



# América Latina El año político 2016



OBSERVATORIO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-OPALC

## Contenido

### INTRODUCCIÓN

La democracia en el filo de la navaja <i>Olivier Dabène</i>	3
--	---

### PRIMERA PARTE – AMÉRICA EN LA ACTUALIDAD

Colombia enfrentada a sus viejos demonios <i>Frédéric Massé</i>	11
--	----

Brasil: la democracia corrupta <i>Frédéric Louault</i>	17
---	----

La gestión política de una crisis económica: guía de traducción electoral en la Venezuela de Nicolás Maduro <i>Eduardo Rios</i>	25
--	----

Nicaragua, entre desviaciones autoritarias, nepotismo y magia electoral <i>Maya Collombon</i>	31
--	----

Malestar en Chile: ¿el país se está cayendo a pedazos? <i>Antoine Faure y Antoine Maillet</i>	37
--	----

### SEGUNDA PARTE – AMÉRICA LATINA FRENTE A LA HISTORIA

El terrorismo de Estado en Argentina:1955-1983 <i>Darío Rodríguez</i>	45
--	----

Rodríguez Lara: ¿un gobierno militar de izquierda en Ecuador? <i>Jacinto Cuvi</i>	51
--	----

1986-1996: del proceso de Esquipulas a la paz en Guatemala <i>Kevin Parthenay</i>	55
--	----

1976-2016: cuarenta años de reformas electorales en México <i>Gaspard Estrada</i>	61
--	----

### TERCERA PARTE – AMÉRICA LATINA EN LAS URNAS

La participación electoral a media asta <i>Olivier Dabène, Erica Guevara, Frédéric Louault</i>	69
---	----

### CUARTA PARTE – AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA

Bajo el yugo de la herencia: la educación y los sistemas educativos en América Latina <i>Damien Larrouqué</i>	87
--	----



## **Introducción**

### **La democracia en el filo de la navaja**

**Olivier Dabène**

Como en 2015<sup>1</sup>, Colombia aportó en 2016 el rayo de sol que hacía falta en la región. Al firmar el 26 de septiembre un acuerdo de paz histórico, luego de varias décadas de errancia, el Gobierno y la guerrilla de las FARC dieron muestras de madurez y sabiduría. La claridad, sin embargo, duró poco, ya que el 2 de octubre una estrecha mayoría de colombianos (50,2 %) rechazó mediante un referendo el “acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”<sup>2</sup>. Fueron necesarios otros dos meses de negociaciones para llegar a un nuevo acuerdo, el cual fue firmado el 12 de noviembre<sup>3</sup>.

Aunque bastante menos difundida por los medios de comunicación, la lucha contra la corrupción emprendida en Guatemala es prometedora. Llevados a prisión el expresidente Otto Pérez Molina, su vicepresidente y otras doscientas personalidades, el país empieza a levantar cabeza. Apoyada por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, entidad de las Naciones Unidas, la lucha contra el crimen organizado sienta un precedente para toda América Latina.

El fin de las negociaciones de paz en Colombia y los éxitos aún frágiles y reversibles de Guatemala contrastan de manera singular con la acumulación de nubes negras sobre la región. La dificultad para restablecer el crecimiento económico se da a la par con un fin de ciclo político que ha sido caótico y ha puesto en apuros a la democracia. A su vez, la regresión democrática genera inquietudes que retrasan la reactivación económica. Los viejos demonios de América Latina parecen haber regresado, pero las modalidades de las amenazas contra la democracia han cambiado.

En diversos grados y por diversas razones, la democracia retrocedió en 2016 en Venezuela, en Brasil y en Centroamérica. Incluso en Colombia, la muy baja participación en el referendo (37,4 %) al tratarse de un tema tan delicado para el futuro del país, no es un signo de buena salud de la democracia. También fue muy baja la participación en las elecciones municipales en Chile<sup>4</sup>. En Haití, los comicios presidenciales de 2015, anulados en enero de 2016, han sido aplazados varias veces.

## **RETROCESOS DE LA DEMOCRACIA**

En Venezuela, el campo chavista está acorralado, pero no contempla el fin de la revolución bolivariana. Después de haber perdido las elecciones legislativas en diciembre de 2015, el régimen se empeñó en hacer a un lado a la Asamblea Nacional. Fue así como en septiembre de 2016, la Corte Constitucional declaró “nulos y anticonstitucionales” todos los textos adoptados por la Asamblea, con el argumento de que esta última no acogió una sentencia del Tribunal Supremo que invalidaba la elección de tres diputados. De todas maneras, el estado de emergencia económica le permite al presidente Maduro gobernar por decretos. Al final del año, la Corte despojó a la Asamblea de su poder de examen y de voto del presupuesto de la nación.

---

<sup>1</sup> Ver la introducción de la edición de 2015: “Amérique latine - L’année politique”, *Les Études du CERI*, n° 217-218, diciembre de 2015.

<sup>2</sup> Revisar el capítulo que la página del Opalc consagra al proceso de paz colombiano: [www.sciencespo.fr/opalc/content/de-construyendo-la-paz-en-colombia](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/de-construyendo-la-paz-en-colombia) (consultado el 16 de noviembre de 2016).

<sup>3</sup> Leer el análisis de Frédéric Massé en este volumen.

<sup>4</sup> Ver la tercera parte de este volumen.

El régimen también se esforzó por retardar la organización de un referendo revocatorio hasta 2017. En efecto, según la Constitución, deben celebrarse elecciones presidenciales anticipadas si la revocación del presidente ocurre durante la primera mitad de su mandato. En caso contrario, le incumbe al vicepresidente terminar el mandato. Mientras la oposición estaba empeñada en reunir las firmas del 20% del electorado, según lo exige la ley para convocar el referendo, el Consejo Nacional Electoral anuló el procedimiento el 20 de octubre.

Las maniobras dilatorias del régimen han contribuido tan solo a engrosar las filas de los opositores, ya exasperados por la situación económica y humanitaria literalmente catastrófica del país<sup>5</sup>. De igual modo, han acelerado su militarización. En efecto, en el marco de la gestión de la crisis, el régimen procedió a una delegación sustancial de poder en el Ejército, que ya ocupa un número importante de ministerios y gobernaciones. El 11 de julio, Maduro lanzó la Gran Misión de Abastecimiento Seguro y Soberano, confiando su gestión al general Vladimir Padrino López, ministro de Defensa. Al poner a “todos los ministerios y todas las instituciones del Estado bajo sus órdenes y subordinación absoluta”, consagró el poder absoluto de un fiel entre los fieles que se había opuesto a los militares autores del golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002. Por último, frente a la organización de manifestaciones cada vez más importantes, como las del 1 de septiembre y el 26 de octubre, el régimen ya no vacila en encarcelar a sus opositores, con el pretexto de que se está preparando un golpe de Estado.

Es un verdadero golpe de Estado lo que ha tenido lugar en Venezuela, pero se trata de un autogolpe en cámara lenta. El 5 de abril de 1992, en Perú, el presidente Alberto Fujimori, con una maniobra similar, se había librado de un Congreso recalcitrante, a lo que le siguió un fuerte endurecimiento del régimen. Nicolás Maduro, por su parte, usa todos los recursos jurídicos para amordazar a la Asamblea, pero sin disolverla. En todo caso, se trata de una amenaza análoga contra la soberanía popular. Las violaciones de las libertades públicas y el creciente auge de las Fuerzas Armadas recuerdan también la maniobra peruana de desvío de la autoridad.

Por su lado, Brasil encarna una modalidad diferente de amenaza contra la democracia, respetuosa del derecho, pero sin amenazas contra las libertades y sin componente militar. Tampoco se pisotea la representación parlamentaria, ya que esta promovió el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff y lo llevó a término el 31 de agosto.

Los expertos aún no se han puesto de acuerdo en una calificación para la destitución de Rousseff, si golpe de Estado institucional o simple revocación parlamentaria, por lo tanto legal<sup>6</sup>.

Nadie duda que se respetó el procedimiento previsto por la Constitución. El motivo de la acusación que dio lugar al proceso, en cambio, sí es dudoso. Con el fin de minimizar los déficits públicos, el Gobierno retrasó algunas transferencias a organismos públicos, en particular al Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que financia los programas sociales. La parte acusadora considera que esta demora puede ser asimilada a un préstamo sujeto a la aprobación del Parlamento (artículo 359-A del Código Penal), e invoca la Ley 1.079 de 1950 que permite calificar estas operaciones de “crimen de responsabilidad” para instruir el proceso de la presidenta.

La consideración es triple: determinar si el proceso se entabló efectivamente por motivos legales, ya que en caso contrario puede aplicarse de manera legítima la noción de golpe de Estado; imputar la responsabilidad de estos actos administrativos irregulares; y aplicar una pena eventual.

De acuerdo con un concepto emitido por una comisión técnica del Senado (*perícia*), sí hubo maquillaje de las cuentas públicas, pero no imputable directamente a la responsabilidad de la presi-

---

<sup>5</sup> Leer el análisis de Eduardo Ríos en este volumen.

