabilidad política y lograron el retorno del Estado como regulador y mediador, para desarrollar una importante política social (bonos o programas sociales, gráfico 1 y tabla 1).

Gráfico 1

Gasto público según clasificación por funciones del Gobierno, 2000-2015



Fuente: elaboración propia (2019) sobre la base de la Cepal.

Tabla 1

Cobertura de los programas de transferencias monetarias

País	Programa	Cobertura (en miles de personas)	Cobertura (en % de población)	Presupuesto (en % del PIB)
Bolivia	Bono Juancito Pinto	4957	46,6	0,23
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	5758	38,3	0,71
Guatemala	Mi Familia Progresiva	4799	32,6	0,24
Rep. Dominicana	Solidaridad	3243	32,2	0,24
Argentina	Asignación Universal por Hijo	11 821	29,1	0,49
Brasil	Bolsa Familia	54 724	28,1	0,41
Uruguay	Plan Equidad	889	26,4	0,48
Honduras	Programa de Asignación Familiar	2059	25,6	0,32
Colombia	Familias en Acción	11 0971	23,8	0,22
México	Oportunidades	26 423	23,2	0,46
Costa Rica	Avancemos	693	15	0,23
Panamá	Red de Oportunidades	358	10	0,15
Perú	Juntos	2588	8,6	0,13
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	442	7,5	0,15
Paraguay	Tekepora	489	7,5	0,13
Chile	Chile Solidario	1109	6,4	0,13
Región		131344	25	0,37

Fuente: Salazar Sánchez (2014).

En tal sentido, ella propone conceptualizarlos como *populismos de alta intensidad*⁷ a partir de la reivindicación del Estado como constructor de la nación, del ejercicio de la política como permanente contradicción entre dos polos antagónicos (el nuevo bloque popular frente a sectores de la oligarquía regional o medios de comunicación dominantes) y de la centralidad de la figura del líder o la lideresa (Svampa, 2016, p. 450). A criterio de la autora, las experiencias pueden ser ordenadas por la condición o interpelación de clases, y distingue para Venezuela y Bolivia *populismos plebeyos* y para el caso de Argentina y Ecuador, *populismos de clase media*.

Agregamos nosotros que la condición de emergencia de los populismos supone siempre una crisis o situación de cambio. El populismo siempre surge en momentos en los que los partidos políticos se suspenden como las instituciones principales de representación política o ingresan en un proceso de crisis (rupturas, divisiones) o no son más el centro de la delegación. Entonces aparecen figuras definitorias que, si bien no siempre son *outsiders*, pueden presentarse así: Evo Morales, Hugo Chávez y Rafael Correa.⁸ En otros casos, las figuras presidenciales pertenecen a la clase política y se presentan como renovadores, tal como el caso de Lula da Silva, candidato del Partido de los Trabajadores, formación que llega a gobernar Brasil por primera vez en la historia y rompe con la tradición de los partidos brasileños creados desde el Estado; en Argentina, Néstor Kirchner y Cristina Fernández eran figuras marginales a la élite política que había conducido al Partido Justicialista durante los últimos veinte años. No es casual entonces que Evo Morales, Rafael Correa y Hugo Chávez construyeran liderazgos de relación directa con los actores sociales, ya sea en la versión más organicista (movimiento indígena y campesino), ya sea en la versión más amorfa de “pueblo”, en contraste con Argentina y Brasil, donde la relación supo estar más mediada por el partido.

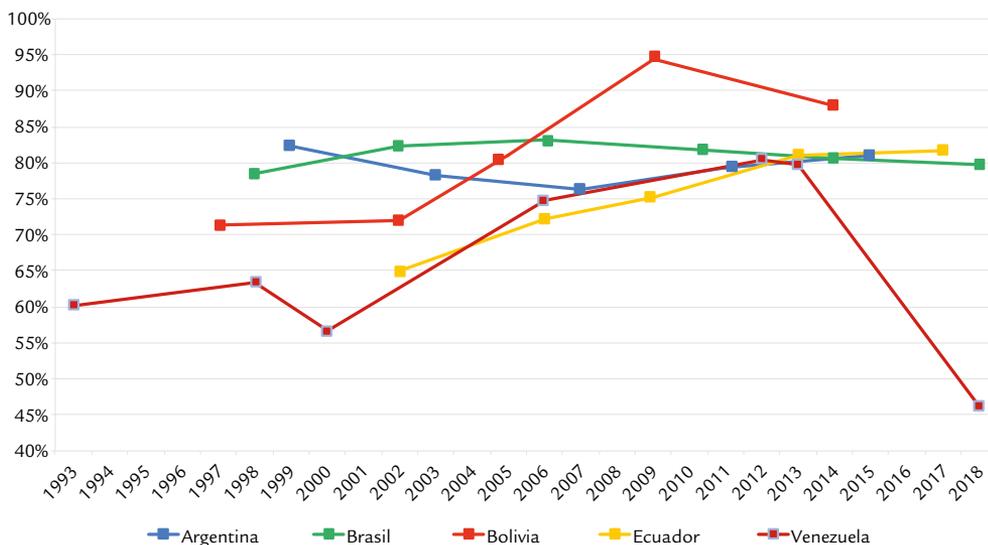
Otro punto presente en la bibliografía es que los populismos han implicado procesos de concentración de poder en el Poder Ejecutivo, y especialmente, estrategias para que sus líderes o lideresas perduraran o se perpetuaran en el Gobierno. En los veinte años que van desde 1986 a 2005, trece presidentes de América Latina no lograron terminar sus mandatos y solo cinco fueron reelectos, mientras que, en los diez años siguientes, entre 2006 y 2015, solo Fernando Lugo no finalizó su mandato y diez presidentes fueron reelectos (Malamud, 2016,

7 La autora parafrasea a Aníbal Viguera (1993), quien entiende al neopopulismo como una experiencia populista de baja intensidad ocurrida en la década neoliberal de 1990, en el que el principal asignador de recursos sociales fue el mercado, siendo la clave distintiva el recorte de derechos y el aumento de la desigualdad. El único rasgo comparable es la presencia del líder, atributo que no alcanza para poder definir un orden político como populista.

8 En estricto sentido, todos tenían una trayectoria previa en el campo político. Morales, antes de llegar a la presidencia fue diputado de Cochabamba por el MAS (Movimiento al Socialismo) en 1997 y candidato a presidente en el año 2002. Hugo Chávez pertenecía a una institución constitutiva del Estado, las Fuerzas Armadas, y había creado en 1997 el Movimiento Quinta República; en 2007, se fusionó con otros partidos para crear el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Rafael Correa, que se presentaba como académico, había participado como ministro de Economía del presidente ecuatoriano Alfredo Palacio (2005-2007), vicepresidente del destituido Lucio Gutiérrez.

pp. 54-55).⁹ No obstante, si se miran los niveles de participación política en las elecciones presidenciales de los Gobiernos que estamos estudiando (gráfico 2), observamos aumentos significativos en la concurrencia de los votantes para las primeras vueltas de las elecciones presidenciales.¹⁰ En tal sentido, es definitorio el carácter democrático en términos del ejercicio de la ciudadanía política.

Gráfico 2
Participación en elecciones ejecutivas



Fuente: elaboración propia (2019) sobre los datos de la Oblat.

Con relación a los procesos de democratización política y ampliación de derechos, Carlos de la Torre propone pensar los populismos actuales como *populismos radicales*. A su entender, estos Gobiernos han democratizado sus sociedades convocando asambleas constituyentes para revertir los déficits de la democracia liberal, y se redactaron nuevas constituciones que expandieron los derechos y establecieron modelos de democracia participativa (de la Torre, 2013, p. 125). En la misma dirección, Ansaldi y Giordano conceptualizan las experiencias de Bolivia, Ecuador y Venezuela como procesos de radicalización democrática, a partir de un análisis de las nuevas constituciones, que, según los autores, otorgan un plus democrático: “Solo esas Cartas tienen el carácter fundacional de un nuevo régimen político democrático” (Ansaldi y Giordano, 2012, p. 646).

9 El recorte propuesto por el autor requiere algunas aclaraciones: 1) por la delimitación temporal, no se contempla el proceso de destitución a Dilma Rousseff (2016) y por el recorte geográfico, el golpe a Mel Zelaya en Honduras (2009); 2) recién en los años posteriores a 2006 fue habilitada la reelección en Venezuela, Ecuador y Bolivia (aun cuando Evo Morales perdió el referéndum en 2016, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió un fallo a su favor); y, 3) Brasil, Argentina y Colombia habían reformado sus constituciones con anterioridad al inicio de los Gobiernos populistas que estamos estudiando.

10 A excepción de Venezuela, la participación electoral es obligatoria.

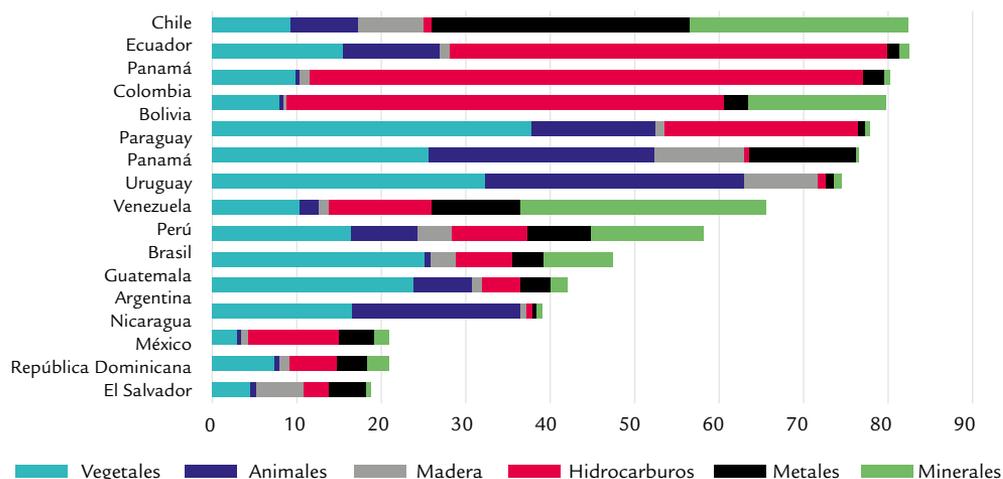
Uno de los ejes que vuelve más controversial la discusión sobre los populismos es la relación que entablan con la democracia. Para algunos autores, como Svampa, es intrínseco al populismo el carácter contradictorio y la “tensión insoslayable entre lo democrático y lo no democrático, entre una concepción plural y otra organicista de la democracia, entre la inclusión de las demandas y la cancelación de las diferencias” (Svampa, 2016, p. 453). Claro que la propia dinámica del régimen asume también la intención del control estatal del conflicto, la manipulación sindical o la cooptación de movimientos sociales, aun cuando dicha pretensión está presente en otro tipo de ordenamientos políticos.

4. Extractivismo y distribución: la economía del siglo XXI en América Latina

El cambio de época, en la región, tuvo su correlato en el escenario económico: la tradición populista y el paradigma extractivista se articularon en un nuevo orden social en América Latina. El reemplazo de la matriz industrial por la matriz financiera ha tenido un impacto profundo en las relaciones entre los mercados y los Estados, y generó “una situación inversa a la de los años 30 y 40: dichos mercados pueden generar mucho más capital que el propio Estado” (Therborn, 2003, p. 23).

Gráfico 3

Porcentaje de participación de las materias primas en el valor de las exportaciones en 15 países de América Latina, 2014

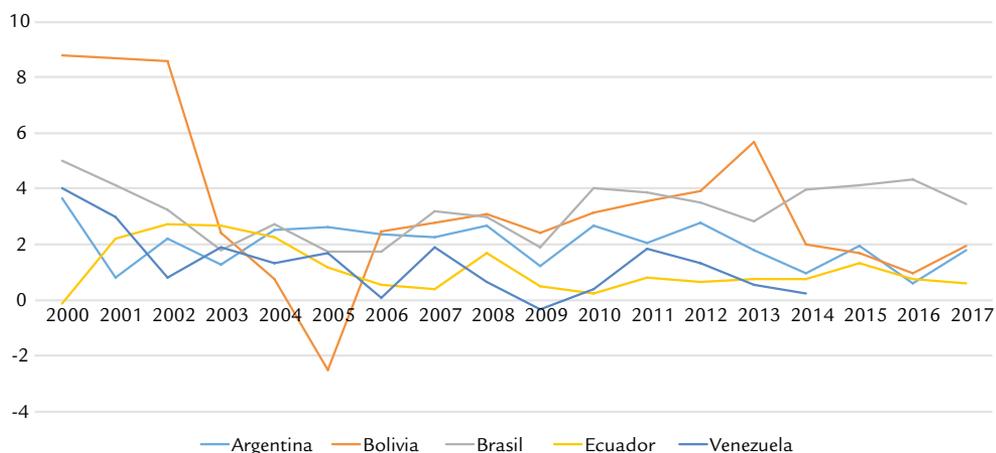


Fuente: OXFAM (2016).

Los Gobiernos populistas aquí estudiados se sitúan en el escenario de una transformación brutal del capitalismo global, en el cual se expanden las principales economías mundiales y los bloques que estas integran mientras se consolidan economías emergentes con grandes mercados de consumo, particularmente China e India. El alza histórica en los precios de los productos primarios —principales

bienes exportables de los países de la región— se combinó, hasta 2008, con el gran circulante de capitales de los mercados financieros y las ventajas competitivas dadas por el tipo de cambio. Los gráficos 3 y 4 son una buena radiografía de lo que aquí se intenta decir; en estos se muestra el peso que adquieren las materias primas en el valor total de las exportaciones de la región, combinado con el aumento de la inversión extranjera directa en estos países.

Gráfico 4
Inversión extranjera directa, entrada neta del capital (% del PIB)



Fuente: elaboración propia (2019) con base en datos del Banco Mundial.

En rigor, el llamado *superciclo de los commodities* se da en un contexto signado por la reaparición, después de un lapso de sesenta años, de un capital financiero concentrado que ha tenido la capacidad de reemplazar al régimen fordista (Chesnais, 2003). Se trata de un nuevo régimen de acumulación cuyo origen está más lejos del contexto de la producción y más cerca del ámbito financiero.¹¹

El capitalismo transnacional propició la expansión del agro y la minería favoreciendo la preeminencia de las exportaciones básicas. Asimismo, los segmentos menos intensivos de trabajo calificado y capital de cada proceso productivo se desplazaron a la periferia, mientras el capital local se incorporaba como subcontratista en las redes globales. De este modo, los sectores dominantes de América Latina asistieron a un “doble proceso de expansión del peso del capital transnacional en las distintas fracciones funcionales del capital y de transnacionalización de

11 No obstante, el autor sostiene como hipótesis principal que no se puede todavía afirmar que estamos en presencia de un régimen de acumulación en sentido estricto, es decir, de instituciones y relaciones capaces de mantener bajo control y de forma duradera los conflictos y las contradicciones inherentes al capitalismo. “El régimen de acumulación financiarizado presenta procesos circulares y acumulativos nuevos en los que se perciben rasgos sistémicos. No es cierto, sin embargo, que este conjunto de elementos nos sitúe frente a un régimen de acumulación viable” (Chesnais, 2003, p. 72).

las fracciones del capital local con un peso decisivo dentro del bloque dominante” (Basualdo y Arceo, 2006, p. 22) (gráfico 4).

Según la hipótesis de Claudio Katz (2014a), el proceso de transnacionalización no ha desdibujado el rol central de las burguesías locales,¹² que, si bien han estrechado vínculos con el capital extranjero, siguen manteniendo pretensiones de acumulación propia y, para ello, combinan el usufructo de la renta agrominera con la plusvalía extraída a los trabajadores. En definitiva, “la internacionalización de los créditos, los mercados y la propiedad accionaria no anulan el carácter localmente territorializado de los principales grupos capitalistas” (Katz, 2014a, p. 100).

Aun en ese marco de altísima complejidad económica y de pérdida relativa de la autonomía, de una economía altamente transnacionalizada que denota un aumento sustancial del control externo sobre el proceso local de acumulación, el núcleo de los debates intelectuales estuvo centrado en el carácter extractivista de los Gobiernos populistas del siglo XXI. Incluso puede decirse que fue el parteaguas de las disputas político-académicas del campo intelectual.¹³ El debate es largo y no vamos a ingresar en esa amplísima y rica discusión,¹⁴ cuyos núcleos centrales se dirigen a la reprimarización de las economías y su carácter dependiente, el avance de los capitales privados sobre los territorios comunitarios y el desplazamiento poblacional, la destrucción de la biodiversidad y los conflictos socio-ambientales.

Claro está que los rápidos beneficios económicos y políticos de este modelo tendieron a generar un fuerte consenso (gráfico 5), lo que Svampa se refirió como “el consenso de los *commodities*” (2013), una suerte de umbral que limita las posibilidades de producción de alternativas teórico-políticas y contribuye a instalar un nuevo escepticismo o ideología de la resignación frente al estilo de desarrollo extractivista. Sin embargo, abandonar el extractivismo no garantizaría superar el modo de producción capitalista, que finalmente es el encargado de convertir la materia prima en valor de cambio, es decir, en ganancia (García Linera, 2012).

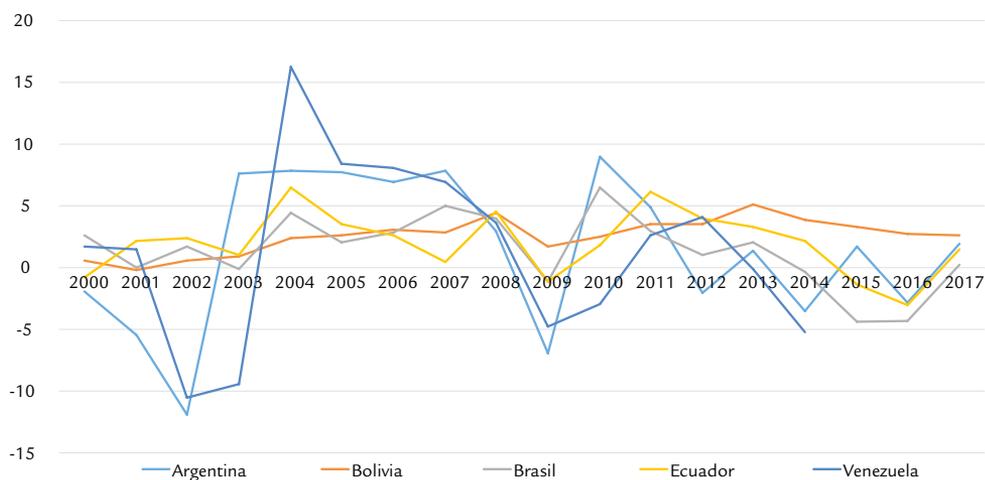
12 Claudio Katz propone reemplazar la conceptualización de burguesías nacionales por burguesías locales, en tanto obedecen a otro momento de acumulación y dejan de estar vinculadas a un proyecto político desarrollista nacional como en los años 1950-1970. Es decir, la burguesía nacional, vinculada al entramado industrial que fabricaba para el mercado interno con protección aduanera y subsidios que privilegiaban la expansión de la demanda, desaparece y da lugar a una nueva configuración histórica denominada burguesías locales.

13 Como toda coyuntura histórica de fuerte politización, el campo académico no estuvo ajeno y diversos grupos, instituciones y centros de pensamiento tomaron posiciones públicas y abiertas de apoyo o rechazo a estos Gobiernos. Otras tantas figuras destacadas formaron parte directa en ellos. Los casos más evidentes son los del vicepresidente de Bolivia, García Linera, el Grupo Comuna —también boliviano— y el grupo de intelectuales de Carta Abierta, en Argentina.

14 Nuevamente proponemos un recorte de los siguientes textos que analizan muy bien las diversas posiciones y debates: el ya nombrado de García Linera (2012) y Svampa (2013; 2016), Matthieu Le Quang y Tamia Vercoutère (2013), Atilio Borón (2012) y Claudio Katz (2014a).

Gráfico 5

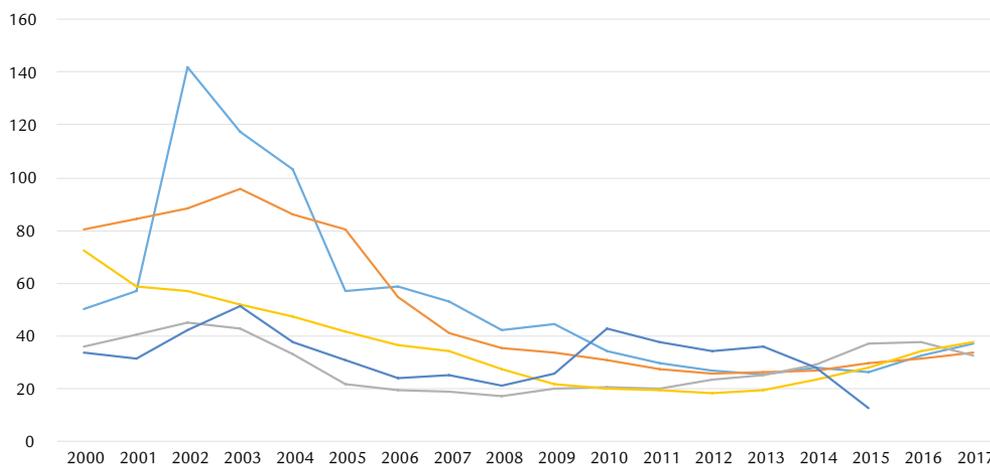
Crecimiento del PIB per cápita (% anual)



Fuente: elaboración propia (2019) con base en datos del Banco Mundial.

Gráfico 6

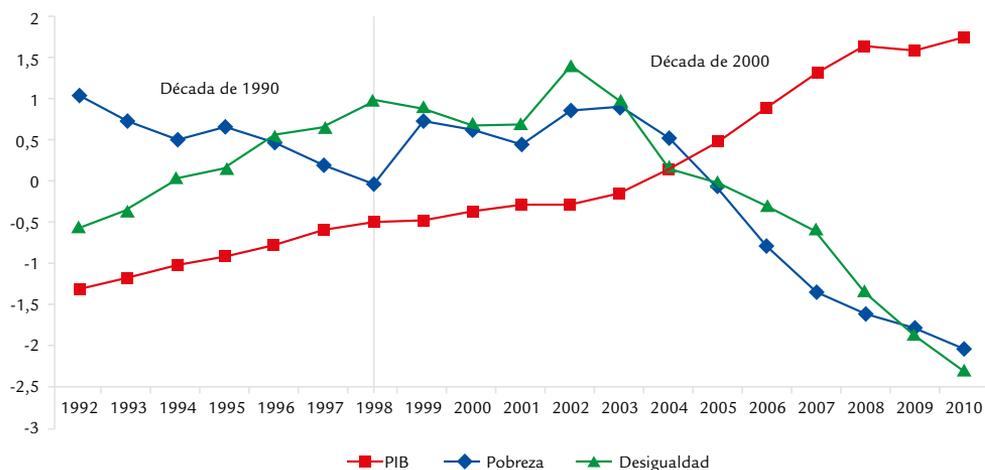
Deuda externa total como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia (2019) con base en datos del Banco Mundial.

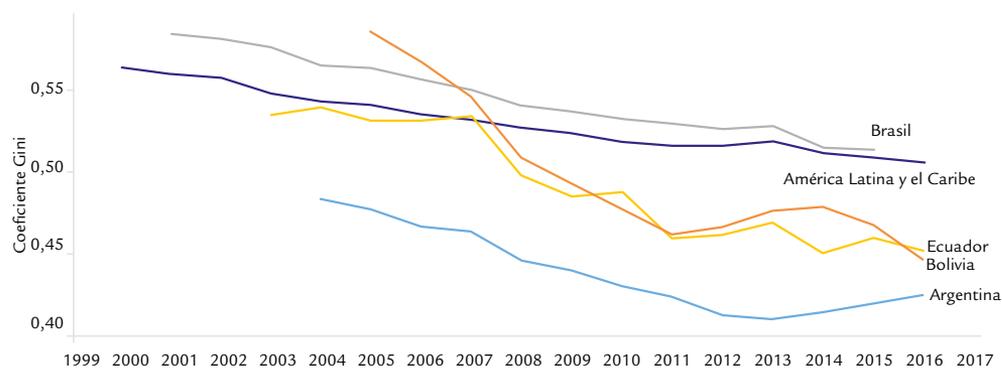
Es importante aclarar, como bien ha demostrado Andrés Malamud (2016), que la reprimarización de las economías fue un indicador común para toda la región y, por tanto, no se limitó a los países con experiencias populistas. El problema, una vez más, es la forma en que América Latina se inserta en el mercado mundial y su situación de dependencia que no es lineal pero que es histórica. De ahí que resulta más productivo pensar qué hicieron los Gobiernos con la rentabilidad de las ganancias de la venta de materias primas o bien, vincular el crecimiento económico con la disminución de la pobreza y la desigualdad (gráficos 7 y 8).

Gráfico 7
Pobreza, desigualdad y porcentaje del PIB entre 1992-2010
en América Latina y el Caribe



Fuente: Cruces y Gasparini (2013).

Gráfico 8
Tendencias de la desigualdad según coeficiente de Gini



Fuente: elaboración propia (2019) con base en datos del Banco Mundial.

En un estimulante trabajo, Marcelo Leiras (2016) presenta un mapa comparativo del desempeño económico y social de los Gobiernos, tanto de los que son de izquierda como de los que no lo son, surgidos en la región a partir del siglo XXI.¹⁵ La hipótesis que recorre el estudio es la de mostrar cómo, bajo las mismas condiciones de la macroeconomía internacional, los Gobiernos adoptan medidas o políticas diferentes de acuerdo con su orientación ideológica. Es decir, cómo

15 Los países están agrupados en las siguientes categorías: “izquierda” (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela), “izquierda ampliada” (El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay) y “otros” (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana [ojo: Honduras ya está en el grupo anterior], México, Panamá, Perú y Surinam).

los diferentes signos políticos son una clave explicativa para observar trayectorias distintas según el grupo de países estudiado. De esta forma, si bien los precios internacionales de las materias primas fueron altos para toda la región, los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, en el período 2000-2014, tuvieron mejor desempeño en la balanza comercial —con excedentes muy amplios— que el resto de los países, que compraron más de lo que vendieron. Así, al mejorar los términos de intercambio, los Gobiernos redujeron el porcentaje de PBI que destinaban al pago de la deuda pública. Incluso, los países con Gobiernos de izquierda disfrutaron de superávits primarios más amplios, sobre todo entre 2005 y 2008 —años de crecimiento de la economía—, aun cuando fueron “más estatistas”, es decir, aumentaron la incidencia de los gastos públicos sobre el total de la economía, sin que se produjera más déficit que en los países en los que no gobernaba la izquierda. Si observamos los gráficos 6, 7 y 8, es clara la relación que se puede establecer entre el aumento del PBI per cápita y el proceso de desendeudamiento externo y la estrecha vinculación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Por último, las diferencias vuelven a ser marcadas en términos de caída del desempleo y cierres en las brechas de desigualdad, con un coeficiente de Gini sensiblemente a la baja (gráfico 8). Todo esto significa que “los Gobiernos de izquierda de los años 2000 mostraron que se puede intentar redistribuir el ingreso sin sacrificar el crecimiento, el equilibrio fiscal ni poner en riesgo la democracia” (Leiras, 2016, p. 44).

En síntesis, los datos sobre el aumento del empleo, la disminución de la pobreza y la desigualdad son contundentes a la hora de hacer un balance sobre las experiencias nacionales estudiadas, lo que demuestra que las inversiones directas de los Estados en diversas políticas sociales, como así también en ciertas áreas del Gobierno, han sido un sostén fundamental en la transferencia del ingreso, sin por ello —claro está—, dejar de ser América Latina la región más desigual y con mayor concentración de la riqueza.

5. Balances

Los Gobiernos populistas surgidos tras la crisis del consenso neoliberal implicaron experiencias democratizadoras: todos ellos llegaron al poder y se mantuvieron en él mediante elecciones democráticas y aumentando la participación electoral de la ciudadanía, es decir, generando adhesiones a la vida pública. Asimismo, produjeron condiciones para la movilización social ampliada, aun cuando el ordenamiento binario del campo político implicaba la selección y la jerarquización de determinados antagonismos en detrimento de otros. Cambiaron estatutos legales del Estado, modificaron leyes que organizan el pacto social y ampliaron derechos e incorporaron a nuevos sectores políticos a la dinámica económica y estatal. Mediante políticas de transferencia monetaria o de ampliación del mercado interno y crecimiento del empleo, transformaron las condiciones socioeconómicas y acortaron las brechas de la desigualdad y la pobreza. Claro está que fueron

tributarios de un momento de inserción de la región en el mercado mundial que, disponibilidad de capitales mediante, permitió un doble movimiento económico: vender *commodities* y recibir inversiones extranjeras directas, que en muchos casos fueron a intensificar la extracción de materias primas. Los populismos del siglo XXI fueron al mismo tiempo un pacto de consumo (mercado interno) y un pacto de inclusión (políticas sociales).

Los Gobiernos populistas utilizaron la coyuntura histórica para generar mayores niveles de democratización social, siendo esto lo que los diferenció frente a sus pares latinoamericanos: no todos los regímenes hicieron lo mismo bajo idéntica coyuntura. Como en todas las experiencias populistas —las de mediados del siglo XX y las de ahora—, ha prevalecido una matriz estatalista en el marco de un sistema capitalista que, mediante una alianza policlasista, se ha encargado de imponer sus restricciones. La estatalidad latinoamericana no resistió el embate; “la crisis de 2008 le recordó su histórica posición en el mercado internacional y lanzó a los ciudadanos a exigir la realización de su propia posmodernidad e individuación” (De Gori, 2016, p. 7). En la actualidad asistimos a una desestabilización del precario equilibrio entre el Estado y la globalización, así como entre el orden estatal y el individuo, que los mismos populismos habían logrado sortear antes de la crisis internacional.

La posibilidad de continuidad de los Gobiernos populistas más allá de los liderazgos presidenciales, la puesta en crisis de la alianza policlasista ante la caída de los precios de los *commodities*, con la que pierden las élites y los sectores incorporados mediante el consumo, y la rápida reversibilidad de las políticas y los derechos que asumimos como conquistados nos enfrentan a muchos interrogantes. Especialmente, nos preguntamos si las experiencias de democratización política, social y económica pueden perdurar más allá de los Gobiernos que las generaron en circunstancias internacionales específicas, o si el capitalismo, en su actual fase, no habilita otras opciones de ordenamiento social.

6. Referencias bibliográficas

- Álvarez Junco, J. (1994). El populismo como problema. En J. Álvarez Junco y R. González Leandri (Comps.), *El populismo en España y América*. Madrid: Editorial Catriel, pp. 11-39.
- Ansaldi, W. (2019). Populismos eran los de antes. En J. Giani, S. Carozzi y B. Dávila, *Populismo: razones y pasiones*. Buenos Aires: Paso de los Libres Editora, pp.165-177.
- Ansaldi, W., y Soler, L. (2015). Derechas en América Latina en el siglo XXI. En R. Carbone y L. Soler (Eds.), *Des-cartes: Estampas de la derecha en Paraguay*. Buenos Aires: Punto de Encuentro, pp. 15-24.
- Ansaldi, W., y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden*. Tomo II. Buenos Aires: Ariel.

- Basualdo, E., y Arceo, E. (2006). Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo. La problemática propuesta. En E. Basualdo y E. Arceo (Comp.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (documento de trabajo). Buenos Aires: Clacso/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 15-26.
- Borón, A. (2012). El buen vivir y los dilemas de los gobiernos de izquierda en América Latina. *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, pp. 133-160.
- Braudel, F. (1968). *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Editorial Alianza.
- Casullo, M. E. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Chávez, D., Rodríguez Garavito, C., y Barrett, P. (Eds.) (2008). *La nueva izquierda latinoamericana*. Madrid: Catarata, pp. 31-77.
- Chesnais, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcances e interrogantes. *Revista de Economía Crítica* n.º 1, pp. 37-72. Recuperado el 25/1/2019 de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/79420>.
- Cruces G. y Gasparini L. (2013). “Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe: diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente”. Cedlas, Working Papers 0142. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedla).
- De la Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo. *Nueva Sociedad* n.º 247, pp. 120-137. Recuperado el 26/1/2019 de <http://nuso.org/articulo/el-populismo-latinoamericano-entre-la-democratizacion-y-el-autoritarismo/>
- De Gori, E. (2016). Debilidades de izquierda y ascensos neoconservadores. Explicaciones para el declive del progresismo. *Nueva Sociedad*. Recuperado el 26/1/2019 de <http://nuso.org/articulo/debilidades-de-izquierda-y-ascensos-neoconservadores-nuevo/>
- Dockendorff, A., y Kaiser, V. (2017). Populismo en América Latina. Una revisión de la literatura y la agenda. *Revista Austral de Ciencias Sociales* n.º 17, pp. 75-100. Recuperado el 26/1/2019 de <http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/997>.
- García Linera, Á. (2012). *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional/Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, pp. 96-112.
- Katz, C. (2014a). Economía, clases y gobiernos en América Latina. *Revista de estudios & pesquisas sobre as Américas*, n.º 2, vol. 8, pp. 92-123.
- _____ (2014b). Miradas Pos-desarrollistas. *Textos de ciencias sociales, economía y marxismo*. Recuperado el 25/1/2019 de <http://katz.lahaine.org/?p=241>.
- Knight, A. (1998). “México, c.1930-1946”. En L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina*. Barcelona: Crítica, tomo 13, pp. 157-183.
- Laclau, E. (2012). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Le Quang, M., y Vercoutère, T. (2013). *Ecosocialismo y Buen Vivir. Diálogo entre dos alternativas al capitalismo*. Quito: IAEN.

- Leiras, M. (2016). Economía y política en los gobiernos de izquierda de América Latina. En M. Leiras, A. Malamud y P. Stefanoni, *¿Por qué retrocede la izquierda?* Buenos Aires: Capital Intelectual, pp. 21-46.
- MacKinnon, M. M., y Petrone, M. (Comps.) (1998). *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.
- Malamud, A. (2016). ¿Por qué retrocede la izquierda en América Latina? En M. Leiras, A. Malamud y P. Stefanoni, *¿Por qué retrocede la izquierda?* Buenos Aires: Capital Intelectual, pp. 47-80.
- Mouffe, C. (2018). *Por un populismo de izquierda*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Murray, B. (2010). *Poshegemonía. Teoría política y América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Natanson, J. (2008). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Debate.
- Nercesian, I. (2013). América Latina en el siglo XXI, reflexiones inconclusas. *Dossier Argentina: 30 años de democracia, en el Observatorio Latinoamericano*, n.º 12, pp. 22-34. Recuperado el 24/1/2019 de <http://iealc sociales.uba.ar/observatorio-latinoamericano/observatorio-latinoamericano-no-12-dossier-argentina-30-anos-de-democracia-noviembre-de-2013/>.
- Quiroga, H. (2010). ¿De qué hablamos cuando hablamos de izquierda hoy? *Temas y Debates, Revista universitaria en Ciencias Sociales*, año 14, n.º 20, pp. 21-34. Recuperado el 24/1/2019 de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/326998>.
- Roberts, K. (1995). El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano. *Word Politics*, vol. 48, n.º 1, pp. 82-116.
- Rovira Kaltwasser, C. (2011). The ambivalence of populism: threat and corrective for democracy. *Democratization*, n.º 2, vol. 19, pp. 184-208.
- Sader, E. (2009). Introducción, El nuevo topo, La crisis hegemónica en América Latina. *El nuevo topo, los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Clacso, pp. 11-78.
- Salazar Sánchez, H. (2014). “Desigualdad en la última década”. Presentado en la conferencia regional del INTAL ‘La inequidad en América Latina en el largo plazo’. Buenos Aires.
- Stefanoni, P. (2016). ¿Alba o crepúsculo? Geografías y tensiones del “socialismo del siglo XXI”. En M. Leiras, A. Malamud y P. Stefanoni, *¿Por qué retrocede la izquierda?* Buenos Aires: Capital Intelectual, pp. 81-117.
- _____ (2012). Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*, n.º 239, mayo-junio, pp. 51-64.
- Svampa, M. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*, n.º 268, pp. 50-64. Recuperado el 26/1/2019 de <http://nuso.org/articulo/cuatro-claves-para-leer-america-latina/>.
- _____ (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- _____ (2013). “Consensodeloscommodities”ylenguajesdevaloraciónenAméricaLatina. *Nueva Sociedad*, n.º 244, pp. 30-46. Recuperado el 26/1/2019 de <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>.

- Skocpol, T. (1994). *Social Revolutions in the Modern World*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Therborn, G. (2003). La crisis y el futuro del capitalismo. En E. Sader y P. Gentili (Comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Clacso, pp. 19-25.
- Toer, M., Martínez Sameck, P., y Diez, J. (2012). Los dilemas de la izquierda ante los llamados populismos y las miradas desde afuera. En M. Toer *et al.*, *La emancipación de América Latina. Nuevas estrategias*. Buenos Aires: Continente.
- Viguera, A. (1993). “Populismo” y “neopopulismo” en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, n.º 3, vol. 55, pp. 49-66.
- Weffort, F. (1998). El populismo en la política brasileña. En M. Petrone y M. Mackinnon, *Populismo y neopopulismo en América Latina*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 135-152.
- Zermeño, S. (1989). *El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden*. *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre, pp. 115-150.

Fuentes de datos

Base de datos Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador>

Base de datos Cepal. <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas>

Bases de datos Oblat. <https://www.oblat.am>

Cruces, G., y Gasparini, L. (2013). *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*. Documento de trabajo. Cedlas. Recuperado el 26/1/2019 de www.cedlas.econo.unlp.edu.ar.

Oxfam (2015). Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Recuperado el 26/1/2019 de <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/578871/cr-privileges-deny-rights-inequality-lac-300915-summ-es.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

____ (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Recuperado el 26/1/2019 de <https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina>

La corrupción en 3D: una radiografía de sus componentes

Corruption in 3D: A Radiography of its Components

Víctor Daniel Cabezas Albán

Maestrante en Derecho por la Universidad
Externado de Colombia, Colombia

Correo electrónico: vcabezas@jaramillodavila.com

Valentina Lucio Paredes Aulestia

Investigadora independiente, Ecuador

Correo electrónico: valelucioparedes@gmail.com

Recibido: 3-junio-2019. Aceptado: 1-agosto-2019.

Resumen

Este artículo analiza el complejo fenómeno de la corrupción a partir de una extrapolación de los elementos de la teoría del triángulo de la violencia (directa, estructural y cultural) propuesta por el sociólogo noruego Johan Galtung, elementos que, al ser utilizados en el seno de la teoría de la resolución de conflictos para explicar el origen de la violencia y sus manifestaciones, nos permiten comprender las raíces institucionales y jurídicas de la corrupción. Mediante una revisión bibliográfica que apunta a la caracterización de la corrupción mediante esta teoría, también se busca comprender aquellos elementos que caracterizan a la corrupción tridimensional: corrupción directa, estructural y cultural. Este artículo aporta elementos para la construcción de la política pública que permitan abordar este complejo y multidimensional problema.

Palabras clave: corrupción, política pública, violencia, cultura política, derecho, gobierno.

Abstract

This paper analyses the complex phenomenon of corruption based on an extrapolation of elements contained in the triangle of violence theory (direct, structural and cultural violence), proposed by the Norwegian sociologist Johan Galtung. These elements, when applied to the conflict resolution theory to explain the origin of violence and its manifestations, allow us to understand the

institutional and legal roots of corruption. Through a literature review that aims to typify corruption through Galtung's theory, the authors also seek to understand those elements that define the three-dimensional characterization of corruption: direct, structural and cultural corruption. This research intends to contribute to the analysis and implementation of public policy that addresses this complex and multilevel problem.

Keywords: corruption, public policy, violence, political culture, law, government.

1. Introducción

Pocos temas ocupan con tal intensidad la agenda mediática en Latinoamérica como la corrupción. Ciertamente ha adquirido mayor notoriedad a partir de tres eventos cuyo denominador común ha sido su capacidad de escalamiento transnacional y los límites difusos entre lo público y lo privado (Cuenca, 2017). El primero de estos eventos fue el escándalo FIFA Gate en el que autoridades suizas y estadounidenses adelantaron investigaciones entre 2015 y 2016 por soborno, fraude y lavado de dinero en contra de catorce altos dirigentes del fútbol mundial. El segundo, una serie de investigaciones iniciadas en 2014 en Brasil en contra de la constructora Odebrecht y que se profundizó dos años después, cuando esa empresa pagó al Departamento de Justicia de Estados Unidos alrededor de 3500 millones de dólares a manera de compensación por un esquema de sobornos y corrupción que implicó a los más altos funcionarios de diversos Estados de América Latina. El tercero fue el escándalo de los *Panama Papers* en 2016, una filtración de documentos confidenciales de la firma de abogados Mossack Fonseca que revelaba el ocultamiento de activos por parte de altos funcionarios de gobierno, personajes deportivos y de la farándula y líderes mundiales.

Resultaría miope pensar que la corrupción es un fenómeno atado a una corriente política, a un momento específico de la historia o que se limita a los episodios que se han revelado en el curso de los últimos tres años, referidos *ut supra*. Los antecedentes de este fenómeno surgen con el diseño institucional que, *amplio sensu*, rige el sistema jurídico y político que hoy vivimos en Latinoamérica. Para efectos de revisar los antecedentes de la corrupción, conviene remitirnos a la historia para seguirle los rastros a aquellos focos de conflicto que aquejan a la sociedad. Una buena parte de nuestra herencia institucional se la debemos a la antigua Roma, una civilización de la que replicamos un modelo de aplicación del derecho y esencialmente una forma de interactuar con el poder. Hace más de 2000 años la base del sistema social y político era el clientelismo, que era la interacción entre el patrón —quien tenía los contactos, el poder— y el cliente —quien necesitaba un puesto, un favor, un servicio del Estado— (Albertazzi, 2014). De hecho, según Garnsey y Saller (1991, p. 177), este orden “proporcionaba muchos de los servicios que hoy día recibimos de instituciones impersonales, ya sean gubernamentales o privadas”.

En el clientelismo encontramos una asimetría de poder entre el *patronus* y el *cliens*, que, sin embargo, no llega a ser totalmente dominante. Siguiendo a Ardanaz (2005, p. 3), el clientelismo encuentra su asidero en que:

El poder de la élite está en función de su acceso privilegiado al control de los recursos y a la toma de decisiones. La carencia de ese poder por parte de los más pobres es lo que los empuja a establecer relaciones de dependencia respecto a los más privilegiados [...] Los aristócratas habían disfrutado, desde siempre, de derechos de libertad (*libertas*) propios de la vida política oligárquica. Su capacidad de ejercer un justo grado de patronazgo era parte de estos derechos.

A las autoridades romanas el clientelismo les costó mucho, pues en buena medida implicó su decadencia como república. Según explica Robles (2017, p. 112) “delitos tan actuales como el cohecho, el tráfico de influencias, el robo de las arcas del Estado, la extorsión, la adjudicación de obras públicas a los amigos poderosos o la compra de votos colapsaron a muchos gobiernos de la antigua Roma”. O sea, las estructuras de corrupción enraizadas a partir del clientelismo implicaron una debacle moral y financiera que luego sería atacada desde el derecho, con la expedición de una serie de leyes (Lex de ambitu -432 a. C.; Lex Poetelia de ambitu -358 a. C.; Lex Cornelia Baebira -181 a. C.) que buscaban combatirla, pero que no lograron su cometido. Poco se podía hacer contra el clientelismo, sobre todo porque había sido el mecanismo natural de interacción con el poder y, por ende, no merecía la condena social:

Conocida es la anécdota histórica de Julio César, ante las puertas del Tesoro. Cuando aún era cónsul, Julio César fue el que propuso la última y más severa ley republicana contra los delitos de corrupción, la “Lex Iulia”, que incluía penas de multas desorbitadas y el destierro. Es curioso que fuera él, pues poco antes no había dudado en recurrir a cualquier medio para acceder al consulado. “Cuando el tribuno Metello trató de impedirle que tomase dinero de las reservas del Estado, citando algunas leyes que vetaban tocarlo, él respondió que el tiempo de las armas es distinto al de las leyes... y se encaminó hacia las puertas del Tesoro”, contó de él el historiador Plutarco. Eso no le impidió establecer más de cien capítulos en su ley, la mayoría de ellos destinados a los magistrados e, incluso, jueces que se hubieran dejado sobornar para favorecer a un acusado en un delito de corrupción (Robles, 2017, p. 116).

Este antecedente histórico no es una cuestión menor. La noción clientelar cultivada en Roma es la esencia de todas las formas de corrupción y, en efecto, debe ser un centro de atención al momento de formular política pública y, desde luego, lo será en la construcción de la propuesta teórica que formularemos en este artículo. Pues bien, la corrupción como un fenómeno altamente complejo cuyos orígenes se remontan a la antigua Roma —en la cual se acentuaron las bases de muchas de nuestras actuales instituciones—, es el foco de atención de este ensayo.

A su vez, el problema de investigación que abordaremos consiste en determinar en qué medida los elementos de la teoría de la violencia tridimensional, introducida por Johan Galtung para analizar las dinámicas de la violencia, pueden explicar la corrupción y formular política pública asertiva para combatirla. Aunque esto será materia de análisis posterior, la teoría de la violencia tridimensional —nacida en el seno de la resolución de conflictos— expone que existen al menos tres manifestaciones de violencia: la directa, la estructural y la cultural. La violencia directa es la manifiestamente perceptible —un golpe, un balazo, una bomba—, la violencia

estructural está determinada por las estructuras institucionales orientadas a favorecer a ciertos grupos o individuos por sobre otros, generando condiciones de desigualdad, por ejemplo, una ley que prohíba a las minorías sexuales acceder al derecho al voto o una ordenanza que prohíba a las personas afroecuatorianas utilizar los parques de la ciudad. Finalmente, la violencia cultural consiste en aquellas manifestaciones del lenguaje, los modismos, la cultura o la forma de relacionarnos socialmente que entrañan mensajes violentos ocultos: el asemejar “marica” a débil, la misoginia, etc.

Con base en estos postulados teóricamente desarrollados por Galtung en el seno los estudios de la paz, nos proponemos, en primer lugar, visibilizar la complejidad del fenómeno de la corrupción desde sus raíces institucionales y jurídicas, para luego introducir un nuevo enfoque teórico que permita comprenderla a partir de lo que hemos denominado corrupción tridimensional, una tesis que toma como punto de partida el triángulo de la violencia del sociólogo noruego Johan Galtung para explicar el complejo fenómeno de la corrupción.

Al efecto, iniciaremos examinando las aproximaciones teóricas más relevantes para definir y comprender la corrupción, lo que nos permitirá delimitar los elementos fundantes de la corrupción tridimensional. La metodología aplicada consistirá primordialmente en la revisión de bibliografía especializada, junto con la extrapolación de los principales postulados de la teoría del triángulo de la violencia de Galtung, hacia la formulación conceptual de la corrupción tridimensional. Finalmente, el objeto de este ensayo consiste en conceptualizar lo que denominamos la corrupción tridimensional, como un nuevo enfoque para comprender íntegramente el fenómeno de la corrupción, con miras a establecer pautas para que a futuro se puedan incorporar políticas públicas más asertivas para abordar esta problemática.

2. Caracterizando la corrupción

No es el objeto de este artículo abundar en los extensos estudios que se han desarrollado para definir, explicar y dar tratamiento a la corrupción. A continuación, simplemente realizaremos un barrido de los que, estimamos, son los más relevantes. Empecemos por revisar qué entendemos por corrupción. No existe un acuerdo universal al respecto (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2017). De hecho, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción no contempla una definición unívoca, sino que incorpora una serie de conductas ejemplificativas,¹ delegando a los Estados, en general, su tipificación. Transparencia Internacional, en su documento *The anti-corruption plain language guide* (2009, p. 14), por su parte, señala que corrupción es “el abuso de un poder encomendado para un beneficio personal”.

1 El artículo 2 de la Convención se limita a hacer las siguientes definiciones: funcionario público, funcionario extranjero, funcionario de una organización internacional pública, bienes, producto del delito, embargo preventivo, delito determinante, entrega vigilada.

Nótese que esta definición, que estimamos que es la más amplia, incorpora como verbo rector al “abuso”, siendo su objeto el poder. Lo anterior implica sintéticamente un uso del poder no autorizado, indebido, que va más allá de lo ético, que raya la normalidad. Pero, además, dicha definición no distingue entre el funcionario de Estado o el agente privado. Esto resulta trascendental pues significa que la corrupción es un fenómeno común a la conducta humana y no necesariamente patrimonio del sector público o del privado (Cuenca y Perdomo, 2018). Por su parte, Abbink, Irlenbusch y Renner (2002) precisan los siguientes atributos definitorios de la corrupción:

- Es una relación, lo que significa que se da en el contexto de una interacción de necesidades recíprocas y como parte de un entorno (social, económico, político, etc.);
- Es una relación de confianza, puesto que, al estar inmiscuidos en actos ilegales o moralmente reprochables, el hecho de que ambos salgan indemnes pende de su coordinación y lealtad;
- Conlleva consecuencias negativas para terceros, sea porque el dinero de un soborno pudo haberse utilizado en otras obras o porque el escogido para ejercer una función pública llegó por favoritismo y dejó de lado a otros candidatos sin contactos, pero con mejores competencias. La corrupción conlleva perjuicios para terceros como regla general. Aquí vale hacer una precisión, pues, en nuestro criterio, la corrupción siempre conlleva un alto costo de oportunidad,² sea para el Estado o para el privado. Si, por ejemplo, una compañía elige a un gerente o a un proveedor bajo la lógica clientelar, o sea, por sus contactos y afectos y no por sus méritos, esa compañía pierde la oportunidad de haber podido vincular a un profesional que, quizás, hubiere dado mejores resultados. Del mismo modo, si el Gobierno nombra a un ministro por sus relaciones con el presidente y no por sus capacidades, el Estado perdió la oportunidad de contar con un funcionario adecuado (Gopinath, 2008).
- Es una actividad de riesgo: como se indicó *ut supra*, la corrupción trae consigo riesgos civiles y penales (Abbink *et al.*, 2002). En efecto, inherentemente trae consigo la posibilidad de pagar altas sumas de dinero o de cumplir una pena privativa de libertad, o ambas.

Ahora bien, otros teóricos, como Graycar y Prenzler (2013), más allá de enfocarse en una definición estática, indican que la corrupción debe ser examinada en función de cuatro componentes: tipos, actividades, sectores y lugares. Los tipos se encuentran relacionados con las conductas que el derecho positivo sanciona, por ejemplo, el cohecho, el tráfico de influencias, la concusión. Es decir, el primer lente para observar cómo un Estado se encuentra tratando la corrupción necesariamente pasa por analizar cuáles son las conductas que el derecho positivo se encuentra sancionando. Con relación a las actividades, los autores sugieren que el espacio en el cual la corrupción se desarrolla debe ser evaluado para comprender cómo se está presentando e interactuando en la sociedad. Esto implica, por ejemplo, revisar si mayoritariamente ocurre en la fase de licitación de obras públicas, en la

2 En economía, se entiende por costo de oportunidad al precio de la alternativa a la que se renuncia al tomar una decisión, tomando en cuenta los potenciales beneficios que se hubiesen podido obtener.

ejecución, en los pagos, en las auditorías, en el nombramiento de autoridades, en la justicia al momento de perseguir los crímenes o sentenciarlos, etc.

Los sectores, por su parte, son un elemento de análisis que indaga qué grupos de la sociedad se encuentran incentivando o activando *ab initio* los procesos de corrupción: ¿los privados?, ¿el sector público? ¿En igual medida? Estas son preguntas complejas y, hasta cierto punto, inoficiosas, pues una característica de la corrupción es precisamente su permanente retroalimentación e interdependencia Estado-privado (Argandoña, 2003). El sector, sin embargo, resulta útil para examinar en qué área de la industria o la empresa de un país se está generando la corrupción: en la construcción, educación, petróleo y minería, inmigración, servicios, salud. Finalmente, con relación a los lugares, la corrupción puede obedecer a fenómenos regionales, nacionales, internacionales. De acuerdo con los autores citados, estos cuatro componentes nos permiten realizar un examen de la corrupción en un momento y lugar concreto para, a partir de los resultados, formular la política pública y las soluciones que correspondan.

Otro instrumento interesante para aproximarnos a la manifestación de la corrupción es describir el estado de las cosas mediante las cuatro preguntas del método 4W4 (UNODC, 2017), lo que implica preguntarnos: 1) ¿quién se encuentra inmiscuido en los procesos de corrupción? Allí, deberemos identificar actores políticos, líderes, corporaciones, ejecutivos, Gobiernos —a todo nivel—, jueces, legisladores, ONG, etc.; 2) el ¿qué? describe el tamaño, la frecuencia y el tipo de corrupción en función de las conductas punidas en el Estado; 3) el ¿dónde?, que describe tanto el lugar —nacional, regional o internacional— y el sector —educación, justicia, obra pública, nombramientos oficiales, etc.— y, finalmente, el ¿por qué? Que es una pregunta muy compleja, pues implica indagar las motivaciones e incentivos sociales y personales. Normalmente la obtención de un rédito económico es una motivación natural, sin embargo, no es la única, toda vez que pueden existir razones de aceptación social, competencia, falsa eficiencia o, incluso, el motivo puede ser que el individuo necesariamente debe encajar en un sistema corrupto para poder alcanzar todas sus metas.

Existen otras vertientes teóricas que vale la pena revisar, así sea brevemente. La aproximación moralista asume que la corrupción se encuentra ligada a la naturaleza humana, o sea, que el ser humano es naturalmente proclive a la corrupción y, por ende, la sociedad debe establecer estándares y sanciones morales para desnaturalizarla. Algunos estudios han encontrado una simbiosis aparente —no concluyente— entre la cultura del país con la cultura de la corrupción y, tal como acota Ballinas (2003), la cultura y la moral son elementos condicionantes del actuar público. Para los seguidores de estos postulados, el fortalecimiento de la cultura política en una sociedad se encuentra relacionada directamente con el debilitamiento de la corrupción (Morris, 2000).

Por otra parte, tenemos la vertiente nuevo institucionalismo, desarrollada, entre otros autores, por James March y Johan Olsen (2006), que defiende el entendimiento de las dinámicas de las instituciones formales e informales y su fortalecimiento como el mecanismo más idóneo para la lucha contra la corrupción.

Esta tendencia reivindica que la revisión de la forma en que la acción colectiva se encuentra funcionando (Peters, 2003) contiene la información clave para, luego, comprender la corrupción y proponer soluciones. La optimización de las instituciones es imperativa puesto que “los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters, 2003, p. 46).

Finalmente, este acápite resultaría insuficiente si no precisamos al menos algunos mecanismos que visibilizan actos corruptos, aunque ya se ha advertido que su identificación y sanción corresponde a la política legislativa y penal de cada Estado. Andvig, Fjeldstad, Amundsen, Sissener & Søreide (2001) proponen la relación de las siguientes conductas ejemplificativas de corrupción: 1) el favoritismo, esto es, la adjudicación de beneficios o recursos públicos de manera abusiva y sin seguir los conductos legales ni la práctica ordinaria, con el objetivo de favorecer a un grupo específico o a una persona; 2) el fraude, un acto ilegal que implica la alteración de la verdad o del estado de las cosas, con el objeto de obtener un beneficio o una consecuencia jurídica que, de otro modo, no habría podido darse; 3) el soborno, quizás el mecanismo más visible de la corrupción, que consiste en el pago —en dinero, favor, etc.— a cambio de un beneficio que legal y regularmente no habría podido obtenerse.

3. El triángulo de la violencia de Johan Galtung: una aproximación inicial

De poca utilidad sería este artículo si no realizamos una aproximación propositiva para comprender el complejo fenómeno de la corrupción. El sociólogo noruego Johan Galtung, ha desarrollado la teoría del triángulo de la violencia, que explica a la violencia como un fenómeno que puede manifestarse al menos de tres formas: directa, estructural y culturalmente. Como esta teoría se desarrolló en el seno del estudio de la violencia, conviene definirla. Según anota Galtung (2016, p. 150):

La violencia puede ser vista como una privación de los derechos humanos fundamentales, en términos más genéricos hacia la vida, *eudaimonia*, la búsqueda de la felicidad y prosperidad, pero también lo es una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, por debajo de lo que es potencialmente posible.

Sobre las manifestaciones de la violencia, Galtung anota que la directa consiste en la expresión material y visible: un golpe, una protesta, una bomba, un insulto. Sin embargo, esta foto de la violencia se asemeja a la de un iceberg en el cual solo vemos una parte del complejo organismo sobre el cual se manifiesta. Del otro lado, tenemos la violencia estructural que se centra en la configuración de un sistema normativo —formal o informal—, institucional cuyo objeto consiste en negar y objetar la satisfacción de las necesidades³ de los grupos sociales. La violencia

3 Las cuatro clases de necesidades básicas sistematizadas por Galtung pero que reflejan múltiples debates: las necesidades de supervivencia (negación: la muerte, la mortalidad); necesidades de bienestar (negación:

estructural tiene lugar si, por ejemplo, el Estado está diseñado de tal forma que privilegia a cierto grupo social frente a otro, si las leyes están destinadas a excluir de cargos públicos a las mujeres, si las instituciones, en la práctica, discriminan a minorías sexuales. En efecto, aunque dentro de la violencia estructural no exista una manifestación física de agresión, igualmente irradia transversalmente las relaciones sociales y gesta estructuras que son el origen de lo que luego será la violencia directa. Por último, Galtung expone la violencia cultural, que consiste en “aquellos aspectos de la cultura, la esfera simbólica de nuestra existencia que puede ser utilizada para justificar o legitimar la violencia directa o la violencia estructural”. La violencia cultural explica la forma en que se legitiman la violencia directa y la estructural y, como consecuencia, se vuelven aceptables para la sociedad (Galtung, 1990).