<sup>6</sup> Leer el análisis de Frédéric Louault en este volumen.

denta<sup>7</sup>. El Ministerio Público (Yvan Marx), por su parte, estima que las demoras no pueden asimilarse a préstamos, pero que sí hubo ocultamiento de los déficits. En este contexto, la destitución parece desproporcionada para una falta muy banal cometida por todos los predecesores de Dilma Rousseff.

Por lo demás, las verdaderas intenciones de los opositores a la presidenta son muy claras. Gracias a interceptaciones telefónicas, se ha revelado hasta qué punto la campaña de lucha contra la corrupción (caso Lava Jato) tenía incómoda a la clase política. Si se libraban de la presidenta, los numerosos dirigentes políticos acusados o señalados podrían escapar de la justicia. Más allá de esto, Dilma Rousseff se había aislado progresivamente y su gestión de la crisis económica no había convencido a nadie. La presidenta también fue víctima de un vuelco de la coyuntura y de la venganza de una derecha por largo tiempo alejada del poder, la cual aprovechó la complicidad de los medios de comunicación para atizar el descontento popular.

Como quiera que sea, la destitución de Rousseff marca el fin de un ciclo político durante el cual el Partido de los Trabajadores (PT) ganó cuatro elecciones consecutivas y arrastró consigo a toda la izquierda latinoamericana. La debacle del PT en las elecciones municipales de octubre confirmó este fin de ciclo.

En Centroamérica, Nicaragua encarna un autoritarismo electoral descrito en abundancia en la literatura de ciencia política<sup>8</sup>. Líder de la revolución sandinista (1979-1990), Daniel Ortega fue elegido presidente en 2006 y reelegido en 2011 gracias a que fue levantada la prohibición constitucional de la reelección por la Corte Suprema para ejercer un segundo mandato. En 2016, vuelve a ser candidato para su sucesión y espera ser reelegido sin dificultad, aunque no sin recurrir, él también, a maniobras torcidas con apariencia de legalidad<sup>9</sup>.

Del mismo modo en que las autoridades electorales peruanas invalidaron dos candidaturas faltando pocas semanas para la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 10 de abril de 2016, la Corte Suprema nicaragüense despojó al principal opositor, Eduardo Montealegre, de su mandato de diputado y de la presidencia del partido de oposición, el Partido Liberal Independiente (PLI), con lo cual quedó anulada su candidatura a las elecciones presidenciales. Por más que la oposición hizo manifestaciones de protesta todos los miércoles y a pesar de su denuncia de una farsa electoral, Ortega gobernará hasta el 2021, con su esposa como vicepresidenta, para gran satisfacción de los sectores populares que le guardan lealtad.

En Honduras, la violencia ejercida contra los defensores de los derechos humanos o del medio ambiente es constante desde el golpe de Estado de 2009<sup>10</sup>, como fue el caso del asesinato de la activista Berta Cáceres el 2 de marzo de 2016. En el plano electoral, el presidente en ejercicio Juan Orlando Hernández anunció en noviembre que se lanzará a su reelección, apoyándose, como en Nicaragua, en una decisión de la Corte Suprema que declaró “inaplicable” el artículo 239 de la Constitución que prohíbe la reelección.

En Haití, la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 25 de octubre de 2015 estuvo tan llena de irregularidades que debió ser anulada. Los nuevos comicios estaban programados para el 9 de octubre de 2016, pero debieron ser aplazados para el 20 de noviembre debido al paso del huracán Matthew. Las escasas capacidades del Estado explican la dificultad de Haití para consolidar su democracia.

---

<sup>7</sup> Ver los documentos en el capítulo que la página del Opalc consagra a la crisis brasileña: [www.sciencespo.fr/opalc/content/dossier-crise-au-bresil](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/dossier-crise-au-bresil) (consultado el 16 de noviembre de 2016).

<sup>8</sup> A. Schedler (dir.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner, 2006.

<sup>9</sup> Leer el análisis de Maya Collombon en este volumen.

<sup>10</sup> Organización de Estados Americanos (OEA). Honduras, One of the Most Dangerous Countries for Human Rights Defenders – Experts Warn [en línea] 2016, 19 de agosto [consultado en 2016-11-16]. Disponible en Internet: [www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2016/118.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2016/118.asp)

## INDIFERENCIA Y ACEPTACIÓN TÁCITA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El procedimiento expedito que en 2012 condujo a la destitución del presidente paraguayo Fernando Lugo suscitó una respuesta rápida del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Los dos organismos de integración regional activaron su cláusula democrática y suspendieron a Paraguay hasta las elecciones presidenciales que sancionaron el retorno del país a la situación normal.

Nada de esto ocurrió en 2016. La crisis brasileña suscitó algunas observaciones críticas del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), el caprichoso Luis Almagro, quien denunció “incertidumbres jurídicas”. Venezuela, por su parte, decidió romper sus relaciones diplomáticas con Brasil, mientras que Ecuador y Bolivia llamaron a consultas a sus embajadores. Más allá de esta reacción esperada del campo bolivariano, la comunidad internacional manifestó su apego al respeto de las reglas, sin pronunciarse sobre el contenido de la acusación. Era ilusorio tal vez creer que la potencia dominante de Suramérica fuera tratada de otra manera.

En cuanto a Venezuela, la deriva autoritaria chavista hace tiempo ha sido objeto de cierta indulgencia en los países de América Latina gobernados por la izquierda. Por no querer atizar las brasas, estos gobiernos han preferido intentar hacer entrar en razón discretamente a los dirigentes venezolanos.

Con la alternancia en Argentina en 2015, las cosas cambiaron. Mauricio Macri, entonces en campaña electoral, había prometido expulsar a Venezuela de la Unasur y del Mercosur. Aunque se echó para atrás, sí contribuyó a impedir que este país asumiera la presidencia rotativa del Mercosur, con el motivo de que no ha incorporado las normas comunitarias, y no porque viola la democracia. El nuevo ministro de relaciones exteriores de Brasil, José Serra, se mostró ofensivo y criticó la ausencia de democracia en Venezuela.

La OEA, por su parte, eligió la política del avestruz y tampoco se ha propuesto hacer valer su carta democrática interamericana, adoptada el 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, el 23 de junio, Luis Almagro había presentado un informe devastador sobre las amenazas a la democracia en Venezuela.

Las presiones externas y las amenazas no parecen surtir efecto para motivar una transformación del régimen. El grupo de mediación designado por la Unasur, conformado por los expresidentes de España (Zapatero), Panamá (Torrijos) y República Dominicana (Fernández), y al cual se unió el Vaticano, puede facilitar las condiciones para un diálogo con la oposición, pero los temas de discusión son limitados mientras el referendo revocatorio siga bloqueado.

La región, al parecer, se está finalmente acomodando a estas regresiones democráticas, así como que en el resto del mundo la comunidad internacional cierra los ojos frente a la deriva autoritaria de Rusia o de Turquía. América Latina ya no cree en sus dispositivos colectivos de defensa de la democracia, los cuales, a decir verdad, resultaron bastante poco eficaces en Honduras (2009) o en Paraguay (2012). En estos dos países, las cláusulas democráticas no impidieron a los autores de los golpes de Estado hacer a un lado a los presidentes progresistas y controlar la redistribución del poder.

Así algunos jefes de Estado de la región quisieran continuar por la vía de la defensa colectiva de la democracia, les sería bien difícil imponer sus puntos de vista. La polarización política del continente tiene paralizados a los organismos de integración desde hace ya algunos años.

Expresidente de Colombia, el secretario general de la Unasur, Ernesto Samper, desea aprovechar la dinámica generada por la firma del acuerdo de paz en su país. El 30 de agosto propuso organizar una cumbre regional por la paz y la integración, la cual le permitiría terminar su mandato en enero

de 2017 con una nota positiva. No obstante, ese ambiente de “conciliación y convivencia” por el que aboga podría no ser, en el estado actual de las cosas, más que una utopía.

Así mismo, la propuesta chilena de una “convergencia en la diversidad” entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, aunque podría no dar resultados rápidamente, sí puede acelerar la transformación del regionalismo. La izquierda, muy debilitada por las alternancias en Argentina y Brasil, ya no tiene una estrategia de desarrollo alternativa al libre cambio. La integración regional en América Latina inició su regreso hacia una dimensión estrictamente comercial. Los temas políticos, como la defensa de la democracia o la defensa, ya no son de actualidad.





Primera parte

# **América Latina en la actualidad**



## Colombia enfrentada a sus viejos demonios

Frédéric Massé

El 23 de septiembre de 2016, los acuerdos de paz tan esperados entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se firmaron por fin en Cartagena de Indias, durante una ceremonia oficial a la cual asistieron más de 25 jefes de Estado y de Gobierno extranjeros, así como numerosas personalidades del mundo económico y político. No menos simbólico, las FARC habían organizado unos días antes su Conferencia, la última como organización en armas, la cual estuvo animada con conciertos de rock y a la cual asistieron varios medios de comunicación y más de 200 delegados. “Al fin la paz”, se oía decir por todos lados. Desde luego que los problemas del país no se iban a arreglar de la noche a la mañana, pero después de cincuenta años de conflicto armado y cuatro largos años de negociaciones, parecía pasada una página de la historia colombiana. Finalmente se iniciaba una nueva era. El posconflicto ya estaba en las mentes de la gente.