Pensemos por un momento en el lenguaje. La violencia cultural es el conjunto de aquellas creencias, modismos, convicciones, lenguajes y expresiones que, consciente o inconscientemente, forjan nuestra identidad y pueden llevar implícitas manifestaciones de violencia. Cuán seguido —y sin necesariamente desearlo— se utilizan palabras que aluden a grupos sexuales minoritarios como insultos, los piropos en la calle, la asignación social de roles arbitrarios e injustificados a las mujeres, entre otros. En efecto, la violencia cultural actúa cambiando el utilitarismo moral, transita del incorrecto al correcto o al aceptable (*Ibid.*).

Por último, conviene precisar que el triángulo de la violencia está en constante retroalimentación y sus vértices interactúan de tal forma que normalmente la forma en la que un tipo de violencia puede ser reducido o controlado se da a expensas del aumento o mantenimiento de otro (*Ibid.*). Sobre el tema, el sociólogo noruego explica: “Tres formas de violencia utilizan el tiempo de manera diferente, algo así como la diferencia que existe en una ‘teoría del terremoto’ entre el fenómeno en sí de una determinada magnitud, el movimiento de las placas tectónicas como proceso y la línea de falla como condición más permanente y profunda” (Galtung, 2017, p 154.)

En definitiva, el triángulo de la violencia se compone de violencia directa, estructural y cultural. “La violencia directa es un suceso; la violencia estructural es un proceso con sus altibajos; la violencia cultural es inalterable, persistente, dada la lentitud con que se producen las transformaciones culturales” (Galtung, 2016, p. 154). A la hora de analizar un fenómeno tan complejo y revisar los mecanismos idóneos para combatirla, la teoría del triángulo de violencia desarrollada por Galtung resulta útil y ha sido permanentemente usada para formular política pública, explicar conflictos y diseñar esquemas de resolución de conflictos.

4. La corrupción tridimensional: directa, estructural y cultural

La teoría del triángulo de la violencia contiene postulados que pueden ser aplicados por analogía para explicar la corrupción. En primer lugar, pues estimamos

sufrimiento, falta de salud); de reconocimiento, necesidades identitarias (negación: alienación); y necesidad de libertad (negación: la represión).

que la corrupción en sí misma es una expresión de violencia ya que —retomando su definición— implica privación de derechos, el bloqueo de la prosperidad y una disminución real de la satisfacción de necesidades (Galtung, 1990). Entonces, podemos asimilar a la corrupción como una categoría de la violencia que, si bien no se ejerce en contra de un grupo determinado, el desarrollo de la sociedad en su conjunto es su blanco y la materia que violenta. Pero, además, según Galtung (1969), la violencia está presente en el momento en que las personas se ven influenciadas de tal manera que no pueden llegar a su mayor potencial de realización personal. En nuestro criterio, esto también sucede con la corrupción, pues no permite que las sociedades alcancen su potencial máximo de desarrollo. Otro rasgo que Galtung (1969) ha señalado como esencial en la violencia consiste en que, siendo evitable, ocurre y esto en sí mismo la retroalimenta. Creemos que ese rasgo también está presente en la corrupción, porque si bien no puede ser eliminada por completo, el Estado y la sociedad sí pueden limitar su campo de acción. Por ello, estimamos que las tres dimensiones de la violencia desarrolladas por Galtung —directa, estructural y cultural— son, también, dimensiones de la corrupción.

En primer lugar, la corrupción directa es toda manifestación visible o perceptible de los actos corruptos tipificados por el derecho positivo. El soborno, el fraude, el aprovechamiento ilegítimo del patrimonio público, el tráfico de influencias, la generación de privilegios, etc. Esta dimensión integra todas las expresiones visibles de corrupción: el político que acepta una coima para tramitar un contrato, el policía que solicita un soborno para no imponer una multa, el ciudadano que paga por tener un tratamiento diferente en una oficina pública, etc. Como sucede con la violencia, la corrupción directa no es sino una foto de un fenómeno de un alto grado de complejidad que se verá reflejado en su dimensión estructural y cultural y cuya característica fundamental consiste en que, al ser el ámbito más perceptible de corrupción, se abonan esfuerzos por combatirla aisladamente, sin advertir que es solo la punta de un iceberg mucho más complejo que a continuación revisaremos.

Pasamos, entonces, a la corrupción estructural, que implica el sometimiento de la institucionalidad a los intereses privados y, a la larga, a las conductas corruptas. Tal concepto fue inspirado en el enfoque de Gandhi sobre este tema (Galtung, 1985). Dicha dimensión puede ser visualizada en cómo las leyes y las instituciones públicas regulan las interacciones de poder. Siguiendo a Galtung (1969), este tipo de corrupción es silenciosa, no se muestra, es esencialmente estática y por eso recibe menos atención que la corrupción directa. Por ejemplo, en el momento en que tenemos normas que disuaden a los periodistas de investigar a los funcionarios públicos y restringen la libertad de expresión, en el momento en que se abusa de la sustitución de penas, si el sistema de compras públicas se encuentra pensado y diseñado para favorecer la generación de coimas en la adjudicación de contratos, etc. La corrupción estructural también se visibiliza cuando nuestras instituciones —fiscalía, contraloría, procuraduría, legislatura— no cumplen su deber de investigar y sancionar los abusos en el ejercicio del poder,

cuando no existen garantías para la operación independiente e imparcial de la justicia, cuando precisamente las instituciones que deben velar por la optimización y uso adecuado de los bienes públicos se vuelven instancias que legitiman las ilegalidades. En una sociedad estática la corrupción directa será registrada, mientras que la estructural podría ser vista tan natural como el aire que nos rodea (Galtung, 1969).

Además, la vigencia del Estado de derecho es un tema que ronda la corrupción estructural, pues despoja a los actos de corrupción del reproche jurídico e institucional. El concepto del Estado de derecho es un modelo de orden social que reivindica un postulado esencial: el sometimiento del poder a la ley y a la Constitución. La corrupción estructural, en último término, anula el Estado de derecho, pues permite que los funcionarios privados o públicos que ejercen poder puedan abusar de él para beneficio propio.

Ahora bien, una vez que hemos revisado las dos primeras manifestaciones de la corrupción, estudiaremos su dimensión cultural que es, quizás, la fuente primigenia y la más compleja de combatir, pues se relaciona con el cómo entendemos las interacciones sociales, cómo manejamos —íntimamente, si se quiere— las relaciones de poder y cómo la sociedad las valora. En el momento en que el triángulo de corrupción inspirado en la aproximación teórica de Galtung (2017) se coloca con la base en el lado que une la violencia estructural con la directa, la violencia cultural queda como legitimadora de ambas.

Pensemos en cuán la ciudadanía le ha pagado a un policía para evitar una multa; la corrupción cultural aparece en el momento en que socialmente esa persona no recibe un reproche sino más bien una adulación o —en el peor de los casos— su actuación se encuentra normalizada y se percibe indiferente. Cuántas veces nos saltamos la fila, ofrecemos una dádiva por un favor a un oficial del Estado o solicitamos que se haga una excepción a la regla amparándonos en tener un contacto —público o privado— poderoso. Esa es la corrupción cultural. Aquella que se encuentra integrada a nuestro modo de ver la vida, de cómo nos relacionamos en sociedad, aquella que regula nuestros códigos sociales y permite que las conductas más reprochables sean aceptadas y aplaudidas por nuestros interlocutores.

La corrupción cultural es, en nuestro criterio, la manifestación más compleja de la corrupción, cuyo tratamiento resulta un reto enorme para la sociedad y para el Estado. Se han adelantado algunos estudios desde la psicología social en materia de corrupción con resultados que vale la pena notar. Francesca Gino, científica del comportamiento asociada a la Universidad de Harvard, ha encontrado que las personas honestas que viven en ambientes de personas deshonestas tienden a terminar mutando su comportamiento y adecuándose a la normalidad ética del grupo (Gino & Bazerman, 2009; Gino & Galinsky, 2012). Según anotan Julián y Bonavía (2017, p. 234):

Esta explicación ayudaría a entender la institucionalización de la corrupción: si un individuo percibe que sus conductas (catalogadas como corruptas) son normales en su grupo, entonces ellas no constituirán una violación de las normas del grupo; por consiguiente, habrá un reforzamiento intragrupal de las conductas corruptas y un aumento en la dificultad para reducirlas en el futuro.

Siguiendo las expresiones de lo que hemos denominado corrupción cultural, Harris, Hartmann, Kontoleon & Newton (2015) encuentran que algunas prácticas, como el favoritismo o la gestión de puestos o beneficios en función de la cercanía con el poder, suelen ser vistas como normas sociales más que como conductas corruptas. Entonces, por ejemplo, acceder a un puesto de mando por el solo hecho de ser allegado al dueño de la empresa no es normalmente observado como una práctica de corrupción, sino como una norma de comportamiento social. Sin una consciencia del daño que producen a la postre ese tipo de conductas y, por lo mismo, sin un reproche individual y social de esos comportamientos, estos se normalizan y las consecuencias negativas que deberían generar se anulan.

Para cerrar, el tema de la corrupción cultural y sus manifestaciones, destacamos el estudio “Mapping Colombian citizens’ views regarding ordinary corruption: Threat, bribery, and the illicit sharing of confidential information”, realizado por López-López, *et al.* (2016) en el que se revisaron las percepciones de una muestra de ciudadanos colombianos sobre la corrupción. Se verificó que esta percepción encuentra una explicación en un conflicto entre dos categorías de ética, desarrolladas independientemente y que diseñaron su propia lógica para ser entendidas y explicadas. La primera categoría ética se evidencia en el seno de la familia y se relaciona con el aseguramiento de la supervivencia del colectivo. La segunda categoría ética se refiere a un “nuevo código de conductas, en el que la ética tribal no tiene cabida y según el cual los administradores públicos deben velar por el interés general de la población con independencia de sus lazos tribales o familiares” (Julián & Bonavia, 2017 p. 235). Según este enfoque, la corrupción —y específicamente la corrupción cultural— se explica en cierta medida por un divorcio de estándares éticos que no podemos armonizar. De un lado, la noción profunda y arraigada de defender a nuestra familia —cualquiera sea su tipo— y, de otro, la existencia de una clase de personas que cumplen un objetivo público a quienes se les priva del atributo de defender y velar por los intereses de los suyos y reemplazarlos por la sociedad en su conjunto.

5. Conclusiones

Iniciamos este artículo refiriendo los casos de corrupción de Odebrecht, FIFA Gate, *Panama Papers* y hemos concluido la postulación teórica de lo que denominamos la corrupción tridimensional. Ahora, ¿cómo se manifiestan las tres dimensiones en esos emblemáticos casos? Primero, la corrupción directa se evidencia en los sobornos pagados tanto a funcionarios públicos como a agentes privados. La corrupción estructural se muestra en la incapacidad institucional de los Estados para detectar estos actos, investigarlos y sancionarlos, pues, por ejemplo, Odebrecht instrumentó su departamento de sobornos desde al menos el año

2010 (Jiménez, 2/8/2017), los *Panama Papers* registran actos de corrupción de las más altas autoridades políticas, lo que implica que el propio poder se encontraba socavándolos. Además, todos estos casos se caracterizan por tener como actores a personajes con poder económico, político o capacidad de influencia, lo que en cierta medida se corresponde con el modelo de clientelismo romano explicado en un inicio. En la antigua Roma y hoy, la clase poderosa consigue muchos más beneficios de la interacción en la estructura corrupta que el resto (Galtung, 1990) y es en ese sentido que se torna más complejo combatirla, porque son las personas con poder quienes medran de sus manifestaciones estructurales o culturales.

De otra parte, la corrupción cultural se expresa en la aceptabilidad que la corrupción tenía en la cultura corporativa de las empresas involucradas, pues a pesar de que sus mandos cambiaban, los comportamientos se mantenían. De hecho, el departamento de *compliance* de Odebrecht actuaba a escasos metros de las oficinas en las cuales se estructuraban los pagos de sobornos, un detalle que muestra la tolerancia cultural frente a este fenómeno.

Uno de los puntos más relevantes que podemos extrapolar de la teoría del triángulo de la violencia de Galtung hacia los estudios de la corrupción es que esta puede comenzar en cualquier vértice del triángulo formado por su dimensión estructural, cultural y directa, y se transmite fácilmente a las otras esquinas del mismo. Estando institucionalizada la estructura corrupta e interiorizada la cultura corrupta, la corrupción directa también tiende a formalizarse, convertirse en repetitiva y ritual.

Hemos hablado de lo silenciosa que puede llegar a ser la violencia estructural y cultural, por lo cual, una de las primeras estrategias para combatirlas es hacerlas visibles. Haciendo un símil, así como la pedagogía para la paz tiene que mostrar los horrores de la guerra, la formulación de política pública para combatir la corrupción debe pasar necesariamente por mostrar explícitamente sus nefastos efectos (Galtung, 2014). En definitiva, la corrupción es un fenómeno histórico, multidimensional y altamente complejo. La ciencia política, la historia, la sociología, la psicología social, la economía, la resolución de conflictos, entre otras disciplinas, han desarrollado aproximaciones que pretenden explicar y entender las entrañas de la corrupción, para que luego se genere política pública y modelos normativos destinados a combatirla. En este ensayo hemos expuesto otra aproximación que bien podría resumirse así: la corrupción directa es un suceso; la estructural es un proceso y la cultural es inalterable, persistente, dada la lentitud con que se producen las transformaciones culturales (Galtung, 2017).

Resulta que, así como cuando observamos a un grupo de manifestantes cerrar la vía solo estamos viendo la expresión visible de un conflicto que tiene unas plataformas profundas e invisibles en las cuales normalmente residen las pistas para su resolución, asimismo ocurre cuando los medios de comunicación publican que un funcionario público ha recibido un soborno. Como hemos visto, ese es solo la punta de un iceberg, la corrupción directa que, si indagamos un poco más,

verificaremos que responde a una estructura institucional o normativa que falló o permitió el acto corrupto. Y si vamos más abajo, encontraremos que ese soborno es el síntoma de una normalización de conductas corruptas inscritas en el seno de lo más profundo y complejo de combatir: nuestra propia cultura y, quizás, nuestra propia identidad social.

6. Referencias bibliográficas

- Abbink, K., Irlenbusch, B., & Renner, E. (2002). An experimental bribery game. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 18(2), pp. 428-454.
- Albertazzi, J. (2014). El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 40, pp. 311-338. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43871300>.
- Andvig, J., Fjeldstad, O. H., Amundsen, I., Sissener, T., & Søreide, T. (2001). *Corruption: A review of contemporary research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Ardanaz, A (2005). El clientelismo en la Roma clásica: las transformaciones de los vínculos clientelares con la llegada del Imperio. *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Recuperado de <http://cdsa.academica.org/000-006/530.pdf>.
- Argandoña, A. (2003). Private-to-Private Corruption. *Journal of Business Ethics*, 47(3), pp. 253-267. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/25075142>
- Bagley, B. M. (2013). Principales tendencias del siglo XXI en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región. *Trans-pasando Fronteras*, 0(3), pp. 47-54.
- Ballinas, C. (2003). *La importancia del combate a la corrupción en México*. Ciudad de México: UNAM.
- Cabezas, V. (2015). La Ley FCPA: ¿Un caso de jurisdicción universal? *USFQ Law Review* (2) 1. Recuperado de <http://revistas.usfq.edu.ec/index.php/lawreview/article/view/876>.
- Cuenca, C. (2017). *La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla* (pp. 341-351). Bogotá D. C.: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1qft1vs.12>.
- Cuenca, C., y Perdomo, J. (2018). Corrupción privada y administración desleal. *Derecho penal societario* (pp. 85-130). Bogotá D. C.: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctv2tw018.5>.
- Galtung, J. (2017). La violencia: cultural, estructural y directa. En Instituto Español de Estudios Estratégicos. (Ed.), *Cuadernos de Estrategia 183, Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva* (pp. 147-168). España: Ministerio de Defensa.
- _____ (2016) La violencia estructural y directa. *Cuadernos de estrategia n.º 183*, pp. 147-168.
- _____ (2014). La geopolítica de la educación para la paz. Aprender a odiar la guerra, a amar la paz y a hacer algo al respecto. *Revista de Paz y Conflictos*, 9(7), pp. 9-18.
- _____ (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), pp. 291-305. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/423472>.
- _____ (1985). Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses. *Journal of Peace Research*, 22(2), pp. 141-158. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/424240>.

- _____ (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), pp. 167-191. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/422690>.
- Garnsey, P. & Saller, R. (1991) *El Imperio romano*. Traducción de J. Beltran. Barcelona: Editorial Crítica.
- Gino, F. & Bazerman, M. (2009). When misconduct goes unnoticed: the acceptability of gradual erosion in others' unethical behavior. *Journal of Experimental Social Psychology*, 45(4), pp. 708-719.
- Gino, F. & Galinsky, A. (2012). Vicarious dishonesty: When psychological closeness creates distance from one's moral compass. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 119(1), pp. 15-26.
- Gopinath, C. (2008). Recognizing and Justifying Private Corruption. *Journal of Business Ethics*, 82(3), pp. 747-754. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/25482323>.
- Graycar, A. & Prenzler, T. (2013) *Understanding and Preventing Corruption*. New York: Palgrave Macmillan.
- Harris, D., Herrmann, B., Kontoleon, A., & Newton, J. (2015). Is it a norm to favour your own group? *Experimental Economics*, 18(3), pp. 491-521.
- Jiménez, A. (2/8/2017). Qué es el 'caso Odebrecht' y cómo afecta a cada país de América Latina. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703_321746.html.
- Julián, M. y Bonavía, T. (2017). Aproximaciones psicosociales a la corrupción: una revisión teórica. *Revista Colombiana de Psicología*, 26(2), pp. 231-243.
- López-López, W., Roa, M., Peralta, D., Pineda, C., & Mullet, E. (2016). Mapping Colombian citizens' views regarding ordinary corruption: treat, bribery, and the illicit sharing of confidential information. *Social Indicators Research*, pp. 1-15.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. Explaining institutional change. *Ambiguity, agency and power* (pp. 1-37). New York: Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the "New Institutionalism". En Rhodes, R.A.W., Sarah A. Binder, & Bert A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- Morris, S. (2000). ¿La política acostumbrada o política insólita? El problema de la corrupción en el México contemporáneo. En C. Lomnitz, (Coord.), *La corrupción en México. Vicios públicos, virtudes privadas*. Ciudad de México: Ed. Ciesas/Porrúa.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Robles, L. (2017). La lucha contra la corrupción en la República romana: una nueva interpretación sobre la obra ciceroniana "De Officiis". *R.E.D.S.* n.º 11.
- Tarun, R. (2013) *The Foreign Practices Act Handbook*. New York: American Bar Association.

- Transparency International (2009). *The anti-corruption plain language guide*. Recuperado de www.transparency.org.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2017). *Global Corruption Book*. Viena: UNODC. Recuperado de <https://track.unodc.org/Academia/Documents/GlobalCorruptionBook-Chapter1.pdf>.
- Volkov, M. (2018). *FCPA Year in Review. Corporate Compliance Insights*. Recuperado de <https://www.corporatecomplianceinsights.com/2018-fcpa-year-in-review/>.

Protestas sociales en Brasil: entre el repliegue del progresismo y el ascenso de las derechas, 2014-2018

Social Protests in Brazil: Between the Crisis of Progressive Governments and the Rise of the Right, 2014-2018

María Virginia Quiroga

Docente-investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina

Correo electrónico: mviriniaq@yahoo.com.ar

Lucía Constanza Juncos Castillo

Estudiante de la licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina

Correo electrónico: castilloluciac@gmail.com

Recibido: 31-mayo-2019. Aceptado: 2-agosto-2019.

Resumen

Este trabajo propone indagar las transformaciones y modalidades que asume la protesta social en Brasil entre el último tramo del Gobierno del Partido dos Trabalhadores y el ascenso de Jair Bolsonaro a la presidencia. Desde un abordaje cualitativo, analizaremos esta dinámica a partir de dos experiencias particulares que fueron protagonistas de diversas acciones de protesta desde 2014 en adelante e hicieron explícita su articulación con el escenario político-partidario: el Movimento Brasil Livre (MBL) y el Vem Pra Rua (VPR). Se procurará reconocer quiénes se movilizan, cómo y por qué lo hacen; además de analizar sus posicionamientos respecto a la política en general y los Gobiernos en particular. De este modo, se contribuirá no solo a comprender algunos de los rasgos que asumió la acción colectiva a lo largo del período, sino que también surgirán claves analíticas pertinentes para comprender los recientes virajes políticos.

Palabras clave: protesta social, Brasil, derecha, Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua, Partido dos Trabalhadores, política.

Abstract

The aim of this article is to examine the characteristics and transformations of social protest in Brazil throughout the latest years of the Partido dos Trabalhadores governments and Jair Bolsonaro's rise to the presidency. From a qualitative approach, we analyze the experiences of Movimento Brasil Livre (MBL) and Vem Pra Rua (VPR), which carried out some of the most significant collective actions since 2014 and were explicitly articulated with political actors. In this study we try to identify who are the participants of these movements, which are their repertoires of action and why they choose to participate in social mobilizations. We are also interested in recognizing their perspectives regarding politics and governments. This exploration will contribute, not only to understand some of the features that collective action presents in this particular context, but also it will offer relevant analytical keys to understand recent political turns in Brazil.

Keywords: social protest, Brazil, right-wing politics, Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua, Partido dos Trabalhadores, politics.

1. Introducción

Una de las categorías que ha adquirido renovada notoriedad en las recientes investigaciones suramericanas sobre acción colectiva es la de protesta social. Hablamos de “renovada” centralidad porque esta noción ya había sido ampliamente trabajada para caracterizar la dinámica de la movilización social en los países latinoamericanos a fines de la década de 1990, con especial influencia de autores estadounidenses como Tilly (1978, 1990) y Tarrow (1997). Al menos dos rasgos clave aparecían en su definición: el carácter contencioso y la visibilidad pública (Auyero, 2002; López Maya, 2000; Schuster, 2005; Svampa, 2009). En ese marco, la protesta se presentaba como la expresión de actores colectivos que irrumpían en el espacio público para manifestar su descontento respecto de un estado de cosas.

Entre los motivos que podrían explicar el auge de la categoría hacia fines de la década de 1990 vale citar su capacidad para captar el carácter segmentario de las diferentes acciones colectivas que se erigían como cuestionamiento y reacción a la profundización neoliberal en la región. La “protesta” permitía referir tanto a una iniciativa en un solo lugar y en único momento, como a varias acciones encadenadas y dispersas en varios espacios simultáneos; a la vez que invitaba a la apertura de preguntas diversas y amplias sobre quiénes se movilizaban, cómo lo hacían y por qué o para qué. No obstante, consideramos aquí que la categoría en cuestión es portadora de una ventaja aún más interesante para el análisis de la actual etapa de movilización. La misma puede trascender el carácter que la literatura tradicional ha atribuido a los movimientos sociales como expresión de acción colectiva eminentemente *contrahegemónica*. Es decir, la protesta no siempre estará guiada por un sentido emancipatorio ni será protagonizada de forma exclusiva por los sectores subalternos; por el contrario, puede desarrollarse para oponer resistencia a cambios de carácter progresista o para recuperar banderas

que no implican necesariamente rechazos al sistema o al modelo imperante. Si bien todas estas manifestaciones podrían ser pensadas como protestas, un análisis más exhaustivo mostrará que ponen en juego sentidos diferentes, que cuentan con un acceso diferencial a los recursos y explicitan divergencias en el modo de concebir la alteridad.

En esta línea de observación, la historia reciente de América Latina brinda numerosos ejemplos de protesta social formulados por grupos hegemónicos dentro de la estructura del Estado, del mercado y de los medios de comunicación masivos; y que han manifestado su oposición frente a los cambios o medidas impulsadas por los Gobiernos del llamado “giro a la izquierda”.¹ De manera particular, el contexto brasileño no estuvo exento de esta tendencia. Entre junio de 2013 y mediados de 2016 se organizó una fuerte y constante movilización social que ponía en evidencia la insatisfacción con el sistema político y, en especial, con el gobernante Partido dos Trabalhadores (PT).² Este accionar colectivo adquirió un tinte conservador desde el año 2014, cuando cristalizó una dinámica de polarización en la que determinados movimientos utilizaron un “discurso de derecha” que, aludiendo al “antipetismo” y la corrupción, logró convocar a amplios sectores de la población (Solano Gallego, 2018, p. 49).

Sobre la base de las apreciaciones precedentes, este trabajo propone adentrarse en dos experiencias particulares de protesta social que confrontaron con la agenda del denominado “progresismo” en Brasil y dispusieron de recursos y vínculos con los sectores hegemónicos: el Movimento Brasil Livre (MBL) y el Vem Pra Rua (VPR). Estos colectivos protagonizaron diversas acciones de protesta en el período 2014-2016, haciendo explícita su oposición al gobierno del Partido dos Trabalhadores y su apoyo al proceso de destitución contra la entonces presidenta Dilma Rousseff.

Se emprende un abordaje cualitativo que busca privilegiar la “voz” de los integrantes del MBL y del VPR (mediante sus propios documentos, sitios web y declaraciones en la prensa o en las redes sociales). Se analizan tres dimensiones centrales para cada uno de los casos: la dimensión identitaria (quiénes se movilizan, es decir, los sujetos involucrados); la dimensión crítica-propositiva (por qué lo hacen, cuáles son sus demandas y objetivos y ante quiénes se formulan) y la dimensión representativa (cómo lo hacen, es decir, los formatos organizativos y repertorios de acción). Al tiempo que todo esto es pensado en permanente articulación con el entorno político. En tal sentido, partimos de la presunción de que la protesta no solo está condicionada-influenciada por las características del

1 Se hace alusión a la ola de Gobiernos que se inauguró con la elección de Hugo Chávez en 1998, en Venezuela, y las posteriores asunciones de “Lula” Da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Michelle Bachelet en Chile (2006), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007) y Fernando Lugo en Paraguay (2008). Más allá de sus particularidades y diferencias, los nuevos gobernantes expresaron la intención de reparar de modo progresivo el tejido social, recuperar el rol del Estado, revertir las tendencias de una modernidad excluyente y favorecer la integración latinoamericana (Morel y Quiroga, 2011, p. 379).

2 Durante trece años se mantuvo en la presidencia de Brasil, ejercida por Luiz Inácio Da Silva (2003-2007 y 2007-2011) y Dilma Rousseff (2011-2015, 2015-2016).

contexto espacio-temporal en que se desarrolla; sino que es capaz de provocar, por acción o por reacción, cambios en la correlación de fuerzas con sentidos que no están nunca definidos de antemano.

A continuación, el lector se encontrará con tres apartados que componen el desarrollo de este trabajo. El primero de ellos plantea a grandes rasgos la relación entre la dinámica de la protesta social en Brasil y el entorno político, social y económico del último lustro. En la segunda sección nos detenemos especialmente en las protestas del ciclo 2014-2015, protagonizadas por dos movimientos: el Movimento Brasil Livre (MBL) y el Vem Pra Rua (VPR). Se dedica un subapartado a cada uno de estos, procurando caracterizarlos conforme a las dimensiones arriba citadas. La tercera parte del texto intenta reconocer algunos aspectos comunes en estos movimientos, en busca de dilucidar rasgos específicos de las protestas sociales de derecha. En la última sección nos preocupamos por la incidencia de las protestas en el devenir del contexto político brasileño hasta la elección de Jair Bolsonaro (2018). Por último, las conclusiones recuperan algunas claves analíticas que sintetizan nuestro trabajo, al tiempo que abren nuevos interrogantes.

2. Brasil y la movilización social en contexto

En los últimos cinco años América del Sur visibiliza vastos ejemplos de la modalidad de protesta social que pretendemos reconocer en esta ponencia y que denominamos como “protestas sociales de derecha” (Tatagiba *et al.*, 2015, p. 197; Solano Gallego, 2018, p. 48; Da Silva, 2018, p. 75). Esto es, en diversos países de la región, y especialmente en sus ciudades capitales, han proliferado acciones de protesta formuladas por diversos colectivos de composición heterogénea (aunque principalmente de clase media y media alta, con fuerte protagonismo juvenil), que han recurrido a repertorios de acción variados (con destacado empleo de las redes sociales y las movilizaciones) y han logrado acceder y disponer de cuantiosos recursos y vínculos con aliados estratégicos (grandes empresas, medios de comunicación masivos, algunos funcionarios o referentes de partidos políticos, entre otros). Por lo general, dichas protestas partían de aglutinar reclamos en torno a un significante común, como por ejemplo “la seguridad” o “la lucha contra la corrupción”, para desprender otras exigencias a un sistema político que parecía incapaz de dar satisfacción a sus demandas.

En Brasil, vale reconocer un primer ciclo de protestas muy activas desde el año 2013, protagonizado por el Movimento Passe Livre (MPL) y los Comités Populares de la Copa,³ que rechazaban los efectos de la recesión económica y la crisis urbana. Este grupo de protestas cuestionó, un tiempo después, el viraje hacia la derecha del nuevo gabinete de Rousseff en 2015 (que incluía exponentes vinculados a la ortodoxia neoliberal y el agronegocio). No obstante, nuestra mirada recae sobre el segundo ciclo de protestas, que se originó en el marco de las

3 Eran espacios de coordinación de movilizaciones que se articularon en diferentes ciudades de Brasil y en los que participaban movimientos sociales, organizaciones civiles y sectores universitarios. Su objetivo era manifestarse en contra de diversas cuestiones relacionadas con la organización del Mundial de fútbol masculino FIFA en Brasil (Cañada, 2014).

elecciones de 2014 y el segundo Gobierno de Rousseff (2015-2016), y en el cual destacaron experiencias como el MBL, el VPR y Revoltados Online (ROL). Estos colectivos expresaron el rechazo al PT y a la figura de sus máximos representantes, promoviendo el juicio político (*impeachment*) a la entonces primera mandataria. En esa línea, diversos analistas enfatizaron las distinciones entre estos dos ciclos de protesta. Al decir de Leonardo Avritzer:

Las manifestaciones de junio de 2013 habían estallado como un primer momento de impugnación de la clase política en su conjunto, aunque con demandas a la izquierda del espectro político, que exigían mayor presencia del Estado y mejores servicios en materia de transporte y salud, a la vez que exhibían denuncias por la corrupción de los políticos. Sin embargo, con posterioridad a 2015 las manifestaciones que inicialmente tenían esa tendencia serían reconducidas hacia otras expresiones con demandas a la derecha del espectro ideológico (Avritzer, 2015, s/p).

Para Raúl Zibechi (2013, p. 30), las movilizaciones del año 2013 constituyeron una impugnación al capitalismo en su variante de extractivismo urbano. Por ejemplo, uno de los movimientos con mayor relevancia, el MPL, hizo parte de una nueva cultura política y de movilización por el derecho a la ciudad con sus manifestaciones relacionadas con los precios del transporte público. A esto se sumaban los reclamos por el impacto económico, el incremento del trabajo precario, la represión de la protesta y el gasto público relacionados con la organización del Mundial de fútbol masculino FIFA que se realizó en 2014. En esta etapa podían encontrarse demandas referidas a servicios públicos de calidad y empezó a emerger el tema de la corrupción (Solano Gallego, 2018, p. 49).

Por su parte, el escenario pos 2014 mostró la creciente resonancia de movimientos identificados como de derecha liberal, que canalizaron el sentimiento de descontento ciudadano al que las izquierdas no pudieron dar respuestas satisfactorias (Solano Gallego, 2018, pp. 48-49). Eso implicó una reorganización de las derechas que involucró, como señala Da Silva (2018, pp. 82-83), sobrepasar los canales de la política tradicional y trasladarlo hacia el escenario de la movilización en las calles. En ese marco se fortalecieron colectivos sociales con ideas neoliberales y conservadoras que buscaron terminar con el denominado ciclo del “giro a la izquierda” en Brasil.

En 2015, por primera vez desde el restablecimiento de la democracia en 1985, “*potestas a direita*” tomaron masivamente las calles de las principales ciudades de Brasil (Tatagiba *et al.*, 2015, pp. 147-148). La frustración ciudadana por sus demandas sin respuesta se habría dirigido hacia el sistema político en general, pero con el componente de un fuerte sentimiento anti-PT en particular (Solano Gallego, 2018, pp. 48-49). Esta aparición de un “*movimento social de direita*” traería aparejada la resignificación de símbolos de la izquierda, la asimilación de tácticas de acción política y el uso combinado de internet y de las calles para visibilizar sus demandas (Da Silva, 2018, p. 83). Entre estas últimas, comenzaron a ganar lugar en el debate público cuestiones tales como la reducción de la edad de imputabilidad y la “cura gay” (Martins y Cordeiro, 2014, en Da Silva, 2018, p.

80). Con miras a afinar nuestra mirada sobre el tema vamos a adentrarnos en la caracterización y análisis, aún incipiente y exploratorio, del MBL y el VPR, como protagonistas de las acciones de protesta del período 2014-2016 y con explícitas articulaciones con el escenario político-partidario brasileño.

3. Surgimiento y configuración de los casos de análisis

3.1. Movimento Brasil Livre (MBL)

La conformación del MBL es contemporánea a la campaña electoral por la presidencia de Brasil en 2014. El MBL reconoce como fecha concreta de fundación el mes de noviembre de dicho año,⁴ y entre sus exponentes más destacados o mediáticos se encuentran Kim Kataguirí, Fabio Ostermann, Fernando “Holiday” Silva Bispo y Renan “Hass” Santos. En términos demográficos, el MBL tiene como epicentro inicial la ciudad y el estado de São Paulo. Respecto a su composición social, según uno de sus fundadores, Renan Santos, no se trata de un movimiento de élite sino de “una revolución de quien trabaja y paga impuestos” (Martín en El País Brasil, 12/12/2014). No obstante, sus primeras movilizaciones estuvieron conformadas principalmente por jóvenes de clase media o media alta, de raza blanca, con mayor nivel de educación y de renta que el promedio de la población⁵ (Tatagiba *et al.*, 2015, p. 206).

Para Da Silva (2018, p. 89) los miembros del MBL pertenecen fundamentalmente a las clases medias y son empresarios, profesionales de los medios de comunicación, intelectuales, académicos y universitarios. En ese sentido es válido advertir que algunos de sus principales miembros son fundadores de Estudantes pela Liberdade (EPL), una Organização da Sociedade Civil para Interesse Público (Oscipt) que es la filial brasileña de Students for Liberty (Tatagiba *et al.*, 2015, p. 205; Vigna, 2017; Da Silva, 2018, p. 87) y que procura impulsar redes de investigación e intercambio en torno a ideas liberales. Se ha señalado también su conexión con *think tanks* fundados en la década de 1980, y con redes regionales provenientes de esa etapa como así también de mediados de los 2000 (Amadeu da Silveira, 2015) que buscaban construir una nueva hegemonía política frente a las ideas de izquierda o centro-izquierda que cobraban centralidad en Brasil y la región.

En lo que refiere a sus demandas y propuestas, el MBL adscribe al liberalismo (prensa libre e independiente, libertad económica, separación de poderes, elecciones

4 El 1 de noviembre de 2013 convocaron a la primera protesta contra el nuevo mandato de Dilma Rousseff, que llevaba una semana de electa, haciendo extensivo el escenario polarizado con que había triunfado en segunda vuelta. No obstante, el MBL ya aparecía como página de Facebook desde el 17 de junio de 2013 (Da Silva, 2018, p. 87).

5 “Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, 63% dos participantes nos protestos no dia 15 de março de 2015 eram do sexo masculino, com idade média de 40 anos, 76% com ensino superior e 69% se declararam brancos. A segmentação por renda informa que 29% tinha renda mensal familiar até 5 salários-mínimos, 27% de 5 a 10 salários-mínimos, 22% de 10 a 20 salários mínimos, e 19% mais de 20 salários” (Tatagiba *et al.*, 2015, p. 206)

libres e idóneas, etc.).⁶ Uno de los iniciadores del movimiento, Alexandre Santos, afirma que son “liberales al estilo de Margaret Thatcher y Ronald Reagan” (Martín en El País Brasil, 12/12/2014). En su discurso aparecen referencias a la libre iniciativa, la reducción de impuestos, la privatización y la reducción de la intervención del Estado, junto con la promoción del “antipoliticismo” (Oliver, 2017, p. 168).

En su sitio web oficial, el MBL llama a un cambio que debería instrumentarse en diferentes planos. Por un lado, plantea la necesidad de una reforma política, que muchas veces se presenta como reforma moral-cultural, para arrebatar a la izquierda las prerrogativas sobre “lo *cool* o moderno”, en una búsqueda que va acompañada por cambiar el lenguaje asociado a la derecha (Martín en El País Brasil, 12/12/2014). Por otro lado, convoca a terminar con el ciclo de gobiernos del PT, que se había inaugurado con Lula Da Silva en 2003 y que continuaba con la entonces presidenta Dilma Rousseff. En efecto, podría afirmarse que el primer y principal punto nodal del MBL fue promover el proceso de destitución de Rousseff, lo que constituía un eslabón necesario en el camino de “mudar Brasil”.⁷

Las principales propuestas políticas del MBL en la época de su conformación fueron sistematizadas a partir de su aprobación en el primer congreso nacional, realizado en noviembre de 2015. Allí plantearon, entre otras cuestiones, la necesidad de desideologizar la educación con el proyecto de ley “*Escola sem Partido*”, y el impulso al libre mercado en detrimento del intervencionismo estatal. Otro punto de la programática del MBL radicó en la reforma política, tema que ha recibido notorio énfasis y que involucra principalmente el fin del voto obligatorio y de la reelección (MBL, 2015).

Con relación a los repertorios de acción, desde sus comienzos el MBL acudió a formatos nuevos o no convencionales ligados a los ámbitos virtuales, pero que se retroalimentaban permanentemente con la presencia en las calles. Las redes sociales han tenido, entonces, un rol central en la comunicación del MBL. En un primer momento utilizaron principalmente Facebook, en el cual la defensa de sus posiciones aparecía en publicaciones en las que hacían referencia o discutían temas de la historia del país o del mundo, como la dictadura cívico-militar brasilera, el nazismo o el comunismo (Marques Sussai, 2017, p. 3004). A medida que esta red fue perdiendo vigencia, el MBL actualizó sus modos de llegar al público mediante el uso de plataformas como WhatsApp y YouTube. La primera es utilizada para la viralización de *memes* desde los aproximadamente 1000 grupos afiliados que tendrían los coordinadores y miembros del MBL en Brasil, según estimaciones realizadas por Kataguirí en 2018. En el caso de YouTube, se espera que cada

6 Con respecto a otros temas relevantes en la agenda política-social latinoamericana actual, el MBL afirma no tener un posicionamiento único: “O foco do nosso movimento é a defesa da República e do liberalismo econômico. Essas questões de aborto, drogas e homossexuais a gente dá total liberdade para que cada um se manifeste da maneira que quiser” (Bigarelli y Oliveira em *Época Negócios*, 12/4/2015).

7 En este sentido se ubican declaraciones como las de Kim Kataguirí en 2014, cuando afirmaba que el objetivo del PT era crear una dictadura totalitaria (Martín en El País Brasil, 12/12/2014), o en 2015, momento en el que declaraba “Dilma caerá, el momento político ahora es más propicio que nunca” (Royo Gual en El Mundo, 17/08/2015).

candidato electo vinculado al movimiento tenga un canal propio, constituyendo una red (Broderick en BuzzFeed News, 21/10/2018).

La movilización en las calles procuró lograr fuerte resonancia en el espacio público a partir de masivas convocatorias, caracterizadas por la supuesta espontaneidad y rapidez en su difusión. Cabe destacar, como repertorio singularmente creativo, que se propagó en las calles y se viralizó en redes sociales, la batucada (autodenominada “La banda loka liberal”) que retomaba un cántico futbolístico y le cambiaba la letra estigmatizando a la militancia del PT: “*¡Chora PTista, bolivariano! A Roubalharia do PT tá acabando. Olê, olê, olê, olê tamo na rua pra derrubar o PT*”.⁸

Finalmente, en lo que concierne a la vocación política, el MBL, en general, no manifiesta rechazo a la participación electoral ni al vínculo con los partidos políticos (salvo el PT), aunque se debe señalar que esta posición ha variado con el correr del tiempo. Es decir, sus exponentes fueron moviéndose desde primeras declaraciones en torno a no querer “saber nada con la política” al reconocimiento de la necesidad de combinar “movimiento callejero con conquista de las instituciones”. Es en ese marco que, en el transcurso del año 2016, varios de sus principales exponentes presentaron candidaturas en São Paulo, obteniendo un prefecto y siete concejales, entre ellos Fernando “Holiday” (Boldrini en Folha, 16/8/2018). En las últimas elecciones a nivel federal, 16 de sus coordinadores se postularon para cargos políticos, la mayoría por intermedio del partido DEM,⁹ que según los miembros del MBL fue la expresión que les garantizó mayor respeto a su autonomía (Boldrini en Folha, 14/3/2018).

A fines de 2018 se planteó un posible cambio en la estrategia del movimiento, que implicaría alejarse de “ser uma nuvem além dos partidos” para pasar a conformar una identificación partidaria propia (Balloussier en Folha, 21/11/2018). En la misma época se creó el MBL Estudiantil, aprobado en el cuarto congreso nacional del movimiento y con el cual el MBL pretende promover los principios que defiende en los espacios escolares y universitarios. El objetivo es “formar um exército de estudantes com pensamento liberal-conservador para que possam disseminar esse conteúdo em sala e fazer oposição a qualquer discurso da esquerda no ambiente estudantil”, según el referente Pedro D'eyrot (Betim en El País Brasil, 5/12/2018). Tal como lo planteaban a escala nacional, consideran que en estos ámbitos existe una “hegemonía de esquerda” (sitio oficial de MBL Estudiantil) que sostiene la União Nacional dos Estudantes y que deben combatir. Este movimiento se define a sí mismo como “subversivo”¹⁰ (Betim en El País Brasil, 05/12/2018).

8 Esta melodía fue entonada durante las manifestaciones que salpicaron el año 2015. Consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=d5gDSjHQZ8>

9 Democratas (DEM), previamente Partido del Frente Liberal (PFL), es un partido ubicado a la centroderecha del espectro político brasileño. Tiene raíces en el ideario de la Alianza Renovadora Nacional (Arena), que apoyó a la dictadura militar de 1964. Actualmente cuenta con 27 escaños en el congreso y 6 senadores; dos gobernaciones (Goiás y Mato Grosso), y referentes en el gabinete de Bolsonaro como Onix Lorenzoni y Teresa Cristina.

10 En un evento denominado MBL Experience y desarrollado en el marco del cuarto congreso del MBL, el referente D'eyrot manifestó: “Nós somos os punk rockers, nós somos os subversivos de hoje. Quando falamos da biologia, que existe homem e mulher, e não 50 gêneros, estamos sendo subversivos” (Betim en El País Brasil, 5/12/2018).

En síntesis, el MBL surgió como un colectivo dispuesto a utilizar los dispositivos tecnológicos en combinación con ciertas formas tradicionales de protesta para enfrentar a la presidenta recientemente reelecta y a su partido. Sus demandas se centraron en lograr el fin de los gobiernos del PT, y en lo que refiere a sus propuestas, plantearon desde sus comienzos una agenda de liberalismo económico y recuperación de mecanismos democráticos que evaluaban como amenazados por la corrupción del partido gobernante. Con el correr del tiempo, y una vez alcanzado el objetivo principal, el MBL se acercó a la competencia partidaria y actualmente tiene espacios en varios órganos de gobierno a escala estadual y nacional.

3.2. Vem Pra Rua (VPR)

Al igual que en el caso del MBL, la conformación del VPR es contemporánea a la contienda presidencial de 2014. Se define como un “movimiento social” y un “canal de mobilização das ruas” (Bigarelli y Oliveira en *Epoca*, 12/4/2015). En su discurso aparece la consigna de un Brasil libre de corrupción, lo cual abarcaría la ética en la actividad pública, un Estado eficiente, y la erradicación de la incompetencia, autoritarismo e impunidad en todos los poderes y niveles del Estado (sitio web VPR).

Los miembros del VPR se reconocen como actores de la sociedad civil que salieron a las calles buscando “transformar o Brasil”. En el libro que su fundador Rogélio Chequer escribió junto a Colin Butterfield (también integrante del movimiento) definen a Vem Pra Rua como un “movimiento popular que movilizó a Brasil” (2016). Han tratado de preservar su fisonomía como colectivo capaz de convocarse rápida y masivamente, desarrollando amplio poder de movilización, con estructuras más laxas y liderazgos menos destacados. Al igual que en el caso del MBL, su mayor resonancia es en la ciudad y el estado de São Paulo. En su mayoría son jóvenes sin tradiciones militantes previas y proclives a la movilización, que fueron interpelados por la coyuntura de polarización a partir de 2014.

En los comienzos del movimiento definieron como sus reivindicaciones principales la separación de poderes, la libertad de prensa y un Estado más eficiente. Esto implicaba demandas tales como que empresarios y políticos sean investigados y sujetos al castigo como cualquier otro ciudadano, junto con la reducción del número de ministerios y de los cargos comisionados en el Estado. Por lo que concierne a la economía, sostenían que no tenían propuestas concretas en este ámbito, pero sí entendían que el Estado “no debe comportarse contra las fuerzas económicas” (Bigarelli y Oliveira en *Época Negócios*, 12/4/2015). En 2018 realizaron posicionamientos explícitos a favor de la reducción de impuestos y la disminución del tamaño del Estado (*O Povo*, 28/5/2018).

Adicionalmente, se manifestaron de modo temprano en contra de los Gobiernos del PT, los cuales habrían producido en Brasil caos económico, irracionalidad administrativa y corrupción colosal. Si bien reconocían que la corrupción existía desde antes de la llegada del PT a la presidencia, y no la definían como exclusiva de este partido sino como “generalizada”, afirmaban que “o governo [del PT] levou a corrupção a outros níveis, a outros patamares” (Bigarelli y Oliveira en

Época Negócios, 12/4/2015). Respecto al proceso de destitución, aunque en un principio habían sostenido que estaban en contra, en las manifestaciones de abril de 2015 ya se expresaban a favor “desde que seja dentro da lei”. Aclaraban que no juzgaban la validez de las distintas tesis jurídicas sobre la legalidad de esa figura, porque “nós não somos especialistas, somos um movimento de mobilização e de canalização da voz do povo para os políticos” (Bigarelli y Oliveira em Época Negócios, 12/4/2015).

En lo que concierne a sus repertorios de acción, después de su fundación en octubre de 2014 el VPR comenzó a participar en las marchas para manifestarse, según afirmaban “de forma pacífica”, en contra de la corrupción y a favor del Lava Jato.¹¹ En general, el VPR hace un amplio uso de las redes sociales y de las plataformas virtuales para difundir sus opiniones y comunicarse con sus seguidores. En tal sentido, desarrollaron y difundieron iniciativas digitales como *Mapa do Impeachment* y *Mapa das 10 Medidas*, que pretendía que la población pudiera conocer el voto de los diputados respecto de diversos temas y especialmente en torno al juicio político a Dilma Rousseff.

Con respecto a las manifestaciones en las calles, *Vem Para Rua* las presenta como “a indignação popular de forma organizada”. Las consideran como la parte más visible de la actividad del movimiento, pero recalcan que son el final de un proceso en el cual identifican las situaciones de “riesgo institucional a la democracia” y en consecuencia convocan a la población para “ir às ruas demonstrar sua indignação”, alineándose con otros movimientos y organizaciones que tienen el mismo objetivo.

Con relación a los vínculos con la política, se han autodefinido en sus comienzos como “ato suprapartidário, mas não apolítico; democrático, mas não aleatório; voluntário e organizado” (Butterfield, 2016, s/p). Han asegurado que no tienen relación con partidos políticos o Gobiernos ni aceptan recursos financieros de parte de ellos, y afirman ser financiados por *crowdfunding* a partir de los aportes de miembros, amigos y simpatizantes del movimiento (Bigarelli y Oliveira em Época Negócios, 12/4/2015). El discurso de la antipolítica se refleja, por ejemplo, en su consigna “*faxina geral*” (limpieza general, en español). No obstante, han realizado convocatorias y participaciones conjuntas con partidos de la oposición al PT, y han ido estrechando nexos especialmente con el *Partido Novo*.¹² Podría inferirse que existe una pretensión de mantener cauta distancia entre el movimiento en general y los partidos políticos afines, para que el primero logre preservar su agenda autónoma.

En ese sentido, si quieren ser candidatos los representantes del VPR tienen que dejar formalmente el movimiento, porque “o nosso objetivo é que não exista a

11 El *Lava Jato* es una investigación iniciada por la Policía Federal de Brasil hecha pública en marzo de 2014, que denuncia una extensa red de corrupción entre diversos funcionarios y empresarios brasileños.

12 Es un partido político liberal fundado en 2011. Entiende la política como técnica que debe contar con la mínima injerencia. Entre sus exponentes se destacan figuras sin experiencia ni militancia política previa. Contaba con concejales en São Paulo y tiene actualmente ocho bancas en el Congreso y la gobernación del estado de Minas Gerais.

tentação de usar um movimento suprapartidário para fazer campanha política”, según afirmó Chequer (Souza en BBC Brasil, 27/9/2016). Este fue el caso de Janaina Lima, una de las primeras referentes del VPR que se postuló por Novo y justificó su decisión de pertenecer a ese partido explicando que “por médio de Novo, quero levar para a política os valores da ética, da transparência e da eficiência na gestão pública” (Novo São Paulo). En el caso de Chequer, en 2018 siguió el mismo camino al ser candidato a gobernador de São Paulo, elección en la que obtuvo el sexto lugar. A diferencia del MBL, en la nueva coyuntura siguen definiéndose como “suprapartidarios” y no postulan la formación de un partido propio, valorando el hecho de evitar “misturar o papel institucional com eventuais pretensões pessoais” (Tavares en Folha, 29/1/2019).

En suma, el VPR surgió como un movimiento antipetista que se sumó tempranamente a las protestas a favor del proceso de destitución de Dilma Rousseff y fue uno de sus principales promotores. Sus demandas se dirigían a terminar con la corrupción y sus propuestas se orientaban a asegurar que los responsables de ese delito pudieran ser investigados, no solo en términos judiciales sino también socialmente penados. Más adelante distintos referentes se articularían con partidos políticos para poder acceder a las estructuras de gobierno, aunque lo hicieron renunciando al movimiento, con la pretensión de que este mantenga el carácter “suprapartidario” con el cual lo definen.

4. Algunas notas comunes para (re)pensar la protesta social de derecha

Si bien se ha trazado una notoria diferenciación entre el ciclo de movilizaciones desarrolladas en el año 2013 (que eran heterogéneas y con componentes prevalecientes de izquierda y de centro) y el ciclo de protestas que hemos caracterizado en el apartado anterior (calificadas como de derecha y con una ola ascendente de conflictividad en 2015-2016) (Anderson, 2016; Avritzer, 2015, Solano Gallego, 2018), es interesante considerar que estas últimas retomaron repertorios de acción que provenían de la etapa previa. Breda (2016) afirma que “se apropiaron de técnicas y consignas popularizadas en las protestas contra el alza de los precios del transporte: la movilización en las redes sociales y también la referencia a ‘ocupar la calle’” (Breda, 2016, p. 10). Anderson (2016) coincide en que las tácticas del MBL y del VPR asimilarían elementos del Movimento Passe Livre, pero mostrándose como exponentes de una nueva “derecha radical” que ocupó el lugar central en las masivas manifestaciones contra Dilma Rousseff durante el año 2015:

Reclutados a partir de una generación más joven de militantes de clase media, una nueva derecha —y, generalmente, con orgullo de afirmarse así— pasó a hablar menos en términos de religiosidad, menos aún en términos de familia y reinterpretó el sentido de la libertad. Para ellos, el libre mercado era la base necesaria para todas las otras libertades, concibiendo así al Estado como una especie de hidra de muchas cabezas. Esa política se inició no en las instituciones del orden decadente, sino en las calles y en las plazas, donde los ciudadanos podrían reunirse contra un régimen de parásitos y ladrones (Anderson, 2016, s/p).

Tal como dimos cuenta, la actuación de los movimientos analizados se inscribió en un contexto de rechazo al sistema político en general y de denostación de la actividad política. Vale advertir que esa fuerte carga antipolítica también encontraría raíces en ciclos previos de movilización (Romano y Díaz Parra, 2018). El accionar colectivo de la década de 1990 en la región latinoamericana había otorgado impulso a la narrativa autonomista (Holloway, 2002) que pretendía tomar distancia de la “vieja política” y los grandes relatos, para pensar formas alternativas de cambio social. En esa sintonía, los movimientos sociales del período (con el zapatismo mexicano como emblema) procuraban preservar agendas independientes de los partidos políticos, los Gobiernos y el Estado; sosteniendo la imposibilidad de cualquier transformación radical en esos ámbitos.

Ahora bien, el discurso que responsabilizaba a la política por todos los males acaecidos en el Brasil contemporáneo fue tomando cada vez más la forma de una retórica anti-PT. Es decir, se fueron articulando acciones alrededor de una demanda principal que era la oposición al PT (la cual en la coyuntura del año 2015 se expresaba como apoyo al proceso de destitución). En concreto, este es el elemento que permitió que el MBL y el VPR aparecieran juntos en las calles, más allá de las diferencias que ya han sido señaladas; y, al mismo tiempo, desarrollarían iniciativas conjuntas con partidos políticos opositores al PT. En esa línea, los movimientos analizados impulsaron las marchas del 1/11/2014 y del 6/12/2014 en São Paulo bajo las consignas “*Fora PT*”, “*Fora Dilma*”, “*Fora corruptos*”. Al año siguiente se adicionó la consigna “*Impeachment*” a la multitudinaria manifestación del 16/8/2015 (Tatagiba *et al.*, 2015, p. 199).

El posicionamiento “antipetista” que aglomeró multitudes continuaría presente tras la destitución de Rousseff, como lo demuestran los datos brindados por Solano Gallego (2018, pp. 53-54) sobre una manifestación realizada a comienzos de 2017. Allí, el 84 % de la muestra se definió como “muito antipetista” y entre el 75 % y el 82 % se reconoció contrario a los programas sociales y de redistribución de la renta llevados adelante por los Gobiernos del PT (por su alcance masivo, quizás el más importante ha sido el caso de la *Bolsa Família*). A esto se añadieron otros aspectos característicos de protestas sociales de derecha, como que el 82 % estaba a favor del aumento de la pena a los criminales y el 84 % apoyaba la reducción de la edad de imputabilidad.

Otra nota común y distintiva de estos colectivos radica en la construcción moral (antes que política) del adversario. En sus discursos aparecen recursos como el sarcasmo, pero también insultos y violencia hacia quienes se ubican en la vereda del frente, como el caso en que el referente Kataguirí declaró en abril de 2015 que “no hay que contentarse con hacer sangrar al PT, hay que meterle una bala en la cabeza” (Vigna, 2017). En este tipo de construcción se identifica al “otro” como un enemigo que hay que erradicar por completo: es un oponente a destruir antes que un adversario político portador de diferencias con las cuales se puede convivir. Ello tiende a sedimentar “*discursos de odio*” (Alcácer Guirao, 2012) que reproducen estigmas y prejuicios sobre el rol de las mujeres, los pobres o los

negros (por citar algunos ejemplos) transformando las diferencias políticas en disputas morales entre “el bien” y “el mal” (Mouffe, 2007, pp. 27-28).

La primacía de consignas como “*Fora Dilma*” y “*Fora PT*” pueden haber llevado a pensar en un primer momento que estos movimientos carecían de una dimensión propositiva vinculada con la construcción de un escenario pos-PT (Tatagiba *et al.*, 2015). Sin embargo, observar su devenir tras la destitución de Rousseff y en relación con los actores políticos que ganaron preponderancia en Brasil a partir de ese momento nos permitiría repensar estas consideraciones e indagar cuál es el proyecto político que mostraron y que encontró repercusiones en la sociedad brasilera y en sus nuevos gobernantes.

En ese sentido, las movilizaciones habrían incidido en la realización y éxito del proceso de destitución de Dilma Rousseff, porque funcionaron como una muestra hacia el conjunto de la clase política de la masividad del apoyo a esta propuesta. Se trataba de convocatorias masivas, reiteradas y de amplia visibilidad pública, tanto por su difusión en las redes sociales como por la resonancia que obtuvieron en los medios hegemónicos de comunicación (Braz, 2017). Inclusive los partidos de la oposición al PT se sumaron a estas manifestaciones, procurando quedar del lado de la movilización y no ser identificados con la “corrupción petista”. En ese sentido, las particularidades de cada una de las partes que se articuló en torno a la cadena equivalencial¹³ en pos del recambio gubernamental permanecieron en suspenso, privilegiando su común oposición al PT y sus máximos representantes.

Una vez que Rousseff fue apartada del cargo, su vicepresidente Michel Temer¹⁴ asumió como presidente de Brasil. El MBL apoyó algunas de sus principales propuestas, aunque habían afirmado que para ellos no era el gobernante “ideal” (Royo Gual en *El Mundo*, 17/8/2015). Sin embargo, hicieron campaña (por ejemplo, con videos en Facebook en los que Kim Kataguirí es el encargado de explicar las políticas defendidas) a favor de la enmienda constitucional que puso un límite al gasto público para los próximos veinte años (aprobada en 2017), y se manifestaron a favor de la reforma laboral. No obstante, tras las denuncias de corrupción que involucraban al nuevo presidente, el MBL y el VPR se sumaron al pedido de su renuncia.