Por lo menos eso se creía antes de conocer los resultados del plebiscito/referendo<sup>1</sup> convocado para la semana siguiente (2 de octubre). Sin estar obligado a ello, el presidente Santos había decidido tiempo atrás la realización de esta consulta popular, pero todos pensaban que en ella el “Sí” ganaría holgadamente.

Pero una estrecha mayoría a favor del “No” (50,21 % frente a 49,78 % del “Sí”) llevó a Colombia nuevamente a ser noticia en la escena internacional. Mejor habría sido pasar agachados. “Los colombianos votan contra la paz”, se leía en los medios de comunicación. Los resultados traducían una realidad mucho más compleja, pero de un día para otro el panorama político colombiano quedó patas arriba y el futuro inmediato del país se veía incierto.

Unos días más tarde, sin embargo, aún desanimado por los resultados del plebiscito, el presidente Santos recibió una feliz noticia en la que ya nadie creía: le había sido otorgado el Premio Nobel de Paz. Mucho más que un premio de consolación, este galardón le permitiría al jefe de Estado colombiano alzar la cabeza y entablar conversaciones con los diferentes dirigentes de los partidarios del “No”, con miras a hallar una solución político-jurídica al *impasse* en el que se encontraba el proceso de paz.

Desde entonces, la oposición se quejaba de haber sido burlada y consideraba ilegítimos los nuevos acuerdos. Pero es indudable que Colombia supo evitar lo peor: una ruptura de las negociaciones y la reanudación de los combates. Ahora bien, lo más duro está por venir: la implementación de estos acuerdos de paz, en un país que entró prematuramente en campaña presidencial y cuya población está fuertemente polarizada.

### UN AÑO 2016 DE SUSPENSO Y PERIPECIAS

Durante 2015, algunos puntos difíciles de tratar, como el de la justicia transicional, habían sido desbloqueados, lo cual permitía pensar que las crisis pasadas estaban superadas y que las negociaciones habían entrado en la recta final<sup>2</sup>. Después del histórico apretón de manos entre el presidente Santos y Rodrigo Londoño (el líder de las FARC, alias Timochenko), el 23 de septiembre de 2015 en

---

<sup>1</sup> En español, el término exacto de la convocatoria popular del 2 de octubre de 2016 es el de *plebiscito*, ya que, según la ley colombiana, un referendo tiene otras implicaciones jurídicas. Ahora bien, los especialistas también se refirieron a un *plebiscito-referendo*.

<sup>2</sup> F. Massé. Colombie: une année riche en rebondissements. En *Amérique latine - L'année politique 2015. Les Études du CERJ*, n° 217-218, diciembre de 2015.

La Habana, se había anunciado que a más tardar el 23 de marzo de 2016 podría firmarse un acuerdo de paz final y definitivo.

Además, como prueba de que las negociaciones iban por buen camino, las dos partes decidieron invitar a un representante de las Naciones Unidas y a uno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) para que participaran en la subcomisión técnica que debatiría sobre el cese al fuego, el desarme y la desmovilización de los guerrilleros. Reconociendo la solicitud del Gobierno colombiano y de las FARC de incluir en el Acuerdo Final de Paz “[...] un mecanismo tripartito para vigilar y verificar el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo, y la dejación de las armas”<sup>3</sup>, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó una resolución en enero de 2016, con el fin de “establecer una misión política que participará en el proceso por un periodo de 12 meses, como componente internacional y coordinadora del mencionado mecanismo tripartito (la Misión), y que estará encabezada por un representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas” (S/RES/2261 del 25 de enero de 2016).

Así, todo parecía indicar que el camino estaba allanado para la firma de los acuerdos de paz definitivos, prevista para finales de marzo de 2016. Se olvidaba, sin embargo, que las rectas finales suelen ser más largas de lo previsto, ya que un proceso no es un simple trámite y los procesos de paz son frágiles de arriba abajo.

En primer lugar, aún faltaba que las partes ajustaran algunos detalles relativos al acuerdo sobre la justicia transicional, razón por la cual el texto completo del acuerdo anunciado con gran pompa el 23 de septiembre de 2015 no fue dado a conocer al público sino hasta el 15 de diciembre del mismo año.

Otra causa de demora fue el punto relativo al fin del conflicto. En efecto, el acuerdo anunciado tropezó con ciertos detalles a la vez técnicos y políticos, a saber: el número, el tamaño y el funcionamiento de las zonas de concentración previstas para facilitar el desarme, la desmovilización y el regreso de las FARC a la vida legal y política. Finalmente, con ayuda de las Naciones Unidas, se encontró una solución: una vez firmados los acuerdos de paz, las FARC ubicarían sus tropas en 26 zonas de concentración repartidas en todo el territorio del país durante un periodo de seis meses y entregarían gradualmente sus armas a los representantes de las Naciones Unidas.

De igual manera, otra razón explica la insistencia de la guerrilla en exigir Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) o zonas de paz semipermanentes: su seguridad física. Desde hace meses, las FARC insistían en buscar una solución con respecto al estudio del fenómeno paramilitar y la lucha contra este problema persistente. No se trataba solo de una cuestión histórica, sino también de evitar que se repitieran los asesinatos de miembros de la Unión Patriótica de finales de los años ochenta, cuyo número se ha estimado entre 3000 y 4000. Muchos la consideraban una cuestión de actualidad, debido a la multiplicación de los asesinatos de defensores de derechos humanos desde el comienzo de las negociaciones. Para los diez primeros meses de 2016, las Naciones Unidas reportaron el asesinato de unos cincuenta de ellos, comparado con 69 durante todo 2015. Las FARC deseaban que se creara una comisión especial para estudiar la cuestión, pero el Gobierno, que ya había aceptado la creación de una comisión histórica para estudiar las causas del conflicto, con resultados hasta el momento moderados –por decir lo menos–, se mostraba mucho más reticente.

En el aspecto político, las FARC también eran conscientes de que su futuro político era por lo menos incierto. La reconversión de un movimiento guerrillero en partido político nunca es algo evidente, pues suele suceder que las organizaciones de masas, los sindicatos y otros movimientos que apoyan a los grupos armados durante el conflicto tiendan a recuperar su autonomía una vez firmados los acuerdos de paz. Además, las FARC no ignoraban que los excesos cometidos en sus zonas de in-

---

<sup>3</sup> Texto tomado de <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1601742.pdf>

fluencia durante numerosos años tampoco jugaban a su favor. Los reveses sufridos en las elecciones regionales de octubre de 2015 por algunos candidatos que les eran favorables, y en zonas por cierto consideradas como territorios suyos, les habían dejado un regusto amargo. Las FARC, por lo tanto, sabían que para conservar un mínimo de oportunidades de participar activamente en la futura vida política del país necesitarían mantener o fortalecer su presencia en sus zonas históricas. Y por otro lado, sabían que su supervivencia política también, y sobre todo, pasaba por la firma de acuerdos de paz suficientemente atractivos a los ojos de sus simpatizantes y electores potenciales para no perder credibilidad y verse superadas por movimientos de izquierda radical no armados.

De ahí su insistencia en pedir que se convocara una asamblea nacional constituyente, ya que esta vía les permitiría renegociar algunos temas que no hubieran podido incluir en los acuerdos de paz. Del mismo modo, se trataba de proteger o “blindar” los futuros acuerdos de paz o, en otras palabras, de impedir que pudieran ser revisados por un futuro gobierno.

Ahora bien, a pesar de los progresos realizados, no se hizo ningún anuncio el 23 de marzo de 2016. Sin embargo, las negociaciones no estaban en un punto muerto. Al aceptar que los futuros acuerdos de paz recibieran un tratamiento especial y fueran elevados a rango constitucional (Acuerdo Especial de Paz del 12 de mayo de 2016), el presidente Santos respondió en parte a las exigencias de las FARC, esperando también convencerlas de renunciar a la convocatoria de una nueva asamblea constituyente. Finalmente, se llegó a una concertación. Si bien el texto final no hace referencia a una asamblea constituyente propiamente dicha, sí evoca un “pacto nacional de paz”, lo que muchos consideran como una manera de entreabrir la puerta hacia una futura asamblea.

Entre los meses de mayo y agosto de 2016, cada semana traía una especulación diferente con respecto a la firma inminente de los acuerdos de paz. Se suscribieron otros acuerdos significativos, pero nada relacionado con la firma definitiva y firme del conjunto de los acuerdos de paz. El 23 de junio, el comunicado conjunto número 76 anunció tres acuerdos importantes: un primer acuerdo sobre el cese al fuego bilateral<sup>4</sup>; un segundo acuerdo sobre la lucha contra las organizaciones criminales y el fenómeno paramilitar<sup>5</sup>; y, por último, un “acuerdo” sobre el mecanismo de aprobación de los futuros acuerdos de paz<sup>6</sup>.

Un mes más tarde, se anunció un nuevo acuerdo sobre el enfoque de género<sup>7</sup>, una primicia en el marco de negociaciones de paz. Pero cuando la mayoría de los observadores y analistas comenzaban a impacientarse, y cuando ya casi nadie pensaba que un acuerdo definitivo pudiera firmarse antes de uno o dos meses, las dos partes anunciaron el 24 de agosto de 2016 que se había concluido un acuerdo de paz definitivo. El “cónclave” convocado por el Presidente de la República a comienzos del mes de agosto había dado frutos. El texto final de los acuerdos iba a ser traducido a las diferentes lenguas indígenas del país, después de lo cual sería hecho público, antes de ser firmado oficialmente en Cartagena de Indias el 26 de septiembre de 2016. Ya no quedaba sino que los colombianos llamados a pronunciarse a favor o en contra de los acuerdos de paz votaran masivamente a favor del “Sí”.

---

<sup>4</sup> Acuerdo sobre “Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas”.

<sup>5</sup> Acuerdo sobre “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”.

<sup>6</sup> Acuerdo sobre “Refrendación”.

<sup>7</sup> Comunicado conjunto número 82 del 24 de julio de 2016.

## DOBLE SORPRESA: EL “No” EN EL REFERENDO Y EL PREMIO NOBEL DE PAZ

Apenas dos semanas antes de la fecha del referendo, todas las encuestas apuntaban a que el “Sí” ganaría por un margen significativo comprendido entre el 55 y el 70% de los votos. Durante las semanas previas, y especialmente después del voto a favor del Brexit en Reino Unido, algunas voces se alzaron para advertir sobre la posibilidad de un voto sanción en contra del presidente Santos, quien registraba una de las cotas de popularidad más bajas jamás alcanzadas por un presidente de la República colombiana. Juan Manuel Santos le había apostado todo a la paz. Efectivamente, después del anuncio de la firma de los acuerdos definitivos, la ausencia de una manifestación de alegría espontánea en las calles reflejaba cierta apatía de la población; al mismo tiempo, las encuestas auguraban una fuerte tasa de abstención y muchos colombianos afirmaban estar aún indecisos. Sin embargo, una semana antes del referendo, y por si fuera poco después de la firma oficial de los acuerdos de paz, nadie imaginaba que el “No” pudiera ganar. Si bien algunas encuestas no divulgadas efectuadas unos días antes del escrutinio dejaban entrever un resultado más estrecho de lo previsto, la sorpresa fue mayúscula aquel domingo 2 de octubre de 2016 al caer la tarde y los resultados provocaron un verdadero terremoto político.

Se aventuraron varias explicaciones, mientras se esperaban los análisis más detallados y objetivos que permitieran una mejor comprensión de las razones de este voto sanción. En primer lugar, se señaló la tasa de abstención particularmente alta para un escrutinio en el que estaba tanto en juego. En un país donde más del 50% de los electores no acude habitualmente a las urnas, la tasa de abstención fue superior al 62%.

Por otro lado, la campaña estuvo muy polarizada y dio lugar a todo tipo de simplificaciones, exageraciones y otras mentiras. Los partidarios del “Sí” también se mostraron desunidos y con cierto aire de suficiencia. Para completar, se colaron en el debate otros temas ajenos a lo que estaba en juego. Por ejemplo, el enfoque de género fue instrumentalizado por las iglesias evangélicas que tienen una fuerte audiencia en Colombia e hicieron inclinar la balanza a favor del “No”.

Por último, están las razones relativas al contenido mismo de los acuerdos de paz. En efecto, algunos de los puntos incluidos en ellos resultaban difíciles de aceptar para una parte de la población. En relación con la justicia transicional, la mayoría de los partidarios del “No” argumentaban que, en su opinión, estos acuerdos equivalían a conceder una impunidad *de facto* a los jefes de la guerrilla acusados de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad. La Corte Penal Internacional, sin embargo, manifestó que el texto respondía a las normas en la materia, aunque precisó que solo las acciones concretas y la aplicación efectiva de la jurisdicción especial de paz permitirían evitar todo caso de impunidad.

Otra crítica importante se refería a la posibilidad que se les daba a los ex guerrilleros de participar en la vida política y de presentarse a elecciones populares, así como a la garantía de obtener como mínimo diez curules, cinco en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes, durante dos legislaturas (es decir, un periodo de dos veces cada cuatro años). Sin embargo, para algunos esta medida, concebida en principio para proteger la reconversión de las FARC en partido político no armado y facilitar la reintegración de sus jefes a la vida política, no tenía nada de escandaloso<sup>8</sup>. Otras concesiones, como la indemnización de los futuros desmovilizados (equivalente al 80% del salario mínimo por un periodo de dos años), también pudieron haber suscitado ciertas reticencias entre la población.

---

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, F. Massé. Las curules de las FARC en el Congreso: ni muy poquito, ni muy exagerado. *El Espectador*, 27 de agosto de 2016.

Visiblemente afectado por los resultados del referendo, Juan Manuel Santos, quien pudo haber renunciado según creyeron algunos, parece haber tenido un buen respiro gracias a la bocanada de oxígeno que significó el Premio Nobel de Paz que le fue otorgado unos días más tarde, para sorpresa de todos.

## UNA RENEGOCIACIÓN VELOZ

Revigorizado con este premio de gran simbolismo, el jefe de Estado intentó nuevamente sacar los acuerdos de paz del *impasse* en el que habían quedado. Podía elegir entre varias opciones: renegociar los acuerdos de paz, organizar otro referendo, convocar una asamblea constituyente o implementar los acuerdos a través del Congreso. Sin embargo, ninguno de estos escenarios era en verdad satisfactorio, ya que los más pertinentes a nivel jurídico no lo eran necesariamente a nivel político, y viceversa. El problema suscitaba también, y sobre todo, preguntas de fondo: ¿era la paz más importante que la democracia? En otras palabras ¿había que darle prioridad a la paz antes que respetar la democracia? ¿Hasta dónde era posible llegar con el fin de preservar la paz?

Negar el resultado del referendo con el pretexto de querer preservar la paz era complicado, incluso peligroso. Para muchos, la única solución posible tenía que pasar por una renegociación, pero debía ser una renegociación rápida –o que por lo menos no se eternizara– y real –es decir, que no se contentara con simples retoques cosméticos a los acuerdos de paz–. Lo importante era poner en marcha una dinámica y asegurar el avance de la situación, porque así como una bicicleta se cae cuando no está avanzando, el proceso corría el riesgo de desplomarse si no se intentaba algo nuevo.

Por un lado, los partidarios de Álvaro Uribe (uribistas), el predecesor de Santos en la Presidencia, acusaban al Gobierno de querer imponer los acuerdos de paz con el riesgo de sumir al país en una grave crisis política. Por otro lado, el Gobierno sospechaba que los uribistas no tuvieran ninguna intención real de negociar un nuevo acuerdo y quisieran tan solo ganar tiempo, con lo que se aumentaban los riesgos de la ruptura del cese al fuego, ya que estaba siendo difícil para los dirigentes de las FARC controlar a sus tropas en medio de la incertidumbre.

En un tiempo récord –menos de dos meses–, el presidente Santos entabló conversaciones con los partidarios del “No”, negoció un nuevo acuerdo con las FARC, lo firmó (el 24 de noviembre) y lo hizo ratificar por la Cámara de Representantes y por el Senado (el 2 y el 3 de diciembre). Sin embargo, para la oposición, el presidente Santos terminó imponiendo el acuerdo, y la decisión de la Corte Constitucional de no oponerse a la adopción de un procedimiento *fast track* con el objeto de acelerar la implementación de los acuerdos de paz tan solo aumentó su descontento.

La población está tan polarizada con respecto a los acuerdos de paz que muchos temen que la oposición dilate las cosas hasta la elección del próximo Presidente de la República, en mayo de 2018. La cuenta regresiva ya comenzó y el tiempo apremia. Desde la ratificación de los nuevos acuerdos de paz, el 3 de diciembre pasado, las FARC disponen de 180 días para desmovilizarse, pero se muestran reacias a entregar las armas hasta tanto no sea adoptada la ley de amnistía.

El posconflicto podría enfrentar serias dificultades, teniendo en cuenta las turbulencias ocurridas en estos últimos meses en los planos nacional e internacional, y viendo que los astros ya no están tan alineados como lo estaban al comienzo de las negociaciones de paz. Por el lado de las FARC, lo que algunos temían está empezando a suceder: varios comandantes de las FARC pasaron de manera oficial a la disidencia. Por el lado del Ejército de Liberación Nacional (ELN), las negociaciones no se han reanudado oficialmente, a pesar de un acuerdo firmado el 30 de marzo de 2016 según el cual las negociaciones deberían haber empezado unos días más tarde.

De hecho, la cuestión de los rehenes sigue siendo un obstáculo para las conversaciones. Una enésima reanudación de las negociaciones fue anunciada para el 10 de enero de 2017 en Quito (Ecu-



dor), pero a muchos les resulta difícil creer en ella. Finalmente, en cuanto a los apoyos al posconflicto, algunos países podrían también revisar sus planes. La Unión Europea anunció oficialmente que mantendría sus compromisos (un fondo de cerca de cien millones de euros destinados a Colombia), pero muchos temen que con la elección de Donald Trump en la Casa Blanca, Estados Unidos pueda reevaluar algunos de los compromisos adquiridos por el presidente saliente Barack Obama.