De cara a la contienda electoral de 2018, el escenario de polarización y descontento con la actividad política persistió. El sentimiento anti-PT sumó la férrea oposición al candidato apoyado por Rousseff y Da Silva: Fernando Haddad.¹⁵ El

13 Empleamos aquí el término laclausiano, cadenas de equivalencias, para aludir a la construcción de lazos de solidaridad entre determinados discursos a partir de la común insatisfacción de sus demandas (Laclau, 2005). En otras palabras, las distintas demandas insatisfechas serán equivalentes en relación con aquello que las niega; en nuestro caso el ciclo de Gobiernos del PT y, particularmente, la gestión en curso de Rousseff.

14 Pertenece al Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), otrora aliado del PT y devenido en uno de los principales operadores del juicio político.

15 Fue confirmado como el candidato del PT menos de un mes antes de la primera vuelta electoral. Había sido ministro de Educación durante las presidencias de Da Silva y Rousseff y también alcalde de São Paulo. La frase “*Haddad é Lula*” fue utilizada en la campaña para intentar ganar adhesión de quienes habrían votado a Da Silva y no pudieron hacerlo ya que este permanecía encarcelado por acusaciones de corrupción pasiva y lavado de dinero en el marco de la mencionada causa *Lava Jato*.

principal exponente de ese rechazo fue el candidato Jair Bolsonaro del Partido Social Liberal (PSL), quien orientó su retórica de campaña hacia la demonización del PT y sus simpatizantes. Para Bolsonaro, el partido que había gobernado Brasil durante más de una década representaba un grupo de “bandidos corruptos que desgraciaron al país” (Sousa Santos, 2018, p. 3), e incluso afirmó que era necesario “fusilar a la *petralhada*” (en referencia a los militantes del PT) y “enviarlos a Venezuela” (Bolsonaro, 3/9/2018).

Haddad y Bolsonaro (quien obtuvo el mayor porcentaje de los votos en primera vuelta) llegaron a la instancia del *ballotage*. En ese marco la candidatura del líder del PSL fue apoyada por distintos movimientos de derecha, entre ellos el MBL y el VPR. El mediático referente del MBL, Kim Kataguiri, consideró que un triunfo del candidato del PT sería una “amenaza a la democracia” y significaría “un escenario de totalitarismo espeluznante” (Bolsonaro en UOL, 7/10/2018). Bolsonaro triunfó finalmente en la contienda con el 55,1 % de los votos, inaugurando una nueva etapa en Brasil, cuyas implicancias será preciso analizar con mayor detenimiento.

Al respecto, cabe mencionar que la plataforma de gobierno del nuevo presidente incorpora algunas de las iniciativas del MBL, como la necesidad de realizar una reforma política-moral, las ideas del liberalismo económico y el proyecto *escola sem partido*; además, quien ha sido nombrado como ministro de Economía, Pablo Guedes, fue invitado al cuarto congreso nacional del MBL (Betim en El País Brasil, 5/12/2018). Entre tanto, el VPR también expresó su respaldo a la realización de una reforma previsional, que fue anunciada como una de las medidas que tomaría la gestión Bolsonaro (Tavares en Folha, 29/1/2019). Al mismo tiempo, el presidente electo se aferra al discurso que estos movimientos contribuyeron a propagar, vinculando exclusivamente la corrupción con el PT, y defendiendo una práctica política que se aduce más técnica y menos ideologizada.

5. Conclusiones

Las protestas sociales han sido identificadas como acciones colectivas disruptivas, muchas veces discontinuas, desarrolladas en espacios públicos por sectores sociales que expresan su malestar o descontento con normas, políticas-políticas, instituciones, condiciones sociales y económicas (López Maya, 2000). Ahora bien, ese descontento es portador de críticas y de propuestas de reordenamiento cuyo sentido no necesariamente se reconoce como popular o progresista. Las protestas, como de hecho hemos visto a lo largo del trabajo, pueden aferrarse al *statu quo* y pueden orientarse a obstaculizar y destituir Gobiernos cuyas políticas resultan cuanto menos insatisfactorias.

En lo que respecta al caso particular de Brasil, el accionar del MBL y del VPR se inscribió en un horizonte de activación de la movilización social que había comenzado hacia el año 2013. No obstante, mientras las protestas de ese año se ubicarían a la izquierda del espectro político, los movimientos aquí estudiados se reconocen como exponentes de una nueva derecha liberal (especialmente el MBL). Vale reconocer que no solo se trataba de un horizonte de conflictividad

social ascendente sino también de fuerte polarización política, lo cual se hizo palpable en la contienda electoral de 2014.

Las dificultades económicas, las denuncias por corrupción en el marco del Lava Jato, la campaña opositora de algunos medios de comunicación, así como la falta de respuestas ante problemáticas crecientes (inseguridad, dificultades en el acceso a la vivienda, avance del extractivismo, centralización del poder, entre otras) fueron complejizando el panorama. Si bien tempranamente el MBL y el VPR manifestaban su descontento contra el sistema político en general y exhibían una fuerte carga antipolítica, las críticas y el rechazo se centraron en el partido de Gobierno (PT) y en sus dos máximos representantes: Lula Da Silva y Dilma Rousseff. Podríamos pensar aquí que la activa y caudalosa convocatoria del MBL y el VPR, en las redes y en las calles, contribuyó en gran medida a que Rousseff terminara apartada de su cargo y Da Silva en prisión. Una vez sucedidos esos hechos, los movimientos pierden centralidad y reconducen esfuerzos hacia la arena político partidaria; es decir, varios de sus referentes optan por la participación electoral en expresiones de derecha o centro-derecha que en las últimas elecciones se mostraron alineadas a la candidatura de Bolsonaro.

Lejos de constituir una investigación cerrada, estas caracterizaciones y análisis en torno a la movilización social en el contexto brasileño reciente inauguran nuevos interrogantes y desafíos. Nos anima la inquietud de profundizar en los rasgos que identificarían a la modalidad de protestas de derecha, sopesando sus puntos de encuentro y distanciamiento con protestas sociales de otro tinte ideológico. Al tiempo que resultaría interesante sumar el análisis de la experiencia argentina en el último lustro, ya que también se identifican diversas acciones colectivas en oposición al ciclo kirchnerista y en vinculación con la coalición política actualmente gobernante.

Finalmente, el recorrido aquí emprendido pone de relieve que la protesta social no asume contenidos a priori, esto es, con independencia de los significados que puede articular. Esos sentidos son construcciones históricas, cuya génesis y movimientos es necesario indagar. De allí la pertinencia de las preguntas en torno a quiénes son los que se movilizan, bajo qué formatos lo hacen y cuáles son sus demandas y objetivos; al tiempo que ello debe articularse con miradas atentas sobre el entorno espacio-temporal. En definitiva, el análisis de estos vínculos entre la dinámica de la acción colectiva y las variaciones del contexto contribuyen a interpretar los tiempos que vivimos.

6. Referencias bibliográficas

- Alcácer Guirao, R. (2012). Discurso del odio y discurso político: en defensa de la libertad de los intolerantes. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 14, pp. 2-32.
- Amadeu da Silveira, S. (2015). Direita nas redes sociais online. En S. Velasco e Cruz, A. Kaysel y G. Codas (Orgs.), *Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Recuperado el 29/4/2019 de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170906042027/pdf_1132.pdf.
- Anderson, P. (2016). Crisis in Brazil. *London Review of Books* n.º 8, vol. 38, pp. 15-22. Recuperado el 29/4/2019 de <https://www.lrb.co.uk/v38/n08/perry-anderson/crisis-in-brazil>.
- Avritzer, L. (2015). *Debates y desafíos regionales, de la sociedad argentina de análisis político*. Conferencia pronunciada en el marco del XII Congreso Nacional de Ciencia Política: la política en balance. Mendoza.
- Auyero, J. (2002). *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- Braz, M. (2017). O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serv. Soc. Soc.*, n.º 128, pp. 85-103.
- Breda, T. (2016). Brasil: crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido. *Nueva Sociedad* n.º 263, pp. 4-18. Recuperado el 30/4/2019 de http://nuso.org/media/articles/downloads/COY1_Breda_263.pdf.
- Butterfield, C. (2016). O Movimento Vem Pra Rua e os 18 Meses que Mudaram o Brasil. *Interesse Nacional*. Recuperado el 6/5/2019 de <http://interessenacional.com.br/2016/07/18/o-movimento-vem-para-rua-e-os-18-meses-que-mudaram-o-brasil/>.
- Da Silva, E. D. (2018). As bases da nova direita: estudo de caso do Movimento Brasil Livre na cidade de São Paulo (2013-2016). *Conversas & Controvérsias* n.º 1, vol. 5, pp. 75-95.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- López Maya, M. (2000). La protesta popular en la Venezuela contemporánea. Enfoque conceptual, metodológico y fuente. En J. A. Rodríguez (Comp.), *Visiones del oficio. Historiadores venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Academia Nacional de la Historia/FHE-UCV, pp. 399-412.
- Marques Sussai, M. H. (2017). O “MBL-Movimento Brasil Livre” e a história pública nas redes sociais online. Ponencia presentada en el VIII Congresso Internacional de História, XXII Semana de História em Maringá, Brasil, pp. 3001-3009. Recuperado el 5/5/2019 de <http://www.cih.uem.br/anais/2017/trabalhos/3390.pdf>.
- Morel, T., y Quiroga, M. V. (2011). A doscientos años de la emancipación latinoamericana. El escenario político actual: movimientos sociales y gobiernos progresistas. En D. Prado y C. Pérez Zavala (Eds.), *Bicentenario: memorias y proyección*. Río Cuarto: editorial de la UNRC, pp. 369-391.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Oliver, L. (2017). La disputa por la hegemonía civil. *Sociedad y Estado en el Brasil. Theomai*, n.º 35. Recuperado el 5/5/2019 de http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_35/10.%20Oliver.pdf.
- Romano, S., e Díaz Parra, I. (2018) *Antipolíticas: neoliberalismo, realismo de izquierda y autonomismo en América Latina*. Buenos Aires: Luxemburg. Recuperado el 3/8/2019 de http://iealc.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/57/2019/01/Antipolíticas_eBook.pdf.
- Schuster, F. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (Comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp. 43-83.
- Solano Gallego, E. (2018). Entendiendo o Brasil atual. Polarização, guerras culturais e antipetismo. *Nueva Sociedad especial em português*, pp. 48-60. Recuperado el 5/5/2019 de http://nuso.org/media/articles/downloads/1.TC_Solano_Gallego__EP18.pdf.
- .Svampa, M. (2009). *Protesta, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina*. Ponencia presentada en las Jornadas de Homenaje a C. Tilly en Madrid, España. Recuperado el 29/4/2019 de <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo57.pdf>.
- Tatagiba, L., Trindade, Th., y Chavez Texeira, A. C. (2015). Protestos à direita no Brasil (2007-2015). En S. Velasco e Cruz, A. Kaysel y G. Cudas (Orgs.). *Direita, voltar!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo. Recuperado el 29/4/2019 de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170906042027/pdf_1132.pdf.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tilly, C. (1978). *From mobilisation to revolution*. New York: McGraw-Hill.
- _____ (1990). Modelos y realidades de la acción colectiva popular. *Revista Zona Abierta*, n.º 54/55, pp. 167-195.
- Vigna, A. (2017). En Brasil, la crisis enardece a las derechas. *Le Monde diplomatique*, diciembre. Recuperado el 5/5/2019 de <https://mondiplo.com/en-brasil-la-crisis-enardece-a-las-derechas>.
- Zibechi, R. (2013). Brasil. Debajo y detrás de las grandes movilizaciones. *OSAL* n.º 34, pp. 15-36. Recuperado el 29/4/2019 de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/201311_07012902/osal34.pdf.

Fuentes periodísticas

- Aguiar, T., y Amorim, S. (7 de abril de 2019). Movimentos pró-impeachment de Dilma divergem sobre foco de novas reivindicações nas ruas. *O Globo*. Recuperado el 8/5/2019 de <https://oglobo.globo.com/brasil/movimentos-pro-impeachment-de-dilma-divergem-sobre-foco-de-novas-reivindicacoes-nas-ruas-23580020>.
- Armendáriz, A. (11 de septiembre de 2018). Brasil: el PT confirma a Fernando Haddad como su candidato en reemplazo de Lula. *La Nación*. Recuperado el 8/5/2019 de <https://www.la-nacion.com.ar/el-mundo/el-pt-confirmando-fernando-haddad-como-su-nid2170969>.

- Balloussier, A. V. (21 de noviembre de 2018). Após eleger uma “bancada”, MBL rediscute atuação e cogita partido. *Folha de São Paulo*. Recuperado el 6/5/2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/apos-eleger-uma-bancada-mbl-rediscute-atuacao-e-cogita-partido.shtml>.
- Betim, F. (5 de diciembre de 2018). A segunda metamorfose do MBL para seguir influente no Brasil de Bolsonaro. *El País Brasil* 5. Recuperado el 6/5/2019 de https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/03/politica/1543850784_783436.html.
- Bigarelli, B., y Oliveira, J. (12 de abril de 2015). O que pensam os organizadores dos protestos. *Época Negócios*. Recuperado el 6/5/2019 de <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/04/o-que-pensam-os-organizadores-dos-protestos.html>.
- Boldrini, A. (14 de marzo de 2018). Kim Kataguiri, do MBL, diz que será candidato a deputado federal pelo DEM. *Folha de São Paulo*. Recuperado el 6/5/2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/kim-kataguiri-do-mbl-diz-que-sera-candidato-a-deputado-federal-pelo-dem.shtml>.
- _____. (16 de agosto de 2018). Em sua primeira eleição geral, MBL tenta eleger 16 candidatos por nove partidos. *Folha de São Paulo*. Recuperado el 6/5/2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/em-sua-primeira-eleicao-geral-mbl-tenta-eleger-16-candidatos-por-nove-partidos.shtml>.
- Boletim da Liberdade (9 de diciembre de 2017). Rogério Chequer se desliga do Vem Pra Rua para ser candidato pelo NOVO. Recuperado el 6/5/2019 de <https://www.boletimdaliberdade.com.br/2017/12/09/rogerio-chequer-se-desliga-do-vem-pra-rua-para-ser-candidato-pelo-novo/>.
- Bolson, B. (7 de octubre de 2018). Eleito deputado federal, Kim Kataguiri declara “voto útil” em Bolsonaro. *UOL*. Recuperado el 6/5/2019 de <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/07/eleito-deputado-federal-kim-kataguiri-declara-voto-util-em-bolsonaro.htm>.
- Broderick, R. (21 de octubre de 2018). YouTubers will enter politics, and the ones who do are probably going to win. *BuzzFeed News*. Recuperado el 5/5/2019 de <https://www.buzzfeednews.com/article/ryanhatesthis/brazils-congressional-youtubers>.
- Cañada, E. (12 de junio de 2014). Brasil 2014: El campeonato de la desigualdad. *Albasud*. Recuperado el 29/4/2019 de <http://www.albasud.org/blog/es/588/brasil-2014-el-campeonato-de-la-desigualdad>.
- Douglas, B. (21 de abril de 2015). Brazil activists to walk 600 miles for “free markets, lower taxes and privatisation”. *The Guardian*. Recuperado el 5/5/2019 de <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/24/brazil-activists-march-free-markets-margaret-thatcher-rand-paul>.
- Folha de São Paulo (26 de mayo de 2017). Movimento Vem Pra Rua pede renúncia de Michel Temer. Recuperado el 5/5/2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1887848-movimento-vem-pra-rua-pede-renuncia-de-michel-temer.shtml>.
- Holderf Nascimento, R. (21 de octubre de 2018). MBL, MBC e Vem Pra Rua marcam presença em atos pró-Bolsonaro pelo Brasil. *Conexão Política*. Recuperado el 5/5/2019 de <https://conexaopolitica.com.br/eleicoes/mbl-mbc-e-vem-pra-rua-marcam-presenca-em-atos-pro-bolsonaro-pelo-brasil/>.

- Martín, M. (12 de diciembre de 2014). Não é uma banda de indie-rock, é a vanguarda anti-Dilma. *El País Brasil*. Recuperado el 5/5/2019 de https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/12/politica/1418403638_389650.html.
- Melo, D. (22 de octubre de 2014). Ato pró-Aécio com FHC e Ronaldo tem coro de “adeus PT”. *Terra*. Recuperado el 8/5/2019 de <https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/ato-pro-aecio-com-fhc-e-ronaldo-tem-coro-de-adeus-pt,07fb4af6d1a-39410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>.
- Moura, R. M., y Pupo, A. (20 de septiembre de 2018). Frase “Haddad é Lula” confunde o eleitor e “produz desinformação”, acusa Procuradoria. *Estadão*. Recuperado el 15/5/2019 de <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/frase-haddad-e-lula-confunde-o-eleitor-e-produz-desinformacao-acusa-mpe/>.
- Notimérica (9 de abril de 2015). Kim Kataguirí: “El principal problema de Brasil es que tiene un Estado hinchado”. Recuperado el 5/5/2019 de <https://www.notimerica.com/politica/noticia-kim-kataguiri-principal-problema-brasil-tiene-estado-hinchado-20150409172612.html>.
- O Povo* (28 de junio de 2018). Vem Pra Rua diz que manifestação neste momento seria “potencialmente perigosa”. Recuperado el 8/5/2019 de <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/ae/2018/05/vem-pra-rua-diz-que-manifestacao-neste-momento-seria-potencialmente-p.html>.
- Royo Gual, J. (17 de agosto de 2015). Dilma caerá, el momento político ahora es más propicio que nunca. *El Mundo*. Recuperado el 29/4/2019 de <https://www.elmundo.es/internacional/2015/08/17/55d0c91c22601d796e8b457d.html>.
- Saccone, V. (18 de abril de 2018). Convertidos a la extrema derecha: los jóvenes que apoyan al Le Pen brasileño. *El Confidencial*. Recuperado el 8/5/2019 de https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-04-18/brasil-jovenes-conservadores-bolsonaro-temer_1550960/.
- Sousa Santos, B. (22 de octubre de 2018). Brasil se juega el destino de la democracia. *Página 12*, Diálogos. Recuperado el 29/4/2019 de <https://www.pagina12.com.ar/150367-brasil-se-juega-el-destino-de-la-democracia>.
- Souza, F. (27 de septiembre de 2016). Das ruas para as urnas: os líderes de protestos que migraram para a política neste ano. *BBC Brasil*. Recuperado el 6/5/2019 de <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37392055>.
- Tavares, J. (29 de enero de 2019). Sob Bolsonaro, Vem pra Rua aguarda apurações e se volta contra Renan. *Folha de São Paulo*. Recuperado el 8/5/2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/sob-bolsonaro-vem-pra-rua-aguarda-apuracoes-e-se-volta-contra-renan.shtml>.

Sitios oficiales de movimientos y partidos políticos

Bolsonaro, Jair (3 de septiembre de 2018). Declaración en Acre. Recuperado el 28/4/2019 de <https://www.youtube.com/watch?v=p0eMLhCbyQ>.

Movimento Brasil Livre: www.mbl.org.br, www.facebook.com/mblivre, www.twitter.com/mblivre, www.instagram.com/mblivre.

Movimento Brasil Livre Estudantil: www.mblestudantil.com.

Movimento Brasil Livre (2015). Propostas aprovadas no Primeiro Congresso Nacional do Movimento Brasil Livre em Novembro de 2015. Recuperado el 29/4/2019 de <https://mbl.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/propostas-mbl.pdf>

____ (2016). Kim Kataguirí sobre la PEC 241. Recuperado el 5/5/2019 de <https://www.facebook.com/mblivre/videos/454028544721294/?v=454028544721294>.

____ (2017). Kim Kataguirí sobre la Reforma Trabalhista. Recuperado el 5/5/2019 de <https://www.facebook.com/mblivre/videos/634371540020326/?v=634371540020326>.

Novo: www.novo.org.br.

Novo São Paulo: <https://saopaulo.novo.org.br/janaina-lima-vereadora/>.

Vem Pra Rua: www.vempraru.net; www.facebook.com/vempraru.net; www.twitter.com/vempraru_br; www.instagram.com/vempraru_br.

Vem Pra Rua (2016). Mapa das 10 Medidas Contra a Corrupção. Recuperado el 6/5/2019 de <https://web.archive.org/web/20161011231054/http://10medidas.vempraru.net/>.

Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015

The Social Bases of Macrism: Actions and Claims of the Argentine Bourgeoisie, 2009-2015

Gonzalo Sanz Cerbino

Investigador asistente del Centro de Estudios Regionales y Urbanos (CEUR) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina
Correo electrónico: camilogx@yahoo.com

Nicolás Esteban Grimaldi¹

Investigador en el Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales (Ceics), Argentina
Correo electrónico: grimaldi.nicolasesteban@gmail.com

Enviado: 22-mayo-2019. Aceptado: 30-junio-2019.

Resumen

Nos proponemos analizar los reclamos y acciones de las fracciones agropecuaria e industrial de la clase dominante argentina entre los años 2008 y 2015, buscando reconstruir el proceso de génesis de la alianza que impulsó el recambio político instrumentado en 2015. Analizaremos el accionar de las organizaciones corporativas del agro, la industria y los frentes comunes a ambas, articulando una metodología cualitativa (para analizar posicionamientos y alianzas) con una cuantitativa (para analizar las protestas). Reconstruiremos diversos momentos de conflicto, en los que distintas fracciones de la clase dominante fueron rompiendo con el Gobierno encabezado por Fernández de Kirchner y pasaron a conformar la alianza opositora: el conflicto agrario de 2008, las protestas agrarias de 2009 a 2015, la formación de una oposición industrial y la confluencia de ambas fracciones en el Foro de Convergencia Empresarial a partir de 2014. Esta reconstrucción nos permitirá afirmar, a contramano de las interpretaciones dominantes, que el principal componente de la alianza opositora al Gobierno no es la

¹ El autor agradece al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en Argentina, el cual le concedió una beca para realizar sus estudios de posgrado en historia en la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

burguesía agropecuaria, cuya debilidad quedó de manifiesto en su incapacidad para erigirse en alternativa política luego del 2008, sino la gran burguesía industrial, cuyo paso a la oposición en 2013 permitió inclinar la balanza en favor del recambio político.

Palabras clave: burguesía agraria, burguesía industrial, renta agraria, kirchnerismo, macrismo, Argentina, política económica.

Abstract

We intend to analyze the claims and actions of the agricultural and industrial fractions of the Argentine ruling class between 2008 and 2015 with the aim of reconstructing the origin of the alliance that drove the political change implemented in 2015. We will analyze the actions of the agricultural and industrial interest groups and the fronts common to both; to do this we will combine a qualitative methodology (to analyze positions and alliances) with a quantitative one (to analyze the protests). We will reconstruct diverse moments of conflict such as the agrarian dispute of 2008, the agrarian protests from 2009 to 2015, the formation of an industrial opposition, and the convergence of both factions in the 2014 Business Convergence Forum, in which different fractions of the ruling class broke up with the government headed by Fernandez de Kirchner and went on to form the opposition alliance. This reconstruction will allow us to affirm, in contrast to the dominant interpretations, that the main component of the government's opposition is not the agricultural bourgeoisie, whose weakness was evident in its inability to set itself up as a political alternative after 2008, but the big industrial bourgeoisie that as a result of joining the opposition in 2013 was able to tip the scales and trigger political change.

Keywords: agricultural bourgeoisie, industrial bourgeoisie, ground rent, Kirchnerism, Macrism, Argentine, economic policy.

1. Introducción

Los Gobiernos instalados en América Latina durante la primera década del siglo XXI, comúnmente llamados “populistas”, dieron origen a profundas discusiones y debates en torno a su caracterización: populistas, progresistas, hiperpresidencialistas o, la que aquí abonamos, bonapartistas² (Laclau, 2005; Biglieri y Perelló, 2007; Massetti, 2007; Belloni y Peinado, 2013; Svampa, 2006; Grimaldi, 2018a). Tanto el surgimiento de estas experiencias (Coggiola, 2007), como su momento de crisis (Sader, 2016), han sido analizados. Esta última, la

2 La categoría de bonapartismo, acuñada por la tradición marxista clásica (Marx, 1985; Gramsci, 2003), remite a la aparición de un régimen político excepcional, caracterizado por un empate entre las clases sociales fundamentales, impidiendo la generación de un régimen de plena hegemonía burguesa. Es el resultado de un alza excepcional de la lucha de clases (como la que se vivió en la Argentina a fines de 2001), que lleva al ascenso de un personal político proveniente de los márgenes de las estructuras políticas tradicionales, que instrumenta políticas que buscan contener el conflicto social en aras de resguardar el sistema social en su conjunto. Una de sus características centrales es que el poder tiende a concentrarse en el Ejecutivo, por lo que se elevan los grados de autonomía respecto a la clase dominante (hecho que es tolerado por la burguesía solo mientras dure la crisis hegemónica que permitió el ascenso de este personal político).

crisis (y el giro político a escala continental), ha sido explicada por el ascenso de una “nueva derecha”, caracterizada por no apelar necesariamente a mecanismos extrainstitucionales, poseer un discurso moderado, la ausencia de una agenda reprivatizadora, una alianza geopolítica con EE. UU., propuestas de distribución de ingresos a favor del capital, no adoptar un discurso crítico de la política social aunque tampoco profundizarla y por poseer un discurso republicano y democratizante (Segrera, 2016).

Para el caso argentino, esta matriz interpretativa fue utilizada para explicar el ascenso de Macri a la Presidencia, centrándose principalmente en su capacidad para interpelar a los sectores de la “clase media-alta” que rompieron con el “populismo de minorías” en que habría derivado el kirchnerismo a partir del 2011 y por poder presentarse como la “nueva política” (por ejemplo con cuadros reclutados de organismos no gubernamentales) frente a los viejos partidos tradicionales (Natanson, 2018). Siguiendo esta hipótesis, se ha explicado al macrismo a partir de la politización de los “gerentes”, que terminaron conformando una coalición de sectores medios urbanos, clases altas y los sectores productivos más conectados con el mercado mundial (Vommaro, 2017). Otros autores hacen hincapié en el “republicanismo” como elemento característico de la oposición al kirchnerismo (López, 2014). Otros trabajos han caracterizado la emergencia de un nuevo bloque de poder, de carácter neoliberal, con hegemonía del capital extranjero y financiero, y, en menor medida, agrario, en detrimento de la gran burguesía local, tanto industrial como de servicios (Bona, 2016; Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [Cifra] 2016).

Muchos de estos trabajos coinciden en establecer el conflicto agrario del 2008 como un “parteaguas” del período. En general, se plantea que este habría dado cuenta de la existencia de una dicotomía entre el Gobierno y una oposición “oligárquica” (Rafart *et al.*, 2009; Ortiz, 2008; Retamozo, 2011). En contraposición, algunos trabajos, partiendo del análisis de las transformaciones recientes del agro, postulan su carácter plenamente capitalista y dinámico, lo que lleva a caracterizar el conflicto de 2008 como un enfrentamiento entre diferentes fracciones de la burguesía (Sartelli, 2008; Barsky y Dávila, 2008; Sanz Cerbino, 2014a). Con posterioridad al conflicto del 2008, se abriría un proceso de “hegemonía escindida” por el surgimiento de un proyecto prehegemónico “republicano, conservador y neoliberal” (Pucciarelli y Castellani, 2017). Como respuesta, el kirchnerismo habría desarrollado un proceso de movilización progresiva para enfrentar a la movilización regresiva que comenzaba a gestarse (Antón, *et al.*, 2011), etapa denominada “radicalización progresista” (Varesi, 2011). Por otra parte, si bien se ha postulado una hegemonía claramente liberal dentro de la fuerza social constituida por el agro (Balsa, 2016), en algunos casos incluso sosteniendo que existía una “fuerza social terrateniente” previa (Ortiz, 2008), trabajos recientes han analizado la existencia de una disputa programática hacia el interior de la alianza, la imposibilidad de cada programa para volverse hegemónico y las dificultades para imponer sus intereses al conjunto de la sociedad, principalmente por parte de las fracciones más concentradas de la burguesía agropecuaria (Grimaldi, 2018b).

El énfasis que estos trabajos han puesto en el componente agrario de la alianza opositora al kirchnerismo (aliada, a lo sumo, al capital financiero) ha tendido a opacar que, entre 2009 y 2015, a la misma se han ido sumando sectores industriales, como veremos en este artículo. A ello se suma que, en general, los trabajos que se han propuesto analizar esta etapa de la política argentina tienden a darle prioridad al estudio de los discursos políticos y las estrategias de campaña por sobre los intereses y alianzas sociales cristalizados en un programa determinado. A su vez, se tiende a hacer foco en las clases medias que se vieron interpeladas por este nuevo discurso, descuidando el pasaje de fracciones enteras, tanto de la burguesía como de la clase obrera, a la oposición, que rompen con el régimen kirchnerista. En consecuencia, se tiende a matizar las políticas de ajuste llevada adelante por el kirchnerismo que permiten explicar la ruptura con estas fracciones sociales. Por último, la mayoría de los abordajes mencionados dan por sentado no solo la primacía de los sectores agrarios en la alianza opositora, sino también su carácter dirigente. Como veremos, muchos de estos supuestos pueden ser discutidos a la luz de la evidencia empírica.

En el presente artículo nos proponemos analizar los reclamos y acciones de las fracciones agraria e industrial de la clase dominante local, buscando reconstruir el proceso de génesis de la alianza que impulsó el recambio político instrumentado en 2015 en la Argentina. Analizaremos el accionar de las organizaciones corporativas del agro, las disputas internas en la Unión Industrial Argentina (UIA) y la constitución del Foro de Convergencia Empresarial. Recurriremos, fundamentalmente, a una metodología cualitativa, para reconstruir los posicionamientos y las alianzas trazadas por las diferentes fracciones y capas de la burguesía local. Para ello, analizaremos documentos de las corporaciones empresarias mencionadas, los posicionamientos de sus principales dirigentes e información interna filtrada a la prensa de circulación nacional. A su vez, recurriremos a una metodología cuantitativa, para reconstruir las acciones de protesta de la fracción de la clase dominante más movilizada en el período 2008-2015, la burguesía rural.

Luego de este primer acápite en el que se realiza una presentación del problema y un breve estado de la cuestión, pasaremos a realizar una escueta reconstrucción del conflicto agrario de 2008, momento de quiebre de la alianza que había sostenido hasta ese momento la experiencia kirchnerista. A continuación analizaremos los reclamos y acciones de la burguesía agropecuaria, destacando la incapacidad de esta fracción para erigirse por sí sola en alternativa de recambio político. En un quinto acápite analizaremos las disputas internas dentro de la burguesía industrial en relación con las políticas kirchneristas, para luego, en el sexto acápite, analizar la confluencia de las fracciones agrarias con la burguesía industrial más concentrada, dando forma a la alianza que impulsaría en 2015 el recambio político. Finalmente, presentamos nuestras reflexiones finales, en las que sintetizaremos los principales aportes de este trabajo.

De esta manera, pretendemos aportar elementos para la comprensión del ocaso del Gobierno kirchnerista y del ascenso del macrismo en la Argentina, lo que esperamos que pueda servir para analizar procesos similares que se están viviendo en toda América Latina.

2. Génesis de la alianza macrista

El conflicto del campo de 2008 implicó un quiebre político y económico en la Argentina kirchnerista, es decir, de la alianza social que ascendió al poder tras la crisis del 2001. Meses antes del estallido político y social de diciembre de dicho año, se conformó una alianza entre distintas fracciones y capas de la clase dominante (sumando de manera subordinada a sectores de la clase obrera) que buscaban una salida del régimen convertibilidad peso-dólar imperante en la década de 1990. Los principales componentes de esa alianza, que se autodenominó Grupo Productivo y se articulaba en torno a la figura del futuro presidente Eduardo Duhalde, eran la burguesía agropecuaria (de la mano de corporaciones como Confederaciones Rurales Argentinas [CRA]) y la burguesía industrial representada por la Unión Industrial Argentina (UIA). Esta alianza promovió la salida devaluatoria, que por la vía de un tipo de cambio alto generaba un efecto proteccionista sobre el mercado interno beneficioso para los industriales, y restablecía la rentabilidad agropecuaria al elevar el poder de compra de los dólares provenientes de la exportación.

Para sostener ese esquema, en un contexto de crisis hegemónica, la burguesía agropecuaria aceptó el establecimiento de impuestos a la exportación de productos agropecuarios (retenciones), que permitían contener los precios de los bienes-salarios en el mercado interno y generaban recursos fiscales para la política de contención social. El kirchnerismo, de la mano de Lavagna (ministro de Economía de Duhalde que continuó en funciones con Néstor Kirchner), fue el continuador de la política de esta alianza, que no mostró fisuras importantes hasta 2008. Aunque la burguesía agropecuaria había expresado previamente su descontento con el mantenimiento de las retenciones una vez superada la crisis política, no articuló protestas significativas ni se pasó masivamente a la oposición. El 2008, sin embargo, fue un punto de quiebre. El establecimiento de retenciones móviles (que se elevaban automáticamente en función del aumento de los precios internacionales de las mercancías agrarias), con las que el Gobierno apostaba a financiarse antes de que se hicieran sentir localmente las consecuencias de la crisis económica mundial, fue la gota que rebasó el vaso para la patronal agropecuaria, que rompió definitivamente sus lazos con el Gobierno.

Tras el anuncio oficial, las cuatro corporaciones agropecuarias nacionales declararon un “paro comercial” que se extendió más allá de lo originalmente previsto. Pronto, estas corporaciones conformaron un frente común, la Mesa de Enlace, integrada por la Sociedad Rural Argentina (SRA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro). Ya de por sí, la unidad alcanzada por la patronal agropecuaria era un hecho significativo, ya que normalmente primaban las diferencias entre las corporaciones que reunían a los grandes productores (SRA y CRA) y las que reunían a los pequeños (FAA y, parcialmente, Coninagro). Pero esa unidad expresaba más que la coincidencia en el reclamo contra el aumento de los impuestos a la exportación: la burguesía agropecuaria en su conjunto había decidido pasar a la acción para enfrentar la política oficial. El conflicto se extendió entre marzo y julio de 2008. Durante esos meses, la Mesa de Enlace

mantuvo (con algunas treguas de por medio) el “paro”, que implicaba el cese de la comercialización de productos agropecuarios. Se multiplicaron las asambleas y el “paro agrario” se garantizó recurriendo a los cortes de ruta (“piquetes”), que durante ese año superaron a los cortes de los años más acuciantes de la crisis, 2001 y 2002. En los momentos más álgidos del conflicto de 2008 se llegaron a producir más de 300 cortes de ruta en simultáneo. Los actos del “campo” (como se denominó al frente rural) llegaron a reunir a 200 000 personas, varios miles más que los actos convocados por el Gobierno kirchnerista en respaldo a su política (Sartelli, 2008; Barsky y Dávila, 2008). El reclamo, fundamentalmente económico (cuestionamiento de las retenciones y derogación de la Resolución 125), pronto adquirió un cariz político, en el momento en que el frente agropecuario comenzó a objetar la excesiva concentración de poder en la figura presidencial, un rasgo típico de los regímenes bonapartistas.

Sin embargo, aunque el “campo” consiguió finalmente la derogación de la Resolución 125, no logró articular una coalición capaz de ofrecer, en el mediano plazo, una alternativa política. La alianza opositora que se conformó durante el conflicto, aunque logró recoger el apoyo de fracciones industriales y obreras ligadas al agro (cámaras de exportadores, aceiteros y agroindustria, fabricantes de maquinaria agrícola), no trascendió los límites del medio rural. La fracción más poderosa de la clase dominante, la gran burguesía industrial, aún no le había quitado su apoyo al Gobierno. La renta que salía del campo, vía retenciones, iba a parar a manos de esos industriales, mediante distintos mecanismos. Uno de los más importantes, los subsidios a las tarifas de servicios, representaban un beneficio doble para los industriales: abarataban los costos de operación de las plantas y el costo de la mano de obra. A ello hay que sumar mecanismos proteccionistas, subsidios directos e indirectos, y, sobre todo, el mantenimiento de un tipo de cambio favorable a la industria. Sin embargo, el desarrollo de la crisis económica pronto generaría rupturas en la pata industrial de la alianza gobernante (Sartelli, 2008; Grimaldi, 2018b).

El conflicto de 2008 no solo obligó al Gobierno a modificar su política económica, con una renta que comenzaba a fluir hacia la burguesía industrial vía sobrevaluación cambiaria, sino que introdujo una nueva dinámica política. La alianza social que sostenía al Gobierno comenzó a resquebrajarse, lo que se tradujo en el progresivo realineamiento de distintos sectores de la clase dominante. Desde ese momento, comenzó a cristalizar una oposición burguesa al régimen, cuya vanguardia se encontraba en la burguesía agropecuaria, pero a la que paulatinamente se fueron sumando sectores de la burguesía industrial. En particular, a medida de que el esquema económico comenzó a mostrar signos de agotamiento, con la crisis energética, el cepo cambiario y la restricción de las importaciones. Como veremos, esa alianza opositora que nace con el “conflicto del campo” de 2008 tuvo marcadas deficiencias para transformarse en una alternativa política viable, circunstancia atribuible a la debilidad política de la burguesía agropecuaria que inicialmente la conformó. Es recién con el ingreso de fracciones de la burguesía industrial a la alianza opositora que esta termina de dar forma a la alternativa política que finalmente logrará desplazar al Gobierno en 2015.

3. Fortalezas y debilidades de la oposición agropecuaria

Un año después del conflicto agrario de 2008, se realizaron las elecciones legislativas en las que el Gobierno sería derrotado en distritos claves como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Buscando aprovechar el respaldo que tenían los referentes del agro, los diferentes partidos políticos de la oposición consiguieron reclutar a algunos de los dirigentes como candidatos para las elecciones. Con una importante participación de las entidades en las campañas electorales, que consistió en colocar fiscales, realizar encuestas y hasta establecer un búnker propio, las elecciones de junio de 2009 dejarían un grupo de diputados y una senadora que formaban parte de las segundas y terceras líneas de las corporaciones agropecuarias (SRA, FAA y CRA), así como también algunos ruralistas independientes (Castro, Comelli y Palmisano, 2010). De esta manera, la alianza agraria que cristalizó en 2008 buscaba formalizar una intervención en la arena política, por medio de lo que se dio en llamar el bloque de los agrodiputados.

Sin embargo, dicho bloque no pudo coordinar una intervención común. Durante su existencia, los diputados agrarios presentaron 32 proyectos, pero solo uno (que propuso un seguro agrícola integral) contaba con la firma de diputados de CRA, SRA y FAA. Casi todos los demás expresaban los intereses de una sola entidad (mayormente FAA, que fue la que más proyectos presentó). El contenido de los proyectos da cuenta de las diferencias: mientras que el grueso de los proyectos de los representantes de FAA apuntaban centralmente a proteger a las capas más débiles de la burguesía agropecuaria, los de SRA buscaban la eliminación de los impuestos a la exportación sin distinciones por el tipo o el tamaño de la explotación.³

Así, la ausencia de una intervención común en las cámaras legislativas, que permitiera a la alianza opositora capitalizar políticamente su éxito electoral en 2009, expresaba diferencias más profundas. Un sector de los “agrodiputados”, aquellos vinculados con FAA, tuvieron una política de favorecer a los pequeños y medianos productores, como también a las producciones extrapampeanas. SRA, por su parte, impulsó una política que se orientaba a favorecer a los capitales agrarios más concentrados, exigiendo la eliminación de las retenciones. CRA tuvo oscilaciones, sobre todo en torno a las producciones regionales, los lácteos y la ganadería, aunque mayoritariamente su posición tendió a confluir con la de SRA. En ese sentido, puede reconocerse una división marcada hacia el interior de la burguesía agropecuaria entre los grandes productores y los chicos, división en la cual el primer sector fue defendido por SRA y CRA, y el segundo por la FAA, siendo estos últimos los más activos en el nivel parlamentario.

En el fondo, la intervención de todas las cámaras patronales agropecuarias apuntaba a la eliminación de los impuestos específicos al agro (centralmente las retenciones), lo que coincide con la prédica liberal: los impuestos al agro, en la

3 Un análisis más acabado de los proyectos de los agrodiputados puede verse en Grimaldi, N. (2018b). *La disputa por la renta durante la primera década del siglo XXI en Argentina* (disertación doctoral). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de La Plata, La Plata.

Argentina, son la base fiscal del Estado y lo que permite mantener políticas proteccionistas hacia la industria. En ese sentido, la consecuencia lógica de “eliminar las retenciones” es un recorte de los gastos (y la intervención) del Estado y el fin de las políticas proteccionistas hacia la industria. Aunque las capas más débiles de la burguesía agropecuarias, representadas por la FAA, tienden a coincidir con este reclamo (como en 2008), también constituyen el eslabón más débil de la burguesía agropecuaria. Así, suelen expresar este reclamo demandando una política diferencial hacia los pequeños productores, lo que tiende a alejarlos de la prédica liberal y a acercarlos al proteccionismo mercado-internista. Por eso, cuando el Gobierno se muestra permeable a conceder una segmentación de la carga impositiva en favor de las capas más débiles del agro, la FAA tiende a acercarse al oficialismo. Es lo que sucedió entre 2009 y 2015.

Así, las diferencias dentro del bloque de los agrodiputados expresaban una grieta más general que atravesaba el campo: la imposibilidad de unificarse detrás de una política común tras el rechazo a la resolución 125. No hubo una unidad político-programática por parte de las corporaciones rurales en los años posteriores al conflicto del campo, por lo que no solo deben ponerse en cuestión las visiones que proponen la existencia de una partido agroindustrial a partir de la unión de las cuatro entidades principales (Ortiz, 2008), sino también las visiones que proponen la existencia de una alianza social con una hegemonía liberal claramente definida (Balsa, 2016). Aunque es claro que la burguesía agropecuaria conforma una alianza social en 2008 que tendrá continuidad a lo largo de los años siguientes, esa alianza no es homogénea y tiene dificultades para unificarse detrás de una dirección y un programa.

Las diferencias entre las entidades no solo se dieron dentro del recinto parlamentario, sino también afuera. Desde fines del año 2009, aparecen fuertes cruces entre las corporaciones. La unidad conformada en torno al rechazo de la política económica oficial no puede traducirse en una propuesta alternativa, ya que cada entidad promueve en este contexto políticas diferentes. Mientras que FAA acepta el intervencionismo estatal y promueve una contribución diferenciada de los distintos segmentos de la burguesía agropecuaria a las arcas estatales (retenciones diferenciadas según tamaño de la explotación y distancia del puerto), CRA y SRA, desde posiciones más liberales, reclaman la eliminación de todo aporte impositivo extraordinario del agro (las retenciones), lo que supone reducir sustantivamente o acotar la intervención estatal. Coninagro, por su parte, tendrá una cercanía mayor al Gobierno que el resto de las entidades, ya que la supervivencia de muchas cooperativas estaba atada a la asistencia estatal. El Gobierno no es ajeno a la fractura de la Mesa de Enlace, ya que promueve una política de asistencia y segmentación de la carga impositiva en favor de las capas más débiles de la burguesía agropecuaria, a fin de atraer a FAA y Coninagro.

Estas diferencias en relación con la intervención gubernamental dio lugar a varios choques entre los dirigentes de las diferentes corporaciones, como el producido por entrega de subsidios a pequeños productores, la disminución en las retenciones exclusivamente para estos últimos, la defensa de la Oncaa como

instrumento de regulación del mercado por parte de la FAA, la segmentación de las retenciones, o la habilitación a la venta de trigo a precio internacional (sin retenciones) a la cooperativa Agricultores Federados Argentinos (AFA) afiliada a la FAA (Grimaldi, 2018b). Como se ven, medidas que apuntaban a beneficiar a una capa particular de la burguesía agropecuaria. Finalmente, vemos cómo la incapacidad del frente agrario de impulsar una agenda parlamentaria común expresaba diferencias de fondo que habían llevado a la Mesa de Enlace a un *impasse*. La política de segmentar la carga impositiva impulsada por FAA, que había tenido cierta acogida en el Gobierno, tendía a alejar a los productores de menor tamaño de la Mesa de Enlace.

La crisis política por la que atravesó la Mesa de Enlace también puede verse en las dificultades que presentó para continuar llevando adelante medidas de acción directa (ceses de comercialización, cortes de ruta, movilizaciones y actos). Entre 2009 y 2014, las patronales agropecuarias realizaron 760 acciones, de las cuales 608 se realizaron en 2009, 17 en 2010, 12 en 2011, 87 en 2012, 26 en 2013 y 10 en 2014. Esto significa que el 80 % de las acciones se concentró en 2009, 11,4 % en 2012, el 3,4 % en 2013, 2,2 % en 2010, 1,6 % en 2011, y 1,3 % en 2014. ¿Qué muestran estos datos? Que en términos de acciones el conflicto agrario del 2008 consiguió imponer un nivel de conflictividad importante, pero intermitente. Solo dos años de la serie muestran un nivel de conflictividad importante: 2009 (cuando continúa el reclamo por las retenciones) y 2012 (año en el que las acciones se concentraron en un reclamo puntual, que dio lugar a varios paros agropecuarios: el aumento del impuesto inmobiliario bonaerense) (Grimaldi, 2018b).

Luego de la lucha contra la 125, durante el año 2009, las cuatro corporaciones agropecuarias en conjunto reclamarían la reducción de las retenciones, incluyendo a la soja, realizando más de 600 acciones con las que se consiguió una reducción de 5 % en las retenciones al trigo y al maíz, quedando las mismas en 23 y 20 % respectivamente, mientras que la soja y el girasol seguían en el orden de 32 y el 30 %. Pero además de este reclamo en conjunto, los productores agropecuarios de mayor tamaño, referenciados con SRA y CRA, abogaban por una liberalización del comercio agrario, mientras que la FAA solicitaba medidas de protección y apuntalamiento para los pequeños productores. Los primeros, realizaron 26 acciones por su cuenta, mientras que los productores más chicos realizaron 91 medidas.

La otra gran lucha, la de 2012, se gestaría por una situación similar a la del 2008, aunque focalizada en la provincia de Buenos Aires: el Gobierno impulsó un revalúo fiscal y el aumento del impuesto inmobiliario rural, buscando generar una recaudación extra de casi 1000 millones de pesos. La protesta adquiriría carácter nacional y contaría con el apoyo de los bloques legislativos bonaerenses del PRO, Celeste y Blanco, Coalición Cívica, Proyecto Bonaerense y Alternativa Peronista, que votaron en contra del revalúo en la Cámara, aunque no lograrían evitar que el mismo se apruebe. Al conflicto se sumó el reclamo para declarar la emergencia para veinte localidades de la provincia de Buenos Aires afectadas por inundaciones, lo que implica una eximición impositiva por seis meses (Carbap, 5/9/12). A raíz

de este último problema, las corporaciones agropecuarias realizarán 46 medidas de protesta ese año, consiguiendo que se decrete la emergencia. La movilización no alcanzó, sin embargo, para frenar el revalúo del impuesto inmobiliario rural. Sancionada la ley, muchos productores recurrieron a presentaciones judiciales para evitar el pago. No obstante, el mismo terminaría aplicándose significando un ingreso extra de 800 millones de pesos al gobierno (El Cronista, 6/6/13).

Si analizamos las entidades participantes en las acciones entre 2010 y 2014, ya que en 2009 como vimos operó como excepción a la regla, encontramos que en 78 acciones hubo coincidencia de las cuatro entidades, 17 fueron impulsadas por una sola entidad, en 31 acciones intervinieron tres entidades y en tres intervinieron dos entidades. Debe señalarse que en el caso de las 31 acciones que contaron con la participación de tres entidades, 29 fueron llevadas adelante por productores de la Mesa Nacional de Lechería, que existía desde antes del 2008. En el caso de la intervención de las cuatro entidades, 45 de las 78 acciones se concentraron en el 2012, en el contexto de los tres ceses de comercio y protestas que la Mesa de Enlace realizó contra el revalúo fiscal en Buenos Aires. Es decir, fue una concentración que se dio ante un reclamo y en un espacio geográfico puntual y preciso. Puede verse que en este período el 51 % de las acciones fue realizado con la intervención de las cuatro entidades, mientras que el 12 % contó con la intervención de solo una entidad, 20 % con la intervención de tres entidades, 2 % con la intervención de dos entidades, mientras que el 16 % fue realizado por productores (frutícolas y yerbateros) cuya filiación no fue identificada por las fuentes consultadas. Es decir, durante este período las acciones unificadas solo llegan a la mitad del total.

De esta forma, podemos concluir que aunque el agro se ubicó como vanguardia de la ruptura de sectores de la burguesía con el Gobierno, y se puso a la cabeza de la estructuración de una alianza antikirchnerista, no consiguió torcer la balanza. A pesar de la derrota electoral del kirchnerismo en el 2009 y de conformar un bloque de diputados propios, la alianza de la patronal agraria entró en crisis rápidamente. No consiguió imponer políticas propias, ni unificar un programa común que supere lo meramente defensivo. Por eso, en el momento en que se le presenta la oportunidad de avanzar contra el Gobierno, la alianza rural comienza a resquebrajarse, dando como resultado la recomposición del kirchnerismo hacia 2011. La burguesía agraria de menor tamaño, nucleada principalmente en FAA, aparece como el elemento más oscilante producto de su situación estructural. Frente a los avances del Gobierno sobre la renta de la tierra, es la primera que se moviliza, aunque también es la más permeable desmovilizarse en el momento en que se obtiene beneficios o gestos del Gobierno. Incluso, de cara a las elecciones del 2015, mientras la SRA y CRA se habían volcado decididamente a apoyar la coalición liderada por Macri, la FAA tuvo sus oscilaciones. Aunque como entidad no definiría una posición concreta, sino que le solicitaría a los principales candidatos, tanto a Macri como a Scioli, que apliquen una segmentación de la carga impositiva hacia el agro en caso de ganar, algunos de sus dirigentes se mostraron más cerca del peronismo que del macrismo. El entonces expresidente de

la FAA, Eduardo Buzzi, fue precandidato a gobernador santafecino por el Frente Renovador, un escisión antikirchnerista dentro del peronismo. Y Omar Príncipe, entonces presidente de FAA, coqueteó con el kirchnerismo, seducido por las promesas de Kiciloff en relación con la devolución de las retenciones al pequeño al productor (Clarín, 30/10/15).

De esta forma, podemos observar cómo el conjunto de las capas del agro presentan dificultades para desafiar la hegemonía kirchnerista. El corazón de su programa, que apunta a eliminar (total o parcialmente) las transferencias de renta hacia los sectores urbanos (industriales grandes y chicos, y la clase obrera ligada a estos capitales), es sumamente impopular y difícilmente logre ser sostenido por cualquier fracción social ajena al agro. Es que, al ser la burguesía agropecuaria la única fracción de la clase dominante que puede vivir sin la protección estatal, es la única que puede asumir consecuentemente el programa liberal. Por fuera de esta fracción, ese programa no es hegemónico, lo que se traduce en una marcada debilidad política del agro. Incluso hacia el interior de la burguesía agropecuaria el liberalismo es un programa que no puede ser asumido abiertamente por todos, como se observa en la conflictividad dentro de la Mesa de Enlace. Así, aunque el agro es la vanguardia de la oposición burguesa al kirchnerismo, no logrará inclinar la balanza a su favor. Recién en el momento en que a la alianza opositora se suman otras fracciones y capas de la clase dominante, articuladas en torno a un programa capaz de construir hegemonía más allá de las tranqueras (o sea, distinto del liberalismo), se conformará la fuerza capaz de desplazar al kirchnerismo.

4. Los grandes industriales inclinan la balanza

La resolución 125 que desató el conflicto con el campo fue apenas la punta del *iceberg* de una crisis que venía incubándose y que terminó de aflorar hacia 2009. El intento de elevar las transferencias de renta tenía como objetivo afrontar los crecientes gastos estatales generados para contener la crisis social: los subsidios para mantener las tarifas de servicios deprimidas, la protección hacia las capas más débiles de la industria y el elevado gasto social para contener a la sobrepoblación relativa. Los altos precios de los *commodities* que venían sosteniendo el “modelo” no durarían por siempre. Esos precios cayeron abruptamente en 2009 y no se sostendrían en los años siguientes, a excepción de un breve repunte en 2011/2012. A su vez, producto de la derrota del Gobierno en 2008, se impuso un nuevo esquema económico, en el que la renta fluiría a los sectores urbanos vía sobrevaluación cambiaria. De esa manera, se buscaba evitar alimentar aún más la inflación. El superávit fiscal que venía contrayéndose desde antes de 2008 pronto se transformó en déficit, y sin renta y sin posibilidades de acceder al endeudamiento externo, el Gobierno apostó a dos vías de financiamiento: emisión monetaria que alimentaba una inflación apenas contenida por el atraso cambiario y elevar la carga impositiva sobre las fracciones mejor pagas de la clase obrera (que comenzó a verse afectada, por ejemplo, por el impuesto a las ganancias).

Esto implicó un nuevo resquebrajamiento en la alianza gobernante: un sector de la clase obrera ocupada, liderado por el dirigente sindical Hugo Moyano,

pasó a la oposición. Así, se fracturó el peronismo, apareciendo una disidencia que enfrentaría al kirchnerismo. Las crecientes dificultades económicas se fueron cubriendo con parches que apuntaban a sostener el “modelo”. La presión sobre el dólar obligó a imponer un “cepo cambiario”, que generó un desdoblamiento de facto del tipo de cambio. Los importadores se encontraron con restricciones para acceder al tipo de cambio oficial, lo que derivaba en problemas de abastecimiento. La creciente inflación buscó ser contenida mediante acuerdos y controles de precios, con una creciente intervención sobre el mercado de la mano de funcionarios como el secretario de Comercio, Guillermo Moreno. En este contexto, a su vez, el Gobierno intentó disciplinar a la prensa e intervino más decididamente sobre la justicia, acentuando dos rasgos de su política bonapartista que comenzarían a ser fuertemente cuestionados. Con estos “parches”, el Gobierno quería evitar avanzar con un ajuste más profundo de la economía, que lo hubiera escindido de lo que comenzaba a ser su principal base social: los sectores más pauperizados de la clase obrera (sobrepoblación relativa) y la burguesía industrial más débil beneficiada por los subsidios y la protección generalizada.

Todo ello fue generando crecientes cuestionamientos en la clase dominante, ya no solo en la burguesía agropecuaria sino también en la gran burguesía industrial. Aquellos que, en el momento en que los recursos abundaban alababan al “modelo”, ahora comenzaban a sacar los pies del plato. Los costos comenzaban a ser mayores a los beneficios y se iniciaba a exigirse un ajuste que diera paso a un proteccionismo selectivo, soltando la mano a las capas más débiles de la industria. Como veremos, es recién con el paso de la gran burguesía industrial a la oposición que las posiciones del Gobierno comienzan a verse amenazadas. Aquello que no había podido lograr el “campo”, desplazar al Gobierno y cerrar por derecha la etapa bonapartista con la que se había intentado contener la crisis de 2001, comenzaba a ser una posibilidad cierta de la mano de los grandes industriales.

La primera disidencia de peso en el frente industrial se produjo hacia julio de 2009, cuando la Asociación Empresaria Argentina (AEA) sacudió el terreno con un documento crítico del rumbo seguido por el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Esta Asociación, ni era ni es muy conocida, pero es sumamente importante. La AEA surge en 2002, tras la fusión del Consejo Empresario Argentino (CEA) y la Fundación Invertir. En realidad es una continuidad del viejo Consejo Empresario, que tras el fracaso de la convertibilidad eligió reciclarse con nuevo nombre. El CEA fue una organización creada en 1967, en la que se nuclearon históricamente los capitales más concentrados del país. Un selecto grupo de no más de treinta empresarios, creado a imagen y semejanza del Business Council estadounidense, que digitó la política económica durante las dictaduras de Onganía y Videla, y tuvo una notable influencia sobre los Gobiernos de la etapa democrática, especialmente durante la década de 1990. Hacia 2009 nucleaba a algunos de los capitales más importantes de la Argentina: Arcor, Techint, Pescarmona, Clarín, Bagó, Aceitera General Deheza, Los Grobo, Fiat Argentina y el banco Santander Río. El grupo, entre 2002 y 2008, mantuvo un bajo perfil, sin críticas relevantes al Gobierno. En el conflicto de 2008 se limitaron a llamar al “diálogo” y solicitar una “pronta resolución del conflicto”, una neutralidad que, al no solidarizarse

con el “campo” ni sentar posición sobre la resolución 125, resultaba favorable al oficialismo (Clarín, 22/2/08).

Pero, tras la derrota electoral del Gobierno en junio de 2009, se decidieron a levantar cabeza con un documento crítico de la política oficial titulado “Movilizar las energías del sector privado”. Se trataba de un verdadero programa opositor, con el que sentaron las bases de lo que sería la crítica burguesa al modelo y con el que esperan acaudillar al resto de los empresarios contra el Gobierno. El texto presentaba doce “condiciones para el desarrollo económico y social”, que sin abandonar el tono moderado, cuestionaba al oficialismo. La Argentina debía reinsertarse en el sistema financiero internacional, bajar las retenciones al agro, contener la inflación, restablecer la confianza en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), preservar la libertad de precios (eliminando los controles oficiales), respetar la propiedad privada y brindar un marco institucional y legal “sólido y previsible”. La AEA llamaba a retomar el diálogo entre la dirigencia política y los empresarios, que se reconozca que estos últimos debían obtener una “rentabilidad” y que se establezca una presión impositiva “razonable y equitativa” (Asociación Empresaria Argentina: 2009; La Nación, 19/7/9). A su vez, denunciaba la presión oficial sobre los medios de comunicación, bregando por la libertad de prensa, en una denuncia explícita a la Ley de Medios promovida por el oficialismo. “Por esta razón, debe evitarse toda acción o medida que debilite económicamente a las empresas periodísticas independientes. La libertad de elegir entre la amplia oferta de medios periodísticos existente en la Argentina es potestad exclusiva de los ciudadanos, y no debe ser distorsionada por medio de regulaciones o medidas de Gobierno” (AEA, 2009).

De esta manera, el documento apuntaba a poner en cuestión la acentuación de los rasgos bonapartistas del Gobierno en un contexto de crisis, demandando seguridad jurídica, instituciones fuertes y previsibilidad. En tal sentido, el reclamo por las empresas del Grupo Techint nacionalizadas en la Venezuela de Hugo Chávez, que planteaba el documento, eran un tiro por elevación al Gobierno kirchnerista: se señalaba que, de no mediar un cambio de rumbo, Argentina iría por la senda de Venezuela.

En los meses siguientes la AEA levantó el perfil, de la mano de las apariciones mediáticas del presidente de la entidad, Jaime Campos, quien denunció la creciente intervención estatal en los mercados de la mano de las restricciones a las exportaciones agropecuarias, los controles de precios, las intervenciones en los directorios de grandes empresas⁴ y el control de las tarifas de servicios (La Nación, 29/5/9; 6/12/9). De esta manera, la AEA se presentaba como una oposición liberal frente a una creciente intervención estatal en distintos ámbitos. Detrás del liberalismo se ocultaba un posicionamiento en favor de un ajuste: no intervenir en un contexto de contracción de los ingresos por renta implicaría un ajuste de hecho, que barrería con los pequeños capitales que sobrevivían en el mercado interno merced a los altos niveles de protección.

4 Mediante los paquetes accionarios que estaban en manos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y fueron nacionalizados en el momento se reestatizó el sistema previsional.

La intervención de la AEA fue saludada por dirigentes políticos opositores del radicalismo, la Coalición Cívica y el PRO. O sea, por los mismos partidos que venían respaldando los reclamos de la burguesía agropecuaria y que, en 2015, formarían la Coalición Cambiemos, que llevó a Mauricio Macri a la presidencia de Argentina. Los dirigentes de AEA llegaron incluso a concertar una reunión con el presidente de la Corte Suprema, Ricardo Lorenzetti, que venía tomando distancia del Gobierno argentino. En la reunión reclamaron por el avance oficialista sobre los medios de comunicación y exigieron mayor previsibilidad para sus negocios. A esa reunión asistieron algunos de los representantes de los capitales que bregaban por una ruptura con el “modelo”: Paolo Rocca (Techint), Luis Pagani (Arcor), Héctor Magnetto (Clarín), Carlos Miguens (Grupo Sadesa) y Sebastián Bagó (Laboratorios Bagó). El pronunciamiento de la AEA también fue bien recibido por la dirigencia agropecuaria: la Mesa de Enlace concretó reuniones con la AEA y emitieron varios comunicados conjuntos que seguían los lineamientos trazados por la Asociación Empresaria. Su propuesta parecía sintetizar el programa de la oposición burguesa al kirchnerismo.

Sin embargo, la AEA no logró acercarse a la Unión Industrial, en la cual aún pesaba la posición de los pequeños capitales que se mantenían alineados con el kirchnerismo. La UIA se encontraba fracturada: mientras un puñado de grandes capitales bregaba por acercarse a la AEA (Techint, Arcor, Fiat y los agroindustriales nucleados en la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios [Copal]), los capitales más pequeños se resistían a romper con el Gobierno. Por esta razón, el intento de estructurar un frente empresario opositor terminó naufragando: tras reunirse con varios dirigentes empresarios de las cámaras agropecuarias, los bancos, la pequeña empresa y la Unión Industrial para consensuar un documento crítico del “modelo” con el auspicio de la Pastoral Social de la Iglesia Católica en 2010, la AEA salió con las manos vacías. Todo quedó en la nada por las desavenencias internas. No solo eso: la intervención gubernamental logró generar una crisis interna en la AEA. Tras la reunión con la Corte en 2010, el Gobierno presionó a los miembros de la AEA más necesitados del favor oficial. Así logró la desafiliación de las empresas de servicios que dependían de los subsidios oficiales (Trenes de Buenos Aires, Gas Natural BAN), aquellos que participaban de los mercados más intervenidos (Petrobras), los ligados a la obra pública (Loma Negra) o los que necesitaban de la intervención oficial para eludir la quiebra (Sancor). Estas presiones, y la recomposición económica que posibilitó la reelección de Cristina Kirchner con el 54 % de los votos, sirvieron para que AEA retomara el bajo perfil. Sin embargo, había sentado las bases para el futuro reagrupamiento opositor, delineando un programa de recambio político y estableciendo los contactos que luego serían retomados con la creación del Foro de Convergencia Empresarial en 2014 (La Nación, 29/7/9, 06/4/10, 17/6/12 y 24/4/13).

Como vimos, el desarrollo de la crisis económica generó una fractura dentro de la UIA, que se mantuvo latente hasta 2015. De un lado encontramos a los grandes capitales industriales (Techint, Fiat) y agroindustriales (Arcor, Aceitera General Deheza [AGD]), que intentaron poner en pie un frente empresario opositor por

intermedio de la AEA. Del otro, pequeños capitales industriales que intentaron mantener a la UIA alineada con el Gobierno. Esta fractura interna salió a la luz a comienzos de 2011, cuando la entidad industrial renovaba sus autoridades. A pesar de los cuestionamientos provenientes de la agroindustria, liderada por Daniel Funes de Rioja, representante de Copal, los industriales más débiles se impusieron y erigieron a Ignacio de Mendiguren (en ese entonces abiertamente kirchnerista) como presidente de la UIA. Así, la máxima conducción de la entidad se mantuvo alineada con el Gobierno, aunque la oposición antikirchnerista siguió operando. Durante 2012 la voz cantante la llevará Cristiano Ratazzi, directivo de Fiat y dirigente de la UIA, quien cuestionó en reiteradas oportunidades al secretario de Comercio, Guillermo Moreno, a quien responsabilizaba por la restricción de las importaciones que frenaba la actividad económica por el desabastecimiento de insumos. Entre los críticos se encontraban también los representantes de la agroindustria, como Miguel Acevedo de AGD o Adrián Kaufmann Brea, de Arcor, distanciados del Gobierno desde el conflicto agrario de 2008. A ellos se sumará Luis Betnaza, directivo de Techint, que en 2013 salió a cuestionar abiertamente el “manoseo del tipo de cambio”, en una referencia al cepo y al desdoblamiento cambiario. Para los exportadores como Techint no era negocio exportar con un dólar barato e importar insumos con uno caro. De Mendiguren, por su parte, minimizó la escalada del dólar en el mercado negro, que no afectaba tanto a quienes como él producían solo para el mercado interno y obtenían protección mediante una política que restringía las importaciones (La Nación, 3/7/11, 17/7/11, 2/2/2012, 29/3/2012, 2/5/2012 y 21/3/13; Página 12, 29/3/12; El Cronista, 22/6/12; La Capital, 26/6/12).

El conflicto entre ambas fracciones volvió a aflorar en 2013, cuando debía elegirse nuevamente al presidente de la UIA. En esa ocasión, los opositores bregaron por poner al frente de la Unión Industrial a un dirigente no alineado abiertamente con el Gobierno, pero fracasaron. El candidato era José Urtubey, presidente de Celulosa Argentina y hermano del gobernador salteño, Juan Manuel Urtubey, que aunque había llegado al poder de la mano del kirchnerismo, había comenzado a tomar distancia presentándose como una alternativa política respetuosa de las instituciones. El candidato no pasaría de ahí, ya que antes de la elección fue vetado tanto por De Mediguren como por funcionarios oficiales, que presionaron a los empresarios para bajar a Urtubey. Finalmente, el oficialismo logró su cometido y la UIA ungió como presidente a Héctor Méndez, empresario de la rama plástica de buena relación con Guillermo Moreno y, por intermedio de él, con el Gobierno kirchnerista.

Los opositores siguieron siendo minoría en la dirección de la UIA hasta 2015, cuando en una nueva elección lograron imponer como presidente al representante de Arcor, Adrián Kaufmann Brea, uno de los cabecillas de la oposición. Aunque la grieta no se había soldado, y los pequeños industriales alineados con el oficialismo mantenían su influencia en la UIA, la oposición al Gobierno argentino había alcanzado por primera vez la dirección de la principal organización industrial. Que muchos de los industriales otrora kirchneristas se habían volcado a la oposición

queda claro al observar cómo fue cambiando el discurso del presidente saliente de la UIA, Héctor Méndez. Quien dos años antes había asumido con la venia del Gobierno, poco antes de dejar su cargo declaraba: “Yo creo que el proyecto de Macri es uno y el de Scioli [el candidato oficialista] es otro. Macri es más preciso, más conciso. En cambio, Scioli es más voluntarista” (citado en Bona, 2016, p. 16). Poco antes, Méndez se alineaba con los industriales opositores al cuestionar la carga impositiva “altísima” y exigir “mejoras en la competitividad” por la vía de una devaluación. Aún así, el kirchnerismo mantenía su influencia en la UIA: su secretario, Juan Carlos Sacco, expresaba por las mismas fechas su resquemor ante una posible apertura importadora o una recesión si ganaba Macri. Según sus declaraciones, a Macri “le falta discurso industrialista [...] con la apertura del mercado volvemos a la década del ‘90” (Bona, 2016, p. 16).

Hacia 2015 el kirchnerismo, relegado de la conducción de la UIA, solo mantenía bajo su égida a una corporación industrial menor, la Confederación General Económica de la República Argentina (Cgera). Los grandes industriales daban así un paso decidido hacia un recambio político atrayendo a sectores oficialista. Seguían la senda marcada por el Foro de Convergencia Empresarial, constituido a comienzos de 2014 (La Nación, 21/3/13, 9/4/13 y 8/6/15; Página 12, 6/8/15 y 12/8/15).

5. La unidad opositora de la cúpula burguesa

Tras el fracaso de AEA en unificar tras de sí a la oposición burguesa al kirchnerismo, la tarea finalmente fue conseguida en enero de 2014 con la creación del Foro de Convergencia Empresarial (FCE). El Foro alineó al conjunto de la burguesía agropecuaria (la Mesa de Enlace, fundamentalmente por intermedio de los representantes de CRA y SRA), a los importadores de la Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA) y a las fracciones más concentradas de la burguesía (AEA, Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina [IDEA], Bolsa de Comercio). Es decir, a todos los “críticos” del modelo. Sin embargo, también logró arrimar elementos cercanos al kirchnerismo, como los bancos privados (Asociación de Bancos Argentinos [ABA] o la Cámara Argentina de la Mediana Empresa [CAME]), que aunque no se sumó hizo trascender su acuerdo con las propuestas. Incluso, por un momento, pareció que sumaba a la UIA, aunque debió conformarse con la adhesión, a título individual, de algunos de sus dirigentes, como Cristiano Rattazzi (Fiat) y Luis Betnaza (Techint). Tres importantes cámaras empresariales coquetearon con el Foro, aunque finalmente se quedaron afuera. La UIA, la Cámara de Comercio y la Cámara de la Construcción enviaron representantes a las reuniones de los empresarios opositores. Incluso, algunos de sus dirigentes aparecieron como firmantes de los dos primeros documentos suscriptos. Sin embargo, las tres entidades adjudicaron la participación a algunos de sus integrantes, que se habrían arrogado el derecho de firmar documentos a nombre del conjunto. Aún así, ninguna de ellas criticó la iniciativa unitaria y hasta reconocieron coincidencias.

El primer documento del Foro, difundido a fines de enero de 2014, proponía superar la fragmentación del campo empresarial y elaborar de conjunto una serie de propuestas programáticas que buscarían imponer tanto al oficialismo como a la oposición. Luego de salir al ruedo, los miembros del Foro comenzaron a mostrarse en actos públicos con cada uno de los candidatos, desde Marci (Pro) y Carrió (Coalición Cívica) hasta Binner (Partido Socialista) y Scioli (del oficialista Frente para la Victoria). Incluso mantuvieron reuniones con sindicalistas opositores, como Barrionuevo y Moyano.

Sus propuestas vieron la luz a fines de abril, en un segundo documento. Las “políticas de Estado” esbozadas en el segundo documento del Foro arrancaban con una serie de propuestas sobre el “aspecto institucional”. Allí condensaban las críticas que el arco opositor venía haciendo al kirchnerismo, desde la “independencia de jueces y fiscales” hasta la “libertad de prensa y el libre acceso a la información pública” (Foro de Convergencia Empresarial, 2014). También exigieron la independencia de los órganos de control y la “erradicación de la corrupción”. Es decir, una serie de propuestas “republicanas” que apuntaban a recortar el poder que, tras la crisis del 2001, se había concentrado en el Poder Ejecutivo. Un ataque a las bases políticas del régimen bonapartista.

Sin embargo, el núcleo de su programa lo encontramos en sus propuestas para la “dimensión económica”. Allí abogaban por bajar la inflación, pero fustigaban contra los controles de precios. A su vez, promovían el establecimiento de un “marco regulatorio” que permitiera “alentar las inversiones de infraestructura en energía, transporte y comunicaciones”. Es decir, liberar las tarifas. ¿Cómo se contiene la inflación si se liberan las tarifas y los precios? Con medidas “macro-económicas” para enfriar la economía. El Foro proponía bajar la “elevada presión tributaria” sobre las empresas, eliminar los “tipos de cambio diferenciales” y los “gravámenes distorsivos” (retenciones). Lo que suponía, como correlato, bajar los gastos estatales. Rubén Ferrero, dirigente de CRA, lo dijo sin tapujos: “La inflación es el correlato de un excesivo gasto público que se cubre con emisión monetaria” (La Nación, 16/5/14). Claudio Cesario (ABA) se pronunció en el mismo sentido: “La Argentina gasta, y gasta mucho [...] Desgraciadamente [...] los resultados no son buenos: gastamos más y el resultado no es mejor” (La Nación, 16/5/14).

Por esa razón, aunque en sus propuestas sociales proponían erradicar la pobreza, mejorar la educación y la salud, no promovían un aumento del gasto, sino todo lo contrario. La solución para erradicar la pobreza pasaría por incentivar la creación de “empleo formal”. Manuel Blanco (IDEA) aclaró que “la pobreza se combate con la creación de empleos genuinos, para lo cual debe haber inversión, y para eso deben existir las condiciones” (La Nación, 22/4/14). En una reformulación de “teoría del derrame”, la solución propuesta vendría de mejorar las condiciones para la acumulación de capital que, a la larga, darían como resultado más empleo. Por último, exigían garantizar “el abastecimiento fluido de nuestra producción” y la “integración al mundo”. Es decir, eliminar las restricciones a la importación y arreglar finalmente el problema de la deuda para acceder al crédito internacional. Por eso saludaron cada una de las iniciativas del Gobierno

kirchnerista en ese sentido: el acuerdo con la empresa española Repsol para pagar por la expropiación de la petrolera estatizada YPF, la recomposición de relaciones con el Club de París y la “voluntad negociadora” para llegar a un acuerdo por la deuda en manos de los “fondos buitres”. En suma, nos encontramos ante la vieja propuesta de salida por derecha del esquema bonapartista. El programa del ajuste. La constitución del Foro fue un intento de unificar a la burguesía argentina detrás de este programa, e imponerlo sino al Gobierno, al menos a sus potenciales sucesores.

Entre 2014 y 2015, el FCE coqueteó con todos los precandidatos opositores, aquellos que se postulaban como recambio al kirchnerismo. Desde Hermes Binner, Julio Cobos o Ernesto Sanz, hasta Sergio Massa, Mauricio Macri y José Manuel de la Sota. Cada uno de ellos, por medio de sus equipos económicos, fue tomando las propuestas del frente burgués opositor: liberación de tarifas y fin de los subsidios, reducción del gasto y de la emisión monetaria, devaluación y eliminación del cepo cambiario, fin de los controles de precios y, por último, contención de los reclamos sociales y salariales. Un ajuste más o menos gradual, que suelte la mano a los capitales menos eficientes y descargue sobre las espaldas obreras los costos de la crisis. De cara a las elecciones nacionales de 2015, aunque el FCE no se pronunció por ningún candidato, sí sentó posición a favor de la “institucionalización” del bonapartismo, con un documento en el que fustigó contra la “concentración del poder”, el intento de imponer un “pensamiento único” y exigió “transparencia”. También reclamó que se abandone la práctica de adjudicar los empleos públicos a “los militantes de la mayoría de turno”. En la presentación pública del documento, sus representantes exigieron un recorte del gasto público y denunciaron la “presión impositiva récord” a la que se recurría para financiarlo (La Nación, 8/6/15). De esta manera, las fracciones de la burguesía que pusieron en pie el FCE dejaban en claro que no votarían a ningún candidato que se postule como continuidad del kirchnerismo. En este sentido, que las propuestas económicas del candidato “oficialista”, Daniel Scioli, no difirieran en lo sustancial de las de los opositores representaba una enorme tranquilidad para la gran burguesía industrial que se había colocado a la cabeza de la lucha contra el “modelo”. El kirchnerismo no había logrado poner un pie un candidato que representara una clara continuidad del mismo.

Como se observa en esta reconstrucción, el recambio político producido en 2015 se asienta en una amplia alianza social que hunde sus raíces en el agro pampeano y las capas más concentradas de la burguesía industrial. Una alianza que se fue nutriendo de fracciones y capas de la clase dominante “descontentas” con el rumbo político y económico seguido por el kirchnerismo a partir de 2009. Una alianza que va más allá del agro, y que recién al sumar a sectores industriales comienza a cobrar un peso político significativo. El quiebre de la gran burguesía industrial con el kirchnerismo, que se insinúa en 2009 pero que recién hacia 2011 se concreta, es el factor que finalmente logra inclinar el fiel de la balanza en favor de la oposición.

6. Reflexiones finales

A lo largo de este artículo hemos intentado reconstruir el proceso de génesis de la alianza social que entre 2009 y 2015 se erigió como oposición y propuesta de recambio del personal político que ascendió al poder tras la crisis de 2001. La pata burguesa de esta alianza,⁵ como vimos, incluye tanto a la burguesía agropecuaria como a la gran burguesía industrial. Sin embargo, es esta última la que termina definiendo la situación y permite que la oposición se imponga finalmente en las elecciones presidenciales de 2015, de la mano de Mauricio Macri. La burguesía agropecuaria, aún en el momento de su mayor cohesión interna (2008-2009), que solo alcanzó excepcionalmente y con gran esfuerzo, apenas pudo poner un límite (efímero) al programa económico rival. La defensa de la renta diferencial de la tierra, principal aspiración del agro, no puede realizarse siquiera en el momento de esplendor político y mayor movilización de la burguesía agropecuaria. Esto es una muestra de la debilidad política del agro, que aunque opera como vanguardia de la alianza que en 2015 llevó a Mauricio Macri al poder, no constituye su principal componente.⁶ El corazón de la alianza macrista no es el agro, sino la gran burguesía industrial. Recién en el momento en que esta comienza a romper con el kirchnerismo, entre 2009 y 2011, la alianza opositora se transforma en una alternativa real de poder.

Esta fractura entre la gran burguesía industrial y el kirchnerismo es la que termina, a mediano plazo, sellando la suerte del régimen. Esa fractura es la expresión de la crisis y el agotamiento del “modelo” económico. Mientras, merced a los elevados precios de las mercancías agrarias en el mercado mundial, afluyen al país enormes masas de renta, el “modelo” se sostiene. Cuando la renta cae es necesario un doble movimiento, que el kirchnerismo no puede realizar sin romper con su base social: obtener una fuente de financiamiento alternativo (endeudamiento externo) y avanzar en un ajuste de las variables macroeconómicas a fin de restablecer la acumulación de capital. Eso, precisamente, es lo que propone la fracción de la clase dominante que entre 2009 y 2013 rompe con el kirchnerismo para pasar a las filas de la oposición. Fin del cepo cambiario, progresiva liberación de tarifas, fin del control de precios, eliminación progresiva del déficit fiscal, lo que supone una descarga del ajuste sobre la clase obrera y sobre las capas más débiles de la burguesía industrial, que reducida la protección del mercado interno terminarán barridas por la competencia. Un ajuste que difícilmente puede hacerse de una vez sin elevados costos sociales y políticos. Es aquí que el endeudamiento externo, otro de los reclamos de la alianza opositora, aparece como un elemento central de la receta: es lo que permitirá evitar el *shock* y “graduar” el ajuste. No otra cosa es el programa del macrismo, que se impuso en las elecciones presidenciales de 2015.

5 Aunque no ha sido objeto de análisis en el presente trabajo, es preciso indicar que esta alianza se nutre también de fracciones del proletariado.

6 Hemos abordado el problema de la debilidad política de la burguesía agropecuaria pampeana en Sanz Cerbino, G. (2014b). “Notas sobre la intervención política de la clase dominante en la Argentina, 1955-1976”. *Revista de Economía del Caribe*, n.º 14.

7. Referencias bibliográficas

- Antón, G., Cresto, J., Rebón, J., y Salgado, R. (2011). Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina. *Una década en movimiento*, n.º 19.
- Balsa, J. J. (2016). De la oligarquía a los agronegocios. *Maíz*, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, mayo.
- Barsky, O., y Dávila, M., (2008). *La rebelión del campo: historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Belloni, P., y Peinado, G. (2013). Inserción externa, capitales transnacionales e intercambio ecológicamente desigual en la América del Sur posneoliberal. *Sociedad y Economía*, (25), 15-38.
- Biglieri, P., y Perelló, G. (2007). *En el nombre del pueblo: la emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires: Universidad de San Martín.
- Bona, L. M. (2016). *Del kirchnerismo al macrismo: ¿nueva hegemonía y bloque en el poder?* IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- Castro García, C., Comelli, M., y Palmisano, T. (2010). Los usos del conflicto: la influencia de la Mesa de Enlace en el escenario electoral de 2009. En M. Teubal, *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates* (pp. 287-312). Buenos Aires: Antropofagia.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [Cifra] (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos*. Cifra.
- Coggiola, O. (2007). *Rojo amanecer*. Buenos Aires: Ediciones ryr.
- Gramsci, A. (2003). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Grimaldi, N. (2018a). Empresarios frente al chavismo. Un estudio de las corporaciones empresariales en Venezuela (2002-2008). *Americanía: Revista de Estudios Latinoamericanos*, (7), 199-227.
- _____. (2018b). *La disputa por la renta durante la primera década del siglo XXI en Argentina* (Tesis doctoral) Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de La Plata, La Plata.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- López, E. (2014). *Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo: un estudio sobre la Argentina post-neoliberal (2002-2011)* [en línea] (Tesis de posgrado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1018/te.1018.pdf>.
- Massetti, A. (2007). Piqueteros o la política como voluntad de representación. En Villanueva y Massetti (Comp.), *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy* (pp. 62-72). Argentina: Prometeo.
- Marx, K. (1985). El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. En K. Marx, *Trabajo asalariado y capital*. Barcelona: Planeta-De Agostini.
- Natanson, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de la nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Ortiz, S. (2008). *La construcción de consenso social en torno al Programa Agroindustrial de la oligarquía terrateniente (De abril a julio de 2008)*. En V Jornadas de Sociología de la UNLP 10, 11 y 12 de diciembre de 2008 La Plata, Argentina. Universidad Nacional de La Plata.
- Pucciarelli, A., y Castellani, A. (Coord.) (2017). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Rafart, G., Mases, E., Taranda, D., y Zambón, H. (2009). *El sector agropecuario. Evolución y conflictos recientes*. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue.
- Retamozo, M. (2011). Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina. *Polis* n° 10(28), 243-279.
- Sader, E. (Coord.) (2016). *Las vías abiertas de América Latina*. Caracas: Celag.
- Sanz Cerbino, G. (2014a). Antecedentes históricos de la unidad de las corporaciones agropecuarias pampeanas: la formación de la Comisión de Enlace y la disputa por la renta (1966-1973). *Mundo agrario*, 15(29).
- _____ (2014b). Notas sobre la intervención política de la clase dominante en la Argentina, 1955-1976. *Revista de Economía del Caribe*, n.º 14.
- Sartelli, E. (2008). Patronos en la ruta. *El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía*. Buenos Aires: Ediciones ryr.
- Segrera, F. L. (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: Clacso.
- Svampa, M. (2006). Las fronteras del gobierno de Kirchner. *Revista Crisis*, n.º 0, diciembre. Recuperado de <http://www.maristellavampa.net/archivos/period15.pdf>.
- Teubal, M., y Palmisano, T. (2011). El conflicto agrario: características y proyecciones. En N. Giarraca y M. Teubal, *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Varesi, G. (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. *Realidad Económica*, n.º 264, pp. 33-59.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Fuentes

- Asociación Empresaria Argentina [AEA] (2009). Movilizar las energías del sector privado. Recuperado de www.aeanet.net.
- Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa [Carbap] (2012). Comunicado n.º 1676, 5/9/2012. Recuperado de <http://www.carbap.org/Sitio/Prensa/ComunicadosListado.asp>.
- Clarín, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- El Cronista, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- Foro de Convergencia Empresarial [FCE] (2014). Bases para la formulación de políticas de Estado. Recuperado de <https://acde.org.ar/comunicado-del-foro-de-convergencia-empresarial/>.
- La Capital, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- La Nación, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- Página 12, periódico de circulación nacional, varias ediciones.

Límites normativos y estructurales a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos del buen vivir en Ecuador

Regulatory and Structural limits to the Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights or Good Living Rights in Ecuador

Jhoel Escudero Soliz¹

Decano del Centro de Derechos y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: jhoel.escudero@iaen.edu.ec

Recibido: 31-mayo-2019. Aceptado: 2-agosto-2019.

Resumen

Este artículo realiza un estudio sobre los logros del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) o derechos del buen vivir en contraste con sus límites estructurales y normativos que afectan su ejercicio y justiciabilidad. Estos problemas son la escases y pobreza, el costo de los DESC, la falta de efectividad de las políticas públicas, los obstáculos propios de un sistema jurídico basado en la propiedad privada y el incumplimiento de las sentencias que reconocen estos derechos. Para demostrar las dificultades del ejercicio de estos derechos se aplica la metodología deductiva a partir del estudio de tres casos relevantes que, por su gravedad, reflejan una relación con la desigualdad estructural. Entre 2008 y 2019, estos casos fueron resueltos por la Corte Constitucional de Ecuador y evidenciaron que las víctimas, a pesar de obtener sentencias favorables, no pudieron ejercer los derechos a la vivienda, a la salud y a la seguridad social, indispensables para lograr un mínimo de dignidad o alcanzar el buen vivir, en los términos previstos por la Constitución ecuatoriana.

¹ Expreso mi agradecimiento a los profesores Tomás Sánchez, Pamela Escudero y a Diana Velasco por la sistematización del caso del derecho a la seguridad social y la revisión del presente trabajo. Cabe indicar que las ideas centrales en las que se sustenta el presente artículo fueron presentadas durante el XIV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, realizado en la ciudad de Buenos Aires, del 21 al 31 de mayo de 2019.

Palabras clave: derechos económicos, sociales y culturales (DESC), buen vivir, políticas públicas, seguridad social, límites, justiciabilidad, sentencias, Corte Constitucional de Ecuador.

Abstract

This article conducts a study on the achievements perceived in the recognition of Economic, Social and Cultural Rights (ESCR) or good living rights and the limits that affect their exercise and justiciability. These problems are scarcity and poverty; the cost of ESCR; poor public policies effectiveness; the obstacles of a judicial system based on private property; and the noncompliance of rulings that recognize these rights. To highlight difficulties of exercising these rights, three relevant cases are analysed through a deductive methodology. The Constitutional Court of Ecuador, between 2008 and 2019, addressed these cases due to their seriousness. They reflect a correlation with structural inequality and show that the victims, albeit obtained a favourable ruling, they were not able to fully exercise their right to housing, health, and social welfare, which are essential to accomplish a minimum degree of dignity or good living, as is stated by the Ecuadorian Constitution.

Keywords: Economic, Social and Cultural Rights (ESCR); good living; social welfare; public policy; limits; justiciability, rulings, Constitutional Court of Ecuador.

1. Introducción

El debate sobre si deben o no ser justiciables los derechos socioeconómicos se da a partir de su reconocimiento internacional, ocurrido en el año de 1966, mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc). Las tesis que niegan esa posibilidad consideran que, si bien se trata de aspiraciones deseables para una sociedad equitativa, no deben considerarse como derechos justiciables, ya que no son derechos fundamentales. Desde esa perspectiva, estos derechos carecen de la efectividad con la que sí cuentan los derechos civiles y políticos, por ser fundamentales.

En esa línea de pensamiento, desde 1996 y hasta el nuevo milenio se fortalecieron las tesis que realizaban una diferenciación entre derechos civiles y sociales, considerando a los DESC no fundamentales e irrealizables por ser programáticos, costosos y que dependen de la voluntad política de los Estado. A finales de la década de 1990, las corrientes doctrinarias y la jurisprudencia internacional, como se evidenciará más adelante, plantearon respuestas para resolver la aparente distinción entre categorías de derechos, liberando a los DESC del espacio utópico al que habían sido condenados, lo que generó una renovada doctrina jurídica que justifica la efectividad de los DESC con la finalidad de proteger la dignidad de los seres humanos (Del Hierro, 2007).

En Ecuador, a partir de la Constitución de 2008 se configuraron los derechos del buen vivir, los que incluyen a los DESC, desde una perspectiva andina ligada a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos (Ávila, 2012). La finalidad de estos derechos consistía en el alcance de una vida digna basada en el ejercicio y goce de los derechos, mas no en la acumulación de bienes y capitales. Al efecto,

la Constitución reconoce el derecho a la igualdad material y garantiza el efectivo acceso a los derechos del buen vivir como medios para combatir la pobreza y pobreza extrema (Constitución de la República del Ecuador, art. 3, numerales 1 y 6). Para la materialización de los derechos socioeconómicos, la norma suprema prevé un diseño basado en los principios de igualdad y solidaridad, lo que implica una relación entre Estado, mercado y sociedad, fusionados en el diseño de una economía social y solidaria, que tiene por finalidad erradicar la pobreza y la pobreza extrema (Grijalva, 2012).

En relación con el marco teórico, desde las distintas perspectivas doctrinarias, se definirá el contenido e importancia de los DESC o derechos del buen vivir, elementos que permitirán construir los criterios para el análisis de los casos presentados. Mientras que, en relación con los límites, se revisará, desde una perspectiva general, la manera en la que la pobreza y el sistema normativo, centrados en la propiedad privada, afectan al ejercicio de los DESC. En este sentido, será importante conocer el rol de la justicia constitucional como garante en la materialización de los DESC.

Así, el objetivo del presente artículo consiste en identificar los límites estructurales y normativos que impiden el ejercicio y la justiciabilidad de los DESC o derechos del buen vivir o en Ecuador, mediante la siguiente inquietud: ¿En qué medida la jurisprudencia constitucional ha contribuido a superar los límites normativos y estructurales que impiden el ejercicio de los derechos sociales en Ecuador? En efecto, la justiciabilidad de los derechos sociales es un estándar que permite identificar desde lo jurídico si la política pública, la ley y la jurisprudencia presentan soluciones al problema de la desigualdad estructural que afecta a las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema.

Para dar respuesta a lo anterior, el presente artículo aborda el estudio de tres casos resueltos por la Corte Constitucional de Ecuador, lo que nos permite construir algunos criterios con enfoque crítico. Los tres casos de estudio que aquí se presentan, y que son representativos en materia de derecho a la vivienda, salud y seguridad social, fueron escogidos de entre el período de octubre de 2008 a mayo de 2019, tiempo en el cual la Corte Constitucional, en materia de revisión y de selección de procesos para el desarrollo de la jurisprudencia obligatoria, expidió tan solo 10 sentencias de un total de 17 436 casos remitidos por todas las judicaturas de todo el país al alto tribunal. Los datos de las tres sentencias escogidas se encuentran en el repositorio de la página web de la Corte Constitucional, la cual es de acceso público.

Los casos resueltos por el alto tribunal en materia de derechos sociales son escasos, por tal razón se acudió a otras garantías jurisdiccionales extraordinarias que reconoce la Corte Constitucional, como son la acción extraordinaria de protección y la acción de incumplimiento de sentencias, con el fin de ir más allá del resultado y justificar la relevancia del estudio a partir de la gravedad que implica el no acceso a los DESC. Asimismo, la caracterización de los derechos que se estudiarán (vivienda, salud y seguridad social) aseguran el objeto de la investigación relacionado con la escases o pobreza estructural.

En suma, el artículo cuestiona si la respuesta a la desigualdad estructural radica en la justiciabilidad de los derechos sociales o no, considerando los avances de la Constitución de 2008, y prevé un plan de desarrollo para su cumplimiento. La aplicabilidad de estos derechos tendrá éxito solo con un cambio que involucra el ejercicio de una sociedad solidaria entre el Estado y el mercado, aplicando como deber propio la transparencia, y cumpliendo con los fines sociales en el contexto de una economía social y solidaria. En efecto, delegar a los jueces la tarea de lograr la igualdad material mediante la justiciabilidad de derechos puede considerarse un avance, no así, libre de varios obstáculos que afectan a la efectividad de los derechos.

El presente estudio se enmarca en el debate sobre el pensamiento estratégico del Estado y las políticas públicas, permitiéndonos conocer la forma en la cual la escases y la aplicación de normas jurídicas centradas en la propiedad privada desplazan a los grupos sociales que se encuentran en situación de pobreza. Al reconocer los avances en materia de derechos sociales también se realiza un aporte desde el derecho constitucional y con la construcción de criterios que permitan el cumplimiento de los deberes del Estado, como son la erradicación de la pobreza y, en contrapartida, en la comprensión de la importancia del ejercicio de los derechos del buen vivir.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En un primer y segundo apartado se presentan los límites históricos al ejercicio de los DESC y los límites a los mismos desde la constitución económica. En lo posterior, se analizan los límites a los DESC desde la sede jurisdiccional para, a renglón seguido, remitirnos a los derechos del buen vivir en Ecuador, siendo estos el tercer y cuarto apartado. Luego de ello, nos remitimos a la justiciabilidad de los derechos sociales del buen vivir y al estudio de los tres casos sobre los derechos a la vivienda, salud y seguridad social. Finaliza este artículo con unas cortas conclusiones.

2. Límites históricos al ejercicio de los DESC

El disfrute de los DESC depende del cumplimiento de deberes estatales y ciudadanos y poseen varios límites, a saber: la voluntad del Estado, los costos económicos (Holmes y Sunstein, 2015), que los contribuyentes paguen sus impuestos y del desarrollo de políticas públicas o de sentencias judiciales para que puedan cumplirse (Abramovich y Courtis, 2003). Así, son varios obstáculos los que se interponen entre el reconocimiento y su cumplimiento. Al respecto, no cabe duda de que los DESC son un medio idóneo para lograr una vida digna.

Desde una perspectiva histórica, el camino hacia la igualdad material ha sido largo y complejo. El pueblo pobre a lo largo del tiempo, a pesar de los sacrificios que ha realizado en los procesos revolucionarios y de crisis, ha enfrentado constantes obstáculos que le han impedido gozar de una vida en condiciones de dignidad (Escudero, 2019). A inicios del Estado moderno, el triunfo de la Revolución francesa no habría sido posible sin la presencia de los campesinos en las áreas rurales y de los movimientos en masa en la ciudad. Estos grupos estaban compuestos por mujeres, peones y jornaleros, conocidos como *sans colottes*, de estrato

social bajo, que participaron de forma álgida en la revolución; su descontento llevó a que en 1792 se impongan con armas en las plazas públicas. Este grupo, en lo político, fue representado en el sector de la izquierda de la Asamblea General por Robespierre, Marat, Danton, Saint-Just y Carnot (Fernández, 1998, p. 33). Sin embargo, el proceso político instaurado de manera inmediata después del triunfo revolucionario afectó a los más pobres debido a la doble categorización de la ciudadanía, que Sieyes se encargó de proponerla ante las cortes generales para la aprobación de la Constitución geraldina en 1791, postergando la posibilidad de gozar de derechos mínimos para vivir en condiciones mínimas de dignidad al pueblo pobre. En dicha constitución,

[...] todos los franceses son ciudadanos, pero hay ciudadanos activos, con plenos derechos políticos —un 15 por ciento de la población francesa— y ciudadanos pasivos, con menor capacidad e intereses en la cosa pública. Este entramado institucional elitista se hallaba bien contemplado por las disposiciones como la Ley Chapellier [...] Y, resultaba altamente funcional a un orden económico que pretendía basarse en el carácter sagrado del derecho a la propiedad y de la libertad de industria (Pisarello, 2011, p. 77).

En Estados Unidos de América, la Constitución habría realizado algunas concesiones sobre la esclavitud, las mujeres y el pueblo pobre; no obstante, les dio la espalda a pesar de reconocer su existencia en el preámbulo: “Nosotros el pueblo de los Estados Unidos”. La revolución fue el resultado de la lucha conjunta dirigida por los padres fundadores y peleada por el pueblo. A pesar de aquello, los padres fundadores en la Constitución no estaban dispuestos a conceder la posibilidad de mejorar sus condiciones económicas; en su lugar, prevaleció la exigencia de pagar impuestos para ejercer su derecho al voto, no democratizar el uso de la moneda, evitar el reparto de la propiedad y eliminar las deudas injustas, como se demuestra en el diario diez de *El Federalista*. Al respecto, Bruce Ackerman señala que se trata de una apología vergonzosa del compromiso de la Constitución con la esclavitud, de la subordinación de las mujeres y otros grupos que no llegaron a convertirse en ciudadanos de pleno derecho del país en el que vivían (2015, p. 200). Debido a los temores de la élite gobernante, esto afectó a la naturaleza de la revolución como un medio para lograr la igualdad.

En América Latina, la independencia planteó la libertad de las colonias que se encontraban sometidas al pago de impuestos de los indios y la implacable extracción de oro y plata por parte del reino de España, la exigencia del cambio en la cuestión social que cuestionó la forma excluyente y miserable en la que vivía el pueblo pobre. Se lograría la independencia por medio de las batallas liberadas por Simón Bolívar y José Martí, apoyados por criollos y la masa del pueblo, saliendo del absolutismo en 1821 con la Constitución de Cúcuta, que priorizó los criterios de propiedad, ilustración y residencia como condiciones para elegir y ser elegido, así como el peso de la religión y la propiedad que buscaba instituir un Estado con sesgos teocráticos y excluyentes (Sosa, 2009, p. 85).

Sin embargo, alcanzar la independencia no fue fácil. Al inicio de esta, el Ejército español contaba con buen apoyo popular. Ante dicha realidad, Bolívar y los líderes de la independencia debían convencer a las masas para luchar por la libertad y la autodeterminación. Así, en el Río de la Plata, Artigas anunció un programa radical de reparto de la tierra, hecho que no se concretó en toda América Latina. Mientras que José Tomás Boves, en Venezuela, declaró libres a los esclavos y desposeídos, lideró junto con Pablo Morillo las masas rurales insubordinadas, analfabetas y sin formación militar contra la Colonia. Este sería el golpe más fuerte contra el Ejército español. Estas masas, compuestas por negros, pardos y peones o jornaleros, formaron lo que se conoció como “la legión infernal” y combatieron con terror contra sus enemigos, a fin de lograr una redención social y desmoralizar a los patriotas venezolanos (Decreto de la guerra a muerte, 1813). Aspectos que marcaron el rumbo de independencia en toda América. Para Bolívar, esta lucha fue una lucha de clases: “Era la furia de los pobres contra los ricos e incluso contra los blancos. ¡Eso fue una guerra de clases! Eso lo entendió Bolívar, llorando. Reflexionó y logró incorporar al ejército libertador a las masas de pobres, de pardos, de esclavos, con quienes derrotó al imperio español en toda América” (Fundación Konrad Adenauer, 2012, p. 46)

Luego de la lucha por la independencia vino la exclusión. Las Constituciones de América reconocieron la igualdad formal y la ciudadanía, señalando de forma expresa que los indios, peones y jornales no serán ciudadanos, manteniendo a estos grupos en la pobreza durante todo el siglo XIX y, después, se les sometió a condiciones de pobreza al impedir su acceso a condiciones laborales dignas, mediante la precarización del trabajo durante los siglos XX y XXI (Escudero, 2019).

Las estructuras sociales y la desigualdad serían parte del inicio del Estado moderno. Al inicio de la década de 1920 el Estado de derecho cambia al Estado social de derecho, salto cualitativo presente en las Constituciones de Querétaro en México y Weimar en Alemania, las cuales reconocen los derechos sociales como un avance para que los seres humanos sean tratados de acuerdo con su dignidad, lo que implica la materialización tanto de los derechos civiles y políticos como los DESC (Manili, 2016, p. 30), mediante prestaciones estatales y de garantías jurisdiccionales para su eficaz cumplimiento (Gaviria, 2007, p. 7).

Al respecto, resulta demasiado sencillo pensar que si se otorgan recursos económicos y se realizan políticas públicas, estos derechos se cumplen y, en el caso de que estos mecanismos fallen, las sentencias judiciales resolverían el problema que impide del ejercicio de los DESC. Se trata de una inferencia errada, ya que el problema no son las sentencias, las políticas públicas o los recursos económicos, sino la desigualdad estructural, la pobreza y la miseria en la que vive gran parte de la sociedad.

Las prestaciones estatales no serán suficientes para resolver el problema. Tan pronto se reconocen los costos reales en salud, educación, vivienda, acceso al agua, seguridad social, entre otros derechos, se comprueba que las instituciones públicas están quebradas en lo económico. Así, a cuenta gotas se procuran de recursos económicos para atender estos derechos. Mientras que las políticas

públicas, en lugar de facilitar el acceso a los DESC, imponen una cantidad de requisitos inútiles que terminan encareciendo los costos de los derechos y negando su ejercicio, al punto de requerir intervención judicial.

Sin el apoyo de la sociedad en el cumplimiento del principio de solidaridad, del rol del mercado en su función social y del papel del Estado en la solución de los conflictos estructurales, todos en conjunto para generar igualdad material y alcanzar una vida digna sin distinción de origen, etnia, color, orientación sexual o condición socio económica, no es posible la materialización de los DESC. En consecuencia, la efectividad de los DESC no depende de manera exclusiva del dinero con el que cuente el Estado o de la capacidad que tengan los jueces de aceptar las garantías constitucionales, sino de la consecución de todos los elementos antes analizados en su conjunto.

3. Los límites a los DESC desde la constitución económica

Desde la perspectiva de la constitución económica, para Richard Posner (2013) y Juan Sola (2009), los DESC son costosos y no le corresponde al Estado participar de su materialización, son los propios ciudadanos quienes deben procurarse estos derechos en función de su capacidad y libertad. Asimismo, en el momento en que se revisa el problema de la pobreza, la consideran como una falla del mercado que permite la desigualdad estructural como un elemento natural a la sociedad (Sola, 2009, p. 23). Así, el ser humano, al no procurarse por sus propios medios sus derechos, no puede lograr una vida digna, causando que los fines del Estado social sean una utopía inalcanzable. Desde un punto de vista del análisis económico del derecho, conforme con Posner, si el Estado reconoce un derecho es preferible que lo cumpla, pues su vulneración o desconocimiento siempre es más costoso (Posner, 2013, p. 978).

El criterio económico como un límite al ejercicio de los DESC se expresa en la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Maher Vs. Wade*, fallo que fue dictado tiempo después de la sentencia de *Rode Vs. Wade*, mediante la cual protegió el derecho al aborto. La peticionaria, a causa de sus escasos recursos económicos, solicitó que el Gobierno cubra los costos de su aborto. La respuesta de la Corte fue que una indigente no entra en desventaja para ejercitar este derecho, ya que no es problema del Gobierno la falta de recursos en los que se encuentra inmersa, pues el Estado no es responsable de su situación. En definitiva, la Corte expuso a la peticionaria a indignantes e intolerables restricciones económicas para el ejercicio de este derecho (Holmes & Sunstein, 2015, p. 55).

En contraste, Charles Beard señaló que si se interpreta la constitución económica solo a favor de la propiedad y libertad, jamás se resolverá el problema de la pobreza (2001, p. 13). Si bien, el derecho a la propiedad es central para la defensa de la dignidad individual, se ha reconocido como un imperativo categórico de aplicación *prima facie* para protegerla ante cualquier situación, como bien se puede justificar de su condición de derecho fundamental. Mientras que los DESC cuentan con un desesperante dispositivo “esperen”, son derechos de finalidad o teleológicos que dependen de muchos factores institucionales y económicos

para ejercerlos. Así las cosas, el error del reconocimiento de los derechos sociales es esperar que el Estado, el mercado, la sociedad o el juez resuelvan sin ninguna articulación un problema estructural. En esa perspectiva, los comportamientos estancos de cada poder tienen como efecto el arrojar al pueblo pobre al automatismo del mercado para ser destrozado por el capital (Rebota, 2010, p. 343).

En ese escenario, las políticas públicas y las asignaciones prioritarias con criterios de acciones afirmativas son medidas que debe realizar el Estado. Asimismo, un mercado debe funcionar con objetivos sociales; más allá de generar empleo y pagar impuestos, tiene que comprometerse con la redistribución como objetivo básico del Estado social (Rawls, 2002, p. 77), mediante la reinversión, innovación, tecnología y equidad (Häberle, 2003, p. 224).

Desde un punto de vista jurídico, sobre el carácter fundamental y la exigibilidad judicial de los DESC, se presentan tesis contrapuestas: de un lado, se considera que los derechos socioeconómicos son fundamentales y justiciables, mientras que, de otro lado, se rechaza esta postura porque se afirma que estos derechos no son justiciables debido a que se trata de programas políticos. Esta última posición es defendida por autores como Rabossi (1993, p. 45), Sola (2009, p. 25) o Peces Barba (1993, p. 326), quienes sostienen que los DESC, por su naturaleza conceptual y práctica, no son fundamentales ni justiciables, requieren de voluntad política para su realización, son derechos costosos, no poseen un carácter universal y de cierta forma no son eficaces contra el Estado, todo lo contrario a los derechos civiles y políticos, de carácter universal, absolutos y que no implican costos para el Estado por ser prerrogativas negativas; por tanto, los derechos de libertad, al estar en la órbita individual, son derechos *prima facie* o exigibles de forma directa.

Desde otra perspectiva, autores como Curtis y Abramovich (2003), Bazán (2005), Liborio del Hierro (2007), Holmes y Sunstein (2015) consideran que las diferencias entre DESC y derechos civiles y políticos son aparentes, no soportan un análisis profundo, ya que las distinciones llegan a disolverse, pues afirman que los DESC son fundamentales y justiciables, por tanto exigibles contra el Estado.

Sobre el carácter no universal de los derechos sociales, es claro que están reconocidos en las cartas universales y regionales de derechos, con el afán de ser disfrutados por todos los seres humanos, no solo de quienes cuentan con trabajo o seguridad social, que por cierto son millones de personas; bajo ese argumento carecería de universalidad el derecho humano de propiedad, ya que no todos tienen la fortuna de acceder a ella. Sobre la eficacia, se asegura que la dependencia de instrumentos políticos e institucionales de los DESC no permite considerarlos como derechos eficaces. No obstante, esto no constituye una distinción ya que los derechos civiles de propiedad, vida o participación requieren de instrumentos institucionales y leyes que los protejan para su ejercicio y satisfacción, tanto o más que los DESC. Por ejemplo, la propiedad requiere que el Estado garantice los títulos de propiedad, su registro y seguridad jurídica, mediante notarios, registradores y jueces, quienes representan gran parte de la institucionalidad del sector justicia.

Sobre el carácter costoso de los DESC, a diferencia de los derechos civiles, que son asumidos por sus titulares, se considera que tanto los derechos sociales como los civiles son costos para el Estado, como se señaló con anterioridad en el ejemplo de la protección de la propiedad. Del mismo modo que los costos que genera la seguridad social o el derecho a la educación, en los dos escenarios se requiere de coberturas estatales generadas a partir de tributos. Por último, sobre el carácter programático y la excusa para su no justiciabilidad, desde la perspectiva constitucional no cabe la ruptura de la igual consideración de derechos bajo la distinción de derechos efectivos y programáticos, pues todos los derechos deben ser oponibles desde lo judicial mediante las garantías jurisdiccionales. Lo cual significa que tanto una libertad como un derecho social sean exigibles frente a una vulneración (Del Hierro, 2007, p. 261).

En efecto, al ser un problema complejo el ejercicio de los derechos sociales, se debe tener claro que los derechos buscan que todos vivan de forma digna y solo funcionan comprendiendo la integralidad del rol de todos los actores sociales, estatales y de mercado. Es claro que hasta que la articulación no se concrete, estos derechos no se cumplirán, por eso es que el juez, como primer mandato de justiciabilidad, debe intervenir para integrar las relaciones de poder y dar soluciones que se enmarquen dentro de los principios de solidaridad, bien común y buen vivir, en el contexto del Estado social (Fundación Konrad Adenauer, 2009, p. 470).

4. Los límites a los DESC desde la sede jurisdiccional

Ahora que el pueblo pobre ha esperado tanto sin que sus DESC se concreten, veamos si la respuesta para lograr una vida con dignidad está en manos de los jueces. La palabra “justiciabilidad” podría significar la solución al problema del goce de los derechos sociales; sin embargo, en el momento en que el juez asume la carga de la desigualdad estructural en sus hombros, no resuelta por la sociedad, el mercado o el Estado —mediante la aplicación de garantías jurisdiccionales como la acción de protección, el amparo o la tutela—, caerá en cuenta de que estos instrumentos son débiles e insuficientes para enfrentar a la pobreza basada en carencia y necesidad, hecho que es peor que la muerte (Arendt, 2014, p. 35).

A escala mundial, en 2008 la crisis humanitaria demostró que la pobreza mata. Más de 25 000 personas —sobre todo niños— mueren de hambre y desnutridos cada día (Feyder, 2017, p. 11). De 7300 millones de personas que viven en el planeta, más de 1000 millones de seres humanos no alcanzan a vivir con un mínimo de dignidad. Desde luego, el hambre y la desnutrición no son problemas derivados de la producción insuficiente, sino que son un asunto de pobreza, de justicia y distribución (Feyder, 2017, p. 11).

En esa línea, la desigualdad estructural pone de manifiesto la concentración de la riqueza en manos del 1 % y, más aún, del 0,1 % más rico. Por ejemplo, “en 2010, dos años después de la crisis, el 1 % de los estadounidenses captó el 93 % de los suplementos de ingreso; ¡deducidos los impuestos, el 20 % más rico recibió tanto como el 80 % restante!” (Dubet, 2019, p. 20). Estas inequidades económicas del

ingreso afectan de forma sistémica a la vivienda, la salud, la educación, etc. El escandaloso 1 % de la población devalúa la magnitud de las desigualdades; sin embargo, suele estar encubierto por el mérito y la calificación de capacidades, aspecto identificado por Max Weber como la ética protestante (1991, p. 25), e implica el reconocimiento del mérito y debe ser recompensado por el mercado y la sociedad en la cual se vive. En términos de Dubet, la pobreza permite culpar a las víctimas de su situación, señalando que los desempleados abusan de derechos sociales, los migrantes malversan las prestaciones sociales, los DESC son caros, entre otros. En suma, critica el hecho de que se apunte a las víctimas de la desigualdad estructural mediante la justificación de que ellos merecen y son responsables de su suerte y no son verdaderas víctimas (2019, p. 37).

Ante este panorama, en el cual el mercado, el Estado y la sociedad no han sido eficientes, las garantías judiciales descargan el problema en los jueces, quienes, mediante sus sentencias, buscan volver efectivos los DESC; sin embargo, ante la magnitud del problema que representa la desigualdad estructural, es usual la falta de cumplimiento de las decisiones por parte del Estado (Lanford *et al*, 2017, p. 100), comportamiento que nutre el escepticismo del ejercicio de los DESC (Arango, 2014). En definitiva, las sentencias que favorecen los DESC no resuelven el hecho social de vivir bajo el dictado de la violencia causada por la necesidad y el hambre (Arendt, 2014, p. 35).

Más allá de los problemas estructurales, existen límites propios de la jurisdicción, con algunos avances desarrollados en la jurisprudencia de derechos humanos y lo constitucional, que por lo general se pueden resumir así: 1) los DESC son derechos definidos sin claridad, es por ello que los jueces deben definir en qué consiste la gravedad de una enfermedad, el padecer hambre, el no contar con un trabajo digno u otra situación; se trata de lagunas jurídicas que no las ha tratado el legislador y no siempre son cubiertas por el juez; 2) el cumplimiento de estos derechos depende de la existencia de políticas públicas, la revisión de esas políticas no resuelve el problema estructural sino de la administración del Gobierno de turno (Alto Comisionado de Naciones Unidas y Derechos Humanos [ACNUDH], 2009); 3) las sentencias judiciales que garantizan los DESC encuentran límites económicos, de voluntad política, de tiempo y de trámites burocráticos para lograr su cumplimiento (Lanford, Rodríguez y Rossi, 2017, p. 16); y, 4) los viejos entramados normativos y complejos métodos jurídicos de interpretación del derecho centrado en la propiedad privada, lo que no contribuye al desarrollo de los DESC.

En contraste, el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en aplicación del artículo 26 del Pacto de San José, ha reconocido varias obligaciones que los Estados han incumplido en relación con los DESC. Así, en el caso *Cinco Pensionistas contra Perú*, determinó que estos derechos son de naturaleza individual y colectiva, su cumplimiento se mide de forma progresiva, teniendo presente el imperativo de equidad social, no limitándose a un individuo o grupo, sino a una situación general (Corte IDH, *Cinco Pensionistas c. Perú*, 2003).

En esa línea, la Observación General N.º 18 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, sobre el trabajo y seguridad social, expresó que las personas tienen derecho a que no se les prive de manera injusta del empleo. Es decir que los trabajadores tienen el derecho de impedir el despido improcedente. La Corte IDH, con relación al derecho a la salud, ha determinado que este se ejerce en relación con otros derechos como la alimentación, así ocurrió en el caso *Comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay* (2005), en el colectivo la salud se garantiza con la alimentación y el acceso al agua limpia, medios necesarios para lograr una existencia digna.²

En relación con el derecho a la vivienda asociado al derecho de propiedad (lo que no siempre es una relación adecuada porque afecta a quienes no posean propiedad), la Corte IDH ha manifestado que el derecho a la vivienda es susceptible de ser protegido mediante el derecho a la propiedad (Comité del PIDESC, 1991); sin embargo, no toda propiedad es una vivienda en sentido estricto (Caso *Ticona Estrada y Otros c. Bolivia*, 2008).³ Con relación a la dimensión protegible, esta gira en torno al acceso a la vivienda, alcanzar un nivel de vida adecuada y a no ser discriminado por este aspecto (Consejo Económico y Social, 2010).

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de México, en la sentencia de amparo directo en revisión 1399/2013, determinó que “[las personas mayores] debido a [su] vulnerabilidad merecen una especial protección, lo cual incluso se ve robustecido por el hecho de que los instrumentos internacionales y los regímenes jurídicos modernos han venido marcando una línea [para su] protección, con el objeto de procurarles mejores condiciones en el entramado social”, así hizo referencia a fallos del Sistema Interamericano (Corte IDH, *Poblete Vilches c. Chile*).

La Corte Constitucional de Colombia, institución que más aportes ha realizado en materia de DESC, mediante ejercicios hermenéuticos creativos, de forma especial activistas e innovadores, por iniciativa propia ha conocido miles de

2 La Corte IDH, en el caso reconoce el derecho a la propiedad colectiva de la comunidad indígena Yakye Axa, conformada por más de 300 personas. A finales del siglo XIX, grandes extensiones de tierra del Chaco paraguayo fueron vendidas. En esa misma época, y como consecuencia de la adquisición de estas tierras por parte de empresarios británicos, comenzaron a instalarse varias misiones de la iglesia anglicana en la zona. Asimismo, se levantaron algunas estancias ganaderas de la zona. Los indígenas que habitaban estas tierras fueron empleados en dichas estancias. En 1986, los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa se trasladaron a otra extensión de tierra debido a las graves condiciones de vida que tenían en las estancias ganaderas, lo que causó responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de la comunidad, lo cual generó numerosas afectaciones a sus miembros.

3 La corte IDH resolvió sobre la desaparición del señor Ticona Estrada y determinó la responsabilidad internacional del Estado boliviano en el caso. En relación con las condiciones de los familiares de las víctimas y el derecho a la vivienda, la Corte expresó: Además, el Estado expresó a la Corte su voluntad de construir una casa de habitación para los padres de Renato Ticona. En ese sentido, informó que el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda certificó que resarcirá a dichas personas con una vivienda en el Departamento de la Cruz o en la ciudad de El Alto de la Paz [111]. La Comisión ni el representante objetaron la referida propuesta. Al respecto, la Corte estimó que este deberá construir dicha vivienda de manera adecuada [112], para lo cual asumirá todos los gastos relacionados con su construcción, y deberá ser realizada de común acuerdo con los padres de la víctima. En razón de lo anterior, este Tribunal hace notar que el valor de la referida vivienda se tendrá en cuenta como parte de la compensación por daño inmaterial a favor de Honoria Estrada de Ticona y César Ticona Olivares. Asimismo, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para realizar la construcción, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

acciones constitucionales individuales (tutelas) sobre violaciones de DESC, y ha dictado sentencias colectivas que contienen requerimientos estructurales de largo plazo que las autoridades deben atender (Rodríguez, 2017, p. 99). Al declarar esas situaciones como un “estado de cosas inconstitucional”, la Corte ha iniciado procesos participativos, que duran varios años, para supervisar sus sentencias sobre los derechos de los prisioneros en instalaciones carcelarias sobrepobladas (Sentencia T-153/1998), sobre pacientes que solicitan tratamientos y medicamentos en un sistema de salud disfuncional (Sentencia T-160/2008).