El año 2016 quedará, sin duda alguna, grabado en los libros de historia de Colombia. Después de un año de suspenso y peripecias, los acuerdos de paz definitivos entre el Gobierno colombiano y las FARC fueron finalmente firmados y ratificados por el Congreso. El proceso fue largo y doloroso, pero es indudable que se pasó una página de la historia colombiana. No obstante, la historia podría estar tartamudeando, ya que se perfilan en el horizonte algunas nubes negras. Las primeras fisuras en el interior de las FARC aparecieron ya oficialmente, y los asesinatos de dirigentes sociales y otros defensores de derechos humanos continúan aumentando. Los meses que faltan para la elección presidencial de mayo de 2018 serán determinantes para el futuro del país. Si los acuerdos de paz no se implementan rápido, Colombia podría encontrarse de frente con sus viejos demonios y tener que vivir un periodo complicado. Por el contrario, si las medidas contenidas en las 310 páginas de los acuerdos de paz se implementan a buen paso, el país podría por fin conocer la paz, una paz que todos esperan que sea firme y definitiva.

## Brasil: la democracia corrupta

Frédéric Louault

A partir de la reelección de Dilma Rousseff en octubre de 2014, Brasil conoce una de las secuencias políticas más complejas e inestables de su historia democrática. Después de varios años de recesión (con una caída del PBI del 3,8% en 2015, por ejemplo), el país se hundió en la crisis económica. En el plano político, la degradación de las relaciones entre Dilma Rousseff y el Congreso paralizó la acción gubernamental desde principios de 2015. La exacerbación de las tensiones provocó una implosión de la base aliada para alcanzar poco tiempo más tarde, el 31 de agosto de 2016, la revocación de la presidenta por el Congreso (bajo pretexto de manipulaciones contables que Rousseff habría autorizado al iniciar su segundo mandato para reducir artificialmente el déficit presupuestario).

El proceso de destitución contra la presidenta reelecta, realizado de manera brutal, abusiva e indecente, tuvo como principales efectos que se reforzara la polarización política y que se fragilizaran las instituciones democráticas. Además, la fuerte mediatización internacional alrededor de la organización de los Juegos Olímpicos de Rio de Janeiro (del 5 al 21 de agosto de 2016) les dio una resonancia particular a los sobresaltos de la vida política nacional, deteriorando asimismo la imagen del país en el exterior. El telón de fondo de estos hechos está constituido por las incesantes revelaciones del caso *Lava Jato* –un escándalo de corrupción de una amplitud inédita en la historia del Brasil, en el cual se ven implicados directamente todos los principales partidos políticos–, que deshonran a la clase política y hacen vacilar el sistema político-institucional en su conjunto. Al terminar el año 2016, la democracia brasileña se cae a pedazos, carcomida por los excesos de sus representantes.

En un artículo publicado por el sitio del Observatorio Político de *América Latina* y el Caribe (*Opalc*) en marzo de 2016, analizábamos las lógicas de la crisis política que se delineaban entonces<sup>1</sup>. En su momento, mostramos que el proceso de destitución de Dilma Rousseff no se explicaba únicamente por factores coyunturales (crisis económica, escándalos de corrupción) o particulares (falta de liderazgo de Rousseff, encarnizamiento personal de Eduardo Cunha contra la presidenta). El calvario político de Rousseff también se asentaba en un proceso de mayor alcance: la progresiva transformación del Partido de los Trabajadores (PT) que, a partir de la elección de Lula en 2003, se adaptó a las prácticas políticas tradicionales –alianzas pragmáticas, intercambio de favores, corrupción, etc.– y que, por ende, se vio absorbido por un sistema que pretendía reformar. Este capítulo amplía la reflexión iniciada el año pasado sobre la puesta a prueba democrática que atraviesa Brasil.

No volveremos a abordar aquí las causas coyunturales y estructurales de la destitución de Rousseff, sino sus consecuencias para la democracia brasileña. Para ello, estudiaremos ante todo las interpretaciones del proceso de destitución y los retos que afloraron en términos de legitimidad democrática. Mostraremos cómo se opusieron dos perspectivas de la legitimidad: la legitimidad por las urnas (registro movilizado por los antidestitución) y legitimidad por las *performances* (registro movilizado por los prodestitución)<sup>2</sup>. Luego analizaremos algunas consecuencias del “*impeachment*” sobre la evolución de las relaciones de fuerza políticas (a corto plazo) y sobre la estabilidad democrática (a mediano plazo). Lejos de resolver el problema de gobernabilidad de Brasil, la revocación

---

<sup>1</sup> F. Louault. *La démocratie brésilienne à l'épreuve. Analyse de la crise politique de mars 2016*. Observatorio Político de América Latina y el Caribe. Sciences Po, 26 de marzo de 2016 [en línea]. Disponible en Internet: [www.sciencespo.fr/opalc/content/la-democratie-bresilienne-lepreuve](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/la-democratie-bresilienne-lepreuve)

<sup>2</sup> Esta distinción remite a las dos fuentes de legitimidad enunciadas por el politólogo Fritz Scharpf: la legitimidad por los fundamentos (*input legitimacy*) y la legitimidad por los resultados (*output legitimacy*). Véase: F. Scharpf. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.

de Dilma Rousseff abrió un nuevo periodo de inestabilidad, marcado por una profunda división de la sociedad y una mayor desconfianza en las instituciones representativas.

## **LUCHAS DE (DES)LEGITIMACIÓN ALREDEDOR DEL PROCESO DE DESTITUCIÓN**

El proceso de destitución contra Dilma Rousseff se abrió el 2 de diciembre de 2015, cuando el presidente de la Cámara de diputados, Eduardo Cunha, decidió dar lugar a un pedido de juicio transmitido pocas semanas antes por otros parlamentarios<sup>3</sup>. Dicho proceso concluyó el 31 de agosto de 2016, día en que la revocación definitiva de Dilma Rousseff fue votada por el Senado. Esta secuencia política fue objeto de intensas luchas de interpretación. Durante nueve meses, la presidenta fue víctima de un auténtico linchamiento político y mediático cuyo objetivo era destruir su legitimidad interna (de cara a las élites políticas) y externa (de cara a la población). Las torpezas de Dilma Rousseff, su incapacidad de diálogo y su impotencia frente al deterioro de la actividad económica facilitaron el trabajo de sus detractores. Los quiebres en la lealtad se multiplicaron y su base legislativa se descompuso. En el momento de su reelección, en octubre de 2014, su base aliada en el Congreso reagrupaba a 304 de los 513 diputados (el 59%), y a cuarenta de los 81 senadores (el 49%). Durante el voto sobre la admisibilidad del proceso de destitución, que tuvo lugar en la Cámara Federal el 17 de abril de 2016, solo 137 diputados apoyaron a Rousseff (27%) y apenas veinte senadores votaron contra su revocación, el 31 de agosto de 2016 (25%).

El motivo del proceso, sin embargo, era contestable, tal como lo subrayamos en la introducción de este informe. Si bien el marco legal fue respetado, el hecho de interpretar el maquillaje de cuentas públicas como un “crimen de responsabilidad” parece completamente abusivo. La destitución es una herramienta democrática que en este caso fue desviada de su espíritu inicial –permitirle al Congreso sancionar a un presidente que hubiera cometido un crimen grave– para usarse como arma de destrucción política. Los miembros del Congreso desacralizaron la destitución con una liviandad desconcertante, tal como lo ilustró la teatralización del voto realizado el 17 de abril de 2016 en la Cámara Federal<sup>4</sup>. Este voto deja en claro que para los partidarios de la revocación lo que estaba en juego era otra cosa. La principal retórica movilizada para justificar la destitución fue la de la *performance* política, con un enfoque en la noción de “governabilidad”.

Paralelamente, numerosos opositores a Dilma Rousseff movilizaron el argumento de la impopularidad para contestar su legitimidad (arguyendo que la presidenta había perdido su legitimidad política). Esta simplificación permitía establecer un atajo entre impopularidad e ilegitimidad sin que importara la reelección de Rousseff, resultante, menos de dos años antes, del sufragio universal directo. Pero ¿la impopularidad de un dirigente puede por sí sola aniquilar su legitimidad? Aunque el principio electoral sea imperfecto (“la mayoría vale por el todo y el instante por la duración”)<sup>5</sup>, sigue siendo uno de los pilares de la de legitimidad democrática.

---

<sup>3</sup> Esta decisión fue, a las claras, un acto de represalia: pocas horas antes, los diputados del bloque PT en la Cámara de Diputados habían apoyado la apertura de un proceso contra Eduardo Cunha, para que cesara su mandato. Cunha ya había roto con el gobierno y se había integrado a la oposición el 17 de julio de 2015, un día después de haber sido acusado en el caso Lava Jato.