En toda la región, los ejemplos del reconocimiento de los DESC constituye un avance importante en materia de derechos y dignidad, sea vía constitucional o mediante el desarrollo de la jurisprudencia local o internacional. En este sentido, se han dado pasos sólidos para la justiciabilidad de estos derechos que buscan que las personas vivan con un mínimo de dignidad, considerada una obligación de medio y de comportamiento que tienen los Estados para lograr que cada vez menos personas vivan en la miseria o la pobreza.

5. Los derechos del buen vivir en Ecuador

El amplio reconocimiento de los derechos sociales es una de las características de la Constitución de Ecuador de 2008. Se trata de una reivindicación histórica del Estado con los pueblos, nacionalidades, grupos de atención prioritaria, personas en situación de vulnerabilidad, la naturaleza y es un compromiso constitucional (Gargarella, 2008, p. 11) para combatir la pobreza estructural (Constitución de la República del Ecuador, arts. 1, 3 y 13). Así, el buen vivir es una dimensión intercultural del reconocimiento de derechos equivalentes a los DESC, incluyendo el acceso al agua, la alimentación, a la ciudad y los derechos de la naturaleza; en un contexto en el cual los derechos tienen una relación directa con el modelo de desarrollo que reconoce la Constitución de Ecuador (Ávila, 2012, p. 100).

Las principales diferencias con los DESC son dos: 1) los DESC no cuentan con un programa constitucional de desarrollo para combatir la desigualdad estructural en términos de equidad; y, 2) la ausencia de la perspectiva intercultural para la comprensión y desarrollo de los derechos depende de la voluntad de las mayorías. Ahora bien, ¿en qué medida el buen vivir resuelve el problema estructural de la pobreza? El principio del buen vivir depende del desarrollo de una economía social y solidaria, del ejercicio de derechos, de la participación equilibrada e interrelacional de la sociedad, el Estado y el mercado para resolver los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad (Palacios, 2008, p. 41).

La economía social y solidaria (ESS) reconoce al ser humano como principio y fin del sistema, va más allá del valor de uso y de cambio, se mide en términos de ejercicios de derechos para lograr una vida digna en reconocimiento de la interculturalidad y los derechos de la naturaleza (Grijalva, 2012, p. 46). Se trata de un cambio de cultura, o de hacer del cumplimiento de la Constitución una cultura (Häberle, 2003, p. 230); más allá de la norma suprema hay mucho por desarrollar frente a los retos del Estado de derechos y justicia social en términos de los derechos del buen vivir (Constitución de la República del Ecuador, arts. 340-415).

Todo reconocimiento de derechos es un avance, sin embargo, pueden estar sujetos a límites que impiden su ejercicio. Los derechos del buen vivir dependen del principio de solidaridad y del cumplimiento de las responsabilidades del Estado y del mercado, en la medida en que el rol de la sociedad exige cambios culturales que permitan el paso de una sociedad individualista a una solidaria. Los problemas y límites que afectan el ejercicio de derechos someten a las personas a procesos desesperantes, dependencias de tiempo, recursos económicos, políticas públicas fallidas y sentencias judiciales incumplidas. Además, los jueces deben lidiar con problemas jurídicos complejos, ya que deben reconocer los derechos del buen vivir en el contexto de un ordenamiento jurídico basado en el derecho civil romano, individualista, monocultural y dependiente de la propiedad privada.

Ahora bien, una vez que se han identificado las bondades y tensiones de los derechos del buen vivir, frente al sistema legal ecuatoriano caduco y poco sensible a las condiciones sociales de la desigualdad estructural como las que se contiene en la protección de la propiedad contenida en el código civil, es hora de analizar la justiciabilidad de estos derechos.

6. Justiciabilidad de los derechos sociales del buen vivir en Ecuador

En Ecuador, los límites para el ejercicio de los derechos del buen vivir en grupos afectados por la pobreza y la miseria se caracterizan por la falta de recursos fiscales para el desarrollo de políticas públicas efectivas, alto grado de corrupción que afecta al ejercicio de derechos (Centro de Estudios Latinoamericanos, 2018),⁴ un mercado primario basado de modo exclusivo en la utilidad del capital, empresas privadas que ante la presión impositiva tributaria sacan sus recursos fuera del país y buscan la forma de evadir el pago de impuestos. En definitiva, se trata de una pequeña economía de casino plagada de actos de corrupción pública y privada,⁵ que impiden el cumplimiento de los derechos del buen vivir.

Respecto a la “justiciabilidad”, la Constitución de la República del Ecuador reconoce todos los derechos como aplicables de forma directa por toda autoridad pública y asegura que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los mismos. En ese sentido, no existen excusas como la falta de una ley o la voluntad política para dejar de aplicarlos, lo que les torna directa e exigibles de forma inmediata en caso de vulneración. En relación con el poder judicial, está orientado por los principios de independencia y autonomía, asegurando el buen funcionamiento de la administración de justicia. Si una persona, grupo o colectivo es vulnerado uno o varios derechos constitucionales, cuenta con garantías jurisdiccionales como la acción de protección, que es un mecanismo rápido, directo, de conocimiento y reparación integral, que busca la realización de la justicia sin

4 Centro de Estudios Latinoamericanos, “Indicador de corrupción de Ecuador se ubicó en 72 de 100 puntos”, (2018). El indicador señala un alto nivel de corrupción y debilidad extrema en política anticorrupción.

5 Ante el no pago de intereses de impuestos se condonó las deudas de las empresas privadas y del sistema financiero en un valor total de 4000 mil millones de dólares mediante Ley. Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (Ecuador: Suplemento de Registro Oficial N.º 309, de 21 de agosto de 2018), artículos 1-24.

que se la sacrifique por meras formalidades. En esas condiciones parecería que los derechos del buen vivir tendrían un campo fértil para su desarrollo y protección.

A diferencia de lo señalado, la falta de independencia judicial y el control disciplinario realizado a los jueces por parte del Consejo de la Judicatura de Ecuador, entre 2008 a 2018, según el informe de Luis Pásara (2014), que estudió 12 casos relevantes y del *Informe de la Mesa por la Verdad y la Justicia*, que hace referencia a 297 casos, demuestran una frágil independencia judicial, en la que la regla general consistía en rechazar las demandas presentadas contra el Estado, no existiendo la posibilidad de que los jueces que conozcan casos de derechos sociales y puedan protegerlos.

Debido a las condiciones antes citadas, los jueces de instancia protegían de forma muy limitada los derechos del buen vivir (Storini y Navas, 2012, p. 35), siempre ligados a la propiedad o el derecho al trabajo. Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) cuenta con un sistema de selección de casos para el desarrollo de los derechos mediante la jurisprudencia constitucional obligatoria, mecanismos que no fueron desarrollados en su máximo potencial. En diez años se dictaron dos sentencias de jurisprudencia obligatoria, las que no desarrollan los derechos del buen vivir.⁶

La mayor cantidad de sentencias obligatorias para el sistema de justicia en calidad de jurisprudencia se dictó vía acción extraordinaria de protección (AEP), con un total de 27 fallos. La AEP se creó en la Constitución de 2008 como un medio para identificar la vulneración de derechos causadas por los jueces, sea en el proceso judicial o en la sentencia definitiva. Sin embargo, con la AEP se desarrollaron derechos sociales que nos permitirán a continuación analizar los límites a la justiciabilidad de los DESC-derechos del buen vivir.

6.1. El derecho a la vivienda

En el caso del derecho a la vivienda se presentan tres límites claros: la escases de recursos por parte de la solicitante, la oportunidad de la protección en relación con el tiempo y la imposición del ordenamiento jurídico viejo —sin propiedad no hay vivienda—, afectando la protección autónoma del derecho a vivir con un mínimo de dignidad. En suma, el tratamiento del caso en el sistema de justicia ecuatoriano no propició una tutela efectiva frente al estado de necesidad y pobreza de la solicitante.

En el análisis de los casos concretos relacionados con pobreza extrema es pertinente revisar el caso de María Mercedes Zumba Morocho, quien esperó por sus derechos sociales hasta morir y no pudo gozar de la materialización del derecho a la vivienda. Cuando inició sus reclamos para lograr una vivienda digna, María tenía 80 años de edad, vivía junto a sus nietas de 12 y 8 años de edad, quienes

6 Corte Constitucional del Ecuador. De 30 casos considerados como jurisprudencia, 2 corresponden al proceso de selección: 1) Sentencia n.º 001-10PJO, caso Indulac (nombramiento de presidente de la empresa); 2) Sentencia n.º 001-14-PJO (*habeas data* para personas jurídicas). Mientras que las demás 27 sentencias corresponden a acciones extraordinarias y consultas de normas. Sentencias: 102-13-SEP-CC (extraordinaria interpretó el art. 42 LOGJCC sobre admisibilidad de la acción de protección), sentencia n.º 175-14-SEP-CC (derecho a la jubilación).

habían quedado en orfandad. En relación con la situación de pobreza en la que vivían María y sus nietas, el Ministerio de Vivienda reconoció que: [...] vivía en una situación por demás deplorable, en una vivienda en [...] riesgo [y] prácticamente inhabitable [...] vivían a la intemperie estando en riesgo su vida, su integridad física y su salud (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, informe de Solicitud de Bono se desprende del proceso de Acción de Extraordinaria de Protección n.º 344-16-SEP-CC).

Ante este hecho desesperante, María Mercedes realizó una solicitud de bono para mejorar las condiciones de su casa ante el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (en adelante Miduvi), pedido que fue negado porque si bien la casa constaba a su nombre, la escritura era de derechos y acciones, y por no estar saneada no podía acceder al bono. Ante la negativa de su petición, en abril de 2010 presentó una acción constitucional de protección por medio de la cual solicitó el acceso al bono. La petición fue aceptada por el juez de primera instancia, decisión que fue apelada por el Miduvi ante la Corte Provincial del Cañar, instancia que revocó el fallo y negó el derecho de la señora Zumba, bajo el argumento de que es obligación de la solicitante tener saneados los terrenos para acceder al bono, como lo exige el Reglamento de Acceso al Bono de Vivienda expedido mediante Registro Oficial n.º 422 de 2008, hecho que no cumplió la recurrente. A lo que la sentencia añade la siguiente reflexión, considerando que, si bien, el Estado de derechos y justicia es garantista de los derechos, frente al derecho a la vivienda se encuentra el derecho de seguridad jurídica que exige el cumplimiento de reglas anteriores y claras, las cuales no se habrían cumplido. De esta manera, la Corte Provincial impidió que mediante sentencia una familia pobre pueda acceder a mejorar su vivienda.

Tiempo después, María Mercedes presentó una acción extraordinaria de protección por las vulneraciones de derechos cometidos por la Corte Provincial del Cañar. Seis años después, la CCE, mediante Sentencia n.º 344-16-SEP-CC, reconociendo la violación de derechos en la sentencia y del derecho a la vivienda por parte del Miduvi, ordenó la reparación integral, junto con la atención prioritaria a personas de escasos recursos y de la tercera edad, así como las disculpas públicas; sin embargo, la solicitante ya había fallecido al momento de la sentencia. Como dice el fallo:

Se concluye que el fallecimiento de la señora María Mercedes Zumba Morocho, legitimada activa de la causa, no es causal para que se declare la terminación de la acción extraordinaria de protección propuesta, por lo que, este Organismo tiene la obligación de pronunciarse, mediante sentencia, respecto a las vulneraciones alegadas en la respectiva demanda (CCE, Sentencia n.º 344-16SEP-CC).

Este caso demuestra cómo los límites jurídicos afectaron el ejercicio del derecho a la vivienda, a saber: el viejo ordenamiento jurídico basado en la propiedad privada solo garantiza el derecho a la vivienda a los propietarios (Posner, 2013, p. 983), la lentitud de los procesos judiciales y la expedición de la sentencia después de la muerte de la accionante, hechos que evidenciaron que los derechos del buen vivir no fueron efectivos.

6.2. Derecho a la salud

En materia de derechos sociales, uno de los límites más desesperantes para quienes obtienen sentencias favorables es su incumplimiento, problema que enfrentan las cortes o tribunales constitucionales progresistas, sea por la cantidad de sentencias que emiten o por la ausencia de voluntad de los órganos estatales para dotar de recursos económicos al ejercicio de derechos (Dugard, 2015).

Oswaldo Asanza y otros peticionarios demandaron al Ministerio de Salud del Ecuador, en diciembre del 2010, a nombre de sus hijos y otros niños que sufren de síndrome de Larón o enanismo. Los peticionarios presentaron una acción de protección para acceder a los medicamentos para su tratamiento bajo el argumento de necesidad de dotarles de una vida digna, libre de discriminación, así como, de urgencia, debido a que el efecto de la medicina es efectiva si se suministra entre los 3 y 6 años de edad (edad púber). Se solicitó el acceso al medicamento Somatomedina IGF-I, disponible solo en marca Incrlx de la empresa Pisen, de Francia. Como consecuencia de la demanda, el Tribunal Supremo de Garantías Penales de Pichincha aceptó la acción de protección y dispuso: a) conformar una comisión médica para investigar el referido síndrome; b) presentar los lineamientos técnicos para el tratamiento del síndrome de Larón; y, c) que el Ministerio de Salud gestione, de forma expedita y efectiva y, en un plazo razonable, otorgue el apoyo médico para el tratamiento de la población ecuatoriana.

Respecto al primer mandato de la sentencia, se cumplió de forma tardía. En el mes de marzo de 2011 se presentó el informe de la comisión médica sobre el síndrome de Larón. Con relación al segundo parámetro, el protocolo de tratamiento a cargo del Ministerio de Salud no solo que fue entregado de forma tardía sino que no cumplió con los protocolos exigidos por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senescyt). Tiempo después, el Ministerio, en lugar de aplicar los protocolos para el tratamiento de la enfermedad, obstaculizó de forma manifiesta el tratamiento y el acceso a los medicamentos.

En 2014, ante la Corte Constitucional del Ecuador se presentó una acción de incumplimiento de sentencia, que resolvió en 2016 mediante fallo n.º 074-16-SIS-CC, señalando que el Ministerio de Salud incumplió y violó el derecho a la salud. En este sentido, la Corte citó jurisprudencia actualizada a los estándares del derecho a la salud, en consonancia con lo establecido por la Corte IDH como los casos *González Lluy*⁷ y *Suárez Peralta contra Ecuador*⁸ y la sentencia n.º T 418-11 de la Corte Constitucional de Colombia, estableciendo el deber que tienen los

7 La Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por la afectación a la vida digna e integridad personal de Talía González Lluy (TGGL), como consecuencia del contagio con VIH tras una transfusión de sangre que se le realizó el 22 de junio de 1998, cuando tenía tres años de edad. La sangre que se utilizó para la transfusión provino del Banco de Sangre de la Cruz Roja del Azuay, sin que, es el supuesto, el Estado hubiera cumplido de forma adecuada el deber de garantía, de modo específico, su rol de supervisión y fiscalización frente a entidades privadas que prestan servicios de salud. Asimismo, el Estado declaró la prescripción de los procesos judiciales y no cumplió con estándares mínimos de debida diligencia para ofrecer un recurso efectivo a la niña TGGL y sus familiares.

8 La Corte IDH encontró responsabilidad internacional en Ecuador por el daño sufrido por las víctimas en un establecimiento de salud privado y su falta de diligencia al momento de sancionar.

Estados de asegurar la garantía del derecho a la salud para lograr una vida digna. En relación con el caso, la Corte señaló:

Resulta claro entonces la obligación del Estado en lo referente al derecho que les asiste a las niñas y niños con “Síndrome de Laron” de ejecutar todo el conjunto de prestaciones o acciones positivas y/o negativas, de manera progresiva, que garantice su ejercicio efectivo (CCE, Sentencia n.º 074-16-SIS-CC).

Para las medidas de reparación integral de la sentencia, entre otras la Corte dispuso:

Que el representante del Ministerio de Salud Pública, [...] inicie de forma inmediata los trámites correspondientes para que INCRELEX obtenga el respectivo registro sanitario. El registro sanitario correspondiente deberá ser ejecutado dentro del término máximo de 60 días.

Que el representante del Ministerio de Finanzas asigne los recursos económicos correspondientes al Ministerio de Salud Pública, para efectos de la adquisición continua del medicamento INCRELEX [...] (CCE, Sentencia n.º 074-16-SIS-CC).

La citada decisión no se cumplió, incluso hasta el presente (2019), los peticionarios ya no serían beneficiarios del tratamiento porque pasaron la edad de 3 a 6 años, tiempo en el que surte efecto la medicina. Así lo confirma la providencia del 10 de abril de 2018 de seguimiento de la sentencia n.º 074. Sobre todo no se ha cumplido que el Ministerio de Salud Pública implemente un programa de atención psicológica, a escala nacional, para las niñas, niños y adolescentes afectados con el síndrome de Laron y para sus familiares cercanos; y, que el Ministerio de Finanzas asigne los recursos económicos correspondientes al Ministerio de Salud Pública, para efectos de la adquisición continua del medicamento Increlex, lo cual no se cumplió.

La pérdida de autoridad de la CCE es la consecuencia más grave del incumplimiento de sentencias, como ha ocurrido en el presente caso. El hecho de que no puedan obligar a las autoridades públicas es un mensaje que determinará la conducta de estas en casos futuros. La sanción, como lo prevé el artículo 86 de la Constitución, debe aplicarse, es decir, la destitución de los funcionarios públicos que incumplen sentencias constitucionales, lo cual sería el único remedio en lugar de darle largas al asunto.

6.3. Derecho a la seguridad social

El alcance del derecho a la seguridad social es la universalidad, la interdependencia con el derecho al trabajo, la igualdad, la salud y la jubilación; constituye además la centralidad de los derechos del buen vivir. Conforme el artículo 34 de la Constitución del Ecuador, comprende un conjunto de prestaciones, a saber: a) es una forma de protección ante las contingencias que afectan a los obreros y trabajadores, así como a su familia, b) es una responsabilidad estatal y jurídica, protegible a nivel constitucional y c) es una forma de organización que se encamina a garantizar los derechos mediante los aportes de los trabajadores con apoyo

estatal y del sector privado (Corte Constitucional del Ecuador [CCE] y Secretaría Técnica, 2018, p. 56).

Desde lo institucional, el derecho a la seguridad social se concreta mediante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Sociales (IESS), encargado de brindar atención médica, acceso a medicamentos y una pensión jubilar digna. Respecto a los avances de este derecho, se ha previsto que los hijos menores de 18 años y los familiares del afiliado puedan acceder a la cobertura de salud y medicina. En este sentido, es necesario revisar si se cumplen las condiciones del derecho en los casos concretos. El peticionario de la acción de protección (identificado por la sentencia como NN), quien está a cargo de su nieto de siete años y que padece de retardo mental y epilepsia, precisó que el IESS atendió a su familiar por 6 ocasiones, sin embargo, cuando fue derivado al especialista, se le negó el acceso a la salud (CCE, Sentencia n.º 380-17-SEP-CC).

La negativa del tratamiento médico se fundó en el artículo 102 de la Ley de Seguridad Social, que dispone: “[...] alcance de la protección [...] al afiliado, su cónyuge o conviviente con derecho, y sus hijos menores hasta los dieciocho (18) años de edad”, según la cual el niño-nieto no se encuentra dentro de los sujetos de protección de la seguridad social, haciendo caso omiso al principio de universalidad y a la protección de todos los miembros de la familia que proclama este derecho. Por su parte, la ley no es extensiva a los nietos bajo custodia legal de los abuelos.

Al respecto, el 31 de agosto de 2016, el Tribunal de Garantías Penales del Azuay dictó sentencia en relación con la acción de protección presentada, declarando con lugar la demanda, por existir vulneración al derecho de igualdad y los derechos de los niños. En consecuencia, ordenó al IESS que brinde el tratamiento y atención médica mientras el niño se encuentre en custodia del afiliado. En contraste, el 5 de septiembre de 2016, el representante del IESS presentó un recurso dando lugar a la sentencia expedida por el Tribunal de Garantías Penales del Azuay, que resolvió:

[...] revocar la sentencia emitida por el Tribunal Aquo; en consecuencia, se declara sin lugar la acción de protección [...]. Así, la autoridad jurisdiccional consideró que el permitir el acceso del niño a la seguridad social implicaría “crear el caos y la inseguridad jurídica” (Corte Provincial del Azuay, AP n.º 01904-2016-00020).

Al limitarse el derecho a la seguridad social vía sentencia judicial de la acción de protección, el 16 de septiembre de 2016 se intentó la demanda de acción extraordinaria de protección. La Corte Constitucional, mediante sentencia n.º 380-17-SEP-CC, resolvió que la decisión antes mencionada vulnera el derecho a la motivación y que afectó el derecho a la seguridad social, por lo que para resolver el problema moduló el contenido de la ley, de la siguiente forma: el artículo 102 de la Ley de Seguridad Social deberá agregar al texto de la norma que “los dependientes hasta los dieciocho años de edad declarados por autoridad competente en casos de custodios familiar, acogimiento familiar o nombramiento de tutor”. Lo cual obligó al IESS a que brinde el servicio de salud al nieto del recurrente hasta

los 18 años de edad. Este caso demuestra que sí es posible concretar la justiciabilidad de los DESC, por lo cual se debe remover los obstáculos basados en normas jurídicas restrictivas y de esta manera constituir un mecanismo de transformación del derecho para lograr una vida digna, que es el fin último del buen vivir.

7. Conclusiones

Los DESC son un avance en el reconocimiento de derechos y amplían la forma de comprender la dignidad. Por su parte, los derechos del buen vivir, que incluyen a los DESC, poseen una articulación única con un sistema de economía social y solidaria, así como cuentan con un plan de desarrollo para su consecución. Cabe precisar que reconocimiento no es lo mismo que goce de derechos, sobre todo para las poblaciones de escasos recursos, quienes tienen mayores barreras para lograr su acceso y deben enfrentar obstáculos y límites, por lo que requieren mucho más que la justiciabilidad para lograr su ejercicio.

El estudio de casos relevantes basados en los derechos a la vivienda, salud y seguridad social demostró que, a más de los límites generales que afectan el cumplimiento de derechos —como la escases de recursos, la ausencia de políticas públicas efectivas, la corrupción generalizada y la falta de voluntad política—, se suman nuevos obstáculos de índole judicial, tales como la falta de independencia judicial, incumplimiento de sentencias y una maquinaria normativa demoleadora basada en la propiedad privada, que disuelve como sal en el agua la posibilidad de protección de los DESC o derechos del buen vivir.

Las víctimas de violaciones de derechos sociales sufren de forma constante la desigualdad estructural o la pobreza, producto de la mala distribución de la riqueza, por lo que tienen un sentimiento de indefensión y violencia que los abandona al dictado del hambre, la necesidad y la desesperación. Estos grupos, como se ha demostrado en el estudio de casos, han esperado por el goce de sus derechos hasta la muerte, han sentido que sus derechos son una burla mediante sentencias que no se cumplen, sin embargo, tienen la esperanza de volverlos efectivos algún día, no por fuerza de una sentencia judicial progresista, sino por la fuerza de la razón humana.

La justiciabilidad de los DESC, resuelta de modo tardío, caso por caso, no es el mecanismo más idóneo para resolver la desigualdad estructural pero es un mecanismo que permite evidenciar que, tal como se encuentran previstas ciertas normas y políticas públicas, merman la dignidad de las personas y van en contra-sentido de alcanzar el buen vivir. En el ámbito de creación del derecho, a la Corte le correspondería no solo alcanzar el reconocimiento de un derecho que se arguye ausente en la vida de una persona, sino desarrollar el contenido sustancial de la dignidad de las personas para alcanzar el buen vivir.

8. Referencias bibliográficas

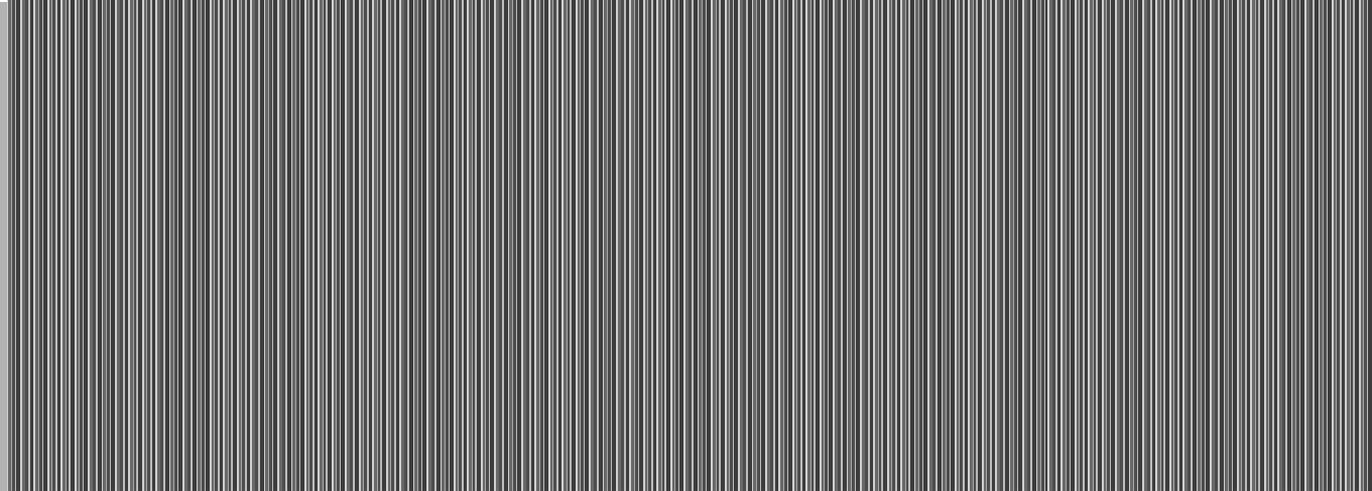
- Ackerman, B. (2015). *Nosotros, el pueblo I*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Arango, R. (2014). Justiciaabilidad de los derechos sociales fundamentales en Colombia: aporte a un *Ius Constitutionale Commune* en Latino América. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3063/4.pdf>.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas y Derechos Humanos [ACNUDH] (2009). Informe, la discriminación es la causa principal de muchos de los problemas más apremiantes en materia de derechos humanos. Ningún país es inmune a este flagelo. Recuperado el 29/8/2019 de <https://www.ohchr.org/SP/ABOUTUS/Pages/HumanRightsDay2009.aspx>.
- Arendt, H. (2014). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- Ávila, R. (2012). *Los derechos y sus garantías*. Quito: CCE/CEDDC.
- Abramovich, V., y Courtis, C. (2003). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales de aplicación ante los tribunales locales. Recuperado de <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>.
- Beard, Ch. (2001). *An economic interpretation of the Constitution of The United States*. Gilgandra, New South Wales: Macmillan.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (2018). Informe. Indicador de corrupción de Ecuador. Recuperado el 29/8/2019 de <https://www.cesla.com/informe-de-corrupcion-en-ecuador.php>.
- Consejo Económico Social [Celsa] (2010). El derecho a una vivienda adecuada. *Folleto Informativo 21-Rev. 1*, 2-65.
- Bolívar, S. (1813). Decreto de la guerra a muerte (Trujillo, 1813). Recuperado el 20/10/2017 de <https://rodrigomorenog.files.wordpress.com/2012/01/bolc3ad-var-decreto-guerra-a-muerte-1813.pdf>.
- Del Hierro, L. (2007). Los derechos económicos-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy. *Revista Doza, Cuadernos de Filosofía del Derecho* (30-2007), 249-271.
- Dubet, F. (2019). *Solidaridad. ¿Por qué preferimos la desigualdad?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Dugard, J. (2015). Los tribunales y la pobreza estructural en Sudáfrica: ¿Hasta qué punto el Tribunal Constitucional expandió el acceso a los pobres y las medidas judiciales para ellos? En Bonilla, D. (Ed.), *Constitucionalismo del Sur* (pp. 305-361). Bogotá: Siglo del Hombre.
- Escudero, J. (2019). Las crisis económicas y la exclusión social como la odisea del constitucionalismo ecuatoriano: estudio de la desigualdad de los jornaleros. En Storini, C., *Refundación del Constitucionalismo Social*. Quito: Corporación Editora Nacional/UASB-Sede Ecuador.
- Fernández, A. (1998). *Historia del mundo contemporáneo*. Madrid: Vicens Vives.
- Feyder, J. (2017). *El hambre mata*. Barcelona: Icaria/Antrazyt.

- Fundación Konrad Adenauer (2009). *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. Ciudad de México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gargarella, R. (2008). Prólogo. En Ávila, R, Grijalva A, y Martínez R. *Desafíos constitucionales: la Constitución del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humano/Tribunal Constitucional de Ecuador.
- Gaviria, C. (2007). El Estado social de derecho y la presión política por el cambio. *Foro Revista de Derecho*, N.º 7 (I semestre): 5-14.
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador/ Centro de Difusión del Derecho Constitucional.
- Hamilton, A. Jay, J., y Madison, J. (2006). *El Federalista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Häberle, P. (2003). *El Estado constitucional*. Lima: PUCE-Perú.
- Heller, H. (2010). *Teoría del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Holmes, S., y Sunstein, C. (2015). *El costo de los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Kohan, N. (2013). Bolívar, la guerra social y el pueblo de armas. *Revista Cuadernos Marte*, año 4, julio-diciembre, 1-46. Recuperado el 20/8/2019 de Dialnet-BolivarLaGuerraSocialYEIPuebloEnArmas-6114263.pdf.
- Lanford M., Rodríguez C., y Rossi, J. (Ed). (2017). *La lucha por los derechos sociales*. Bogotá: De Justicia.
- Manili, P. (2016). *Constitucionalismo social*. Buenos Aires: Astrea.
- Mesa por la Verdad y la Justicia Perseguidos Políticos Nunca Más. (2019). *Informe final sobre independencia judicial*. Quito: Vocalía Tercera del Consejo de la Judicatura en Transición.
- Palacios, F. (2008). Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinsvorsorge al Suman Kawsay. En Ávila, R., Grijalva, A., y Martínez, R. (Ed.), *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerios de Justicia y Derechos Humanos.
- Pásara, L. (2014). *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Bogotá: De-justicia/DPLF/Instituto de Defensa Legal.
- Peces Barba, G. (1993). *Derecho y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pisarello, G. (2011). *Un largo termidor*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional/Cedec.
- Posner, R. (2013). *El análisis económico del derecho*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Rabossi, E. (1993). Los derechos humanos básicos y los errores de la concepción canónica. *Revista de IIDH*, vol. 18, 45-73.
- Rebota, S. (2010). *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia: Pobreza, redistribución e injusticia social*. Madrid: CEPC.
- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad una reformulación*. Barcelona: Paidós.

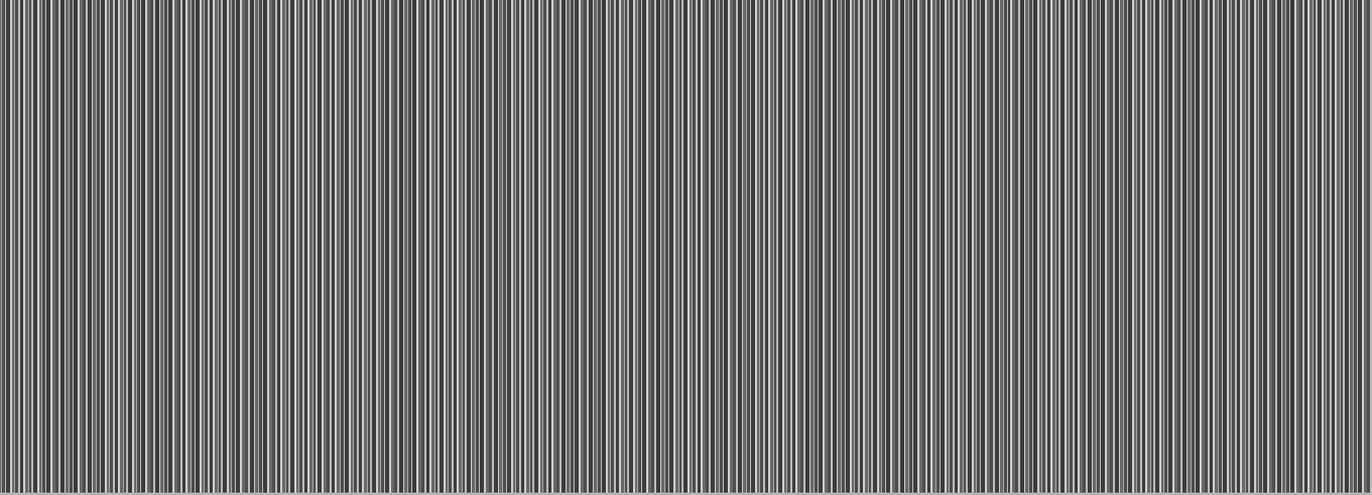
- Sola, J. (2009). *Tratado de derecho constitucional*. Buenos Aires: La Ley.
- Sosa, G. (2009). Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta. *Anuario Colombiano de historia social y de la cultura*, vol. 36, N.º 1, 55-88.
- Stake, R. (2007). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Storini, C., y Marco N. (2012). *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador/Centro de Difusión del Derecho Constitucional.
- Secretaría Técnica del Corte Constitucional (2016). *Desarrollo jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Webber, M. (1991). *La ética protestante y la ética del capitalismo*. Puebla: Premia.

Referencias jurídicas

- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Tesis 1.ª CXXXIV/2016, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia N.º T 418/11.
- _____, sentencia N.º T057/15.
- Corte Constitucional del Ecuador, providencia, 2018.
- _____, sentencia N.º 001-10-PJO.
- _____, sentencia N.º 001-14-PJO.
- _____, sentencia N.º 175-14-SEP-CC.
- _____, sentencia N.º 074-16-SIS-CC
- _____, sentencia N.º 344-16-SEP-CC.
- _____, sentencia N.º 380-17-SEP-CC.
- _____, sentencias: 102-13-SEP-CC.
- Corte IDH, Caso Ticona Estrada y Otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C N.º 191.
- _____, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C N.º 125.
- _____, Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018, Serie C N.º 349.
- _____, Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú. Sentencia, 2003.
- _____, Caso González Lluy y otros Vs. Ecuador. Sentencia, 2015.
- Corte Provincial del Azuay-Ecuador, AP N.º 01904-2016-00020.



Coyuntura



Lesiones con armas de fuego: sobrevivir a las balas en Ecuador¹

Firearm Injuries: Surviving Gun Violence in Ecuador

Carla M. Álvarez Velasco

Docente investigadora y miembro del Grupo de Investigación Comunicación, Comunidad y Cambio Social en la Universidad Estatal de Milagro, Ecuador
Correo electrónico: calvarezv2@unemi.edu.ec

Gualdemar Jiménez Pontón

Docente investigador en el Centro de Seguridad y Defensa en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador
Correo electrónico: gualdemar.jimenez@iaen.edu.ec

Recibido: 3-mayo-2019. Aceptado: 25-julio-2019.

Resumen

Este artículo expone el rostro de la violencia armada no letal en Ecuador. Su objetivo es mostrar la dinámica de la violencia armada, para visibilizar sus impactos y adoptar políticas que permitan reducirla, dar atención a sus víctimas y promover una cultura de paz. Utiliza la perspectiva teórica de la violencia directa y estructural, formulada por Johan Galtung, y emplea una metodología cualitativa que recurre a la entrevista como principal herramienta para obtener información sobre las causas y consecuencias de la violencia armada. Este artículo analiza el contenido de las entrevistas realizadas a un conjunto de sobrevivientes de ataques violentos en Quito y Guayaquil. Los resultados muestran que en el país, al igual que en el resto del mundo, las personas pobres son las más afectadas por la violencia armada no letal y que, generalmente, las víctimas tienen un acceso restringido a atención médica, psicológica, a seguridad social y, sobre todo, a la justicia. Al final del trabajo se enuncian algunas medidas que pueden reducir los impactos de este tipo de violencia y se subraya la necesidad de futuras investigaciones sobre dicha realidad para poder transformarla.

Palabras clave: sobrevivientes, armas de fuego, violencia armada, derechos, atención médica, seguridad social, reparación y justicia, Ecuador.

1 El desarrollo de este proyecto fue financiado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), mediante los Fondos Concursables de Investigación del año 2018.

Abstract

This article discusses non-lethal armed violence in Ecuador. Its main objective is to show the dynamics of armed violence to make visible its impacts and to encourage the adoption of policies to reduce it. This paper also throws a light on the victims' needs and the importance of promoting a culture of peace. This work uses Johan Galtung's theoretical perspective of direct and structural violence. This approach employs a qualitative methodology that uses the interview as the main tool to gather information on the causes and consequences of this specific kind of violence. This article analyses the results of interviews held with people living in Quito and Guayaquil. The cases show that in the country, as in the rest of the world, poor people are the most affected by non-lethal armed violence. It also shows that victims have restricted access to medical, psychological, security care, and justice. Finally, this paper highlights the importance of adopting measures that could reduce the impact of armed violence and conducting further research on this reality to transform it.

Keywords: survivors, firearms, gun violence, human rights, medical care, social security, reparation and justice, Ecuador.

1. Introducción

La violencia armada es más mortal que otros tipos de violencia, debido a que las armas de fuego generalmente producen lesiones más mortíferas que otras armas; además, porque estos dispositivos casi siempre reducen al mínimo la posibilidad de que una víctima escape o de que terceras personas intercedan para protegerla. En el mundo, cientos de miles de personas mueren cada año a causa de un disparo (238 804 víctimas); incluso se estima que la mitad de todos los homicidios ocurridos en el mundo fueron ocasionados por un arma de fuego (United Nations Office on Drug and Crime [UNODC], 2019, p. 19). Año tras año, “la violencia armada cobra vidas, socava la estabilidad de los Estados y las comunidades, y pone en peligro la consecución de un desarrollo humano sostenible” (Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2015, p. 1).

La violencia armada afecta mayoritariamente a Estados que evidencian altos niveles de inequidad en el ingreso, incapacidad para satisfacer necesidades básicas, debilidad institucional y sistemas judiciales precarios. Además, este tipo de violencia ocurre en escenarios lejanos a los de una guerra, pero cercanos al crimen organizado y al delito. En el año 2017, los países del continente americano (incluye Estados Unidos y Canadá), registraron el 37 % del total de homicidios intencionales ocurridos en el mundo (173 000), aunque solo suman el 13 % de la población mundial. En otras palabras, siendo América el tercer continente más poblado del planeta (solo después de Asia y África), tiene el mayor número de homicidios a escala global. A esto se suma que al menos las dos terceras partes de esta violencia se cometió con armas de fuego (UNODC, 2013, p. 19).

Estas cifras muestran que el continente americano, además de ser el más violento del mundo, es el lugar en el cual las armas de fuego son utilizadas para

matar a la mayor cantidad de gente. Sin embargo, esto no es un fenómeno nuevo. La Oficina de las Naciones Unidas para el Crimen y el Delito (2013) ha registrado que América es un continente con niveles superiores de violencia en relación con la media global desde 1955, con una tendencia sostenida al alza. Esta realidad ha impulsado el estudio de la violencia letal y de la violencia armada en el continente.

Sin embargo, no todo tipo de violencia es letal. Incluso las armas de fuego, que son altamente mortíferas, en muchas ocasiones hieren pero no llegan a matar. Si bien no existe información exacta sobre las lesiones no letales con armas de fuego, se estima que en el mundo entre 2 y 7 millones de personas podrían vivir con las consecuencias de las heridas causadas por las balas, en contextos ajenos a los conflictos armados (Alvazzi del Frate y De Martino, 2013, p. 3). Pese a que existen importantes diferencias entre regiones, el fenómeno de la violencia armada no letal no ha sido objeto de estudio en casi ningún lugar del mundo. No obstante, sin información detallada sobre los patrones y las dinámicas de la violencia no letal, es imposible entender sus causas y consecuencias, o diseñar estrategias efectivas orientadas a su prevención y reducción.

Los pocos estudios que se han realizado sobre la violencia armada no letal muestran que este tipo específico de violencia tiene mayores impactos en aquellos países que se caracterizan por ser “ricos en armas pero pobres en recursos” (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2001, p. 2). En otras palabras, la violencia armada no letal tiende a generar una mayor conmoción en los países cuya sociedad civil tiene a su disponibilidad pocos y precarios servicios sociales (salud, educación, justicia, entre otros), pero abundantes armas de fuego. En estos Estados, los sobrevivientes a una herida de bala generalmente enfrentan obstáculos para acceder a una adecuada y oportuna atención médica, ya sea por falta de infraestructura hospitalaria pública o por falta de recursos económicos para afrontar los costos de un tratamiento privado, lo cual aumenta los riesgos de muerte o incapacidad; una ayuda estatal para conservar o conseguir un empleo después de la agresión; justicia y reparación por violencia sufrida, debido a la debilidad institucional. Por tanto, no es descabellado suponer que los costos económicos y sociales asociados al tratamiento y atención a los sobrevivientes a una bala, en algunos casos, puede incluso superar los costos de la misma muerte.

¿Qué es lo que ocurre en Ecuador? Al igual que en otros lugares del mundo, los impactos de la violencia armada no letal no han sido adecuadamente registrados y documentados. Para ser más precisos, en este país se desconoce el número de sobrevivientes a una bala. En consecuencia, dicha problemática social es invisible ante el conjunto de la sociedad y ante los ojos de los tomadores de decisiones, lo cual impide la adopción de políticas de salud, trabajo, justicia, seguridad ciudadana, entre otras, para prevenir la violencia, la atención a víctimas y la provisión de justicia y reparación.

Frente a este vacío de información y de reflexión, los autores del presente artículo nos planteamos un acercamiento a la realidad de los sobrevivientes en Ecuador. Con esta finalidad desarrollamos un proyecto de investigación cuyo objetivo fue identificar la dinámica de la violencia armada no letal en el país, para

visibilizar sus impactos y para fomentar la adopción de políticas que permitan reducirla, dar atención a sus víctimas y promover una cultura de paz.

Este artículo se estructura en el siguiente orden: en un primer apartado se expone brevemente el marco teórico conceptual desde el cual partimos para realizar el trabajo; además, se expone la metodología utilizada. En el segundo apartado son expuestos los resultados; en esta sección se hace una aproximación a las causas de la violencia armada no letal en Ecuador (asalto, balas perdidas, accidentes, violencia de género y riña) y, adicionalmente, se analiza las facilidades o dificultades que los sobrevivientes han enfrentado para ver garantizado su derecho a la salud, a la seguridad social y a la justicia. Finalmente, junto con la exposición de unas breves conclusiones, además de plantear unas reflexiones finales, se esbozan algunas orientaciones generales destinadas a fomentar la adopción de acciones para reducir la violencia, atender a las necesidades específicas de las víctimas y para promover una cultura de paz.

2. Perspectiva teórica-conceptual y metodológica

El marco teórico con el cual se analiza la violencia armada en este trabajo es el del triángulo de la violencia formulado por Johan Galtung. El autor mencionado sostiene que la violencia puede ser de distintos tipos: directa, estructural y cultural. Cada una constituye uno de los lados de un triángulo y cada lado requiere la existencia de los otros dos. A pesar de las simetrías, también hay diferencias entre los tres conceptos señalados: la primera se refiere a la muerte, a las mutilaciones, a la desocialización y a la resocialización de las ciudadanías de segunda categoría, así como a la represión, detención y expulsión de las personas. Por su parte, la violencia estructural trata sobre la explotación, es decir, sobre la estructura social en la cual las clases dominantes consiguen muchos más beneficios que el resto, en la que las clases más desfavorecidas pueden llegar a morir o pueden ser abandonadas en un estado permanente de miseria; este tipo de violencia va de la mano con la represión y con la alienación. En tercer lugar, la violencia cultural es aquella que legitima los otros tipos de violencias (Galtung 1998, pp. 149-168).

En este trabajo se analiza la violencia armada como una manifestación de las violencias directa y estructural en la sociedad ecuatoriana. Es decir, se plantea que el uso de las armas de fuego para conseguir unos objetivos particulares implica someter a una o a varias personas al intento de aniquilamiento o a la mutilación, lo cual se corresponde con el ejercicio de la violencia directa. Adicionalmente, las condiciones en las que las víctimas sobreviven a la violencia armada muestran que los afectados han sido objeto de una violencia estructural, mediante la exclusión en el acceso al bienestar, tanto antes del disparo —lo cual se manifiesta en cómo sus propias condiciones de marginalidad los han expuesto a este tipo de violencia— como después del disparo, lo que se hace evidente en el acceso restringido a todo tipo de prestación social o ayuda económica, incluso el acceso a la justicia para enfrentar las secuelas de la agresión.

Ahora bien, en este texto también se utiliza el concepto de violencia armada, el cual se refiere al uso intencional de fuerza ilegítima (real o mediante amenazas)

con armas o explosivos, contra una persona, grupo, comunidad o Estado, y que socava el enfoque de la seguridad centrado en las personas o en el desarrollo sostenible (Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2018, p. 2). Si bien la violencia armada hace referencia a un tipo amplio de violencia generada por el uso de armas (minas antipersonal, bombas, explosivos), en este trabajo se utiliza el término para aludir específicamente a la violencia derivada del uso de armas pequeñas, definidas según la Asamblea General de Naciones Unidas como revólveres y pistolas automáticas; fusiles y carabinas; metralletas; fusiles de asalto; ametralladoras ligeras (Asamblea General de Naciones Unidas [AGNU], 1997, pp. 11-12). Por su parte, la violencia armada no letal se refiere a aquella violencia que aun siendo intencional e ilegítima no ha sido mortal para la víctima.

Otros conceptos que se utilizan en este trabajo son los de *víctima* y *sobreviviente* a la violencia armada, mismos que reflejan lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de crimen y abuso de poder (AGNU, 1985). Por tanto, en el presente trabajo, son consideradas víctimas de violencia armada no letal aquellas personas que, individual o colectivamente, han sufrido daños, incluidos lesiones físicas o mentales (discapacidad/es adquiridas violentamente), sufrimiento emocional, económico, pérdida o disminución sustancial de sus derechos fundamentales debido al mal uso de armas de fuego. Pueden considerarse sobrevivientes o víctimas, independientemente de si el autor es identificado, detenido, procesado o condenado, o de la relación entre el autor y la víctima. El término también incluye, en el momento en que sea apropiado, a la familia inmediata o a los dependientes directos de la víctima y a las personas que sufrieron daños al intentar ayudar a los afectados para prevenir su victimización.

En este trabajo —y siguiendo a Galtung— se plantea que los estudios sobre la violencia son parte indispensable de los estudios sobre la paz y que, aunque pueden ser leídos como un muestrario de terror, al igual que las patologías, también constituyen una realidad que debe ser reconocida y comprendida para promover una cultura de paz (Galtung 1998, p. 151). Por cultura de paz, en este texto se entiende aquella cultura que promueve la pacificación, que sea incluyente con diferentes estilos de vida, patrones de creencias y comportamientos que favorezcan la construcción de la paz y acompañe los cambios institucionales que promuevan el bienestar, la igualdad, la administración equitativa de los recursos, la seguridad para los individuos, las familias, la identidad de los grupos o de las naciones, sin necesidad de recurrir a la violencia (Boulding, 1992, p. 107). Dicho concepto es importante para este trabajo porque introduce la posibilidad de transformación de la realidad sobre la comprensión de los patrones de la violencia y orienta sobre la dirección en la que deben ir tales cambios.

Por otra parte, la metodología utilizada para desarrollar la investigación fue de orden cualitativo y está basada en la aplicación de entrevistas a profundidad a catorce sobrevivientes a la violencia armada, en las dos ciudades más pobladas del Ecuador: Quito y Guayaquil. En las entrevistas los sobrevivientes describieron en qué circunstancias recibieron el impacto de bala y los derechos a los que tuvieron

acceso o que les fueron negados después de sufrir la agresión. El análisis de estas entrevistas mostró que, al igual que en el resto del mundo, en Ecuador las personas en condiciones de pobreza son las más afectadas por la violencia armada no letal, debido a la gran presencia de armas de producción artesanal o industrial en sus zonas de residencia o de trabajo. El estudio también muestra que, generalmente, las víctimas tienen acceso a atención médica de emergencia y que, aunque logren salvar su vida, la recuperación es compleja debido a que el acceso a medicinas, tratamientos posteriores o atención psicológica son prestaciones más limitadas. Adicionalmente, el análisis de las entrevistas mostró que en Ecuador la impunidad es la regla y que la justicia es un derecho excepcional para los sobrevivientes.

Estos datos constituyen un importante insumo que permiten extrapolar los resultados al conjunto de la sociedad ecuatoriana, porque visibilizan la complejidad de la violencia armada no letal, tanto en sus causas como en sus consecuencias, además de que sugieren acciones orientadas a atender adecuadamente a las víctimas, a reducir la violencia armada y a promover una cultura de paz. Por último, en el campo teórico-metodológico, la relevancia de este trabajo radica en que busca superar las limitaciones que plantea la falta de información y de datos estadísticos sobre las víctimas, utilizando la entrevista para acercarse a las causas y consecuencias de la violencia armada. En la dimensión social su importancia está en que genera información sobre una realidad social que ha sido invisible en Ecuador: los sobrevivientes a la violencia armada.

3. Los resultados

Al igual que ocurre en muchos otros países del mundo, el Estado ecuatoriano no centraliza la información sobre violencia armada no letal y por tanto no dispone de un registro que dé cuenta de esta realidad. En el país, son los hospitales públicos y privados las únicas instituciones que registran información sobre las personas que ingresan a causa del impacto de bala.² Para esta investigación se recibió información solo de tres hospitales públicos, todos ubicados en las ciudades de Quito y Guayaquil.³ El análisis de la información recibida mostró que no es homogénea, debido a que cada unidad hospitalaria inscribe, según sus propios criterios, los datos que considera más relevantes de los heridos que atiende. Es decir que cada hospital tiene su propio sistema para recopilar información,⁴ lo cual imposibilitó la comparación de datos entre casas de salud y entre ciudades.

2 En el proceso de levantamiento de información se consultó con el Ministerio de Salud, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior. En todos los casos, la respuesta fue que no cuentan con una cifra del número de personas que habían sido heridas por una bala.

3 En Quito se recibió información del Hospital Carlos Andrade Marín y del Hospital Eugenio Espejo; mientras que en Guayaquil el Hospital Teodoro Maldonado fue la única casa de salud que nos ofreció su información, siendo esta última la que contaba con el registro más completo, porque incluía los valores de los tratamientos ofrecidos a este tipo de víctimas.

4 Cada uno de los hospitales nos brindó información sobre distintos períodos de tiempo (unos registraban series de datos desde el año 2010 y otros apenas registraron información de 2016 y de 2017), unos registraban la edad, otros el origen de los pacientes ingresados por cantón o parroquia, otros incluían los costos, pero ninguno explicitaba la existencia o no de discapacidades producto de la herida de bala.

Ante este vacío de información, se hizo un acercamiento de orden cualitativo. Para ello, se contactó a una larga lista de personas que sobrevivieron al impacto de una bala, sin embargo, solamente catorce personas aceptaron ser entrevistadas por nosotros. Del total de entrevistas ocho se hicieron en Guayaquil y seis en Quito. Las entrevistas se estructuraron en torno a dos grandes grupos de preguntas: el primero, cómo y por qué ocurrió la agresión; el segundo, qué pasó después del disparo, cómo fueron atendidos en el servicio médico, qué protección social recibieron y si accedieron a la justicia.

A continuación se muestran los principales resultados obtenidos de este trabajo. Se expone el análisis según las causas que motivaron la violencia, por tanto se presentan cinco apartados: uno dedicado a las cuatro personas que fueron heridas durante un asalto; una segunda parte que analiza el relato de las cuatro personas que recibieron una bala perdida; una tercera sección para las personas que sufrieron un accidente (violencia autoinfringida); la cuarta sección dedicada a las dos personas que fueron agredidas por razones de género; y, finalmente, un apartado para la única persona que se vio afectada a causa de una riña. La presentación de los datos encubre los nombres originales de las personas entrevistadas.

3.1. Los disparos por asalto

A continuación se presentan cuatro historias de personas que fueron heridas con arma de fuego durante un asalto. Estas historias tienen en común el uso excesivo de la violencia armada, una atención médica con algunas limitaciones y negligencias, pocos beneficios sociales y absoluta impunidad. Es importante añadir que en tres de los casos analizados los asaltos con arma se hicieron para despojar a las víctimas de artefactos poco valiosos, como un celular o pertenencias comunes.

La primera historia de asalto es la de Antuco, un chofer profesional que vive al sur de Guayaquil. Su experiencia es traumática no solo por las secuelas de la violencia armada sino también porque se enfrentó a los asaltantes para buscar justicia por mano propia. Él había sufrido dos asaltos en las semanas previas a recibir los disparos. Por esta razón, decidió armarse para protegerse en caso de que ocurriera un nuevo incidente. Es así que, una mañana, a eso de las 5:00 am, tomó un bus para ir a su trabajo. En medio del trayecto, los mismos asaltantes que lo agredieron días atrás subieron a su autobús para robar a los pasajeros. Antuco se enfrentó, por lo que recibió dos disparos en el cuerpo. El relato de los hechos es el siguiente:

Yo sabía que me iban a agredir, porque veía lo que estaba pasando. A una señorita como de 18 años que iba delante de mí le pegaron contra la ventana del autobús y se le llevaron el teléfono. Entonces yo le dije: “¡Pero varón, no le pegue!”. El conductor del bus le dijo: “¡Varón, si ya asaltaron, ya váyanse! (Antuco, entrevista personal, 15/2/2018).

Discretamente desenfundé el machete, decidido a volarle la cabeza. Le di en la clavícula, aunque no le pude dar en la yugular por completo. Mientras yo sacaba el machete, el tipo me disparó (señala el costado izquierdo de su tórax). En ese momento vino el

otro delincuente y me apuntó aquí (señala la cabeza); disparó nuevamente, pero el arma brincó y la bala entró aquí (señala el hombro)”.

Las dos balas que recibió Antuco se alojaron en la espalda, cerca de la columna vertebral, y en el hombro. Pasó diez días hospitalizado y cuatro meses en casa, con reposo médico y en silla de ruedas. ¿Qué pasó durante este tiempo? ¿Qué atención le brindó el Estado? Al momento del incidente, él contaba con un empleo formal y, por tanto, era afiliado a la seguridad social ecuatoriana, por lo que recibió atención inmediata en un hospital público, en el cual le salvaron la vida. Si bien esta atención fue vital, fue la única prestación social que le brindó el Estado. Efectivamente, Antuco recibió atención médica, sin embargo, corrieron a su cuenta los primeros gastos en medicinas e insumos médicos. De hecho, nos contó que, hasta que pusiera en orden los papeles que certifiquen su afiliación a la seguridad social, él debió gastar unos 1000 dólares para pagar unas pintas de sangre y otros insumos para salvarle la vida.

Después de la intervención, los médicos acordaron que no era procedente extraer las balas de su cuerpo, especialmente la que se encontraba cerca de la columna, porque podía ocasionarle una parálisis permanente en las piernas. Le aconsejaron esperar un tiempo, para evaluar la posibilidad de extracción. Cuando ya fue posible y aconsejable realizarla, la salud pública se negó a cubrir este costo. En efecto, él tuvo que recurrir a la atención médica privada, lo que le costó cerca de 3000 dólares. Este procedimiento tuvo tres consecuencias: la primera, debió solicitar un crédito a sus familiares, porque él no contaba con el dinero suficiente para que un médico privado haga la extracción de las balas. La segunda, que para pagar dicha deuda, Antuco tuvo que mantenerse en su trabajo. Para aclarar esta idea: pese a que una de las doctoras que lo atendió le recomendó a Antuco que deje de trabajar y que se jubile para que goce de una vida más tranquila, él debió mantenerse como chofer para pagar la deuda contraída con su familia.

En tercer lugar, cuando Antuco al fin se sometió al procedimiento de extracción de las balas, el hacerlo por la vía privada impidió que cuente con todas las facilidades para su recuperación, específicamente con un tiempo de reposo. En otras palabras, debió regresar a trabajar inmediatamente después del procedimiento médico. Como él mismo cuenta: “El médico me recetó un mes de permiso, pero el Seguro Social ya no me permitía seguir en reposo. Entonces me fui a trabajar, porque tenía la deuda de 3000 dólares que me costó la extracción del proyectil y que el seguro no quiso cubrir. Así que bien fajado con un corsé que me inmovilizaba el tórax me fui a trabajar” (Antuco, entrevista personal, 15/2/2018).

En lo que respecta a la justicia, el Estado no le garantizó ningún tipo de reparación, ni de justicia. En estas circunstancias, Antuco buscó justicia por mano propia, como nos cuenta:

En agosto del mismo año, los mismos delincuentes volvieron a asaltar a un señor y lo mataron. Sabemos que la Policía hace un trabajo bien inteligente, lo hace muy bien, pero muchas veces los fiscales no hacen un trabajo digno. Entonces, los hijos de este señor, que eran infantes de marina, con el servicio de inteligencia de la marina

se inmiscuyeron como delincuentes en el barrio, hasta detectar bien quiénes eran y dónde estaban los delincuentes. El 12 de noviembre del 2012, pasando Chongón, mataron a dos [...] (Antuco, entrevista personal, 15/2/2018).

Este testimonio evidencia que el Estado ecuatoriano no es capaz de ofrecer justicia a las víctimas de la violencia armada, ya sea por falta de capacidades o por negligencia. Sin embargo, esta negligencia promueve la existencia de comportamientos de revancha y venganza, que rompen el tejido social, debilitan el cumplimiento de la ley y además boicotean la capacidad la gobernabilidad de una sociedad.

Además de Antuco, las otras personas entrevistadas fueron Nicoteo, Bryan y Mickey. Los casos de estas personas reflejan situaciones muy similares a las vividas por Antuco, con relación a la atención médica, seguridad social y acceso a justicia. En efecto, todos recibieron atención médica oportuna, aunque no exenta de negligencias.

En el caso de Nicoteo, él trabaja como operario en una empresa de plásticos en la ciudad de Durán. Recibió un disparo cuando lo asaltaron para quitarle el celular, una mañana a las 06:00 am, en el momento en que esperaba un bus para ir al trabajo. Al momento de la atención, los médicos no se dieron cuenta de que la bala había perforado su pulmón. No obstante, cuando regresó a consulta porque mantenía molestias en su cuerpo, después de curarlo, le notificaron que en caso de que quisiera extraerse el proyectil, debía recibir atención privada. Esta situación, en la cual el paciente debe cubrir de su propio peculio la extracción de una bala, se repite en muchas ocasiones, como se muestra a lo largo de este artículo. En lo que respecta a la seguridad social, Nicoteo recibió su salario completo durante los dos meses que estuvo en reposo médico, sin embargo, en lo referente al acceso a justicia, nunca se identificó a los asaltantes, ni tampoco hubo investigación policial alguna para encontrarlos.

El tercer caso es el de Mickey, quien vivía en una parroquia rural llamada El Guayacán, ubicada en el cantón Quevedo, en la provincia de Los Ríos. Él trabajaba en una empresa cartonera al momento del accidente. Una tarde, de regreso a casa, fue interceptado por dos personas en una moto, que buscaban robarle la motocicleta en la que él se movilizaba diariamente. Su primera reacción fue la de huir de la emboscada tendida por los asaltantes, quienes, al ver su intención, le dispararon. Acto seguido, tomaron su moto y, antes de irse, rebuscaron en sus bolsillos, cogieron su celular y huyeron dejándolo herido. La bala le causó una lesión en la columna vertebral que no le permite caminar, ni sostenerse en pie, solo puede estar acostado o sentado en su silla de ruedas. Su discapacidad requiere la atención permanente de su esposa. Dado que Mickey contaba con un empleo formal, logró acceder a una jubilación anticipada por invalidez⁵ y recibe la visita quincenal de una enfermera en su domicilio, lo cual alivia de alguna manera

5 Según el artículo 134 de la Ley Ecuatoriana de Seguridad Social, este beneficio se concede después de cumplir cinco años de aportaciones a la seguridad social ecuatoriana y establece una pensión por un porcentaje del salario que el afiliado recibía previo al accidente.

su situación. En su caso nunca se realizó ninguna investigación policial, y nadie fue sancionado por esta agresión.

Todo lo contrario ocurrió con Bryan. Él era un vendedor de seguros privados al momento del asalto. Por el sesgo de su actividad y su convicción en la ineficiencia del sistema público, no estaba afiliado a la seguridad social y no pudo acceder a ninguna prestación. En su caso, la falta de cobertura de la seguridad social hizo que desde el mismo momento en que recibió el disparo en la cabeza, en un asalto por quitarle el celular, haya debido preocuparse por los montos de cobertura de su seguro y por los costos del lugar en el cual recibiría la atención de emergencia. Bryan cuenta lo siguiente:

En ese entonces yo tenía una póliza privada de asistencia médica, entonces le dije al policía: llévame a una de las clínicas de atención médica más cercana, no a la más cara. Porque ellos me querían llevar a la Kennedy, que es la más la cara. Como siempre estaba en ventas de seguros y tenía mi póliza, sabía que no me iba a alcanzar en la Kennedy. Entonces me fui a otra clínica que está cerca, ahí a los tres o cuatro minutos perdí totalmente el conocimiento, me desmayé. A los dos o tres días salí de terapia intensiva (Bryan, entrevista personal, 15/2/2018).

La recuperación de Bryan fue lenta. Su cerebro estuvo muy afectado durante un largo tiempo, incluso llegó a perder la memoria. Eso hizo que su rendimiento baje notablemente y con ello sus ingresos como vendedor de seguros. Pasaron varios años para que pueda retomar sus antiguos niveles de productividad y para recuperar el nivel económico que tenía antes del accidente; mientras tanto, ni él ni su familia recibieron ningún tipo de apoyo económico o social por parte del Estado. En este caso tampoco se hizo ninguna investigación policial, ni se sancionó a nadie.

Es importante mencionar que cada caso presenta diferencias en lo que respecta a la atención médica y al acceso a la seguridad social. En el caso de Mickey, hasta el momento recibe, por parte del servicio público, una adecuada atención y supervisión médica, incluso goza de una jubilación anticipada por invalidez; sin embargo, en los otros casos, la atención médica ha sido negligente, las prestaciones sociales han tenido un límite y la justicia todavía no llega.

3.2. Las balas perdidas

Las balas perdidas son aquellas que no impactan en su destino previsto y que pueden herir a personas inocentes. Constituyen la evidencia de que en algún lugar se está cometiendo un delito o se está resolviendo violentamente un conflicto. En América Latina, las balas perdidas son un grave problema, puesto que generan más de una víctima por día (Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe [Unlirec], 2016).

A continuación se muestran cuatro historias de personas que fueron víctimas de una bala perdida: tres mujeres y un hombre. Estos casos, al igual que los anteriores, reflejan el uso innecesario de la violencia armada y muestran la debilidad del Estado para garantizar salud, seguridad social y justicia a sus ciudadanos. Además,

los casos mostrados siguen la tendencia internacional, evidenciando que las mujeres son las víctimas mayoritarias de las balas perdidas (Unlirec, 2016, p. 8).

El primer caso es el de Rosi, una vendedora que trabaja en un mercado al sur de Quito. Es autónoma, por tanto, no está afiliada a la seguridad social. El accidente ocurrió cuando ella volvía del trabajo con sus hijos; una pelea entre vecinos la hizo víctima de una bala perdida que se alojó en su cuello. Después de recibir el disparo, ella fue llevada a un hospital público, en el cual le brindaron los primeros auxilios y le retiraron la bala en una intervención ambulatoria. Pese a que este accidente no causó mayores complicaciones en su salud, por receta médica dejó de trabajar unos tres meses. Durante este tiempo, y dado que no contaba con ninguna prestación social, no tuvo ninguna fuente de ingresos y pasó a depender económicamente de su cónyuge, como ella misma relata: “Me quedé en la casa y bueno, mi esposo me daba para la comidita. Pero no es lo mismo, cuando uno sabe trabajar es distinto, entonces me tocó aguantar las consecuencias del mundo” (Rosi, entrevista personal, 20/2/2018). En esta historia, la policía le solicitó a Rosi que se acerque a la Fiscalía para denunciar el hecho. Cuando se presentó, le pidieron una denuncia en la que conste algún nombre: “Pero al día de hoy yo no sé quién es..., no sé el nombre de ningún señor. Francamente yo le dije que cuando yo sepa alguna cosa yo me acercaré, pero hasta el día de hoy no sé nada” (Rosi, entrevista personal, 20/2/2018). En consecuencia, no hubo ningún proceso judicial.

El segundo caso corresponde a Lucía, costurera de profesión, quien antes del accidente tenía un taller de corte y confección ubicado al sur de Quito. Su historia es particular, ya que ella fue impactada en la puerta de su casa por una bala perdida disparada por un miembro activo de la Policía Nacional. Su relato es el siguiente:

Eran entre las siete y media y las ocho de la noche. Entraba a mi casa y hubo tres disparos. El primero no supuse que era un disparo, pensé que era un tubo de escape o algo así. El segundo me impactó en un glúteo, pasó al otro glúteo y quedó a tres centímetros de salir de mi cuerpo. En ese momento pedí ayuda al policía que disparó, porque era vecino mío, pero nadie me ayudó. Entonces tuve que llamar a mi hijo mayor, que tenía en ese tiempo doce añitos, para que me ayude. El policía disparó porque supuestamente le estaban robando la moto de trabajo. Él disparó y no se dio cuenta que alrededor vivimos mucha gente (Lucía, entrevista personal, 20/2/2018).

Lucía fue atendida en un hospital público. Ella reconoce que tuvo una atención excelente, no obstante, la bala la dejó lesionada y ahora tiene problemas de movilidad: “Para caminar ocupo un bastón y tengo que andar acompañada de cualquiera de mis hijos, porque de repente tengo fuertes dolores y no sé en dónde agarrarme. ¿Quién me ayuda? Entonces tengo de ley que tener a alguien al lado mío” (Lucía, entrevista personal, 20/2/2018). En la actualidad, recibe terapia del dolor en una clínica pública para menguar las molestias generadas por la lesión. Debido a la bala, Lucía ahora no puede trabajar, porque su cuerpo no resiste estar en una misma posición durante mucho tiempo o caminar largas largas tramos.

Dado que ella era una trabajadora autónoma que no tenía afiliación voluntaria a la seguridad social, no ha recibido ningún subsidio por reposo médico o una licencia por discapacidad. Esto es especialmente grave en su caso, porque es una madre soltera de dos niños, y era la única fuente de ingresos para su familia. Ahora, ella recurre a sus padres para cubrir los gastos de su hogar y para pagar las medicinas que requiere. En lo que respecta a la justicia, dado que quien disparó era un vecino suyo, inicialmente, en un acto de buena fe, Lucía no interpuso ninguna demanda. Sin embargo, con el pasar del tiempo y al ver que el agresor no se responsabilizó de ninguna manera por los daños causados, inició un proceso legal que hasta ahora no tiene ningún resultado.

El tercer caso es el de Eliana. Es una mujer joven afrodescendiente, madre de tres niños, que trabajaba como obrera en una fábrica y vivía en un barrio suburbano de la ciudad de Guayaquil. Su historia es la siguiente:

Mi accidente ocurrió un 2 de abril. Saliendo de mi trabajo tuve un fuerte dolor de cabeza. Caminamos, unas cinco cuadras desde mi casa hacia una farmacia, con mi hermana y mis niños. Recuerdo que se escuchaba una balacera, pero de lejos. En el momento que le digo a mi hermana que tenga al bebe para poder cancelar; por debajo de mi niño me pasa la bala. Cuando yo sentí eso en mi cuerpo era como una olla de agua caliente encima, lo único que hice fue saltar, brincar y alejar a mis niños. Mi niña gritaba “¡Mataron a mi mamá! ¡Mataron a mi mamá!”. La bala fue en el ombligo en el lado derecho (Eliana, entrevista personal, 21/2/2018).

La bala que impactó a Eliana era de tipo “dum-dum”, que es un tipo de munición especial diseñada para expandirse en el impacto, lo cual genera mayores daños en las víctimas; este tipo de munición se utiliza en las actividades de caza y en algunos departamentos de policía, sin embargo, su uso en la guerra está prohibido por causar sufrimiento excesivo e innecesario entre los seres humanos.⁶ Esto explica la razón por la que Eliana sufrió tantos daños y porqué estuvo a punto de perder la vida.

En efecto, fue llevada en una ambulancia hasta un hospital público, en el cual estuvo ocho días en coma. En la actualidad, lleva una vida bastante normal, aunque todavía sufre algunas secuelas del impacto de bala pues todavía siente dolor y sufre de problemas intestinales. En lo que respecta a la seguridad laboral, dado que Eliana tenía un empleo formal, estaba afiliada a la seguridad social. Por tanto, recibió un subsidio durante los dos meses de reposo médico que tuvo que afrontar.

En lo relacionado a la justicia, fue posible identificar a la persona que disparó la bala que impactó a Eliana, debido a que con la misma arma hirió a un policía. En estas circunstancias, la policía inició una investigación para dar con el paradero del agresor y para condenarlo. Al respecto, el relato de Eliana es el siguiente: “Los policías me fueron a buscar a mi casa cuando yo todavía estaba en reposo médico. Yo les dije que tenía temor de participar en la investigación, pero ellos me dijeron que iban hacer todo oculto. Entonces fui al reconocimiento de la persona; lo reconocí detrás de un vidrio, él no vio. La policía lo investigó todo”

6 Las Convenciones de La Haya de 1899 y de 1907 prohibieron que durante las guerras se utilicen armas, municiones y sustancias tóxicas que afecten de manera desproporcionada a los seres humanos (Álvarez, 2018).

(Eliana, entrevista personal, 21/2/2018). Como resultado, el agresor estuvo preso durante un año, acusado por ambos casos.

Eliana ha sido doblemente víctima de las balas perdidas a lo largo de su vida: la primera vez, cuando quedó huérfana de madre a los once años, y la segunda, cuando ella misma recibió una bala. Cuando ella perdió a su madre, no hubo justicia, no hubo reparación de ningún tipo, ni seguridad social que la ampare. El doble caso de Eliana revela con crudeza la enorme vulnerabilidad de las personas que viven en barrios pobres, a la violencia directa y estructural.

El último caso es el de Andrés, quien vive en un barrio al sur de Guayaquil y era obrero en una acería. El accidente ocurrió después de su jornada laboral, cuando se dirigía a comer hamburguesas con su esposa, en una zona cercana. De camino se encontró en medio de un fuego cruzado ocasionado por una riña, fue entonces cuando una de las balas lo impactó en el brazo. Inmediatamente, Andrés fue trasladado a un hospital público, en el cual le extrajeron el proyectil con una intervención ambulatoria, sin mayores complicaciones para su salud. No obstante, él se queja de que el hospital público fue negligente. En efecto, a los dos meses del impacto de bala entró al quirófano a causa de un tumor cerebral, que los médicos no habían detectado en los exámenes que le hicieron cuando sufrió el balazo. El problema surgió porque Andrés fue despedido de su empresa, en el tiempo transcurrido entre el disparo y la detección del tumor, y porque la extracción del tumor lo dejó incapacitado para trabajar. Al estar desempleado, y sin contar con cinco años de aportaciones a la seguridad social (según lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Ecuatoriana de Seguridad Social), Andrés se quedó al margen de todo beneficio, lo que le impidió tener acceso a una jubilación por discapacidad. Andrés relata la situación de la siguiente manera:

Quando me dispararon me llevaron en ambulancia al IESS. Ahí me atendieron y me hicieron una tomografía, pero no salió nada. Eso sí fue una falla, el IESS fue negligente, porque después yo me operé de un absceso cerebral y es por eso que mi condición física está así ahorita. Ellos no me detectaron, porque revisaron la tomografía y me dijeron que no tenía nada, que todo estaba bien, pero, ¿por qué? Porque no están los especialistas que saben ver una tomografía. Te ponen a cualquier médico practicante que no sabe nada. Me dijeron que todo estaba bien y total tenía horrendo absceso. Si la doctora me decía, yo me hubiese operado en ese momento que estaba trabajando y quizás ahora estuviese jubilado. Todo cambió drásticamente porque cuando yo me operé ya estaba sin trabajo (Andrés, entrevista personal, 21/2/2018).

En lo que respecta a la justicia, en este caso, al igual que en el caso de Rosi, para hacer una denuncia, la policía pidió el nombre o la identificación de alguien. Sin embargo, Andrés fue disparado por una persona que pasó en una moto sin placas, de modo que no pudo denunciar a nadie, quedando este caso en completa impunidad. En esta sección, al igual que en la anterior, cada caso presenta particularidades respecto al acceso a la atención médica y a la seguridad social, sin embargo, es posible señalar que la impunidad es un patrón común. Como ya se mencionó, esta condición contribuye al mantenimiento de estructuras sociales que perpetúan la injusticia.

3.3. Los accidentes con armas de fuego

Los casos encontrados de sobrevivientes a una herida de bala por causa de un accidente ocurrieron en zonas rurales de la sierra y la amazonía. Las historias de estas personas dejan evidencia de la costumbre arraigada de cazar animales con armas de fuego y de su práctica común entre adolescentes y niños, siendo la negligencia al manipular el arma el detonante del accidente.

Mery, Juan y Omar compartieron sus testimonios, con el equipo de investigación. En el caso de Mery, ella vivía en una zona rural denominada Pacto, ubicada al noroccidente de la provincia de Pichincha. Al momento del accidente, tenía diez años y no vivía con sus padres. En su relato, ella señala que iba de caza con un primo adolescente, que era quien llevaba la carabina que se disparó. Ambos fueron afectados: su primo perdió el dedo del medio de la mano y ella perdió el ojo izquierdo. Este caso, muestra un total desconocimiento de las medidas de seguridad necesarias para operar un arma de fuego, entre ellas, estar acompañada de un adulto responsable y transportar el dispositivo descargado o con seguridades para evitar disparos. Cuando ocurrió el accidente, Mery fue atendida en dos hospitales públicos de Quito, en los cuales estuvo internada aproximadamente dos meses. Después de este tiempo, ella contó con atención psicológica y con chequeos mensuales con el oftalmólogo.

El accidente sufrido por Mery marca un antes y un después en su vida. La herida trajo consigo una discapacidad física por la pérdida de su ojo, pero también una discapacidad social, porque perdió a toda su familia y todo tipo de protección. Ella cuenta que a causa del accidente, se hizo acreedora a un bono del Estado, por un monto mensual de 100 dólares, durante un año. En ese tiempo, y mientras duró el bono, fue acogida por una hermana de su madre, quien se hizo cargo de su crianza. Sin embargo, cuando ya no obtuvo esta ayuda social, la hermana le retiró el apoyo y la dejó en completa vulnerabilidad. Al respecto Mery relata lo siguiente: “Mi hermana ya no me quiso tener, entonces me mandó a vivir con una señora donde estuve unos cinco años. Pasaron algunas cosas y ahora vivo donde otro señor” (Mery, entrevista personal, 22/2/2018).

En segundo lugar, tenemos el caso de Omar, quien vivía en la amazonía ecuatoriana, en la comunidad de Pacto Sumaco, provincia de Napo. Tenía dieciséis años al momento del accidente. Su relato es el siguiente: “Teníamos un sembradío de maíz y un arma calibre 16. Se me ocurrió disparar desde un árbol a las loras que llegaban a comerse el maíz. Me resbalé y como ya estaba cargada el arma, me pegué un tiro” (Omar, entrevista personal, 22/2/2018). Como la atención médica en zonas rurales no es inmediata debido a la falta de centros médicos cercanos, Omar tuvo que esperar más de tres horas para recibir atención primaria. El proceso de intervención médica, terminó en la ciudad de Quito, porque esta ciudad está dotada con una mayor capacidad hospitalaria y con un mayor número de especialistas. Al cabo de cinco meses, pudo recuperar su salud física, no obstante, perdió todo su brazo y el tipo de amputación que sufrió no le permitirá utilizar una prótesis.

Finalmente, se registra el caso de Juan. Él vivía en la comunidad Eloy Alfaro, en Baeza, provincia de Napo; tenía dieciséis años cuando ocurrió el accidente. Su historia es la siguiente: “Una tarde me dediqué a ir de cacería. Me resbalé y me caí, ahí fue cuando se me fue el tiro de un arma calibre 16” (Juan, entrevista personal, 22/2/2018). El disparo le desfiguró el rostro. Aunque la atención médica fue inmediata, el proceso de curación duró algunos meses. Al igual que Mery, Juan recibió atención psicológica, por un período aproximado de cinco meses, lo cual le ha permitido comenzar a superar el trauma de tener su rostro desfigurado. El proceso completo de su tratamiento fue de aproximadamente dos años. Finalmente, ha sido imposible para Juan acceder a un carnet de discapacidad, por múltiples razones burocráticas. Esto le ha impedido conseguir un trabajo y con ello generar ingresos que le permitan aportar a su hogar; actualmente, es su esposa la que ha asumido toda la responsabilidad de mantener el hogar.

Los casos de los accidentes con armas de fuego tienen como elemento común que los heridos han logrado tener atención médica. Sin embargo, al ser todos niños o adolescentes al momento del accidente, la tarea del Estado es mucho más compleja que frente a un adulto. Y aunque se pueden ver esfuerzos en el aparato estatal por proteger de manera integral a estas víctimas, hacen falta mayores acciones para garantizarles una protección adecuada y una inserción social en condiciones de menor vulnerabilidad.

3.4. La violencia de género

En esta investigación se encontraron dos casos de violencia de género, en los cuales convergieron una serie de negligencias y abusos, que reflejan la vulnerabilidad de las mujeres y de los grupos LGBTI en la sociedad ecuatoriana. En ambas historias, las víctimas sobrevivieron a ataques intencionados perpetrados por conocidos (exparejas), y aunque fueron atendidas en el sistema de salud pública no recibieron ni reparación ni justicia.

El primer caso es el de Johana, una mujer de aproximadamente cuarenta años, que vive en un barrio suburbano en el norte de la ciudad de Guayaquil y que trabajaba como empleada doméstica. Ella cuenta que tras seis meses de separación, su expareja la invitó a su casa para conversar sobre su relación sentimental, pero discutieron, entonces él le disparó dos veces a quemarropa. Su relato es el que sigue:

Él me dijo que atrás de la mesa donde está el televisor tenía un revólver. Lo cogió y me apuntó, pero yo nunca pensé que me iba a disparar. Así como usted me ve me quedé helada y me disparó. El primer disparo fue aquí [señala la cabeza] y el segundo disparo aquí [señala el tórax en la parte del corazón]. La primera bala me pasó rosando, la segunda la todavía la tengo aquí [señala el pecho] (Johana, entrevista personal, 23/2/2018).

Aunque tuvo la intención fue matarla, el victimario no logró herir gravemente a Johana; de hecho, ella pudo salir en pie del lugar en el que fue agredida. Es probable que las balas no la hayan matado, debido a que el agresor utilizó un

arma de construcción artesanal.⁷ Ella fue atendida en el sistema de salud pública de Guayaquil, en el cual considera que fueron negligentes debido a que no le extrajeron el proyectil, pese a no existir contraindicaciones médicas para hacerlo. Ahora, vive con una bala en su cuerpo.

Esta experiencia la dejó muy atemorizada de salir a la calle o de caminar sola; un permanente sentimiento de pánico la motivó a dejar su trabajo, porque quedaba muy alejado de su lugar de residencia. Gracias a la Defensoría del Pueblo, Johana logró tener atención psicológica para ayudarse a superar el trauma. También el desempleo y la necesidad económica la han impulsado a enfrentar sus propios temores para salir a buscar un nuevo trabajo; sin embargo, su inserción laboral ha sido difícil.

Johana también contó con el apoyo de una abogada de la Defensoría Pública, por intermedio de la cual interpuso una denuncia a su expareja y agresor. En este caso, es importante mencionar que Johana no solo fue agredida con un arma de fuego, sino que también fue negada de auxilio inmediato para salvar su vida, como ella mismo cuenta:

Después del disparo, él comenzó a llamar a su familia a decirles que ya me había matado; pero en ese lapso yo pensé que yo estaba sangrando y que me iba a morir. Le dije: “¡Por favor llévame a un hospital!”, pero él respondía que no. Él pensaba que si él me ayudaba yo lo iba a mandar preso después. Yo le decía: “No te voy a mandar preso si tú me llevas a un hospital”. Pero él seguía llamando a su familia, a sus hijos, a la nuera. Les decía que se iba matar y que vayan a ver nuestros cadáveres a su casa al siguiente día” (Johana, entrevista personal, 23/2/2018).

De acuerdo con el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador (COIP), este caso podría haber recibido una sentencia como intento de femicidio con agravantes, según lo dispuesto en los artículos 39, 141 y 142, con una condena mínima de 9 años de encarcelamiento. No obstante, el agresor estuvo preso solamente por un período de dos meses y medio, en tanto que la víctima no recibió ninguna reparación o compensación.

La segunda historia es la de Paula, una mujer de unos treinta años de edad que vive en un barrio marginal de Guayaquil, que pertenece al grupo LGBTI. Ella sostiene que la expareja de su actual pareja la mandó a matar en venganza por haber sido abandonado afectivamente. Su historia describe un intento de asesinato bajo la modalidad de sicariato:

Me dispararon el 1.º de noviembre. Iba camino al trabajo, a las seis de la mañana, como siempre en mi rutina. Yo vi algo extraño por la casa, cuando de repente veo que sale un hombre encapuchado con casco y como al otro lado de la cuadra veo que sale otro tipo también con casco y capucha. Yo dije: “¿Y esto?”. Por donde yo vivo sí es peligroso, entonces yo decidí coger cualquier bus que viniera, pero no me dio tiempo. Cuando me di cuenta, ellos estaban frente a mí con un revólver apuntado a mi frente. Dispararon, pero no les salió la bala. Eso me dio tiempo a huir. Corrí loma arriba,

7 Las armas artesanales generalmente son poco costosas, sin embargo, tienden a ser poco precisas en el disparo, tienen corto alcance y son poco durables.

mientras ellos me seguían disparando; una bala me pegó en la pierna y otra más pasó rozándome la otra pierna. Fue ahí cuando me tiré a una zanja y me salvé (Paula, entrevista personal, 23/2/2018).

Para ser atendida, Paula primero tuvo que pasar por varias casas de salud. Únicamente el hospital público Luis Vernaza la atendió de emergencia y constataron que no tenía lesiones graves. Sin embargo, los médicos se opusieron a sacarle la munición del cuerpo, exigiéndole la presentación de una denuncia ante una notaría o ante la policía. Tres meses estuvo la bala en la pierna de Paula, hasta que un doctor, ante su insistencia, accedió a removerla.

En lo que respecta a la justicia, es importante mencionar como antecedente que Paula había sido amenazada en varias ocasiones. Esta situación la motivó a denunciar, en el cuartel Modelo de la Policía de Guayaquil, el hostigamiento que tanto ella como su pareja estaban viviendo. Sin embargo, la respuesta que recibió fue la siguiente: “Si a usted no le pasa nada, no venga a poner la denuncia. Usted tiene que venir con algo que le han hecho. Yo le dije: ¿Me tienen que matar y venir mi mamá con el cuerpo para que ustedes reaccionen? Ellos me respondieron que no me pueden ayudar” (Paula, entrevista personal, 23/2/2018). Cuando ocurrió el ataque, Paula puso una denuncia, la llamaron a declarar, sin embargo, nunca hubo un juicio y el agresor nunca recibió una condena por su delito. Una vez más hubo impunidad.

3.5. La riña

El último caso corresponde a Darío, un joven y de estrato socioeconómico bajo, que trabajaba como guardia de seguridad para una empresa privada. La noche del 13 de diciembre de 2017, cuando tenía veinticinco años de edad, recibió dos impactos de bala en la cabeza, en una supuesta riña callejera, fuera de su jornada laboral. Darío logró salvar su vida, sin embargo, quedó completamente postrado. A causa del accidente, Darío estuvo hospitalizado durante aproximadamente cinco meses. Gracias a que tenía un empleo formal y a que estaba afiliado a la seguridad social, pudo acceder al servicio salud pública gratuita; de hecho, pasó por dos hospitales públicos y por una clínica privada, financiada con fondos públicos.⁸ Durante el tiempo de su recuperación, ha recibido mensualmente terapia física para conservar la flexibilidad de sus miembros.

Pese a que recibió atención oportuna y a que se logró salvar la vida de Darío, sus padres se quejan de la calidad de las prestaciones sociales recibidas. Por una parte, cuestionaron la atención de la clínica privada, tanto así que pidieron el alta de su hijo para cuidarlo en casa. Ellos cuentan su experiencia con las siguientes palabras: “Vino casi muerto. Nosotros le sacamos de la clínica de reposo contra la voluntad de los doctores, porque veíamos que ahí le quitaban de a poco la vida. Cada día le veíamos peor. Entonces le dijimos al doctor que, por favor, nos den el alta. Que pase lo que pase, sea en casa, y ya está” (padres de Darío, entrevista

⁸ Según los artículos 114 y 140 de la Ley de Seguridad Social del Ecuador, las prestaciones de salud pueden ser realizadas por prestadores médicos, públicos y privados, debidamente acreditados para este efecto.

personal, 24/2/2018). Esta decisión de atenderlo por su cuenta y riesgo obligó a la madre a encargarse de su cuidado y a dejar de hacer otras actividades productivas que pudieran generar ingresos para la familia.

También se quejaron de que las ayudas sociales son insuficientes para mantener a Darío con vida. En efecto, si bien, los Jiménez cuentan con ayuda del Estado en forma de pañales, algunas medicinas⁹ y comida enlatada, se quejan de no recibir toda la medicación prescrita. Además, les produce incomodidad el hecho de no contar con una enfermera en casa para apoyar con el cuidado a Darío. Los padres buscaron apoyo del Gobierno para contar con este servicio, pero les fue negado con justificaciones negligentes, como que no califican para esta ayuda por no vivir en la pobreza extrema, o que Darío solamente padece de lesiones leves a causa del disparo en su cabeza (padres de Darío, entrevista personal, 24/2/2018).

En lo que respecta a la jubilación por invalidez, la ley ecuatoriana estipula la posibilidad de acceder a esta prestación en el caso de aquellas personas que sufrieran un accidente o una enfermedad que los imposibilite a trabajar nuevamente.¹⁰ Darío apenas había hecho aportes por tres años. Con la esperanza de alcanzar esta prestación, los padres realizan aportes mensuales para completar los 60 aportes exigidos por la ley.

Por otra parte, Darío no solo no ha podido acceder a todos los beneficios de la seguridad social, sino que también ha encontrado limitaciones para acceder a los beneficios de la seguridad privada. En otras palabras, Darío en su calidad de guardia de seguridad contaba con seguro privado, contratado por la compañía para la cual prestaba sus servicios. Por ley, él debía tener cobertura de un seguro de vida y accidentes de contratación obligatoria por parte de las empresas de seguridad privada (R. O. 383, 2008).¹¹ Sin embargo, Darío no pudo acceder a esta cobertura porque la riña callejera es un accidente que no constituye un riesgo laboral, sino un accidente propio de la vida privada de los empleados.

Por último, uno de los principios del Estado de derecho es el acceso a la justicia. Sin embargo, el caso de Darío no ha sido investigado y, por tanto, tampoco ha sido judicializado. Esta situación evidentemente le ha impedido que acceda a un juicio justo y que tenga acceso a su derecho de reparación. Este caso muestra, una vez más, que la atención médica puede ser insuficiente, por ser incompleta y

9 Según el artículo 47, literal 1, de la Constitución de la República del Ecuador, las personas con discapacidad tendrán derecho a la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular aquellas personas que requieran tratamiento de por vida.

10 Como ya se mencionó, el artículo 134 de la Ley Ecuatoriana de Seguridad Social establece que los afiliados pueden acceder a una jubilación por invalidez, después de cumplir cinco años de aportaciones; esta pensión será igual a un porcentaje de su salario previo al accidente.

11 Antes del año 2008, los guardias de seguridad privada no contaban con un seguro de vida y accidentes privado. Esto hacía que los costos derivados de los accidentes que sufrieran estos vigilantes recayeran directamente sobre el Estado. En consecuencia, el Estado emitió la Ley de Seguridad Privada y el Mandato 8, normas que obligaron a las compañías de seguridad a contratar una póliza privada y prohibió el descuento de su valor de los salarios de los propios guardias. Con esta ley, un vigilante privado tendría derecho a una indemnización de entre los 10 mil y los 20 mil dólares, por atención médica en caso de accidente, en cualquier lugar casa de salud, y de hasta 50 mil dólares en caso de muerte (Entrevista al Dr. Edmundo Jaramillo, Asesor externo de AIG Metropolitana, Chubb Seguros, Seguros Equinoccial. Realizada el 30/5/2018).

deficiente en todas sus prestaciones. Esto, sumado a la impunidad del caso, han contribuido al mantenimiento de una estructura social en la que la familia carga con todo el peso económico y emocional de la víctima.

4. Conclusiones

En Ecuador, el Estado asumió la responsabilidad de garantizar a sus ciudadanos “una cultura de paz y una seguridad integral”, en su Constitución del año 2008. No obstante, ambas condiciones están lejos de ser la norma. Esta deficiencia es clara en el caso de los sobrevivientes a la violencia armada. Por una parte, la mayoría de las víctimas han sufrido violencia directa, al ser agredidas con un arma de fuego, pero también han sufrido violencia estructural, tanto antes como después del disparo. En efecto, la violencia estructural está presente en las condiciones de vida de todos los sobrevivientes; en otras palabras, todas las personas entrevistadas eran ciudadanos de clase social media-baja y baja, que no tuvieron la garantía de desarrollarse ni de una cultura de paz ni en condiciones de seguridad integral. Antes del disparo, la violencia estructural se manifestó en las condiciones de pobreza en las que se vivían estas personas, así como en el entorno violento e inseguro en el que se desarrollaban, lo cual las hacía más proclives a sufrir el impacto de una bala. Esta violencia también se evidencia en la dificultad de contar con una afiliación a la seguridad social, incluso como trabajador autónomo. Después del disparo, la violencia estructural se hace evidente en el acceso restringido a atención médica pública, al acceso a medicinas gratuitas, a la extracción de la bala o a atención psicológica sin costo. Además, se evidencia en las dificultades para acceder a prestaciones de la seguridad social, como una jubilación por invalidez o subsidios por reposo médico. La impunidad reinante en todos los casos también señala las condiciones de violencia estructural en la que las víctimas de la violencia armada no letal continúan viviendo.

Sin duda es necesario profundizar en la investigación sobre la violencia cultural existente en Ecuador, aquella que hace posible el sostenimiento de esta violencia directa y estructural en la que viven los sobrevivientes a una herida de bala. Esta investigación aporta de alguna manera en este sentido, al permitir a las personas relatar su historia y sus experiencias íntimas, abriéndoles un espacio para reconstruir sus vivencias y visibilizarlas ante la sociedad. Esta ruptura del silencio resulta de gran relevancia para mostrar las relaciones de dominación y subordinación que producen y reproducen la violencia, haciéndolas visiblemente explícitas. En este sentido, este trabajo busca hacer una lectura desde el fenómeno de la violencia no letal en Ecuador (un país que paradójicamente se mira a sí mismo como una “isla de paz”) y también de llamar a la acción.

Pese a la complejidad del fenómeno de la violencia no letal, las acciones del Estado para iniciar un cambio en las condiciones de vulnerabilidad de estas personas es una tarea relativamente sencilla. Para iniciar, es posible dar directrices claras a los hospitales, para homogeneizar la recolección de datos sobre los heridos de bala que son atendidos en cada uno de ellos. Estas orientaciones podrían seguir las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2011),

entidad que diseñó un esquema universalmente aplicable para la codificación de la violencia armada no letal y que Ecuador nunca ha tomado en cuenta.

Además de recoger información adecuadamente, es posible recomendar al Gobierno que emita una disposición respecto a la obligatoriedad de las casas de salud pública de proveer el servicio de extracción de los proyectiles a todos los heridos cuya salud no se vea comprometida con este procedimiento; esto aliviaría económica y psicológicamente a las víctimas que no tienen dinero para hacer el procedimiento de manera privada, pero que no quieren vivir con un recuerdo de su agresión, en su propio cuerpo.

También, es posible trabajar con la policía para que sus operativos presten más atención al control de armas en los barrios y regiones especialmente violentos; estas acciones se podrían complementar con planes de desarme o de recolección de armas, con la finalidad de ir eliminando estos dispositivos de la libre e ilegal circulación en manos de la sociedad civil. Finalmente, es posible destinar pequeños fondos para investigar más y de más largo plazo esta problemática social; definitivamente estos recursos podrían proveer de claridades sobre cómo mejorar la aplicación de la justicia en estos casos, o podrían ilustrar sobre la posibilidad de reducir los elementos violentos de la cultura ecuatoriana; lo que sin duda sería menos costoso para el Estado y para las personas que enfrentar el peso de la violencia armada.

5. Referencias bibliográficas

- Álvarez Velasco, C. (2018). *La securitización de las armas de fuego en el caso Ecuador* (Tesis doctoral). Flacso-Sede Ecuador, Quito.
- Alvazzi del Frate, A., & De Martino, L. (2013). No n-lethal Firearm Violence. *Small Arms Survey*, Jul., 1. Ginebra.
- Asamblea General de Naciones Unidas [AGNU] (1985). Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29/11/1985.
- _____. (1997). Desarme general y completo: armas pequeñas. Informe del Grupo de expertos gubernamentales sobre armas pequeñas. Resolución A/52/298.
- Boulding, E. (1992). The concept of peace culture. *Peace and Conflict Issues after the Cold War*. Unesco, 107.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Galtung, J. (1998). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia*, n.º 183, 147-168.
- Ley de Seguridad Social [Ley 55] (2001). Registro Oficial de la República del Ecuador. Suplemento n.º 465 de 30/11/2001. Modificada el 31/3/2011.
- Reglamento a la Ley de vigilancia y seguridad privada (2008). Registro Oficial de la República del Ecuador, n.º 383 del 17/7/2008.

- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2001). *Small Arms and Global Health: WHO Contribution to the UN Conference on Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons*. Geneva.
- ____ (2011b). *Tool to Enhance Violence Injury Data Collection in the Emergency Department*. Unpublished training manual. Liberian Armed Violence Observatory. Ginebra.
- Secretaría de la Declaración de Ginebra (2015). *Carga Global de la Violencia Armada, 2015*. Cambridge University Press: Ginebra.
- United Nations Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean [Unlirc] (2016). *Balas perdidas II: análisis de casos de balas perdidas reportados en medios de comunicación en América Latina y el Caribe (2014-2015)*. Lima.
- United Nations Office on Drug and Crime [UNODC] (2013). *Global Study on Homicide 2013*. Viena.
- ____ (2019). *Global Study on Homicide 2019*. Viena.

Entrevistas

- Entrevista a Antuco, víctima de una herida de bala por causa de un asalto. Entrevistadora: Carla Álvarez, 15/2/2018, Guayaquil.
- Entrevista a Mickey, víctima de una herida de bala por causa de un asalto. Entrevistadora: Carla Álvarez, 19/2/2018, parroquia El Guayacán, Quevedo.
- Entrevista a Bryan, víctima de una herida de bala por causa de un asalto. Entrevistadora: Carla Álvarez, 15/2/2018, Guayaquil.
- Entrevista a Nicoteo, víctima de una herida de bala por causa de un asalto. Entrevistadora: Carla Álvarez, 15/2/2018, Guayaquil.
- Entrevista a Rosi, víctima de una herida por causa de una bala perdida. Entrevistador: Gualdemar Jiménez, 20/2/2018, Quito.
- Entrevista a Lucía, 2018, víctima de una herida por causa de una bala perdida. Entrevistador: Gualdemar Jiménez, 20/2/2018, Quito.
- Entrevista a Eliana, víctima de una herida por causa de una bala perdida. Entrevistadora: Carla Álvarez, 21/2/2018, Guayaquil.
- Entrevista a Andrés, víctima de una herida por causa de una bala perdida. Entrevistadora: Carla Álvarez, 21/2/2018, Guayaquil.
- Entrevista a Mery, víctima de una herida bala causada por un accidente. Entrevistador: Gualdemar Jiménez, 22/2/2018, Quito.
- Entrevista a Juan, víctima de una herida bala causada por un accidente. Entrevistador: Gualdemar Jiménez, 22/2/2018, Quito.
- Entrevista a Omar, víctima de una herida bala causada por un accidente. Entrevistadores: Carla Álvarez y Gualdemar Jiménez, 22/2/2018, Quito.
- Entrevista a Johana, víctima de una herida de bala por motivos de género. Entrevistadora: Carla Álvarez, 23/2/2018, Guayaquil.

- Entrevista a Paula, víctima de una herida de bala por motivos de género. Entrevistadora: Carla Álvarez, 23/2/2018, Guayaquil.
- Entrevista a Darío, víctima de una herida bala causada por un accidente. Entrevistador: Gualdemar Jiménez, 24/2/2018, Quito.
- Entrevista a Edmundo Jaramillo, asesor externo de AIG Metropolitana, Chubb Seguros, Seguros Equinoccial. Entrevistadora: Carla Álvarez, 30/5/2018, Quito.

El retorno de la “enfermedad holandesa”: un análisis del caso ecuatoriano

The Return of the “Dutch Disease”: an Analysis of the Ecuadorian Case

Lourdes Montesdeoca Espín

Docente investigadora del Centro de Economía Pública y Sectores
Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador
Correo electrónico: lourdes.montesdeoca@iaen.edu.ec

Giovanny Narváez Gómez

Analista de riesgos y lavado de activos en la Superintendencia
de Economía Popular y Solidaria, Ecuador
Correo electrónico: giovanny.narvaez@seps.gob.ec

Po Chun Lee

Docente investigador del Centro de Economía Pública y Sectores
Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador
Correo electrónico: po.lee@iaen.edu.ec

Recibido: 21-julio-2019. Aceptado: 25-julio-2019.

Resumen

Este artículo analiza los principales hechos estilizados del Ecuador en favor de la hipótesis de que, durante la bonanza de las materias primas (entre 2004 y 2013), el país contrajo la denominada *enfermedad holandesa*. La propuesta de análisis se basa, sobre todo, en definiciones y estadísticas de comercio internacional, así como en contabilidad y datos de Ecuador. El diagnóstico de dicha enfermedad no es tan sencillo para este caso, dado que, de los tres síntomas que la literatura recomienda analizar, se presenta dificultades para el análisis de la *apreciación del tipo de cambio*, debido a la dolarización oficial de la economía ecuatoriana desde el año 2000. Tal hecho conlleva a que no se aprecie/deprecie el tipo de cambio nominal de manera endógena, sino que esta variable sea exógena. Por ello, se opta por el análisis del tipo de cambio real y de la variación de los otros precios en la economía que definen los términos de intercambio entre bienes transables y no transables. Complementario al diagnóstico de la enfermedad se analiza la *cura holandesa*, en este sentido, existe evidencia de que en el país se tomaron ciertas medidas que ayudaron a reducir los síntomas de la enfermedad; sin embargo, las medidas

más importantes, como las políticas contracíclicas y el establecimiento de fondos de estabilización, aún se encuentran pendientes como políticas de desarrollo o largo plazo.

Palabras clave: apreciación del tipo de cambio, bienes transables, bienes no transables, bonanza de las materias primas, cura holandesa, economía dolarizada, enfermedad holandesa.

Abstract

This document analyses the main stylized facts of Ecuador that provide evidence in favour of the hypothesis that during the commodities' boom (between 2004 and 2014), the country contracted the so-called Dutch disease. The analytical proposal is based mostly on definitions and statistics of international trade, as well as accounting and data of Ecuador. The diagnosis of this disease is not so simple for this case, given that, out of the three symptoms that the literature recommends analysing, there are difficulties in the study of the exchange rate appreciation, due to the official dollarization of the Ecuadorian economy since 2000. This means that the nominal exchange rate is not appreciated/depreciated endogenously, but that variable is exogenous. Therefore, this paper chooses to analyse the real exchange rate and the variation of the other prices in the economy that define the terms of trade between tradable and non-tradable goods. Complementary to the diagnosis of the disease, the Dutch cure is considered and there is evidence that certain measures were implemented in the country which helped to reduce the symptoms of the disease; however, the most important measures such as counter-cyclical policies and the establishment of stabilization funds are still pending as long-term or development policies.

Keywords: boom of raw materials, Dutch cure, Dutch disease, exchange rate appreciation, no-tradable goods, official dollarization of the economy, tradable goods.

1. Introducción

Eccuador, en el escenario internacional, es un país pequeño, por tanto, tomador de precios; con un nivel de apertura alto (con más del 60 %).¹ Respecto del comercio internacional, las dos terceras partes de sus exportaciones se encuentran concentradas en cuatro productos del sector primario (petróleo 29 %, banano 18 %, crustáceos 16 % y flores 4 %) y por destino, igualmente, las exportaciones se concentran a pocos países. La situación es diferente respecto a sus importaciones, mismas que son más variadas en productos (bienes de capital e insumos) y origen. Referente a su balanza de capital y financiera, el Ecuador, por contar con un esquema dolarizado, podría pensarse que resulta atractivo para las inversiones (tanto de IED como de capitales); sin embargo, los costos de producción y las restricciones a los flujos de capital, como por ejemplo el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), hacen que dicho flujo, al menos desde el sector privado,

¹ Cálculos propios sobre la base de la información estadística del Banco Central del Ecuador (2017).

no sea tan dinámico como se esperaría. Entonces, la balanza de pagos se encuentra condicionada también por la balanza comercial, que también influye en las variaciones del tipo de cambio real y de las reservas internacionales de libre disponibilidad (RILD).

De acuerdo con la literatura especializada sobre enfermedad holandesa (Bjørnland y Thorsrud, 2016; Roemer, 2015; Oomes y Kalcheva, 2007; Corden y Neary, 1982), la metodología de análisis consta de tres pasos: primero, se parte de un diagnóstico de la enfermedad seleccionando las variables y sectores claves de la economía; en segundo lugar, se comprueban las restricciones y rigideces de las variables antes seleccionadas y una vez que ha pasado el auge; y, en tercer lugar, se establecen las medidas necesarias para hacer frente a la enfermedad en lo que se conoce como la *cura holandesa*. Que un país contraiga la enfermedad y no se pueda curar implica que su aparato productivo se ha contraído o *reprimarizado* (Corden y Neary, 1982), haciendo que sus productos transables sean menos competitivos en el mercado internacional y, por tanto, existan pérdidas no solo de competitividad sino también de productividad, sobre todo en el sector privado. Otro problema se evidencia con relación a las rigideces que el sector público —o el sector que se ha beneficiado del aumento inesperado de ingresos— puede presentar, una vez que la bonaza ha terminado, aumentando sus déficits y con ello acrecentando las deudas. Y, un tercer problema que esta enfermedad produce es el aumento generalizado de los precios de los bienes no transables (inflación), reduciendo de esta forma el poder adquisitivo de las familias que no pueden ajustar sus ingresos con la misma velocidad que los precios aumentan.

Por lo que, para situar el problema, se toma como referencia el informe de la Cepal (2017), según el cual el auge de las materias primas en la región se evidenció desde 2004 y tuvo su fin en 2014. Este hecho constituye para la economía ecuatoriana —y en general para las economías en desarrollo— un choque externo. Este choque afectó a las economías locales, ya sea por el saldo en la balanza comercial, como por la balanza de capitales y financiera. En este escenario, es muy probable que en aquel período la economía ecuatoriana haya sido propensa a contraer la *enfermedad holandesa*. Por lo que, dicho flujo “inesperado” de recursos hacia la economía ecuatoriana se vio alimentado no solo por aumento de los precios internacionales de las materias primas, sino también por el aumento —en volumen— de la extracción petrolera (OCP, 2003/4) y por los cambios legales que afectaron al esquema de propiedad y reparto de los ingresos petroleros (Asamblea Constituyente, 2008). Estos son aspectos transcendentales a tomar en cuenta dentro del diagnóstico y posible cura de la enfermedad holandesa en el caso particular del Ecuador. Y se han tomado en cuenta estos aspectos, dado que, como la literatura en enfermedad holandesa lo recomienda, el principal síntoma —que es la apreciación monetaria— es difícil de sostener para la evaluación de una economía dolarizada como la ecuatoriana.

Lo que resta del documento se organiza en cuatro partes, de la siguiente manera: en la segunda parte se establece el marco teórico y las definiciones básicas sobre las cuales se fundamenta el presente análisis, en el cual se exponen

las principales variables a considerar en lo que se denomina como el modelo de dos sectores y se presentan algunas estadísticas que muestran la configuración internacional con relación a la demanda de bienes primarios que incide en los precios de los mismos. En la tercera parte se realiza un diagnóstico de la enfermedad holandesa con datos del Ecuador, centrado en la evolución de los términos de intercambio entre bienes transables y no transables, la relocalización de los factores en la economía por sectores y las restricciones evidenciadas una vez que ha pasado el auge de los precios del petróleo. En la cuarta parte se presenta un análisis de las medidas que la literatura recomienda que son necesarias para curar la enfermedad, algunas de las cuales no se han puesto en marcha en el país. Por último, en la quinta parte se presentan las conclusiones más relevantes de este análisis.

2. Marco teórico conceptual y hechos estilizados de la economía internacional

Como lo destaca Van der Ploeg (2011), existe una literatura abundante sobre si tener recursos naturales es una maldición o una bendición. La enfermedad holandesa va en el sentido de que tener una economía basada en la extracción y exportación de materias primas puede ser perjudicial para estas economías. Así por ejemplo, el autor destaca que países exportadores de petróleo como Irán, Venezuela, Libia, Irak, Kuwait y Catar han experimentado incluso decrecimiento de sus economías —medido por PIB per cápita— en las últimas décadas. El problema más grave es la marcada desindustrialización de las economías; tal es el caso de la economía sudafricana.

2.1. El modelo de dos sectores: transables y no transables

Como lo refieren los pioneros en estudios sobre enfermedad holandesa, Salter (1959) y Swan (1963), lo primero que se realiza es una caracterización de la economía, con el propósito de recabar evidencia de un *aumento inesperado y prolongado de ingresos* en un sector denominado de auge (B). El esquema analítico más simple que permite materializar dicha caracterización consta de un modelo de dos sectores de la economía:

1. Sector de los bienes y servicios transables (T),
2. Sector de los bienes y servicios no transables (NT).

Bajo este esquema, la producción total (Q) depende de un único factor, que es el laboral (L) y se relacionan de la siguiente manera:

$$Q = Q_T + Q_{NT} \quad [1]$$

$$L = L_T + L_{NT} \quad [2]$$

Dado que la variación de los precios (P) es una de las variables de resultado, se establecen los términos de intercambio entre bienes transables y no transables como:

$$\frac{P_T}{P_{NT}} = \frac{e^{NT}}{e^T} \quad [3]$$

Por su parte, las cantidades consumidas (C) por el nivel de precios constituyen la demanda agregada (DA) y está dada por:

$$DA = P_T C_T + P_{NT} C_{NT} \quad [4]$$

Los precios de los bienes transables locales están influenciados por el tipo de cambio nominal que en principio es flexible (e), pero que para el caso del Ecuador se mantiene fijo, por lo que $e = 1$ y la relación sería del tipo:

$$P_T = eP_T^* \quad [5]$$

De aquí se deriva la complicación del diagnóstico tradicional, puesto que los precios internos deberían ser iguales a los precios internacionales (en dólares), por lo que no habría diferencia. Por lo que, bajo el esquema propuesto, los resultados esperados serían que:

- Ante el incremento de los ingresos del sector en auge (B), se genere un aumento de los precios de los bienes de los dos sectores (T) y (NT), lo que haría crecer la oferta de todos los bienes; sin embargo, en el momento en que existe la posibilidad de una revaluación de la moneda nacional, es más rentable dedicar los recursos de la producción al sector (NT) pues los bienes del sector (T) serían reemplazados con bienes importados a menores precios que los producidos localmente.
- Este resultado se obtiene especialmente en los productos manufacturados, pues a escala nacional se requiere de mano de obra más cualificada y de bienes de capital más especializados, los cuales a su vez deben ser importados desde los países industrializados.

Un esquema un poco más complejo es el de la desagregación del sector de transables y corresponde al modelo de Corden y Neary (1982), en el cual se expone una economía que cuenta con tres sectores: un sector no transable (NT), un sector transable sin auge (T_A) y un sector transable con auge (T_B). Una consideración adicional es que para esta formulación hay movilidad perfecta del factor trabajo, mas no del factor capital entre los tres sectores. Bajo dicho esquema se tienen aumentos en la oferta tanto del bien en auge (materias primas) como de los bienes y servicios no transables y se hace más evidente la *desindustrialización o reprimarización* de la economía, dado que la gran mayoría de importaciones se daría en bienes manufacturados tanto de consumo como de capital.

2.2. La bonanza exportadora de las materias primas y sus efectos

Aunque es difícil situar para todos los bienes primarios el momento en que inició y en que terminó la bonanza de las materias primas, varios analistas coinciden en situar entre 2002 y 2014 el período del auge exportador de las materias primas

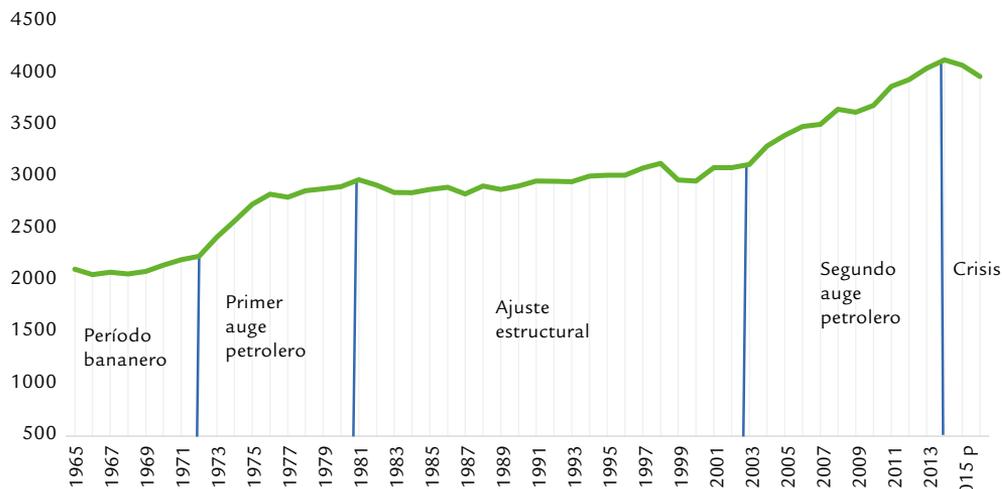
(Sanahuja, 2016; Cepal, 2017). Dicha bonanza exportadora de bienes primarios se canalizó especialmente hacia las economías emergentes de Asia, en particular a China e India, el primero de los cuales que se ha convertido en uno de los socios económico y político más importantes de la región, no solo durante el período de auge, sino también después. Este hecho constituye un elemento común a toda América Latina y algunos países en desarrollo, puesto que se ha configurado un aumento en la dependencia de la producción primaria (extraccionista o reprimerización) y de la demanda de economías emergentes como la China. Por otro lado, se destaca que el auge de las materias primas también permitió mejoras sociales en muchos países; por ejemplo, se mejoró la distribución del ingreso (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], 2017), hubo mejoras respecto al empleo y por supuesto un marcado aumentando en el gasto social (BCE, 2017) que devino también en el aumento de la denominada clase media (Montesdeoca, 2015). Por lo que se podría decir que dichas medidas aportaron a una mayor expansión del auge económico.

Del lado de los flujos de capital, también se argumenta que existió un auge hacia los países exportadores de materias primas, principalmente los denominados Brics. Así, Reinhart *et al.* (2016) sostiene que los ciclos globales de la economía, al menos en los últimos 200 años, afectan directamente a los flujos de y hacia el endeudamiento externo. Luego del auge, es decir, ante la caída de los precios de los *commodities*, se ha visto un marcado deterioro de los términos e intercambio entre bienes primarios e industrializados, una reducción del crecimiento, e incluso en algunos casos recesión económica (Venezuela, por ejemplo) (Cepal, 2018, p. 64). Por lo que, la finalización de la bonanza pone nuevamente en relieve el ciclo de auge y caída del crecimiento (denominado *stop and go*) que ha definido la mayor parte de la historia económica de América Latina y los países en vías de desarrollo, al menos desde el siglo xx.

3. Los síntomas de la enfermedad en Ecuador: de vuelta a las décadas de 1970 y 1980

Los síntomas más importantes de la enfermedad holandesa son: por un lado la sobreapreciación cambiaria y por otro lado las diferencias en la evolución de los sectores productivos que conlleva a salarios medios más elevados y, en algunos casos, incluso al aumento del desempleo (Oomes y Kalcheva, 2007). En el caso ecuatoriano, vale resaltar que no se trata de una situación nueva, sino que se la evidenció durante el *boom* petrolero que inició en agosto de 1972 (Larrea, 2016) y que se evidencia en las variaciones del PIB per cápita (gráfico 1); ya que se observa un rápido crecimiento en los dos períodos de contraste, y en el pasado (al igual que en el nuevo auge) se ve que al período de auge le sigue uno de crisis y posteriormente un período aún más prolongado de estancamiento e incluso, en algunos años, recesión y vulnerabilidad.

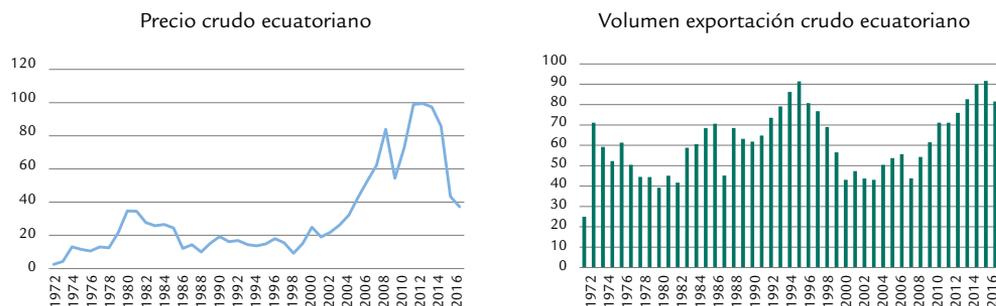
Gráfico 1
PIB per cápita en el Ecuador de 1965 a 2016 y los ciclos económicos



Fuente: Banco Central del Ecuador. 90 Años de Información Estadística. Elaboración: autores.

Con base en lo anterior, dada la importancia que para la economía ecuatoriana ha tenido y sigue teniendo la extracción y exportación de petróleo y, tomando en cuenta el contexto a partir de la década de 1990, el segundo auge de exportación del Ecuador se lo identifica a partir de 2003 en el que convergen dos eventos importantes. Por un lado, entra en operación el OCP, lo cual permite aumentar el volumen de transporte y exportación de petróleo y, por otro lado, como ya se anotó antes, coincide con el aumento de los precios de las materias primas, en especial del precio del petróleo WTI (gráfico 2). Por el otro lado, el auge se hace presente en el país hasta mediados de 2014, año en el que los precios internacionales del petróleo caen significativamente y, a diferencia de lo ocurrido en 2008/9, tardan más tiempo en volver a subir. Entonces, se puede hablar de un período de posauge, a partir de 2015.