<sup>4</sup> El video de la sesión plenaria (9h50 de duración) puede consultarse en el sitio de la Cámara Federal: [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/arquivos/recentes/videoArquivo?codSessao=56015](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/arquivos/recentes/videoArquivo?codSessao=56015). Joaquim Barbosa, expresidente del Tribunal Supremo Federal (2012-2014), calificó esta sesión de espectáculo “patético” y “vergonzoso”. Solo dos diputados invocaron las maniobras presupuestarias para justificar su apoyo a la destitución de Rousseff.

<sup>5</sup> P. Rosanvallon. *La légitimité démocratique*. París: Seuil, 2008 (véase *La legitimidad democrática*. Buenos Aires: Manantial, 2009 para su versión en español). Este autor considera la elección como uno de los pilares clásicos de la legitimidad democrática, pilar al que se refiere como “legitimidad de establecimiento” (junto a la “legitimidad de resultados”, relativa a la administración y a los servicios públicos, se conforma, según Rosanvallon, el sistema de doble legitimidad que sostuvo a las democracias durante el siglo xx).

Este es precisamente el argumento esgrimido por los defensores de Dilma Rousseff para producir un contrarrelato: el proceso de destitución respondía a una lógica de “golpe de Estado” por parte de los opositores del PT, quienes –incapaces de retomar el poder por las urnas– habrían encontrado en la destitución el modo de provocar una alternancia política anticipada, en detrimento de la democracia electoral<sup>6</sup>. Si bien las intenciones de los opositores de Rousseff y del PT hacían poco caso a los principios democráticos, la retórica del golpe de Estado nos resulta poco creíble conceptualmente, en la medida en que no hubo una ruptura clara de la legalidad. Así mismo, los autores que trabajan el concepto de golpe de Estado identifican varias características que no encontramos en el caso de la destitución de Dilma Rousseff: el carácter repentino y sorprendente del acontecimiento (un “golpe”), el recurso a la violencia, el riesgo para los instigadores en caso de derrota, etc.<sup>7</sup>.

En el contexto que consideramos aquí, se trata más bien de una desviación del presidencialismo de coalición, visto que los miembros del Congreso se empotraron en una de las numerosas fallas del sistema político. Sin embargo, el uso del término “golpe de Estado” le permitió al PT congregarse a los antidespoticos alrededor de una consigna común – “¡no habrá golpe!”<sup>8</sup>– y sensibilizar a la comunidad internacional. Los retos en juego se asentaron entonces en una concepción dicotómica, y reductora, de la crisis política, oponiendo a los defensores de la democracia (antidespoticos) y a los golpistas. Por último, el término permitía construir una analogía entre la ruptura democrática provocada por la intervención militar de 1964 y la revocación de Dilma Rousseff en 2016, lo cual permitía alertar sobre eventuales riesgos posdestitución.

Desde la perspectiva de una genealogía de los acontecimientos, cabe señalar que el empleo del término “golpe” ya había aparecido en octubre de 2015 en boca de Dilma Rousseff, al momento de defenderse contra la amenaza de destitución<sup>9</sup>. Hay que recordar también que los pedidos de enjuiciamiento se multiplicaron después de su reelección: la Cámara de diputados registró no menos de 34 entre 2015 y 2016, mientras que solo hubo catorce durante su primer mandato<sup>10</sup>. Los presidentes de Bolivia (Evo Morales) y Venezuela (Nicolás Maduro) habían utilizado el término “golpe de Estado” a partir de octubre de 2015 para denunciar intentos de desestabilización contra Dilma Rousseff<sup>11</sup>. En Brasil, el término fue usado primero de modo genérico (“golpe”) para luego ser especificado: “golpe democrático” en octubre de 2015, “golpe parlamentario” en diciembre de 2015 y “golpe de Estado” en abril de 2016. Más tarde se volvió un *leitmotiv* para los defensores de Rousseff, hasta la confirmación de la sentencia. Rousseff mantuvo su marco interpretativo hasta el final, como lo muestra su discurso de defensa ante el Senado, pronunciado el 29 de agosto de 2016, y durante el cual el término “golpe” fue usado en dos oportunidades:

Estamos a un paso de la concretización de un verdadero *golpe de Estado*. [...] Hago un llamado final a todos los senadores para que no acepten un *golpe* que,

---

<sup>6</sup> Aécio Neves (Partido de la Social Democracia Brasileña, PSDB), vencido por Dilma Rousseff en la segunda vuelta de 2014, nunca reconoció su derrota. Después de haber contestado los resultados, había llamado a sus seguidores a ganar la calle para manifestarse contra la presidenta reelecta.

<sup>7</sup> Véase en particular la síntesis conceptual propuesta por M. Bankowicz. *Coup d'État. A Critical Theoretical Synthesis*. Frankfurt: Peter Lang, 2012.

<sup>8</sup> Literalmente “*não vai ter golpe!*”. Existe también la canción llamada *Não vai ter golpe*, compuesta e interpretada por Beth Carvalho ([www.letras.mus.br/beth-carvalho/nao-vai-ter-golpe/](http://www.letras.mus.br/beth-carvalho/nao-vai-ter-golpe/)). Se trata de un uso clásico de registros musicales para sensibilizar a la población, conmovir y ampliar la base de apoyo. Sobre este aspecto de los registros musicales véase: C. Traïni. *La musique en colère*. París: Presses de Sciences Po, 2008.

<sup>9</sup> V. Cruz, G. Uribe, I. Ribeiro Versiani y M. Dias. Dilma diz que país vive um clima de ‘golpe democrático à paraguaia’. *Folha de São Paulo*, 9 de octubre de 2015; G. Teles. “Dilma diz que é ‘golpe’ a tentativa de impeachment no Congresso”. *Jornal da Globo*, 14 de octubre de 2015.

<sup>10</sup> Comparativamente, se habían registrado 34 pedidos contra Lula (25 durante el primer mandato, marcado por el caso del Mensalão, y nueve durante el segundo), y diecisiete contra Fernando Henrique Cardoso (uno durante su primer mandato y dieciséis durante el segundo).

<sup>11</sup> Maduro e Morales alertam para risco de “golpe de Estado” contra Dilma. *El País*, 14 de octubre de 2015.

en lugar de resolverla, agravará la crisis brasileña. [...] Voten sin resentimiento, voten contra el *impeachment*. Voten por la democracia<sup>12</sup>.

Dos días más tarde, Dilma Rousseff tomaba conocimiento de su destitución: “Los senadores que votaron por la destitución [...] consumaron un golpe parlamentario. [...] Se apropiaron del poder por medio de un golpe de Estado<sup>13</sup>.” Como vemos, el escudo de la legitimidad del establecimiento (cf. nota 6) no resistió al poderoso trabajo de deslegitimación orquestado contra Rousseff por sus oponentes y los medios de comunicación. Y Michel Temer (Partido del Movimiento Democrático Brasileño, PMDB), que se quejaba por haber sido un “vicepresidente decorativo<sup>14</sup>”, se instaló en el sillón presidencial.

## DESPUÉS DE LA DESTITUCIÓN, ¿EL CAOS? HACIA UNA NUEVA SECUENCIA DE INESTABILIDAD

Detrás de las luchas interpretativas destinadas a darle un sentido a lo sucedido, nuevas relaciones de fuerza se construyeron en el seno de las élites políticas durante la secuencia de destitución. El PT fue abandonado poco a poco por sus aliados pragmáticos del centro y la derecha (PMDB, Partido Republicano Brasileño, Partido Progresista, Partido de la República, etc.): al cabo del proceso, el aislamiento del PT era tanto más importante cuanto que las políticas sacadas adelante desde 2003 le habrían hecho perder importantes apoyos de la izquierda (militantes, intelectuales, grupos políticos, etc.).

Si bien volvió a asentarse como primer partido de oposición, el PT fue puesto a prueba y salió extremadamente fragilizado de esta secuencia. Además, tuvo que sacar adelante varias obras para reconstruirse, renovar su personal político, en especial sus cuadros, redefinir su programa político, reconquistar su base militante, revisar la política de alianzas, limpiar la imagen de un partido manchado por el poder, trabajar su enraizamiento local, etc. La gestión del periodo posdestitución de Dilma constituye a las claras el mayor desafío en la historia del PT.

En el campo político opuesto, el gobierno de Michel Temer espera marcar una clara ruptura con el PT. Quienes de uno u otro modo apoyaron a Dilma Rousseff son echados del gobierno y de la alta administración pública, y son reemplazados por miembros de la oposición –del PSDB y de Demócratas (DEM), en primer lugar–. El presidente formó *de facto* un gobierno cuyo tipo-ideal es un hombre blanco, rico y sexagenario. No nombró a ninguna mujer ni a ningún negro. Cabe recordar también que siete de los nuevos 24 ministros son citados en el caso *Lava Jato*.

Respecto a las políticas públicas, el nuevo gobierno rompió con el programa con base en el cual Rousseff y Temer habían sido elegidos en 2014. De ninguna manera se trata de un gobierno de transición o de unión nacional, como el que se había instaurado en 1992 después de la destitución de Fernando Collor de Mello. Se supone que un proceso de destitución debe sancionar las acciones personales de un individuo: en el presente caso, vemos que la revocación de Rousseff provocó una purga gubernamental y la llegada de un proyecto político que fue minoritario en las elecciones de 2014. En este sentido, la alternancia política que resulta de la destitución de Rousseff puede ser calificada de ilegítima.