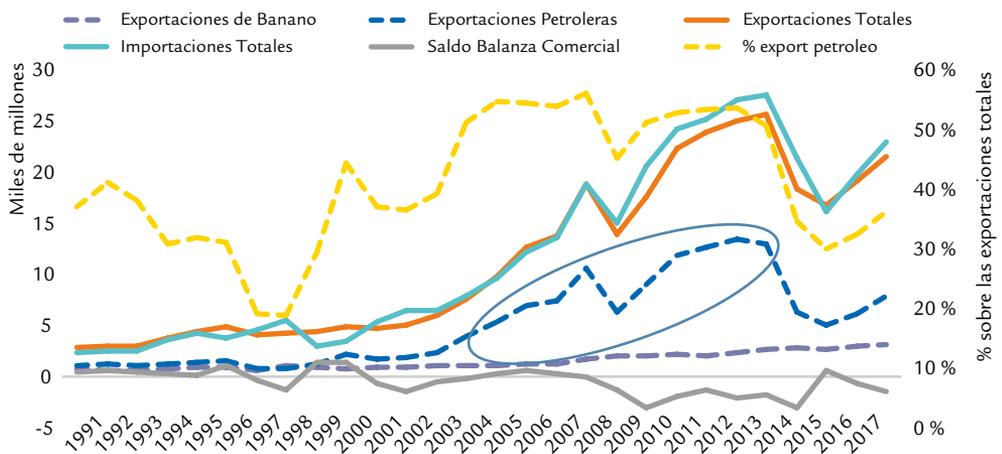
Gráfico 2
Precio del petrolero WTI promedio anual 1972-2015



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Con la información de UN-COMTRADE (2019) que ha sido contrastada con la información estadística del Banco Central (2019), el período de auge para el presente análisis se lo sitúa del año 2003 al año 2014. En este período se evidencia un aumento importante de las exportaciones totales para el Ecuador (gráfico 3). Por lo cual, se tiene que en el país se tuvo la primera condición para diagnosticar la enfermedad holandesa, es decir, un aumento inesperado y prolongado de ingresos del exterior, en este caso, por exportaciones de materias primas. La segunda característica importante para diagnosticar la enfermedad es identificar el sector o, en este caso, el producto del auge. Aquí se lo sitúa al petróleo como producto y como sector también, dado que hasta un 50 % de las exportaciones totales correspondían solo a exportaciones petroleras. Por otra parte, al aumento de las exportaciones totales también le corresponde un aumento de las importaciones, por lo cual se dice que las importaciones son más que elásticas.²

Gráfico 3
Exportaciones, importaciones y saldo de la balanza comercial del Ecuador 1991-2018



Fuente: UN-COMTRADE. Elaboración: autores.

Se destaca también que la dinámica de las exportaciones e importaciones ha resultado en que prácticamente desde 2008 se tenga una balanza comercial deficitaria, exceptuando 2016 únicamente. Y, si bien el peso de las exportaciones petroleras es importante y de hecho marcan el ritmo o la forma de las exportaciones y las importaciones totales, no se deben perder de vista otros productos exportables, pero igualmente primarios.

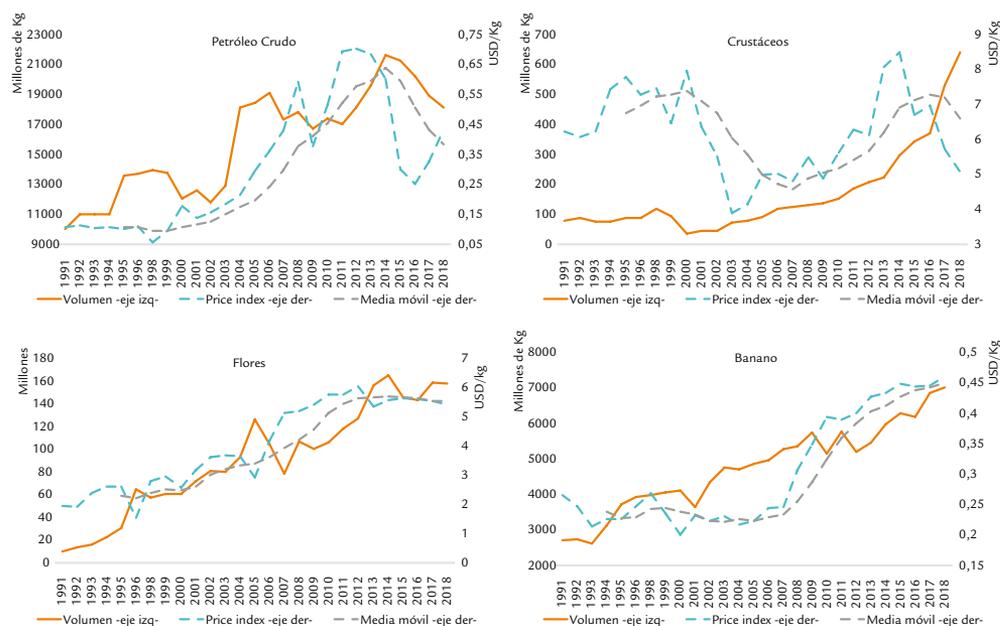
Por lo anterior, vale resaltar que el 67 % de las exportaciones del país se concentran en cuatro productos primarios: petróleo crudo, camarones, flores y banano (gráfico 4). Sin embargo, existe una diferencia sustancial entre dos posibilidades de auge:

2 Esto se refiere a que por cada dólar de aumento en las exportaciones las importaciones incrementan en más de 1 dólar.

La primera posibilidad corresponde a un período específico y transitorio, en el que existe un aumento ya sea de producción, de precios o de ambos y posteriormente se evidencia una caída en los mismos. En el caso de Ecuador, esto se ve claramente en el petróleo y los camarones, que configuran el escenario de la enfermedad holandesa.

La segunda posibilidad corresponde a un cambio sostenido en el que se evidencian aumentos en las exportaciones de valor (precio por cantidad). Esto para el Ecuador se ha visto en las exportaciones de banano y flores. Por lo cual, para este segundo grupo de bienes se esperaría efectos en el aumento de las inversiones de estos sectores y, por lo tanto, transformaciones productivas que no necesariamente configuran un escenario de la enfermedad holandesa.

Gráfico 4
Volumen e índice de precios de los cuatro principales productos de exportación del Ecuador 1991-2018



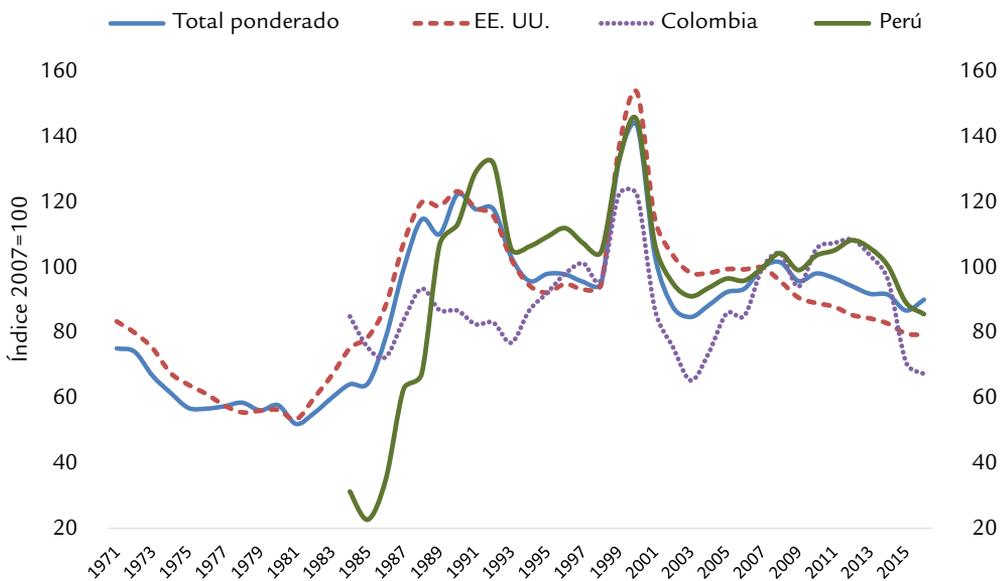
Fuente: UN-COMTRADE. Elaboración: autores.

3.1. La dolarización oficial de la economía hace exógena la fijación del tipo de cambio nominal

Como ya se destacó antes, bajo el esquema del modelo de dos sectores (transables y no transables) uno de los síntomas más importantes para diagnosticar la enfermedad holandesa es la rápida apreciación del tipo de cambio. Dicha situación en Ecuador fue evidente en la década de 1970, dado que se contaba con un régimen cambiario fijo y, ante los saldos favorables de la balanza comercial y

posterior ingreso de créditos, el sucre en aquel entonces sí se apreció hasta 1983, año en que se liberaliza el tipo de cambio y comienza el período denominado como crisis de la deuda, en la cual el sucre comienza a devaluarse hasta 1991, para volver a apreciarse hasta 1998 (gráfico 5). En 1999, dada la crisis sistémica, se realiza una devaluación que abre paso a la dolarización oficial de la economía en el año 2000, los efectos de dicha devaluación se “corrigen” hasta el año 2003 aproximadamente (BCE, 2010). Sin embargo, para el período de análisis 2004-2014, no se puede evidenciar claramente el síntoma de rápida apreciación del tipo de cambio real y más bien hasta la crisis de 2008 se evidencia una depreciación. Por lo que, solo a partir de 2009 se puede evidenciar una apreciación del tipo de cambio real, pero ni es rápida (comparado con la década de 1970) ni se puede atribuir directamente al segundo auge petrolero.³ La causa más probable de la apreciación del tipo de cambio real en Ecuador es más bien la devaluación del peso peruano y colombiano (Bertel y Enrique, 2018).

Gráfico 5
Tipo de cambio real 1971-2016

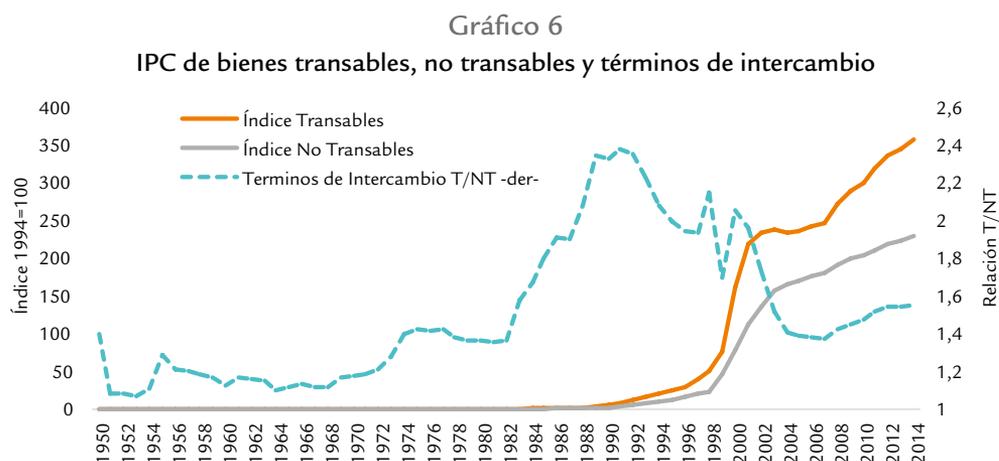


Fuente: BCE, 90 años de Información Estadística. Elaboración: autores.

Por lo expuesto, se evidencia que las variaciones en el tipo de cambio real a partir del año 2000 responden sobre todo a las condiciones que un esquema dolarizado imprime en la economía (BCE, 2010), por lo que la literatura tradicional referente al diagnóstico de la enfermedad holandesa no es directamente aplicable a economías con tipos de cambios fijos o dolarizadas como la ecuatoriana. Por ello, es necesario analizar los demás precios de la economía como el IPC o los

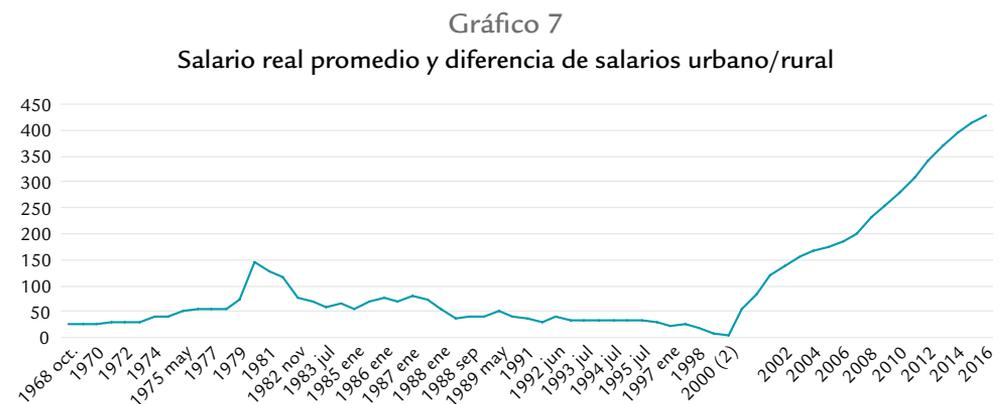
3 Una hipótesis a comprobar sería que el esquema se configuró a partir del cambio de régimen político-administrativo del Estado, en el que la propiedad y reparto de los ingresos petroleros cambian radicalmente.

salarios (gráfico 6). De un primer análisis comparativo se puede observar también que el IPC de bienes transables respecto de los no transables tampoco presentó cambios específicos durante todo el período 2004 y 2014 para Ecuador. Más bien, el aumento en los términos de intercambio T/NT se evidenció a partir de 2007. Esto refuerza la idea de que fue el cambio de régimen el que más influyó en la aparición de la enfermedad holandesa; e incidió más que el aumento mismo en los precios y niveles de producción de los bienes primarios, en especial el petróleo.



Fuente: BCE, 90 años de Información Estadística. Elaboración: autores.

Complementario al análisis del índice de precios internos, se tiene el tema de salarios. En este sentido, la información para Ecuador define dos tendencias: al alza (desde 1971 hasta 1981 y de 2000 en adelante) y a la baja (desde 1981 hasta 1999, exceptuando 1985). Respecto del segundo período al alza, la tendencia es anterior al período de auge, por lo que, en la economía establece una estructura de costos o *inputs* a la producción desfavorable respecto de otras economías con moneda propia tales como Colombia y Perú (Paredes, 2017).

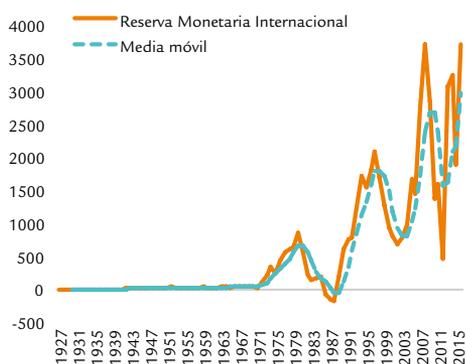


Fuente: BCE, 90 años de Información Estadística. Elaboración: autores.

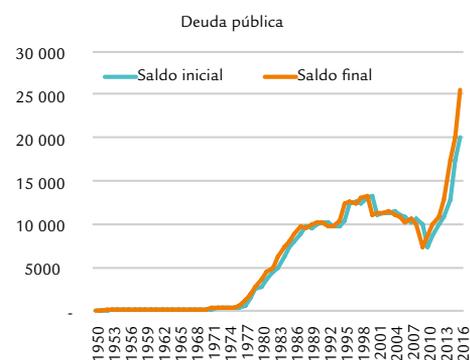
Por otro lado, respecto del sector externo, también vale la pena destacar las variaciones en las reservas internacionales, puesto que de existir la apreciación del tipo de cambio real, se esperaría una mayor acumulación en reservas y, como se puede ver en la gráfico 8a, tampoco se evidencia esta condición sostenida para el caso ecuatoriano en el período 2004-2014, sino que dichas fluctuaciones van más de la mano con el entorno internacional (crisis 2008/9). La otra posibilidad es que se hubiese cancelado parte de la deuda externa, lo cual es cierto hasta mediados de 2009, pero a partir de 2010 se evidencia un esquema de aumento de la deuda (gráfico 8b), que se acentúa más en 2015/6.

Gráfico 8

Reservas internacionales 1927-2016



Saldo de la deuda externa 1950-2016



Fuente: BCE, 90 años de Información Estadística. Elaboración: autores.

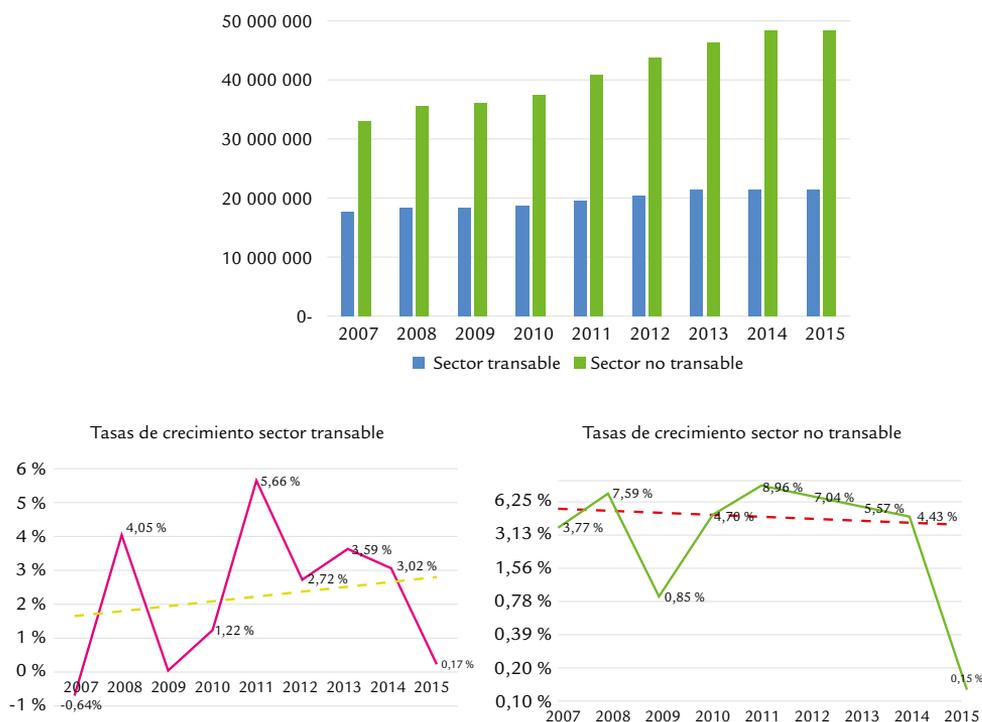
3.2. Diferencias en la evolución de los sectores productivos: crecimiento más pronunciado en el de los no transables y menos pronunciado en el de los transables

El segundo síntoma referido a la enfermedad holandesa es el *desplazamiento de factores productivos*, lo cual se refiere a los cambios en el sector real o productivo (Van der Ploeg, 2011). Esto se da porque la condición de auge en el sector de los transables cambia la relación de precios favoreciendo la oferta de bienes no transables, por ello se habla de que se da una menor participación en el producto de sectores como las manufacturas, de acuerdo con los resultados esperados del modelo de dos sectores. En la siguiente gráfico se evidencia la diferencia de crecimiento entre estos dos sectores: transables y no transables desde 2007 a 2015.⁴ Ahí, claramente se puede ver una mayor participación y tasas de crecimiento del sector de los no transables respecto de los transables; y también se observa una caída en ambos sectores a partir de 2015, es decir, una vez que ha pasado el segundo *boom* petrolero.

4 Se ha tomado este período y no el que se planteó antes de 2004 a 2014, debido a la disponibilidad de información por un lado (año base 2007, del BCE) y por la hipótesis planteada de que a partir de 2008 se evidencia el cambio en propiedad y reparto de la producción petrolera.

Gráfico 9

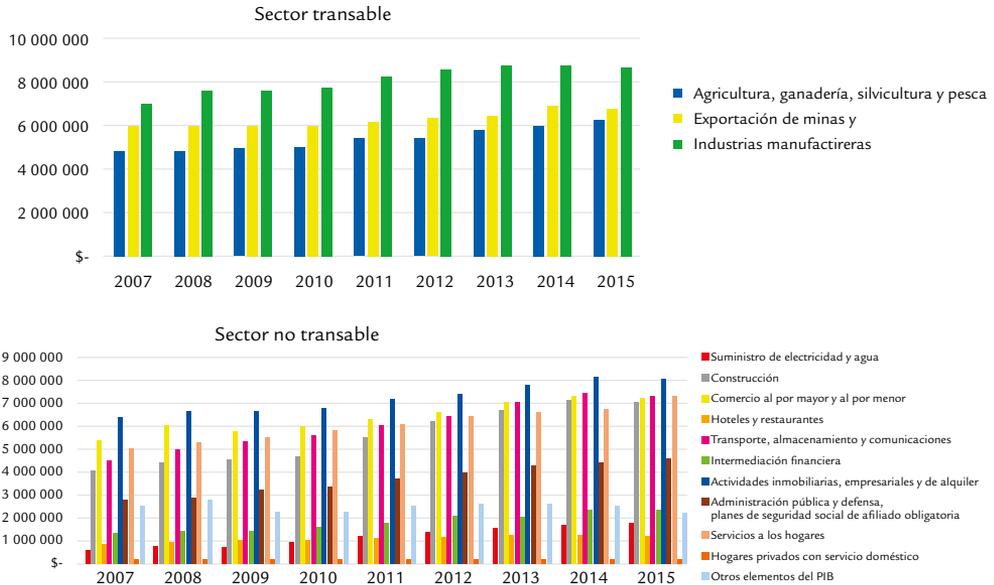
Diferencias en la producción de bienes transables y no transables (año base 2007)



Fuente: BCE.

Como se puede observar en el gráfico 10, respecto de la composición de la producción de bienes no transables, el que mayor participación y tasas de crecimiento evidencia es el grupo de los inmobiliarios y la construcción. Estos sectores son claves para la economía del país, no solo por su importancia relativa, sino y sobre todo por los encadenamientos productivos que generan, tanto hacia adelante como para atrás (BCE, 2018; Tapia y Cevallos, 2017). En el caso de la construcción y el comercio se evidencia un mayor crecimiento durante el período de auge. Otro grupo a destacar, más que por su importancia relativa en el producto, por su dinámica, es el de la administración pública. En este subsector, a diferencia de los otros, se evidencia que de 2014 a 2015 no existe ni estancamiento ni caída, al contrario, se mantiene la tendencia de crecimiento vista en los años anteriores. Este hecho configura una de las rigideces más importantes, que es la casi imposibilidad de poder reducir el gasto público (corriente) una vez que los ingresos (sobre todo los que provienen del auge) se han reducido (Tapia y Cevallos, 2017).

Gráfico 10
Composición de la producción de bienes transables y no transables, 2007-2015

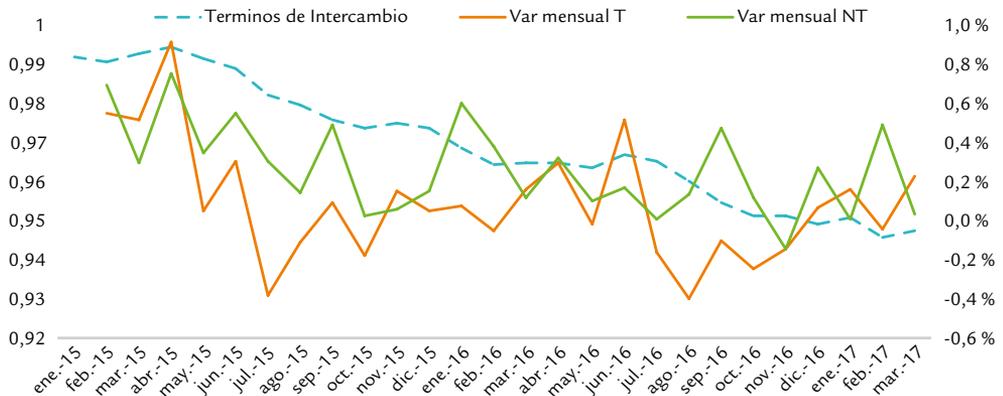


Fuente: BCE.

3.3. Inflexibilidad al ajuste a partir de 2015

Para cerrar el diagnóstico de la existencia o no de la enfermedad holandesa es necesario el análisis de lo ocurrido luego del auge (Roemer, 2015). En tal sentido, para Ecuador, lo primero que se evidencia es una tendencia hacia la caída de los precios de los bienes transables a partir del año 2015, en tanto que los precios de los bienes no transables son más renuentes al ajuste. Esto conlleva a que la relación de precios entre transables y no transables se mantenga hacia la baja, como se muestra en la gráfica 11.

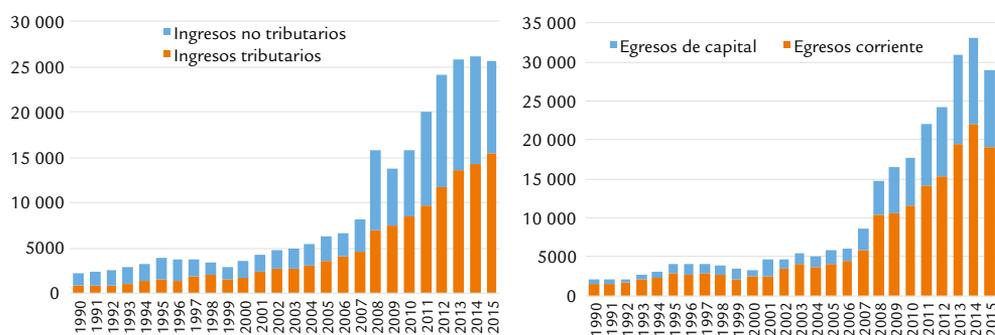
Gráfico 11
Relación de precios T/NT con base en la composición de la canasta de bienes para el cálculo del IPC 2015-2017 (base 2014 = 100)



Fuente: INEC. Elaboración: autores.

Por otro lado, como se había destacado en la sección anterior, otra rigidez importante corresponde a la inflexibilidad para reducir gasto público, dado que existen menos ingresos para el Gobierno (gráfico 12). Si bien en Ecuador constitucionalmente se debe seguir la regla macrofiscal, que señala que el gasto corriente solo se puede financiar con ingreso corriente, en la práctica se evidencia que esta regla no se ha cumplido en buena parte del período de análisis (BCE, 20018). Es así que, de 2007 a prácticamente 2016 inclusive, se han ido acumulando déficits en el sector público, cuando en bonanza se esperarían un balance o un superávit en las cuentas públicas. A menos que se padezca de la enfermedad holandesa. La mayor acumulación de deuda, sobre todo externa, se da en los años 2015 y 2016, es decir, una vez que ha pasado el auge petrolero. De los datos mostrados se puede inferir un cambio significativo en la composición tanto de ingresos como de egresos públicos a partir de 2008, esto va en línea con la hipótesis de que fue el cambio de régimen el que está más relacionado con la enfermedad holandesa.

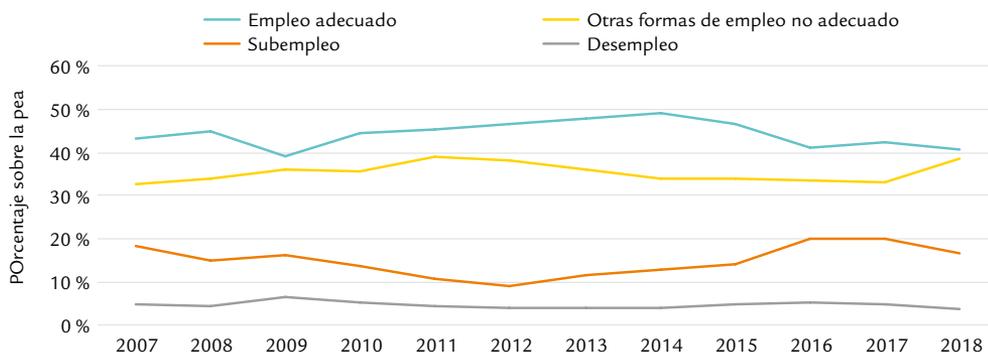
Gráfico 12
Ingresos y egresos del Gobierno central



Fuente: BCE, 90 años de Información Estadística. Elaboración: autores.

Del lado de la economía real, se tiene por ejemplo que en el sector de la construcción, hasta el año 2014, el PIB había una tendencia de crecimiento sumamente marcada, pero, a partir del 2015, sufrió un cambio drástico en su tendencia (Tapia & Cevallos, 2017), llegando incluso a contraerse en 2016. Por el lado del empleo adecuado, a nivel nacional se observó un estancamiento en 2014 y a partir de 2015 ya se evidencia un deterioro (gráfico 13). Del otro lado, el subempleo y otras formas de empleo no adecuado, a partir de 2015 se evidencia un aumento (INEC, 2018).

Gráfico 13
Evolución de los tipos de empleo



Fuente: INEC, Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo Dic. 2007-2018. Elaboración: autores.

4. La cura holandesa

Una vez que se ha recopilado evidencia en favor de que Ecuador sí contrajo la enfermedad holandesa, durante un segundo auge petrolero, es necesario aproximarse a las causas para establecer los posibles remedios. En los apartados previos se ha evidenciado, mediante estadísticas, que Ecuador efectivamente contrajo la enfermedad holandesa; en parte esto se debió al segundo *boom* de petróleo; pero, sobre todo, se evidencia un mayor efecto por el cambio de régimen político-económico (gráfico 12). Con esto en claro, entonces es posible hacer una revisión a las medidas que se recomienda para curar el mal. Entre lo más citado en la literatura de enfermedad holandesa sobre las medidas está el crear fondos de estabilización, contratar seguros y viabilizar mecanismos con derivados financieros, establecer controles a los flujos de capitales (sobre todo en dolarización) y el diseño e implementación de medidas contracíclicas (Bjørnland y Thorsrud, 2016; Roemer, 2015; Oomes y Kalcheva, 2007; Corden y Neary, 1982).

Con base en los datos estadísticos que se detallan a continuación, se puede evidenciar que en Ecuador algunas de las medidas detalladas sí fueron implementadas. Mas, dicha implementación no se la realizó como respuesta a la posibilidad de la enfermedad holandesa, sino más bien como réplicas a choques externos, mucho de ellos coyunturales. Por tanto, la adopción de estas medidas, antes de que sean políticas institucionalizadas y con reglas claras, fueron en este sentido discrecionales y paliativas.

4.1. Medidas adoptadas

Ante la pregunta de ¿cómo se puede curar la enfermedad holandesa?, las respuestas más directas serían que con los tipos de cambio flotantes y con un mejor manejo de las finanzas públicas. De acuerdo con los datos detallados en la sección anterior y como marco de referencia del segundo auge petrolero 2004-2014, se pueden destacar cuatro eventos que condicionaron las políticas implementadas y que se relacionan directamente con el tema. Primero, la entrada en operación

del Oleoducto de Crudo Pesado (OCP), que permitió transportar y exportar más crudo en volumen que se suma a los aumentos en precios internacionales de las materias primas (Acosta, 2009, p. 58). Segundo, el cambio de régimen y normativa en el país, que a partir de 2008 permitió el cambio en la propiedad y reparto de los ingresos derivados de la extracción y exportación de petróleo (BCE, 2014). Atado al punto dos, también se tiene que el cambio de régimen estableció instituciones y políticas de corte desarrollista, lo cual conllevó al aumento de las inversiones sobre todo desde el sector público. Tercero, la crisis financiera internacional 2008/9, que redujo en un principio el volumen y también los precios de las exportaciones (Argumedo y Quintar, 2018). Cuarto, como respuesta a la crisis financiera internacional, países con monedas propias, como Colombia y Perú, optaron por depreciaciones e incluso devaluaciones de sus monedas (Albornoz, 2018). Los puntos uno y dos ya han sido abordados en los apartados previos, por lo que a continuación se exponen con más detalle los puntos tres y cuatro.

4.1.1. Ante la apreciación exógena del dólar: se optaron por medidas arancelarias y de control de capitales

Los tipos de cambio reales de Ecuador, con respecto a Colombia y Perú, fueron adversos para las exportaciones ecuatorianas, debido a la devaluación de sus respectivas monedas (Albornoz, 2018). Ante este escenario, en Ecuador se tomaron medidas arancelarias temporales con el propósito de desincentivar las importaciones, sobre todo de bienes de consumo. Dichas medidas estuvieron vigentes hasta 2012 y luego fueron revisadas hasta 2016. Como parte de la medida se consideraron exenciones para la importación de bienes de capital e insumos, de manera que no afecten a los costos de producción (Leones *et al.*, 2018).

Otra de las medidas, de corte más estructural, fue el establecimiento del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), instaurado desde 2008 en 0,5 %; aumentó a 2 % en 2009 y hacia finales de 2011 se incrementó a 5 %; debido a este cambio la recaudación creció más de 30 veces entre enero y octubre del 2012 al sumar 944,1 millones de dólares desde 31 millones de dólares en 2011 (SRI, 2009, 2011, 2012 y 2013). Esta medida tuvo en sus inicios objetivos de información y de reducción de la fuga de divisas, sobre todo de tipo especulativo; sin embargo, el último incremento (a 5 %), dejó la duda de si sigue cumpliendo con los objetivos inicialmente creados. Se considera, por tanto, que en este caso, como en otros, primaron objetivos de tipo fiscal (recaudatorio) y coyunturales por sobre los demás objetivos de desarrollo (Arévalo *et al.*, 2017).

4.1.2. Del esquema productivo: mejoras a la productividad y la competitividad general

Desde que la Asamblea Constituyente (2008) comenzó a funcionar y, sobre todo, desde la vigencia de la nueva Constitución, se configura un nuevo escenario no solo político, sino, ante todo, jurídico en el país, que tiene efectos importantes en el ámbito económico. Dos de dichos aspectos son: por un lado, el cambio en los principios tributarios (de proporcional a progresivo, por ejemplo) y, por otro

lado, la institucionalización, planificación, seguimiento y evaluación del plan nacional de desarrollo. Respecto de este segundo tema, la misma Constitución y las leyes destacan la importancia del plan nacional, mismo que sería citado no solo en estudios de corte académico, sino y sobre todo en otros instrumentos de política pública, tanto nacionales como locales. Uno de los aspectos sobresalientes en este sentido fue el requerimiento de priorización que debían cumplir todos los proyectos de inversión del sector público, esto con el propósito de conseguir asignaciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas. Así también, se catalogaron a los grandes proyectos de inversión como proyectos emblemáticos (Cabezas, 2017).

Entre los proyectos emblemáticos se encuentran obras de infraestructura, como carreteras, escuelas, hospitales, hidroeléctricas, puertos, entre los más destacados. En el presupuesto de 2013, por ejemplo, se destinaron alrededor de 8500 millones de dólares en proyectos de inversión a escala nacional (Senplades, 2014). Esto tuvo efectos positivos no solo en el sector público, por el aumento de empleo de alta cualificación, sino también y sobre todo en el sector privado, al aumentar el desempeño del mismo. Así se tiene que, según el Foro Económico Mundial, el índice de competitividad en Ecuador mejoró notablemente desde 2007, siendo 2014 el mejor año de desempeño.

Tabla 1
Evolución del índice de competitividad de Ecuador de 2007 a 2018

Fecha	Clasificación de competitividad	Índice de competitividad
2018	86.º	55,85
2017	97.º	55,86
2016	76.º	58,18
2014	71.º	59,69
2013	86.º	56,31
2012	101.º	54,61
2011	105.º	52,17
2010	105.º	50,81
2009	104.º	51,11
2008	103.º	51,02
2007	94.º	51,74

Fuente: Foro Económico Mundial. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-competitividad-global/ecuador>.

Por lo expuesto, durante la bonanza de los *commodities* se esperaría que el notable aumento del presupuesto del Gobierno central en inversiones haya tenido efectos positivos en el desempeño de la economía, lo que se conoce como el efecto complementario (*crowding-in effect*). Sin embargo, el problema de financiamiento y posterior reducción de las inversiones se evidenció a partir de 2015, una vez pasado el auge. Así, se vieron afectados tanto el presupuesto como la ejecución de obras emblemáticas, en tanto que de la inversión pública en general se vieron considerablemente reducidos (BCE, 2018). A lo anterior se suma el hecho de que el aumento del gasto en inversión conlleva también un incremento en el gasto corriente (por mantenimiento y sueldos), por lo que se hace más difícil la reducción del gasto público total que conlleva como resultado al aumento del déficit público y la deuda (Villa *et al.*, 2018).

4.2. Medidas pendientes

Como ya se anotó antes, en la literatura de la enfermedad holandesa se suelen destacar dos medidas como las principales posibles curas a la enfermedad, que son: implementación de fondos de estabilización y la adopción de medidas contracíclicas. Además de estas dos posibles curas también se destacan: impuestos a la exportación de recursos no renovables, los seguros y derivados financieros y medidas que propicien el cambio estructural (Bjørnland y Thorsrud, 2016; Roemer, 2015; Oomes y Kalcheva, 2007; Corden y Neary, 1982).

Fondos de estabilización

Esta posible cura es sin lugar a dudas una de las más destacadas y recomendadas en la literatura de la enfermedad holandesa (Zuluaga, 2017), y se suelen tomar como ejemplos el fondo petrolero de Noruega (Estrada, 2006) y el fondo de cobre de Chile (Pereira *et al.*, 2009), los cuales fueron diseñados e implementados desde el Gobierno central y se acercan más al contexto del Ecuador, por lo que el fondo noruego merece una descripción específica. Lo que no se suele tomar en cuenta es que el auge de las materias primas también puede ser gestionado desde el sector privado agremiado y estos fondos pueden ser creados con similares propósitos. Por ello, aquí se describen los fondos privados de Colombia (Prieto y Guzmán, 2019), a manera de ejemplo.

En este punto vale destacar que hasta 2008 en Ecuador se contaba con fondos nacionales y públicos, mismos que eran financiados con los recursos provenientes del petróleo, entre los que constaban el Fondo de Ahorro y Contingencia, el Fondo de Estabilización Petrolera, la Cuenta de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo (Cereps) y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburoífero (Feiseh); los cuales fueron eliminados con el nuevo régimen político y económico en el país. Se conoce que al 2007 estos fondos sumaban alrededor de USD 3200 millones (Falconí, 2018).

Fondo Gubernamental Petrolero de Noruega

Este fondo se creó en 1990, aunque efectivamente obtuvo ingresos desde 1996; los ingresos provienen de la venta del petróleo así como de la capitalización de intereses del mismo fondo. Los objetivos iniciales por los que fue creado: (a) proteger la política fiscal de las consecuencias negativas de precios oscilantes del petróleo (*meta de estabilidad*); (b) ahorrar para financiar crecientes obligaciones futuras de jubilaciones y pensiones, y que en un futuro podrían coincidir con una reducción de ingresos del petróleo y gas (*meta de reasignación inter temporal*); y (c) evitar la sobrevaluación del tipo de cambio real por medio de ahorro e inversión en el extranjero de las divisas provenientes de la venta del petróleo (*meta de competitividad*) (Estrada, 2006).

Una regla fundamental de la gestión del fondo es que durante el año fiscal el Gobierno no puede gastar más del 4 % (o tasa de retorno de largo plazo) del valor acumulado del fondo. Este rubro es parte del presupuesto estatal y constituye un instrumento de políticas financieras y externa (Estrada, 2006). A partir de 2006, el fondo cambió de nombre a *Fondo Gubernamental de Pensiones-Global* y fue integrado al Fondo Gubernamental de Pensiones de Noruega (Céspedes y Rappoport, 2006).

Fondos privados de Colombia

Este tipo de fondos son particularmente importantes en el momento en que la propiedad de los recursos naturales se encuentra en el sector privado y es necesario porque se ejerce una enorme presión cambiaria durante períodos de auge de las exportaciones de dichos recursos, por lo que los fondos podrían suavizar en buena medida estos choques externos. En Colombia, específicamente, se han creado fondos parafiscales de estabilización de precios para varios productos agropecuarios y pesqueros, con los objetivos de: (a) estabilizar los ingresos para los productores en el tiempo, (b) regular la producción nacional, y (c) incrementar las exportaciones. Los principales fondos son: para el café (creado en 1940), el cacao (en 1983), el azúcar y derivados (desde 1993) y el de aceite de palma (1998). Estos fondos tienen un carácter público-privado, que son administrados en su gran mayoría por una entidad gremial del subsector correspondiente y uno de sus grandes problemas es su alto grado de discrecionalidad. A partir de 1993 son regulados por la ley 101 (Prieto y Guzmán, 2019).

Las principales fuentes de los fondos son las cesiones y compensaciones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores realizan. El mecanismo funciona de la siguiente manera: los exportadores agremiados realizan pagos al fondo en el momento en que el precio del mercado internacional del producto es superior al precio de referencia. Pero, en el caso contrario, estos grupos reciben una compensación. Es decir, los fondos de estabilización operan mediante una redistribución de recursos entre cesiones y compensaciones que hacen los mismos productores, vendedores o exportadores en épocas de bonanza o de recesión comercial. Los fondos son también alimentados por aportes del sector público y privado y por los retornos a las inversiones que se realizan con los

fondos. Y, los precios de referencia son determinados por los comités directivos de los fondos. Existe evidencia para Colombia que muestra que los fondos han tenido éxito en lograr precios e ingresos más estables para los productores y aumentar las exportaciones (Prieto y Guzmán, 2019).

Tributación sobre los productos no renovables

En línea con el tema de los fondos privados, en el momento en que una proporción importante de la explotación y exportación de los recursos no renovables es propiedad del sector privado, la recomendación es introducir impuestos tanto regulares como excepcionales para captar una parte de la bonanza de los ingresos y ganancias para ahorrarlos dentro de un contexto de altos precios y así evitar la presión sobre la demanda. En América Latina, además de los impuestos a la renta y sobre las utilidades, existen impuestos específicos llamados regalías o *royalties*. Chile, por ejemplo, introdujo un *royalty* para las empresas de cobre de un 5 %, mientras que Bolivia y Venezuela introdujeron *royalties* mucho más elevados, a la minería y el petróleo que alcanzan hasta el 50 %. Esta medida, al igual que los fondos, es de carácter permanente y entre sus objetivos no está el de aliviar la apreciación cambiaria sino más bien estabilizar los precios internos de la economía, reduciendo específicamente la presión sobre la demanda privada.

También se podría introducir un impuesto específico sobre las ganancias extraordinarias (*windfall tax*) de compañías que explotan el recurso natural. Y complementariamente se puede pensar en un impuesto especial sobre las exportaciones de productos básicos, como en Argentina, que tiene el impuesto (20 %) para todas las exportaciones de *commodities* agrícolas; en este caso, a diferencia de los fondos colombianos, es recomendado en el momento en que no existen gremios importantes. El impacto final dependerá del uso de los ingresos fiscales adicionales y se podría manejar este tipo de impuestos provenientes de sectores privados de recursos naturales, sujetos a una gran ciclicidad, de la misma manera que un fondo de ahorro o estabilización público.

Para el diseño y gestión de estos impuestos se recomienda seguir tres principios: (a) deben ser negociados con el sector privado de manera transparente y de ser posible antes del período del auge de los precios de *commodities*; (b) el nivel de impuesto no puede ser muy alto, puesto que podría desincentivar nuevas inversiones productivas en el sector; y (c) el impuesto debe ser temporal y retirado cuando se termine el auge de precios (Prieto y Guzmán, 2019).

Seguros y derivados financieros

Ante la negativa de acumular fondos, ya sean públicos o privados, como en el caso del Ecuador con los fondos públicos desde 2008, la opción más viable sería la de contratar un seguro petrolero. Estos seguros, que pueden ser del petróleo o cualquier otro *commodity*, permiten garantizar un nivel mínimo de ingresos usualmente ante fluctuaciones o la caída inesperada de los precios de los *commodities* y también asegurar las finanzas futuras (Mulder, 2007). Un seguro o derivado financiero podría cubrir la volatilidad de los precios y los efectos que dichas

fluctuaciones produzcan; este suele depender de la fijación de un precio de venta pero cuando baja dicho precio y luego el país podría recibir la diferencia, la cual sería una forma de estabilizar la cantidad de ingresos planificada en el presupuesto general del Estado (Jiménez y Tromben, 2006).

Otra forma de gestionar los excedentes en el auge es mediante derivados financieros o la titularización de los mismos, de manera que puedan ser negociados ya sea por la banca como por otras instituciones de los mercados financieros internacionales. Este mecanismo operaría a escala global en la colocación en el momento en que haya excedentes o el retiro cuando exista la necesidad de liquidez (Mulder, 2007).

Políticas contracíclicas

De cualquier manera, sea que se establezcan fondos públicos o privados, se impongan impuestos a las exportaciones o se contraten seguros, la acumulación de reservas durante el período de auge es una condición previa y necesaria para el diseño y manejo eficiente de políticas contracíclicas (Mulder, 2007). De lo contrario, puede suceder lo que está pasando en Ecuador desde 2015, ante la imposibilidad de disminuir el gasto público y sobre todo el gasto corriente, que comienzan a aumentar los déficits y ello conlleva al progresivo aumento de la deuda, lo cual condiciona los egresos futuros (sobre todo por intereses) y limita la capacidad de maniobra del Estado. Entonces, es fácil aumentar el gasto público en el auge (procíclico), pero una vez generada una obligación, es difícil revertir dicho aumento (Larrazin y Parro, 2006).

Para el establecimiento de medidas contracíclicas, además del financiamiento es indispensable reducir la discrecionalidad en el gasto público (Villa *et al.*, 2018). De esta forma, lo más aconsejable es trabajar en reglas fiscales que reduzcan el uso político de los presupuestos. Es decir, una de las razones por las que es difícil reducir el gasto público, cuando se debería hacerlo, es que se encuentra altamente relacionado con el ciclo político. Condiciones que deben tener un horizonte de mediano y largo plazo, en lugar de ser únicamente coyuntural. Ahora que el auge ha pasado y se requieren medidas de expansión del gasto público que eleven la demanda agregada, se está reduciendo el gasto y continuando con las medidas procíclicas (Ríos *et al.*, 2017).

El cambio estructural y el cambio de la matriz productiva aún en discusión

Finalmente, con una perspectiva de largo plazo, se debe pensar en el cambio estructural y el cambio de la matriz productiva; es decir, se deben implementar políticas para reducir la dependencia de la exportación de bienes primarios con bajo valor agregado (Senplades, 2012). Si bien a partir del año 2009 se hicieron grandes obras de infraestructura financiadas desde el Gobierno central, lo cual permitió cambiar la matriz energética, parte importante de la matriz productiva, al día de hoy es indiscutible que el fomento de las inversiones privadas fue relegado (*crowding-out effect?*) (BCE, 2017 y 2019; Brito-Gaona e Iglesias, 2017).

No en vano el nuevo escenario político-económico del país se orienta hacia la reducción de la participación del sector público y hacia un mayor protagonismo del sector privado, sin embargo, difícilmente se podría pensar en una economía pospetrolera. Por lo que las medidas deberían ir en la línea prospectiva de pasar de la generación y exportación de bienes primarios hacia la provisión de servicios ambientales, por ejemplo, de manera que se acojan no solo las recomendaciones de sustitución de las importaciones de las décadas de 1950-1970, sino también que se ponga de relieve y se eviten las posibles externalidades que tanto el modelo extractivista como el modelo industrial han mostrado (Acosta, 2009). Hoy en día, en los países más desarrollados ya no se habla de industrialización, sino más bien de desindustrialización (y también decrecimiento), puesto que la participación del sector de servicios es cada vez más importante en el producto (Mulder, 2007). Por lo que este puede ser un camino viable hacia la era pospetrolera del Ecuador.

5. Conclusiones

Partiendo de un esquema de análisis del modelo de dos sectores (transables y no transables T/NT), en el presente documento se ha diagnosticado y aportado evidencia tanto analítica como estadística de que durante el *boom* internacional de las materias primas, que va del año 2004 al año 2014 (Cepal, 2018), el Ecuador contrajo la enfermedad holandesa. El primer hecho a destacar es que esta situación no es nueva, más bien es algo por lo que atravesaron la gran mayoría de los países de América Latina, muy similar a la que ya se evidenció durante el primer *boom* del petróleo en la década de 1970. Preludio de lo que la década de 1980 se conoció como la crisis de la deuda (Acosta, 2009 y Álvarez, 2017). Lo segundo a destacar es el hecho de que, sin bien el auge comenzó en 2003-2004, en Ecuador este apogeo se evidenció a partir del año 2008 (BCE, 2017 y 2019).

Para el caso ecuatoriano en concreto, el diagnóstico sobre la enfermedad holandesa no es tan sencillo, como lo sería para cualquier otro país con moneda propia. El problema radica en que la economía ecuatoriana se encuentra oficialmente dolarizada desde el año 2000. Esto conlleva una restricción en el análisis y diagnóstico del tipo de cambio, que para el caso ecuatoriano varía de manera exógena, a diferencia de nuestros competidores directos como Perú, Colombia o Costa Rica, que cuentan con monedas propias y pueden manejar endógenamente las apreciaciones o devaluaciones de sus monedas. Por lo cual, el primer síntoma, de apreciación rápida del tipo de cambio, no es muy evidente para el presente caso. Para solventar la dificultad encontrada es necesario estudiar con otras variables de precios y *stock* como los índices de precios o las variaciones en la reserva internacional.

El segundo síntoma que la literatura refiere sobre enfermedad holandesa es la marcada diferencia en la evolución o velocidad de los sectores productivos. Esto se conoce como reubicación de factores productivos. Este síntoma es más evidente para el caso ecuatoriano, puesto que a partir de 2008, sobre todo, se evidenciaron mayores aumentos para el sector inmobiliario de los servicios y en general los no transables. En este segundo componente el actor principal ha sido

el Estado ecuatoriano dado que, del auge de las materias primas en la región y del petróleo en el Ecuador, obtuvo importantes ingresos de divisas que fueron directamente a alimentar el presupuesto del Gobierno central y esto llevó al aumento del gasto público (no transable), tanto de gasto corriente (sueldos, salarios e insumos) como de inversión (infraestructura) (Brito-Gaona e Iglesias, 2017).

Se destaca que el sector más beneficiado de la bonanza petrolera fue el sector inmobiliario, el cual hasta 2014 aumentó tanto en actividad como en precios. Este síntoma es más evidente cuando a partir de 2015 se tiene una caída internacional y generalizada en los precios de las materias primas, por lo que las rigideces de la economía, en especial del sector estatal, no permite realizar los ajustes necesarios en las nuevas condiciones, entonces el endeudamiento público aumenta considerablemente (BCE, 2017 y 2019). Para el caso inmobiliario, a partir de 2015 se ha reducido la actividad y, con relación a los precios, al momento no existe evidencia de haber bajado, por lo que al menos se sabe que se han estancado.

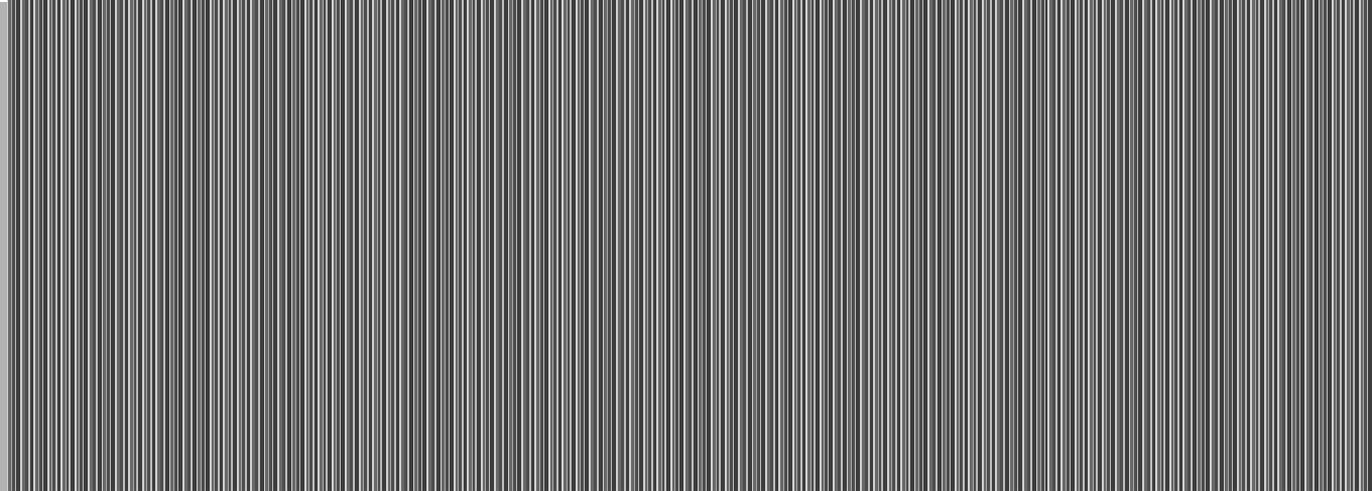
Diagnosticar la enfermedad holandesa no es suficiente, la literatura especializada en el tema recomienda que además se deben considerar las medidas que se aconseja adoptar para curar la enfermedad, una vez ha sido identificada. En tal sentido, se ha encontrado que en Ecuador, durante el período de enfermedad (2008-2014), ciertas medidas sí se implementaron en la economía de país. Pero, no precisamente debido a la presencia (o la posibilidad de presencia) de la enfermedad, sino más bien como medidas coyunturales. Dichas medidas se las puede resumir en medidas proteccionistas sobre la balanza comercial ante la apreciación del dólar. Esto es así porque se temía una mayor afectación de las exportaciones ecuatorianas y podía incentivar o aumentar las importaciones, teniendo consecuencias aún peores en el balance externo (BCE, 2019). En todo caso, las medidas más importantes que se recomiendan en el caso de identificar la presencia de esta enfermedad están pendientes. Las medidas más recomendadas son la creación de fondos de estabilización y la adopción de medidas contracíclicas. Se espera que difícilmente estas medidas vayan a ser adoptadas en el corto o mediano plazo. Por último, otro tema pendiente es el cambio estructural de la producción y exportación de la economía, el cual es un tema de largo plazo.

6. Referencias bibliográficas

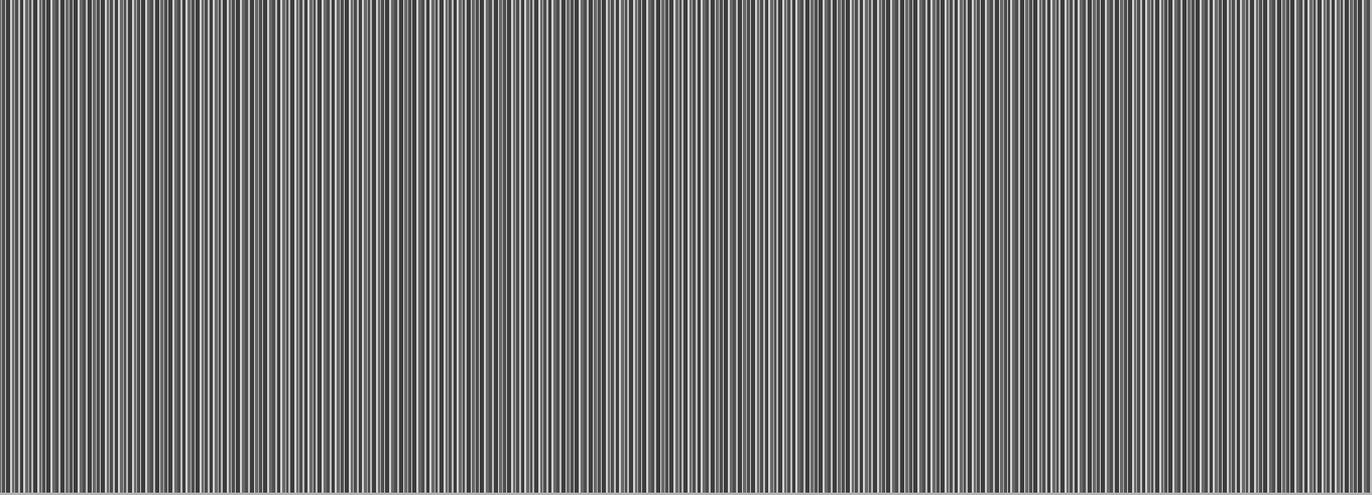
- Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos.
- Albornoz, M. (2018). Elasticidades del comercio exterior en América Latina. Estimaciones para 1993-2014. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, (50), 61-86.
- Allcott, H., & Keniston, D. (2014). *Dutch disease or agglomeration? The local economic effects of natural resource booms in modern America* (Working Paper n.º 20508). Cambridge: NBER. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w20508.pdf>.
- Álvarez Celleri, A. A. (2017). *La enfermedad holandesa en el Ecuador período 2007-2015* (Tesis de licenciatura). Universidad del Azuay, Cuenca.
- Arévalo, M. J. A., Arias, K. L. C., & Malla, S. E. G. (2017). Efectos del impuesto a la salida de divisas en la inversión extranjera directa en Ecuador, período 2012-2015. *Recimundo: revista científica de la investigación y el conocimiento*, 1(5), 408-466.
- Argumedo, A., y Quintar, A. (2018). Contexto internacional y crisis de la globalización neoliberal. *Otra Economía*, 11(20), 19-39.
- Asamblea Constituyente (2008). *Vigésima Primera Constitución de la República del Ecuador*.
- Bertel, A., y Enrique, O. (2018). *Análisis de la incidencia de la devaluación del peso colombiano sobre el sector exportador durante la vigencia 2014-2016*. Universidad de San Buenaventura. Recuperado de http://45.5.172.45/bitstream/10819/7219/1/An%C3%A1lisis%20de%20la%20incidencia%20de%20la%20devaluaci%C3%B3n_Oscar%20Avil%C3%A9z%20B_2018.pdf.
- Banco Central del Ecuador (2019). *Información estadística mensual n.º 2006*. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/>
- _____ (2018). Base de datos del Banco Central del Ecuador. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/>
- _____ (2017). *90 años de información estadística*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- _____ (2014). *Boletín Anuario n.º 36*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- _____ (2010). *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Quito: Dirección general de estudios.
- Bjørnland, H. C., & Thorsrud, L. A. (2016). Boom or gloom? Examining the Dutch disease in two speed economies. *The Economic Journal*, 126(598), 2219-2256.
- Burchardt, H. J., Domínguez, R., Larrea, C., & Peters, S. (2016). Nada dura para siempre. *Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Burchardt, H. J. (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones. *Nueva Sociedad*, (267), 114.
- Brito-Gaona, L. F., e Iglesias, E. M. (2017). Inversión privada, gasto público y presión tributaria en América Latina. *Estudios de economía*, 44(2), 131-156.
- Cabezas, J. E. P. (2017). La planificación nacional en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD/National planning in Ecuador: development and territorial planning plans, and the SIGAD monitoring and evaluation system. *Ciencia Unemi*, 9(21), 168-179.
- Caria, S. (2017). El petróleo en Ecuador, 2000-2015: ¿maldición, El petróleo en Ecuador, bendición o simple recurso? *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 6(2), 124-147.

- Céspedes, L.F., y Rappoport, D. (2006). *El Fondo Gubernamental de Petróleo de Noruega, Notas de Investigación*, vol. 9, n.º 1, abril.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2018). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. Las tensiones comerciales exigen una mayor integración regional*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44196/5/S1801070_es.pdf.
- ____ (2017). *Panorama social para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Corden, M., & Neary, P. (1982). *Booming sector and De-Industrialization in a small open economy*.
- Estrada, J. H. (2006). El modelo petrolero noruego y sus beneficios. *Energía a Debate*.
- Falconí Heredia, D. R. (2018). *Descapitalización de las reservas petroleras y el crecimiento económico de mediano plazo en el Ecuador (2007-2015)* (Tesis de maestría). Flacso-Sede Ecuador, Quito.
- Foro Económico Mundial (2019). *Ecuador, Índice de competitividad global*. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-competitividad-global/ecuador>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (de 2007 a 2018). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, Urbano y Rural*.
- Jiménez, J.P., y V. Tromben (2006). Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina. *Macroeconomía del Desarrollo*, n.º 46, Cepal.
- Larrain B., F., y Parro, F. (2006). Chile menos volátil. Mimeo. Santiago: Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Larrea, C. (2016). Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis. *Nada dura para siempre*, 131.
- Leones, W. J. C., Vargas, V. J. P., & Meza, G. C. V. (2018). Las salvaguardias y su impacto en sector comercial de Ecuador. *Recimundo: revista científica de la investigación y el conocimiento*, 2(1), 50-84.
- Linda, K. (1986). Dutch Disease Economics and the Colombian Export Boom. *World Development*, vol. 14 (septiembre).
- Montesdeoca, L. (2015). *Nota de reflexión 23: superar la pobreza en el Ecuador*. Policy Brief. Quito: Centro de Estudios Fiscales/Servicio de Rentas.
- Mulder, N. (2007). *Aprovechar el auge exportador de productos básicos evitando la enfermedad holandesa*, vol. 80). United Nations Publications.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2019). *Atlas Media: Ecuador*. Recuperado de <https://oec.world/en/profile/country/ecu/>.
- Oomes, N., & Kalcheva, K. (2007). *Diagnosing Dutch disease: Does Russia have the symptoms?*, BOFIT Discussion Papers 7/2007, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition.
- Paredes, G. J. (2017). Ecuador: ¿ por qué salir de la dolarización? *Revista Cepal*.
- Pereira, M., De Miguel, C. J., Ulloa, A., y O'Ryan, R. (2009). *Síndrome holandés, regalías mineras y políticas de gobierno para un país dependiente de recursos naturales: el cobre en Chile*.
- Prieto, A. V., & Guzmán, D. C. C. (2019). Efecto de las cooperativas exportadoras de café en el crecimiento de la economía solidaria en Colombia. *Revesco: revista de estudios cooperativos*, (130), 213-234.

- Reinhart, C. M., Reinhart, V., & Trebesch, C. (2016). Global cycles: Capital flows, commodities, and sovereign defaults, 1815-2015. *American Economic Review*, 106(5), 574-80.
- Ríos, A. M., Benito, B., & Bastida, F. (2017). Factors explaining public participation in the central government budget process. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 48-64
- Roemer, M. (2015). Dutch Disease in Developing Countries: Swallowing Bitter Medicine. In *The Primary Sector in Economic Development (Routledge Revivals): Proceedings of the Seventh Arne Ryde Symposium, Frostavallen, August 29-30 1983* (p. 11). Routledge.
- Salter, W. E. G. (1959). *Internal and External Balance: The Role of Price and Expenditure Effects*, Economic Record, vol. 35, 226-238.
- Sanahuja, J. A. (2016). América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización. *Pensamiento propio*, (44), 13-25.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2014). *Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Senplades.
- _____ (2012). *Transformación de la matriz productiva*. Quito.
- Servicio de Rentas Internas [SRI] (2013). *Informe de labores del primer semestre 2013*. Quito: SRI.
- _____ (2012). *Una nueva política fiscal para el buen vivir*. Quito: SRI.
- _____ (2011). *Principales cambios tributarios producto del código de la producción comercio e inversiones*. Quito: SRI.
- _____ (2009). *Estadísticas generales de recaudación*. Quito: SRI.
- Swan, T. W. (1963). Longer-Run Problems of the Balance of Payments. In R. E. Caves & H. G. Johnson (Eds.), *Readings in International Economics*. Homewood: Richard D. Irwin, 455-64.
- Tapia, C. E. F., & Cevallos, K. L. F. (2017). Impactos económicos inducidos por la demanda final en sectores estratégicos para el cambio de la estructura productiva del Ecuador. *Revista Panorama Económico*, 25(3), 443-458.
- United Nations (2019). *UN-COMTRADE data base*. Recuperado de <https://comtrade.un.org/>.
- Van der Ploeg, F. (2011). Natural resources: curse or blessing? *Journal of Economic Literature*, 49(2), pp. 366-420. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/pdf/23071620.pdf>.
- Van Wijnbergen, S. J. (1984). The Dutch disease: A disease after all? *Economic Journal*, 94, pp. 41-55. doi:10.2307/2232214.
- Villa, C., Samaniego, F., Vargas, D., & Merino, E. (2018). La sostenibilidad del presupuesto General del Estado en el Ecuador. *Revista de Investigación Talentos*, 5(1), 45-52.
- Zuluaga Santa, J. S. (2017). *Enfermedad holandesa: profundización de la desindustrialización en Colombia durante la bonanza minero-energética 2007-2014* (Disertación doctoral).



Entrevistas



Reflexiones sobre transformaciones e incertidumbres en América Latina

Reflections on transformations and uncertainty in Latin America

Entrevista a Wolf Grabendorff

Director de FES-Ildis, Ecuador

Correo electrónico: wgrabendorff@fes-ecuador.org

Por Diego Pérez Enríquez

Coordinador General de Investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: diego.perez@iaen.edu.ec



Fotografía: Universidad Andina Simón Bolívar (2016)

Wolf Grabendorff

Politólogo alemán y consultor en temas de relaciones internacionales, seguridad y defensa, política exterior y desarrollo político de los países latinoamericanos. Es fundador y exdirector del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela), con sede en Madrid, y del Programa de Cooperación Regional de la Fundación Friedrich Ebert en Santiago de Chile. Ha sido profesor visitante en varias universidades europeas y estadounidenses, entre ellas, School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University en Washington, Université Paris III-Sorbonne en París, The Johns Hopkins University en Bologna y en la Universidad Andina Simón Bolívar en Ecuador.

A partir de una serie de alianzas estratégicas que resultan de las inherentes transformaciones en el sistema global y que estas provocan incertidumbre en la generación de políticas regionales, Grabendorff considera que América Latina tiene grandes desafíos por superar; entre ellos, la lucha contra el crimen organizado y, en particular, el narcotráfico y también la migración transfronteriza. Sostiene, no obstante, que los Estados han perdido la capacidad de control y regulación en el ámbito económico e incluso territorial. El papel de la Unasur, las relaciones bilaterales Colombia-Venezuela, el control marítimo del Atlántico Sur, la pérdida de hegemonía de EE. UU. y la competitividad con la creciente hegemonía de China, así como la reactivación de las FARC, son algunos de los otros temas que podemos encontrar a continuación.

¿Cómo percibes la situación de seguridad para la región de América Latina, pero particularmente para Sudamérica?

Hay un problema al hablar de la región, porque muchas de las causas de la vulnerabilidad regional provienen de los enormes cambios del sistema internacional y de las muy distintas reacciones de los diversos países de América del Sur frente a esos cambios. Durante más de un siglo de historia, existió la posibilidad de tener una alianza con Estados Unidos, pero hoy en día eso no parece funcional, no solo por Trump, que ha acelerado ese proceso, sino porque Asia en general, y China en especial, están brindando las referencias para el futuro del sistema internacional. Mirando sobre la región latinoamericana, se nota que algunos países, en especial Brasil pero también Colombia, están buscando una salida a sus problemas internacionales y regionales, al mismo tiempo que buscan reforzar las relaciones con Estados Unidos; mientras que otros países, como Chile o Argentina, están muy involucrados con China. Inclusive los países miembros de la Alianza del Pacífico, que son sistemáticamente aliados de Estados Unidos, están mirando más ahora al Pacífico que a Estados Unidos. Entonces, ese cambio que tiene que ver con las transformaciones en el sistema internacional se refleja con mucha fuerza en la región y, al mismo tiempo, demuestra las diferentes reacciones entre los principales actores en la región.

¿Estas diferencias o cambios son una consecuencia inevitable de otras transformaciones en el sistema global o son más bien una suma de pequeñas transformaciones locales que se han ido sumando para generar esta tensión global?

Es muy difícil de definir, porque en algunos casos los efectos globales son más fuertes que las decisiones nacionales y, en otros, ocurre al revés. Es justamente esa incertidumbre la que refleja los dos problemas centrales regionales: el narcotráfico o el crimen organizado; y el tema migratorio. Este último problema va a tener, seguramente, muchos más efectos a largo plazo que el mismo narcotráfico.

Ha habido en América Latina una serie de procesos y cambios políticos internos durante

los últimos quince años. Mi impresión es que detrás de estas transformaciones políticas los temas de seguridad se han dejado de lado, generando un vacío grande para que las organizaciones criminales internacionales, particularmente las del narcotráfico, operen con mucha más libertad. Es decir, ¿el Estado se vació de capacidades de control como consecuencia de esas tendencias políticas?

Es correcto, pero considero que se necesita tomar en cuenta que la falta de control de Estado no es un fenómeno única y exclusivamente de la región. La globalización, en general, tiene un enorme efecto sobre los países democráticos. Los Estados han perdido la capacidad de control y regulación a nivel económico y en el campo de la seguridad. Además, vivimos en un tiempo en que el control territorial no es visto con la misma importancia como en años anteriores, tal como ocurría durante la Guerra Fría. Hoy en día, el principal interés, especialmente de los grandes poderes, es el control de los flujos tanto financieros como de bienes legales e ilegales, más concretamente de drogas, armas y personas. Entonces, eso brinda al Estado una posición muy distinta que, de alguna manera u otra, ha llevado a crear nuevas formas de seguridad que, para muchos países, implica una reforma del sector de seguridad: entrenar al personal militarizado. Salvo una excepción, todos los países de América del Sur tienen a los militares custodiando las calles como una respuesta a esos flujos, aspecto que no deja efectos positivos en la seguridad pública de dichos países.

Un tema cada vez más recurrente en las agendas de seguridad es el tema de los mares. En ese sentido, ¿creerías que la región cuenta con las capacidades para superar esa brecha que se ha generado acerca del control marítimo?

Tenemos el ejemplo de Amazonas Azul, que es el tema que los países del Atlántico Sur, por lo menos en intenciones, han mirado con mucha preocupación. Inclusive, Macri en su momento aumentó la capacidad de las fuerzas marítimas argentinas no solo por el control de las islas Malvinas, sino también por los problemas de control de recursos en el Atlántico Sur. Por otra parte, la atención sobre el Caribe va a aumentar, ya que se calcula que por lo menos seis millones de caribeños van a migrar durante los próximos diez años como consecuencia del cambio climático, lo cual implica mayor atención, control y manejo de los temas marítimos en dicha región. Yo lo que veo es una falta de confianza de los países latinoamericanos hacia sus propios vecinos, lo que implica la no cooperación transfronteriza. Muchos países prefieren colaborar con Estados Unidos para asegurar su capacidad de enfrentar a estas nuevas amenazas, que buscar soluciones ante estas entre países vecinos.

¿Crees tú que si la Unasur no hubiera fracasado, la coordinación regional en estos temas hubiera sido más efectiva o potenciada?

Exacto, hubiera sido más efectiva, real y se hubiesen generado grandes ventajas. La Unasur fue un organismo de coordinación política que combinaba e incluía

distintos regímenes políticos en conjunto, pero nunca fue un organismo de integración como el término lo indica. Todos los otros procesos de cooperación política, como la Alianza del Pacífico o ProSur, solo integran a países que tienen la misma orientación política y económica. La Unasur no tenía eso: tenía a Chávez y a Uribe al mismo tiempo y eso fue uno de los grandes avances en la cooperación regional. La Unasur tenía distintas maneras de mirar el mundo y la región. Por ejemplo, el liderazgo de Macri y su visión de América del Sur fue muy distinta a la visión chavista, independientemente de que sean de la izquierda o derecha, con el efecto de bloqueo mutuo de las iniciativas de cooperación regional.

Ahora bien, en la actualidad cada país usa el discurso regional para hacer campañas políticas internas, lo que será muy negativo para la convivencia vecinal en muchos aspectos. Esa combinación, que es habitual en muchos otros países, se denomina “interméstica”. Actualmente casi todos los problemas de la región son problemas intermésticos, mucho más fuerte entre países vecinos que entre países lejanos. Es decir, el elemento intraméstico siempre será menor en países que tienen mayor distancia geográfica. Esto es un gran impedimento y una preocupación constante, ya que cuando no existe posibilidad de llegar a algún consenso mínimo regional, el papel de América Latina en esa nueva configuración del sistema internacional será muy negativa para los intereses de la región en general.

En ese sentido, dos de los grandes pendientes de la Unasur fueron Venezuela y Colombia. Entrando un poco más en la coyuntura, ¿qué pasa en Venezuela?

Estoy convencido de que vivimos en la región una coyuntura de esfuerzos internos y externos para tratar, de llegar de una manera u otra, a un cambio de régimen en Venezuela. Pero la experiencia internacional, y también en la región misma, con procesos de cambios de régimen, es muy negativa. El caso extremo es el caso cubano, pero también hay casos puntuales, como Guatemala y República Dominicana, cuyos cambios en su momento implicaron guerras civiles. El futuro de Venezuela no será por vía democrática, lamentablemente. Veo a Venezuela con la perspectiva de varios tipos de gobiernos militares que van a tratar de reducir ese camino de un país fallido. Ese proceso de desintegración de Venezuela es una preocupación latente no solo de la oposición, sino de los chavistas mismos, especialmente de los militares. Necesitamos prepararnos, por un lado, a negociaciones muy difíciles y, al mismo tiempo, a una presencia militar a largo plazo en Venezuela.

Entonces, ¿existen las condiciones para hacer una transición al estilo de las transiciones de las dictaduras de la década de 1970?

Es una situación completamente distinta. En algunos casos, no hay una posibilidad de cooperación y apoyo externo frente a un cambio de régimen, tal como sí ocurría en tiempos de la Guerra Fría, cuando la lenta democratización y el cambio de régimen, como el caso chileno, era un anhelo de la mayoría de la

población. Esa mayoría también existe hoy en Venezuela, pero, al mismo tiempo, existe una minoría de la población que apoya el régimen actual. Esto implica que el cambio es más difícil que en otras condiciones, pues hay intereses geopolíticos mucho más fuertes en la región que en tiempos de la Guerra Fría, cuando los intereses geopolíticos eran principalmente de Estados Unidos. La influencia de Rusia era extremadamente limitada en ese tiempo, a pesar de que la Unión Soviética tenía más capacidades, pero estamos hablando de otro sistema internacional y este cambio de dicho sistema se refleja incluso en las discusiones en y sobre Venezuela.

China está intentando demostrar su presencia en la región mediante varias actividades. ¿Existe la posibilidad de que América Latina se convierta en un campo de batalla de una guerra entre aquellos que se alinean con Estados Unidos, como en el caso de Colombia, y otros que estarían buscando un alineamiento distinto, como es el caso de Venezuela?

Obviamente. El tema bilateral Colombia-Venezuela ha tenido muchos vaivenes, desde antes del chavismo. Esa tradición histórica en Venezuela se ha acelerado con los intereses externos en la región, por ejemplo, con la presencia militar de Estados Unidos en Guyana. Ecuador también está demostrando que existe una preocupación geopolítica por parte de los Estados Unidos sobre este país. De allí viene justamente el debate sobre China: ya son 18 países de América Latina, incluidos algunos caribeños, que hacen parte del instrumento geopolítico conocido como “Iniciativa de la Franja y la Ruta” de este gigante asiático.

El interés de los chinos consiste en tener suficiente acceso a los recursos naturales para su población, intereses que no son solo económicos, ya que también van a apostarle al campo de la seguridad para asegurar que no hayan contratiempos: pensamiento que también es obvio sobre África. De hecho, se habla mucho más de África que de América Latina, pero yo creo, interpretando un poco los escritos chinos sobre este tema, que los réditos a largo plazo serán los mismos. Los chinos van a tratar de obtener, como lo hizo Estados Unidos hace más de 100 años, la aprobación de una parte de la población que mantiene las conexiones con el poder hegemónico. Con la decadencia de Estados Unidos y especialmente con su pérdida de capacidad financiera y tecnológica, la situación puede repetirse en las próximas décadas, pero en este caso con la hegemonía de China.

Volviendo a la coyuntura regional y en otra dimensión, las FARC retomaron la lucha luego de firmado los acuerdos de paz. ¿Qué hay detrás de esto? ¿Por qué se reactivaron las FARC?

Como siempre, en esos problemas hay varios elementos que contribuyeron a esa decisión y es muy difícil, desde afuera y con información limitada, manifestar

cuáles fueron las más importantes. Es importante recordar que el proceso de paz en Colombia evidenció la fracturación interna de las FARC, divisiones que fueron muy obvias, inclusive durante las negociaciones en La Habana. En las FARC siempre existieron personas ideológicamente más firmes que otras: teníamos gente con una tradición de defensa del campesino pobre y del control territorial de algunos territorios (casi 10 % del país), mientras que otros en cambio estaban más orientados a los flujos de droga y de armamento. La gran mayoría de quienes integraban las FARC ha optado por regresar a la vida civil, en parte, porque han visto que la lucha después de casi cincuenta años no va a lograr los fines que tenían en mente. Otros, en tanto, no han visto que el regreso a la vida civil haya funcionado para ellos. Los Gobiernos de Santos y Duque no hicieron y no han hecho lo suficiente para garantizar una integración segura y suficientemente rápida de estas personas a la vida civil.

Es por ello que una parte de las FARC ha optado ahora por regresar a la lucha, teniendo en cuenta que al menos un 8 % de ellos nunca formó parte o nunca accedieron al proceso de paz. Entonces, ¿hasta qué punto estos integrantes de las FARC, los que no se acogieron al proceso de paz y los reincidentes —los que están regresando a la lucha— van a crear realmente una amenaza para la paz en Colombia? Eso es muy difícil de analizar en este momento, ya que también hay apoyo de los chavistas en Venezuela a este grupo. Las FARC siempre han estado cercanas ideológicamente al chavismo, y eso hace del problema de la seguridad nacional de Colombia también un problema de seguridad regional.

Hay que tener en cuenta que las FARC no solo están conformadas por antiguos combatientes, ya que también hay capas superpuestas de organizaciones criminales de otra naturaleza que intercambian servicios y bienes y que operan en el mismo territorio.

Sí, pero eso tiene que ver también con el hecho de que dicho país nunca en su historia ha tenido un territorio controlado por el Estado. Cuando estuve en Colombia por temas laborales, por allá, en el año 2002, uno de los generales más importantes en su tiempo me dijo que dos terceras partes del territorio no eran seguros para el Estado. Eso, si lo miras bien, es un fracaso en sí mismo, ya que nunca ha habido realmente un esfuerzo ni político ni militar para cambiar eso. Un grave error del proceso de paz, en mi opinión, es que los militares no se prepararon para tomar control completo de ese territorio que estaba en manos de las FARC y que quedó con un grave vacío de poder. El problema es que ahora no solo tenemos a una parte de las FARC retomando esos espacios, sino también la presencia de otros grupos criminales, tanto locales como internacionales, que han aprovechado ese vacío de poder del Estado colombiano.

¿Hay condiciones equivalentes en otros países de América Latina, tal vez México? ¿Podríamos pensar que hay un problema de soberanía para la región?

El tema de la soberanía interna es una discusión muy interesante y urgente. Justo durante el Gobierno de Rafael Correa en Ecuador se habló de la necesidad de garantizar la soberanía interna. Eso, en países que comparten fronteras no tan pobladas y sin infraestructura, es un problema central en el contexto de la globalización. Esos espacios, como ya vimos en los Balcanes en Europa, en gran parte del Oriente Medio y ni hablar de Siria, están sin la presencia del Estado y son utilizados para actividades criminales, que funcionan con actores no estatales y con otras fuerzas de oposición en contra del Gobierno nacional. Todo eso crea un estado de inseguridad que es muy difícil de controlar a largo plazo, porque la comunicación, la forma de obtener armamento y la logística de resistencia en contra de las regulaciones del Estado hoy en día son muy fáciles de obtener y facilitan el trabajo de las diferentes formas de crimen organizado, a veces con conceptos de control territorial propio. Este problema existía hace más de diez años atrás, pero era la excepción. Hoy en día este grave problema existe en muchas partes de la región casi como una normalidad.

Brasil ha entrado en una crisis política interna tan amplia y ha reducido su presencia y capacidad de presión sobre su agenda regional. ¿Esto es una consecuencia del liderazgo de Bolsonaro que quizás prefiere más bien ver hacia Estados Unidos que ver a la región o es más bien una consecuencia del agotamiento mismo del proceso de integración regional?

Yo tengo una visión un poco distinta sobre la agenda regional de Brasil, pues en mi opinión, Brasil siempre ha tenido una agenda global: la agenda regional solo tiene importancia cuando ayuda a la agenda global. Brasil siempre ha tratado de obtener apoyo regional, invertir en la región. Cuando ese no es el caso, como lo vemos ahora, la región no tiene tanta importancia, en parte, porque Brasil es un actor tan grande y fuerte en sí mismo. Hoy tengo la impresión de que habrá un cambio, no necesariamente en la mayoría de los brasileros, pero ciertamente en el Gobierno actual. Brasil requiere un papel autónomo en el mundo y allí hay una gran discusión sobre si ese es el camino correcto. El Gobierno actual desea más bien una alianza estrecha con Estados Unidos, lo que implica una forma de actuar en temas tanto regionales como globales —con la excepción de sus relaciones con China— en favor de los intereses de Estados Unidos. Ese es el cambio principal en la filosofía de la política exterior, pero no estoy seguro de que eso vaya a durar mucho tiempo, en parte porque va en contra de los intereses de las Fuerzas Armadas de Brasil. Como vimos en los últimos episodios de coyuntura, el vicepresidente, quien representa el peso militar en ese Gobierno, muchas veces ha acogido al presidente en su proamericanismo y en sus actuaciones en favor de la misma autonomía del país. Entonces, yo creo que ese tema no está incluido aún y puede ser que en otros cinco o diez años tengamos a un Brasil como actor principal de la región, tanto en temas regionales como en temas globales. Se necesita mirar las diferentes formas de cambios y reacción del sistema internacional para decidir exactamente hacia dónde van las cosas: una cooperación intrarregional no tiene muchas posibilidades en este momento.

¿Cuáles serían las bases para poder construir alguna capacidad de articulación regional que no pase por la creación de un nuevo organismo regional (que en su momento fue Unasur, que fracasó y fue reemplazado por ProSur)? Es decir, ¿es necesario tener algún tipo de institucionalidad regional en temas de migración o basta con la coordinación entre cancillerías?

La experiencia europea entre países miembros para llegar a acuerdos mínimos en el tema de migración ha sido negativa. Hoy en día es uno de los pocos temas que ni con dinero ni con presión política se han podido arreglar, en parte, por circunstancias que tienen que ver con las amenazas de la globalización que algunos países, especialmente los de Europa del Este, se niegan a aceptar. Entonces, pensar que con buena voluntad política se puede llegar a un sistema de cooperación regional más eficiente en temas de migraciones lo veo con muy poca posibilidad.

En el caso latinoamericano, la respuesta colombiana y ecuatoriana al tema de la migración, en principio, fue muy positiva, mucho mejor que la de países europeos incluso. Recordemos la experiencia de los casi tres millones de colombianos que emigraron hacia Venezuela hace algunas décadas atrás. Con todas las diferencias que existen entre países andinos, hay cierta homogeneidad que hace esto posible, a diferencia de la migración africana a Suecia, por ejemplo. El lenguaje y la cultura funcionan como estrategias claves para la inserción de los migrantes en sus países de llegada.

La única posibilidad para superar estas barreras surge con la creación de un sistema que les brinde a las familias alguna posibilidad de instalarse o de quedarse en determinado país. Esto no ha funcionado en Europa debido a que hay un miedo sobre los efectos negativos a largo plazo que este tipo de políticas pudieran tener. Sin embargo, cuando se toma las cifras per cápita de migración, todavía siguen siendo mínimas frente a América Latina. Vemos, por ejemplo, que Jordania o Líbano son países que tienen entre 15 y 30 % de refugiados en su población, y tampoco es que sean los países más inseguros del mundo. Entonces yo creo que América Latina necesita alguna forma de educación que ayude a superar estos males. Estos movimientos migratorios hacen parte de la realidad de los sistemas capitalistas y los sistemas democráticos, teniendo cada sociedad y cada Gobierno autonomía para manejar los impactos negativos. Arreglar los problemas de forma positiva es extremadamente difícil, pero frenar los efectos más negativos es la única tarea que se necesita solucionar por el momento. Obviamente, sería mucho más fácil con un sistema como Unasur: una fórmula de ese tipo ayudaría mucho frente a la situación catastrófica que vive Venezuela.

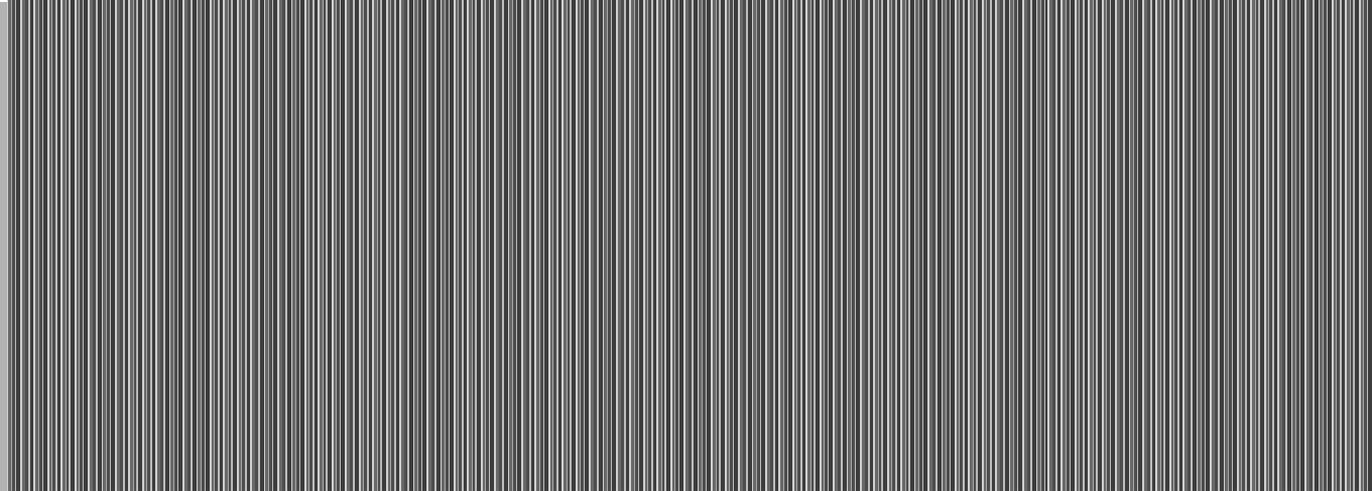
Solamente pensando en términos muy grandes y regionales, ¿cuál es tu valoración sobre la región? ¿Qué ves en el futuro de la región?

Yo creo que la región ha tenido varias ventajas en el sistema internacional: una de esas es la similitud de las culturas políticas desde México hasta la Patagonia, la facilidad del idioma en común y la experiencia histórica de liberación de la colonización española. Otro aspecto importante ha sido la presencia de la hegemonía de

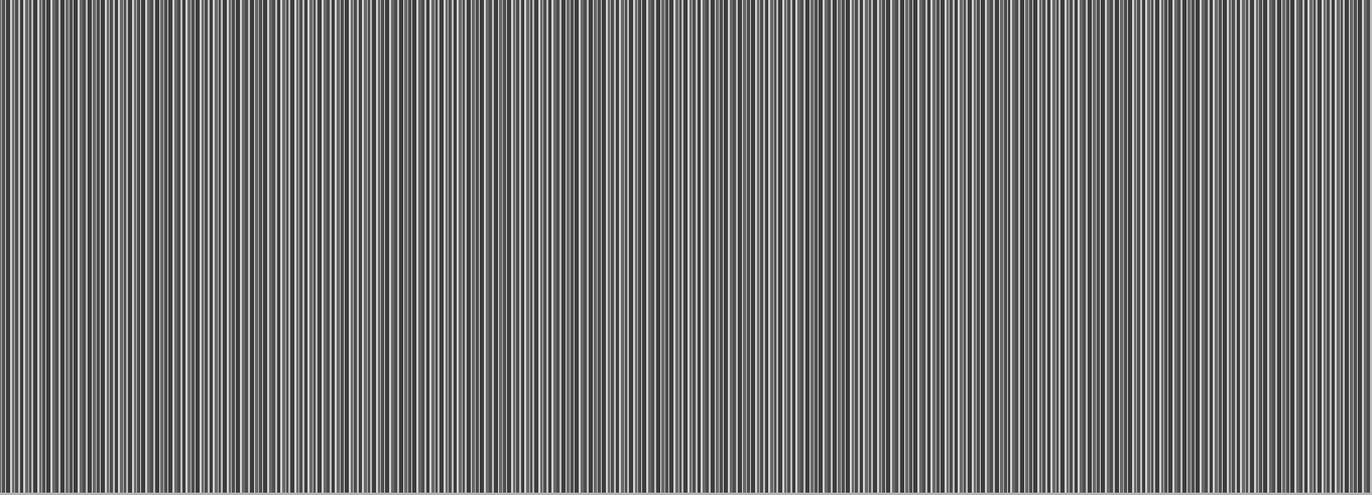
Estados Unidos, con efectos más negativos en América Central y el Caribe y menos negativos en América del Sur, pero, en general, con una vinculación de las élites de América Latina que miran hacia Estados Unidos. Ahora vemos un proceso de decadencia de dicho país, por lo menos como nación modelo y líder, y eso implica también una reorientación económica de América Latina hacia el Pacífico y los países asiáticos.

Hay una diferencia muy importante entre el desarrollo de Asia y América Latina, que tiene que ver con el rol negativo de los réditos latinoamericanos: los países asiáticos han invertido en educación durante décadas y hoy en día vemos resultados positivos. Independientemente de si son sistemas autoritarios o democráticos, hay un cambio de élites en los países asiáticos, no completos, pero es una transformación mucho más amplia que en el caso latinoamericano. En la región eso está empezando a cambiar, no va a ser fácil, tampoco va a ser unidireccional ni rápido: el cambio de élites necesita medio siglo, normalmente. Ese proceso asiático ha liberado a mucha gente del hambre, no solo en China sino también en Corea del Sur y Filipinas.

A América Latina le falta todavía un sentido de lo colectivo, proceso difícil pero necesario. El sistema occidentalista, que ha manejado prácticamente el bienestar y el poder del sistema internacional durante los últimos cien años, se encuentra débil. Ese sistema va a desaparecer y, paralelamente a eso, se van a desoccidentalizar también las elites latinoamericanas. No veo esto como un proceso de retiro, es un proceso difícil y no homogéneo en la región, obviamente, pero con cierta fuerza a largo plazo. Los dos países mejor preparados para esto son México y Brasil, no por su tamaño territorial, pero sí por su identidad cultural. Especialmente México, en donde su identidad cultural ha sobrevivido décadas muy difíciles en medio de la industrialización: 82 % de su exportación es de productos industriales vinculados con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Nafta). En el caso de Brasil, las exportaciones representan solo el 32 % de su economía. Estas diferencias obedecen a temas culturales, económicos y geográficos que se necesitan tomar en cuenta, ya que van a cambiar la región muy rápidamente, pasando por una fase en la que se agravarán los problemas tanto nacionales como regionales. 



Arte



El poder para transformar el mundo

The power to change the world

Antonio Romoleroux

Artista visual contemporáneo

Correo electrónico: antonioromoleroux@hotmail.com



Fotografía: Antonio Romoleroux (2019).

Antonio Romoleroux

Artista visual contemporáneo, ha realizado 34 exposiciones individuales en Ecuador, Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Chile, Canadá y más de 120 muestras colectivas en México, Brasil, Suiza, Italia, Francia y España.

La complejidad de un artista

Tiempo atrás el joven Romoleroux, un artista prodigio —de esos que el afamado crítico de arte Arthur Danto dice que ya no se fraguan— y que a sus 27 años ya logró obtener el Primer Premio de Pintura Mariano Aguilera; y contando ya con

múltiples premios a su corta edad, configuró una necesidad devastadora por buscar nuevos rumbos una vez que el éxito lo consolidó en sus formatos más admirados, como son los de la serie *Mi esencia en tus sentidos* que le precede al Premio y que le consolida como un artista de renombre.

En esta serie, su núcleo conceptual se alimenta de la fragilidad con la que el papel —creado a mano— sustituye esa naturaleza quebrantable mientras que el cobre multiplica la fuerza de una ciudad avasallante; sin embargo, el papel (naturaleza) mantiene ese embate de una ciudad que la corroe aun cuando no puede sostenerse sin ella: metáfora excelsa de la vida sin vida.

Resignificación de lo complejo

La arbitrariedad de lo epidérmico, cortejada por el sentido insólito, abogarían por un Romoleroux perenne incrustado en la autosatisfacción masoquista propia de la acumulación de galardones, en lo que la crítica modernista consignaría como estilo de autor, no obstante, el espíritu del artista arraigado en el sentido rebelde del mismo jamás permitirá precederse a sí mismo, estableciendo el intento de una copia de la copia de la copia.

Todo lo contrario, Antonio Romoleroux emerge como figura disonante en su propia producción, alimentado esa mirada holística que nos permite valorar la complejidad del pensamiento, para entender que su obra no es posible solo desde una mirada única, sino desde entender ese tejido enredado que se entrelaza y que configura todo un sistema diverso de obras.

Nomadismo estético como conducta de lo contemporáneo

Entonces el devenir de Antonio se constituye en esas idas y venidas que cuantifican lo complejo de su ser, pero lo definen como un contemporáneo insaciable que, como Gabriel Orozco, Koons o cualquier visionario contemporáneo, no permite que su estética se encasille en un producto, el cual puede ser llevado a los infinitos designios del máquetin y por supuesto del mercado. 

Hernán Pacurucu C.
Crítico y curador de arte
(Fragmento)



Título:	Mujer del alma
Técnica:	Óleo
Dimensión:	70 cm x 50 cm
Año:	1992



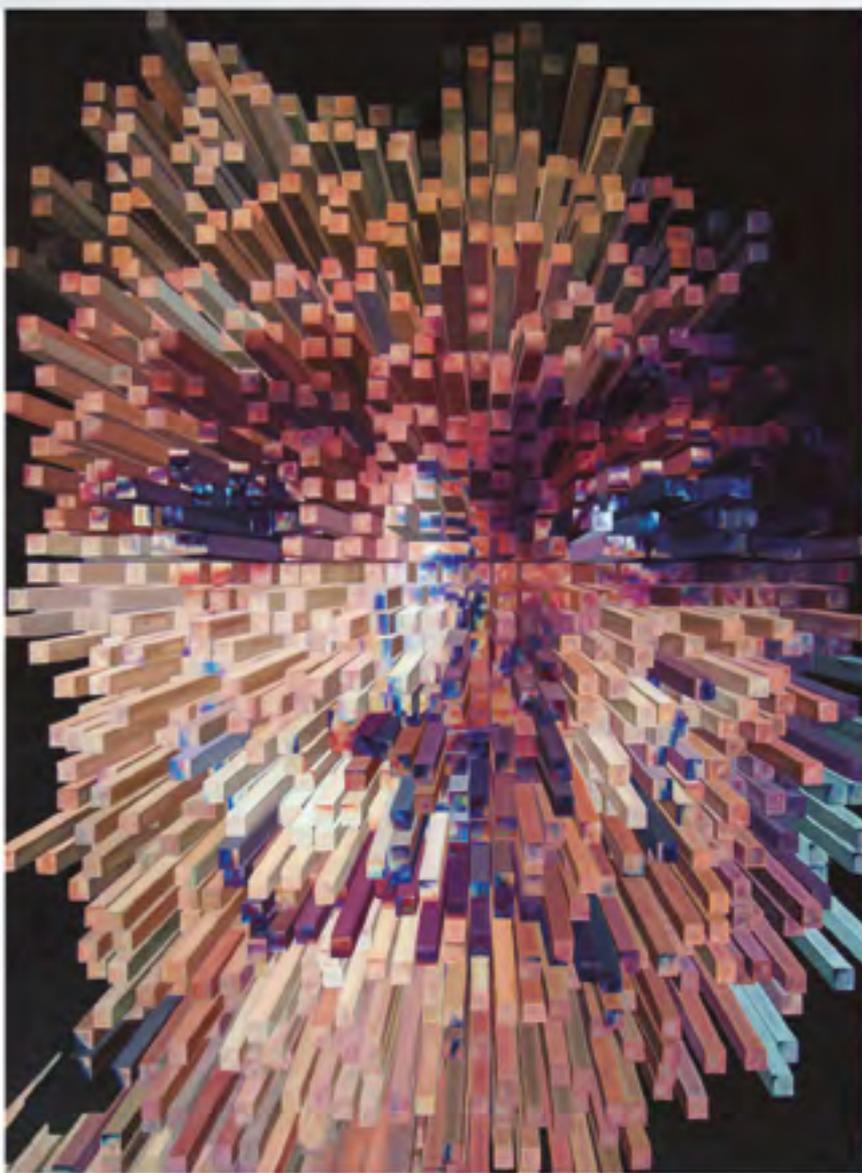
Título: El yo sagrado
Técnica: Óleo
Dimensión: 70 cm x 50 cm
Año: 2016



Título: **Natem**
Técnica: **papel de abacá y cobre grabado**
Dimensión: **200 cm x 150 cm**
Año: **Premio Mariano Aguilera, 1995**



Título: **Bosque húmedo**
Técnica: **papel de abacá y cobre grabado**
Dimensión: **180 cm x 140 cm**
Año: **2010**



Título: Niño huaorani cubista
Técnica: Óleo sobre tela
Dimensión: 95 cm x 70 cm
Año: 2005



Título: **Yaku**
Técnica: **Óleo sobre tela**
Dimensión: **95 cm x 70 cm**
Año: **2010**



Título: **Andrés**
Técnica: **Fotografía**
Dimensión: **42 cm x 50 cm**
Año: **2014**



Título: **Lilith**
Técnica: **Fotografía**
Dimensión: **42 cm x 50 cm**
Año: **2014**



Título: Syl slack
Técnica: Grafito sobre Canson
Dimensión: 50 cm x 42 cm
Año: 2017



Título: **Sylvia**
 Técnica: **Carbonillo**
 Dimensión: **50 cm x 42 cm**
 Año: **2019**

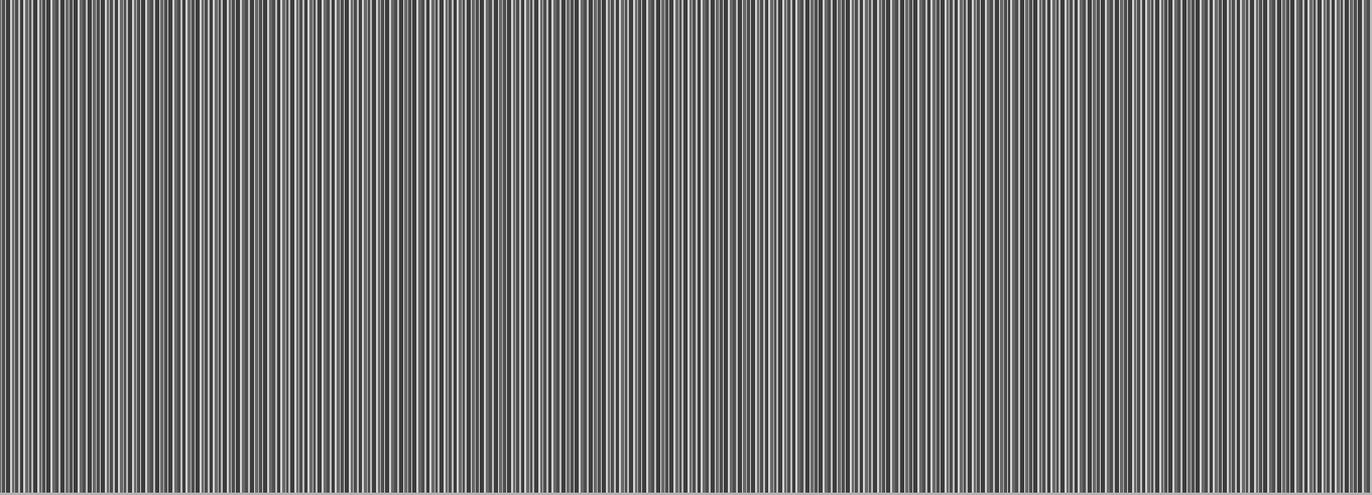


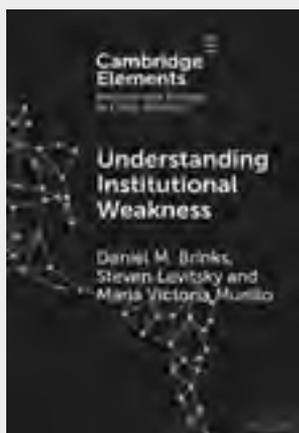
Título: Reciprocidad
Técnica: Papel de abacá, cobre grabado y spondylus princeps
Dimensión: 180 cm x 140 cm
Año: 2010



Título: El mensaje de las modelos
Técnica: Sanguina sobre arches
Dimensión: 150 cm x 110 cm
Año: 2017

Reseñas





Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions

Autores: Daniel Brinks, Steven Levitsky & María Victoria Murillo
 Editorial: Cambridge University Press
 Ciudad: Nueva York
 Año: 2019

Reseñado por: Carlos Miguel Rodrigues de Caires
 Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Ecuador
 Correo electrónico: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

América Latina adolece problemas crónicos de debilidad institucional que, entre otras cosas, han afectado negativamente el desempeño económico, la calidad de la democracia, la vitalidad del Estado de derecho y la distribución social del ingreso. Aunque se trata de un asunto central en el estudio y el diseño de las instituciones, la literatura institucionalista enfocada en asuntos de cambio y estabilidad (Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010) tiende a obviar esta dimensión, asumiendo como supuesto implícito la fortaleza de las instituciones formales.

Los autores de este texto, renombrados politólogos especializados en política comparada latinoamericana, han abordado las particulares

condiciones institucionales de la región en una serie de publicaciones académicas que han marcado tendencias en las dos últimas décadas (Levitsky y Helmke, 2006; Levitsky & Murillo, 2010, 2013). Este número de la colección *Cambridge Elements in Politics and Society in Latin America* constituye, además, un adelanto de un libro colectivo más extenso, cuya publicación estuvo prevista para fines de 2019.

Recogiendo una amplia selección de trabajos teóricos y estudios empíricos recientes, la obra intenta articular varias proposiciones y planteamientos y dar forma a un marco conceptual sobre la debilidad institucional. Los autores defienden dicho marco como una entrada útil para identificar, medir y comparar distintas expresiones del

ordenamiento institucional. El heterogéneo y accidentado contexto latinoamericano ofrece un escenario ideal para extraer ejemplos ilustrativos, a los que los autores acuden recurrentemente.

La fortaleza institucional es relevante tanto académica como políticamente. En términos académicos, los patrones de cambio institucional varían según se trate de escenarios de fuerte o débil institucionalidad. En estos últimos, el cambio tiende a ser más rápido y directo y seguir patrones de reemplazo serial. Además, en estos contextos el cambio puede discurrir sobre la sustancia de las instituciones o sobre sus niveles de aplicación o acatamiento. Políticamente, en el momento en que la debilidad institucional es endémica, el impacto potencial del fortalecimiento de las instituciones sobre los resultados políticos y económicos puede ser particularmente intenso.

Los autores se enfocan en las instituciones formales, entendidas como conjuntos de reglas oficialmente sancionadas que estructuran el comportamiento y las expectativas de los actores en relación con actividades u objetivos específicos. Usualmente, estas reglas cumplen sus cometidos al seleccionar actores; requerir, permitir o procribir roles y actividades; y determinar y realizar las consecuencias de su (in)cumplimiento. Si bien interactúan de maneras complejas y cambiantes con las normas informales, las reglas formales débiles no equivalen a una fuerte informalidad, ni tampoco pueden ser reducidas a las organizaciones a las que se dirigen o que se dedican a aplicarlas.

Las instituciones formales pueden distinguirse por su fortaleza. Las instituciones fuertes fijan objetivos

relevantes y los logran; las débiles logran poco o nada, bien porque no establecen objetivos ambiciosos o porque los establecen en el papel, pero no los realizan en los hechos. Una institución fuerte redistribuye o redirige el poder y las expectativas, produciendo resultados institucionales que divergen del resultado que se produciría en su ausencia. Muchas instituciones fallan en lograr esto, pero lo hacen mediante mecanismos diferentes: la insignificancia, la debilidad y la inestabilidad.

La teoría esbozada por los autores para explicar el repertorio de resultados institucionales se fundamenta en el rol de las coaliciones. Para cada institución pueden identificarse una coalición favorable al arreglo establecido y otra que prefiere una situación alternativa. Esta última puede acatar, cargando el costo de cumplimiento (S), incumplir y enfrentar el costo de la transgresión (V) o cambiar la institución cubriendo el costo de la sustitución (C). Siguiendo esta lógica, una institución puede considerarse fuerte si el costo para sus oponentes de cambiarla o violarla es mayor al de acatar sus resultados; en cambio, es débil cuando el costo del cambio o el incumplimiento es inferior al del acatamiento.

Las instituciones insignificantes carecen de ambición y, por tanto, ratifican los resultados de equilibrio que los actores relevantes alcanzarían incluso en ausencia de la institución. En la práctica, algunas instituciones pueden ser diseñadas para tener bajos o nulos costos de cumplimiento; otras pueden sufrir procesos de deriva hacia la irrelevancia, en tanto que otras, surgidas inicialmente como irrelevantes, al enfrentar circunstancias cambiantes,

pueden sufrir procesos de conversión que incrementen su significancia.

Insignificancia, sin embargo, no es debilidad. Las instituciones débiles son aquellas que, teniendo objetivos ambiciosos, fallan en lograrlos. Esto puede expresarse en incumplimiento, de modo que el resultado preinstitucional se mantiene a pesar de la vigencia de la regla. En el modelo teórico, esto ocurre en el momento en que el costo de violar la institución es inferior al de cumplirla o reemplazarla. Tal situación puede resultar de la decisión de los funcionarios de no aplicar la regla, de su incapacidad para hacerlo o de la carencia de cooperación social. De este modo, el (in)cumplimiento suele ser una función de las interacciones entre los esfuerzos de aplicación estatal desde arriba y las respuestas societales desde abajo.

La inestabilidad institucional, en cambio, ocurre en el momento en que las reglas son modificadas continuamente para ajustarse a las preferencias de cualquier nuevo actor que aparezca. Este reemplazo serial resulta del hecho de que cambiar la regla es menos costoso que aceptarla o violarla. La inestabilidad impide a los actores desarrollar expectativas estables o estrategias apropiadas para buscar sus intereses bajo el respectivo arreglo institucional.

Insignificancia, incumplimiento e inestabilidad tienen distintas fuentes. Las instituciones irrelevantes tienden a ser creadas en el momento en que hay valores de audiencia y legitimación anexados a su adopción. Si bien los diseñadores intentan captar estos beneficios, en la práctica el diseño es maniatado por actores poderosos que logran imponer un arreglo puramente

simbólico, inofensivo para sus intereses más sensibles.

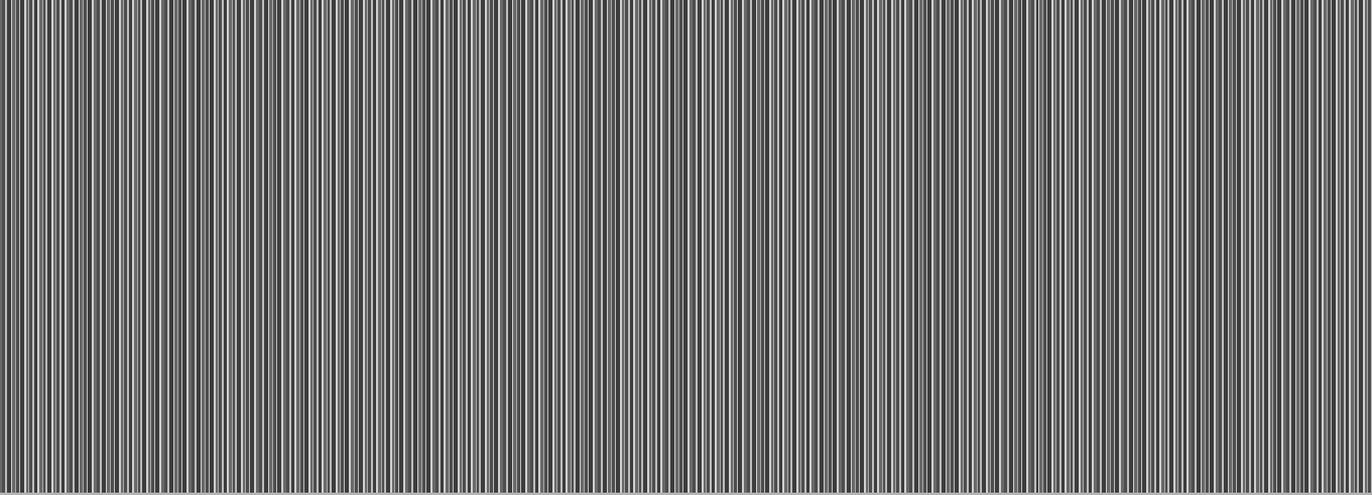
El incumplimiento tiene varios detonantes. Entre estos destacan la falta de interés de los funcionarios en aplicar la regla; la debilidad de las sanciones asociadas a las violaciones; la decisión política de introducir instituciones actualmente inexigibles, pero activables a futuro si media un cambio en la correlación de fuerzas; la existencia de brechas entre las preferencias de los creadores y de los implementadores de las reglas; la debilidad de las capacidades estatales y la consecuente aplicación selectiva o intermitente; y la presencia de resistencias sociales, usualmente animadas por reglas que chocan con las instituciones informales prevalecientes.

Por último, la inestabilidad puede resultar de episodios continuos de crisis económica, caracterizados por frecuentes choques que incrementan dramáticamente el costo de cumplimiento. También hay tendencia a la inestabilidad en el momento en que las propias coaliciones son fluidas, usualmente debido a altos niveles de volatilidad electoral y el ascenso frecuente de *outsiders* políticos. A esto se suma el hecho de que la propia inestabilidad puede ser su causa, en tanto produce trampas autorreforzantes que mantienen bajos los costos del reemplazo institucional. Estas trampas se deben a que el cambio frecuente impide el enraizamiento de las instituciones, crea incentivos para invertir en recursos y estrategias extrainstitucionales y debilita el desempeño económico y político, creando presión adicional a favor del cambio.

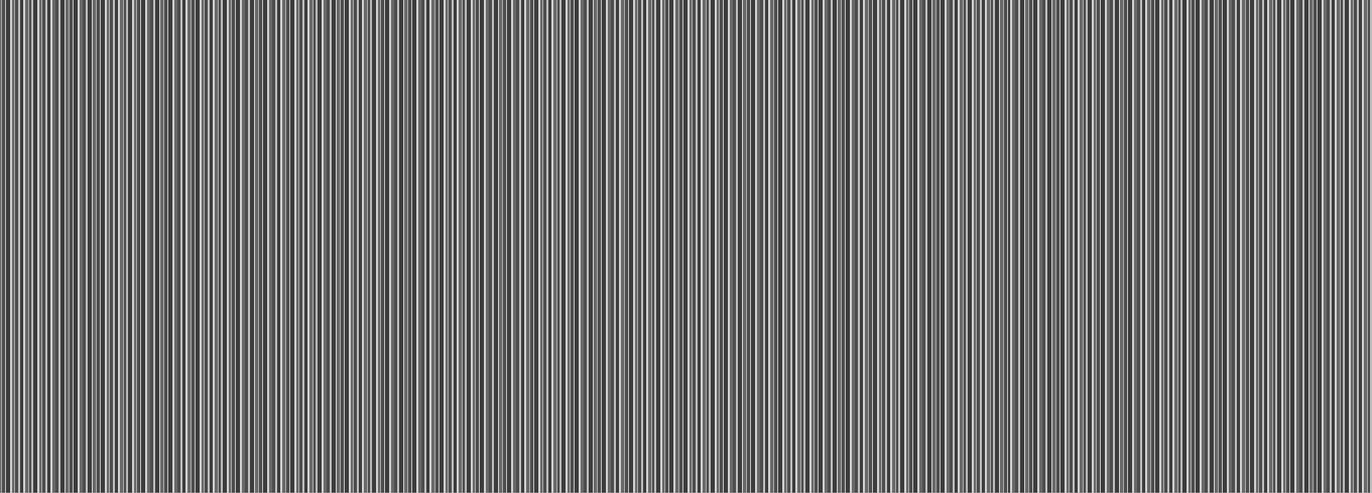
Los autores cierran el texto volviendo su reflexión en América Latina. La desigualdad socioeconómica, la persistente debilidad del Estado y la continuada volatilidad política y económica, interrelacionados, operarían como tres mecanismos de reproducción de la debilidad institucional. En el plano académico, los retos incluyen mejorar la capacidad de medición de la fortaleza institucional y analizar la relación entre tipos de instituciones y propensiones a la debilidad. En el plano político, los desafíos involucran afrontar la economía política de las trampas de inestabilidad institucional, aplicar dispositivos adecuados de seguimiento y evaluación de las instituciones, movilizar actores favorables a la protección institucional y crear mecanismos eficaces de institucionalización.

Referencias bibliográficas

- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). Introduction. En G. Helmke y S. Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 1-32). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Levitsky, S., y Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, 24, 31-56.
- _____. (2013). Building Institutions on Weak Foundations. *Journal of Democracy*, 24(2), 93-107.
- Mahoney, J., & Thelen, T. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney y K. Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W., & Thelen, T. (2005). Institutional Change in Advanced Political Economies. En W. Streeck y K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.



Política editorial
Breve guía de estilo



Política editorial

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

1. Secciones

- *Tema central.* Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura.* Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas.* Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.
- *Reseñas.* Presenta reseñas de libros de temas que son relevantes para la producción académica y las líneas de investigación del IAEN.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la

revista (revistaestadoycomunes.iaen.edu.ec). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones, o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema Central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración Pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: https://www.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2019/09/Politica-y-Lineas-de-Investigacio%CC%81n-IAEN_2019_vd18072019-1.pdf

5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción:* los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario serán devueltos.
- *Idiomas:* la revista solo publica artículos en español, sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos:* los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de 8 elementos visuales por artículo.
- *Extensión:* varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Reseña	1000-1500 palabras

- *Título:* el título del artículo no debe ser mayor a 15 palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen:* tendrá hasta 200 caracteres. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal; y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave:* reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de 7 descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

Breve guía de estilo

1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *auctor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (aproximadamente cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Lugar de publicación: Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Madrid: Alianza Editorial.

6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Lugar de publicación: Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (Eds., Coords. o Comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Lugar de publicación: Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (Comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1
Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsecuentes en el texto
Un autor	Chomsky (2007).	(Chomsky, 2007).	
Dos autores	Antón y García (2015).	(Antón y García, 2015).	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014).	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014).	(Barry <i>et al.</i> , 2014).

8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). "Título del artículo". *Nombre del periódico*. p. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). "Cinco siglos con Tomás Moro". *El Comercio*, p. 6.

9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la Revista, volumen* (número): pp. xx-xx.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134.

10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis doctoral o tesis de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-medialL-SA.pdf>.

12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Cuadro 3

Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).	(CRE, 2008).
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014).	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014).	(COIP, 2014).
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018).	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).

Este libro se terminó de imprimir
y encuadernar en noviembre de 2019
en imprenta Gama Gráfico
de Quito, Ecuador.