A corto plazo, las elecciones municipales de octubre de 2016 refuerzan las tendencias que se esbozaron durante el proceso de destitución: el PT se desplomó literalmente en las urnas tras obtener su peor resultado en dos décadas. El partido pierde cerca de dos tercios de su implantación, a la vez

---

<sup>12</sup> Íntegra do discurso de Dilma após impeachment. *Jornal da Globo*, 31 de agosto de 2016 (traducción nuestra).

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> A. Brito. Vice decorativo? As diferenças entre o papel de Temer e o de seus antecessores. *BBC Brasil*, 23 de diciembre de 2015.

en términos de municipalidades controladas (256 en 2016 contra 644 en 2012) y de electores (6,8 millones de votos en la primera vuelta de 2016 en comparación con los 17,2 millones de 2012). El PT perdió además ciudades-clave como São Paulo (cuyo alcalde saliente Fernando Haddad fue derrotado desde la primera vuelta) y ciudades-símbolo como São Bernardo do Campo, cuna política de Lula. Este naufragio se debe en parte a factores nacionales, especialmente a la mala gestión de la crisis económica, al rol del PT en el caso *Lava Jato* y al bombardeo mediático ligado al proceso de destitución. Pese al contexto, no debemos olvidar retos más locales, ni la incapacidad del PT para regenerarse desde las bases. Cabe señalar que los demás partidos de izquierda no supieron sacar provecho del decaimiento del PT: el electorado del PT se dispersó entre los votos blancos o nulos, la abstención y el traspaso hacia formaciones políticas más pequeñas.

Quien se posiciona como principal beneficiario de la caída del PT es el PSDB, con un centenar de municipalidades suplementarias (808 vs. 701) y casi cuatro millones de electores más respecto a 2012. El partido gana sobre todo siete de las 25 capitales de estado (entre ellas São Paulo), y dieciocho de las 93 ciudades de más de 200.000 habitantes. Pese a todo, el PMDB sigue siendo la primera fuerza a nivel local: el partido de Temer gana en número de municipalidades controladas (1038 en 2016 vs. 1017 en 2012), aunque pierde cerca de dos millones de electores entre 2012 y 2016.

En retrospectiva, el nuevo gobierno vio en estos resultados una legitimación de la destitución. Pero esta visión omite las características específicas de las elecciones intermedias en Brasil. Nadie contestaría que los electores, en un contexto bien particular, sancionaron a su vez el balance del PT. Sin embargo, este eco electoral de la destitución no significa ni un apoyo a Michel Temer (que contaba con solo el 14% de opiniones favorables al realizarse las elecciones<sup>15</sup>), ni una carta blanca para el nuevo gobierno. De hecho, Michel Temer fue llevado a su propia zona de inestabilidad. Su “legitimidad de establecimiento” es objetada abiertamente, mientras que su trabajo de legitimación por las *performances* no logró buenos resultados a corto plazo. El repunte económico que tarda en llegar y las leyes votadas en 2016 –en especial la enmienda constitucional que crea un techo de gasto público para los próximos veinte años (PEC 241)– provocan un descontento importante en la sociedad brasileña.

Además, el gobierno y el Congreso están más embarrados que nunca en escándalos de corrupción. En seis meses, cinco ministros debieron demitir de sus funciones. Eduardo Cunha (PMDB), arrestado entre las dos vueltas de las elecciones municipales, amenazó con confesarlo todo y con “hacer caer un segundo presidente”. ¿Irá hasta el final con la provocación? El 5 de diciembre de 2016, fue el turno del presidente del Senado, Renan Calheiros (PMDB): suspendido transitoriamente por la Corte Suprema (Tribunal Supremo Federal), fue reintegrado para no poner en peligro la estabilidad del régimen político. Poco después, el 17 de diciembre, la justicia brasileña terminó las audiencias de 77 exdirigentes de la empresa Odebrecht, realizadas en el marco de un acuerdo de “colaboración por reducción de pena” con el fiscal general de la República. Las declaraciones fueron transmitidas a la Corte Suprema para su análisis. La citada empresa de ingeniería y construcción, que financió a numerosos partidos políticos y candidatos, se encuentra en el corazón del caso *Lava Jato*. Por lo tanto, el contenido de las deposiciones podría provocar, durante el año en curso, un nuevo caos político. En la prensa ya se filtró la deposición del exvicepresidente de Odebrecht, Claudio Melo Filho, que saca a la luz los nombres de personalidades políticas de primer plano, entre ellas el actual presidente Michel Temer y su ministro-jefe de la *Casa Civil* (jefe de gobierno), Eliseu Padilha.

El año 2016 se terminó con un clima de incertidumbre profunda. La democracia brasileña está literalmente entrampada. Tras haber atravesado primero una crisis económica y política, hoy Brasil se hunde en una crisis de régimen. ¿Podrá Michel Temer, con tantas espadas de Damocles pendiendo

---

<sup>15</sup> L. Barrucho. Com 14% de aprovação, Temer tem segunda pior popularidade em ranking das Américas. *BBC Brasil*, 5 de octubre de 2016.

sobre su cabeza, terminar el mandato a finales de 2018?, ¿logrará el PMDB contener las acciones del poder judicial?, ¿resistirán el gobierno y el Congreso a la presión popular por elecciones anticipadas?

Presentada como una solución para mejorar la gobernabilidad del país, la destitución de Dilma Rousseff abrió, por el contrario, un nuevo periodo de inestabilidad, calificado por el alcalde saliente de São Paulo, Fernando Haddad, como de “guerra civil fría”<sup>16</sup>. La sociedad brasileña está más dividida que nunca, una polarización a la que la secuencia de destitución contribuyó ampliamente. Sin embargo, los anti-PT y los pro-PT comparten un rechazo común de sus élites políticas. Ilegítimo e impopular, el gobierno de Temer representa una generación agónica que usó y abusó del poder. Bastaría una sola chispa para transformar la “guerra fría” en “frente único” contra Temer, a expensas del régimen democrático<sup>17</sup>.

Porque detrás de los retos coyunturales lo que se ve fragilizado es el régimen democrático en sí mismo. La alternancia no-electoral de 2016 puso en vilo un cuarto de siglo de consolidación democrática en Brasil<sup>18</sup>. Como sucedió en la mayoría de las crisis que conoció este país, los conflictos políticos se resolvieron por fuera de la arena electoral, en un círculo cerrado de élites. Pero esta vez la solución no fue negociada: fue impuesta a través de la alteración de un instrumento de la democracia (el proceso de destitución). Al actuar de este modo, los representantes corrompieron la democracia brasileña en el sentido del término latín *corrumpere*, cuya etimología es “quebrar totalmente”. Esta corrupción moral del régimen constitucional se sumó a la corrupción moral y financiera del régimen político, reforzando así el desprestigio de la democracia. Nótese que el apoyo a la democracia en Brasil pasó del 54 al 32 % entre 2015 y 2016, es decir, una caída de veinte puntos<sup>19</sup>. Ningún otro país de América Latina conoció semejante retroceso.

## **CRONOLOGÍA: DE LA REELECCIÓN A LA DESTITUCIÓN DE DILMA ROUSSEFF (2014-2016)**

**26 de octubre de 2014.** Reelección de Dilma Rousseff (PT) y de su vicepresidente Michel Temer (PMDB). El derrotado Aécio Neves (PSDB) contesta los resultados y sus adeptos salen a las calles de São Paulo para reclamar la destitución presidencial.

**5 de diciembre de 2014.** El PSDB llama a sus adeptos a movilizarse contra la presidenta reelecta.

**18 de diciembre de 2014.** Ante el Tribunal Superior Electoral, el PSDB solicita la invalidación de la reelección de Dilma Rousseff.

**1 de enero de 2015.** Dilma Rousseff comienza su segundo mandato y anuncia querer intensificar la lucha contra la corrupción.

**1 de febrero de 2015.** Eduardo Cunha (PMDB) es elegido presidente de la Cámara de Diputados contra la voluntad de Dilma Rousseff, quien había apoyado a otro candidato. Cunha se reclama “independiente” del gobierno. Comienza una pulseada entre Rousseff y Cunha.

**26 de febrero de 2015.** La Cámara de Diputados crea una Comisión de Investigaciones parlamentaria para investigar los desfalcos ligados a Petrobras (en el marco de la causa *Lava Jato* iniciada un año antes, el 17 de marzo de 2014).

---

<sup>16</sup> F. Haddad. A saída para a crise não está prevista na Constituição. *Carta Capital*, 17 de diciembre del 2016.

<sup>17</sup> Según una encuesta del Instituto Datafolha difundida el 11 de diciembre de 2016, 63 % de las personas interrogadas deseaban la renuncia de Michel Temer y la convocatoria a nuevas elecciones.

<sup>18</sup> Sobre el aprendizaje de las alternancias electorales véase: A. Przerworski. Acquiring the Habit of Changing Governments Through Elections. *Comparative Political Studies*, Vol. 48, n.º 1, 2015, p. 101-129.

<sup>19</sup> Em um ano, apoio à democracia no Brasil cai de 54% para 32%. *Deutsche Welle*, 5 de septiembre de 2016.

**3 de marzo de 2015.** El Tribunal Supremo Federal abre investigaciones contra personalidades políticas de quienes se sospecha una implicación en el caso *Lava Jato*.

**15 de marzo de 2015.** Manifestaciones contra la corrupción y contra Dilma Rousseff.

**15 de abril de 2015.** El tesorero del PT, João Vaccari Neto, es arrestado en el marco de *Lava Jato*.

**16 de julio de 2015.** Eduardo Cunha es procesado en el caso *Lava Jato*.

**17 de julio de 2015.** Eduardo Cunha rompe con el gobierno y se declara en la oposición.

**30 de julio de 2015.** Se profundiza la crisis económica.

**21 de octubre de 2015.** Algunos parlamentarios de la oposición le entregan a Eduardo Cunha un pedido de destitución por “pedaladas fiscales”, un crimen de responsabilidad.

**3 de noviembre de 2015.** El Consejo de Ética de la Cámara de Diputados abre una investigación contra Eduardo Cunha, acusado por falsa declaración sobre supuestas cuentas en Suiza.

**25 de noviembre de 2015.** El senador Delcídio Amaral, jefe de la base gobiernista en el Senado, es arrestado en el marco del caso *Lava Jato*.

**2 de diciembre de 2015.** El grupo PT en la Cámara de Diputados decide apoyar la apertura de un juicio político contra Eduardo Cunha.

**2 de diciembre de 2015.** Eduardo Cunha autoriza la apertura de un proceso de destitución contra Dilma Rousseff.

**3 de marzo de 2016.** Delcídio Amaral firma un acuerdo de “colaboración por reducción de pena” con el fiscal general de la República; implica a Dilma Rousseff y a Lula.

**4 de marzo de 2016.** Investigaciones en el domicilio de Lula, quien es llevado por la fuerza a la comisaría para declarar en el marco de la vigésimo cuarta fase de la operación.

**13 de marzo de 2016.** Varios miles de brasileños se manifiestan contra Dilma Rousseff y Lula.

**15 de marzo de 2016.** Manifestaciones a favor de Dilma Rousseff y Lula.

**17 de abril de 2016.** La Cámara de Diputados aprueba el proceso de destitución contra Dilma Rousseff (con 367 votos de 513).

**12 de mayo de 2016.** El Senado autoriza el proceso de destitución (con 55 votos de 81). Dilma Rousseff es destituida transitoriamente; Michel Temer asume como presidente interino.

**28 de julio de 2016.** José Eduardo Cardozo, ex ministro de Justicia y abogado de Dilma Rousseff, entrega su informe intermedio a la Comisión de Destitución.

**10 de agosto de 2016.** El Senado recomienda el juicio a Dilma Rousseff (con 59 votos de 81).

**29 de agosto de 2016.** Dilma Rousseff se presenta en audiencia ante el Senado.

**31 de agosto de 2016.** Los senadores votan a favor de la destitución definitiva de Dilma Rousseff (61 votos de 81), pero contra la inhabilitación a ejercer cargos en la función pública (42 votos de 81).





## La gestión política de una crisis económica: guía de traducción electoral en la Venezuela de Nicolás Maduro

Eduardo Ríos

Tres años después de la llegada de Nicolás Maduro al poder, el heredero de Hugo Chávez (1999-2013) enfrenta la crisis económica más profunda de su historia petrolera. Esta se caracteriza por una inflación que alcanzó 720% en 2016 según las estimaciones del Fondo Monetario internacional así como por una escasez cada vez mayor de bienes de consumo masivo. La coyuntura ha puesto en evidencia los límites del modelo económico chavista en un contexto de caída de los precios del petróleo. A comienzos del año 2017 el gobierno Maduro aparece incapaz ante la amplitud de la crisis en ciernes. Su acción presidencial no ha conseguido mitigar las consecuencias de esta situación crítica. Esta incapacidad de enfrentar las dificultades económicas es particularmente preocupante. Sin una respuesta oportuna, el gobierno no tendrá la fuerza política suficiente para enfrentar las elecciones regionales previstas para el final de 2017 y se verá incitado a seguir una vía cada vez más autoritaria<sup>1</sup>.

En su laberinto, el general decidió anular las elecciones refrendando su permanencia en el poder<sup>2</sup> al precio de un debilitamiento de las instituciones que legitimaron su acceso a las altas funciones de la nación. Esta obstinación en el poder ha roído toda perspectiva de victoria electoral. De no conseguir una respuesta política contundente, el movimiento chavista no podrá sino bosquejar soluciones improcedentes – lo que hace desde hace tres años – que lo obligará a diluir su poder compartiéndolo con la oposición. Por ahora, la gestión de la crisis económica se ha limitado a jugar marginalmente con los dineros públicos para limitar las consecuencias políticas de la debacle macroeconómica y buscando limitar la sangría de electores descontentos a las filas opositoras. El futuro del movimiento bolivariano iniciado por el ahora llamado líder eterno de la revolución bolivariana, reposa en la habilidad que Nicolás Maduro muestre en evitar que la hecatombe económica no borre a su partido del mapa electoral venezolano.

### EL FRACASO DEL SISTEMA CHAVISTA DE GOBIERNO

La crisis económica que enfrenta Venezuela desde 2014 puso de relieve la incapacidad de Nicolás Maduro de adaptar y reformar el modelo económico chavista que le dio a su predecesor los réditos electorales de los que se vanaglorió hasta su muerte. Esta receta política reposaba sobre el flujo incesante de petrodólares que el control total sobre la industria petrolera le permitía a la presidencia de la república. Dicha dominación sobre las instituciones del país, le permitía a Hugo Chávez aunar esta holgura en divisas con una política monetaria expansiva que aupaba el consumo de los sectores desfavorecidos del país a través de programas de redistribución en bolívares. El sistema altamente político del control de cambio<sup>3</sup> unía a estos dos mundos económicos: el de la economía dolarizada de la industria petrolera y el de las políticas redistributivas del gobierno socialista.

---

<sup>1</sup> « Le Venezuela qualifie de “coup d’Etat” sa suspension du Mercosur », *Le Monde*, 2 de diciembre de 2016.

<sup>2</sup> La constitución de 1999 autoriza la organización de un referendo revocatorio que permite votar contra el presidente a la mitad de su mandato (3 años). En el tercer año se organizan elecciones a los 30 días del resultado del referéndum. De ser organizado el cuarto año, será al vice-presidente de terminar el mandato. Pasar el tercer año permite al PSUV guardar el poder hasta 2019.

<sup>3</sup> Venezuela adoptó un sistema de control de cambios. El gobierno monopoliza la venta de divisas en el país a un precio que él mismo determina. Los actores económicos pueden conseguir los dólares suplementarios que necesitan en el llamado mercado negro ilegalizado por el gobierno en 2009. Este sistema de cambios es en la práctica un sistema de cambio múltiple.

Este mecanismo del control del cambio reposaba sobre la capacidad de los actores políticos que lo controlaban de limitar sus excesos. En la presidencia, Chávez había devaluado la moneda frente a fugas de capitales, reducido las importaciones tras la crisis de 2009 y de la caída de los precios del petróleo provocados por ésta. Había igualmente sabido multiplicar el gasto público en previsión de la elección de 2012. Este sistema político exigía un mandamás con capital político propio y un equipo preparado a tomar decisiones difíciles. Sin el carisma de su predecesor y de sus conexiones con el partido, Maduro tuvo que diluir el poder de la presidencia en un pacto de gobierno que le otorgó una parte importante del botín petrolero a las fuerzas armadas. Esta dilución afectó el funcionamiento de esta maquinaria tan eficiente para ganar elecciones.

Las manifestaciones de esta disfunción se vieron reflejadas en el aumento de la inflación provocado por un incremento del déficit público y sostenido por un influjo considerable del circulante monetario en el país en preparación de la elección de 2012. El gobierno intentó luchar contra la inflación controlando los precios de los productos de consumo masivo, consiguiendo disminuir las ganancias de los productores nacionales y obligándolos a vender debajo del costo de producción. Los primeros afectados por estas medidas fueron los pequeños productores, obligados a parar sus operaciones ocasionando las primeras muestras de escasez en el país.

La situación económica no fue sino empeorando con el fuelle inflacionario. Las empresas del país comenzaron a fijar el precio de sus productos sobre el del mercado negro de dólares, único reducto de liquidez en divisas. Frente a esta presión a la devaluación, el gobierno privilegió mantener una tasa de cambio controlada y multiplicar las tasas legales. El resultado fue un sistema barroco de cuatro niveles de cambio simultáneos de los cuáles tres eran legales. Esta solución contraproducente en el plano económico desesperó a los actores económicos y acentuó las presiones a la devaluación en vez de reducirlas. A estas presiones se sumó la incapacidad del gobierno de pagar a los distribuidores internacionales<sup>4</sup> agravando la escasez en el país, principalmente de alimentos y medicamentos. La inevitable depreciación del bolívar frente al dólar contrajo el PIB de Venezuela a partir de 2012. En 2016 la economía cayó por lo menos 10% según el FMI.

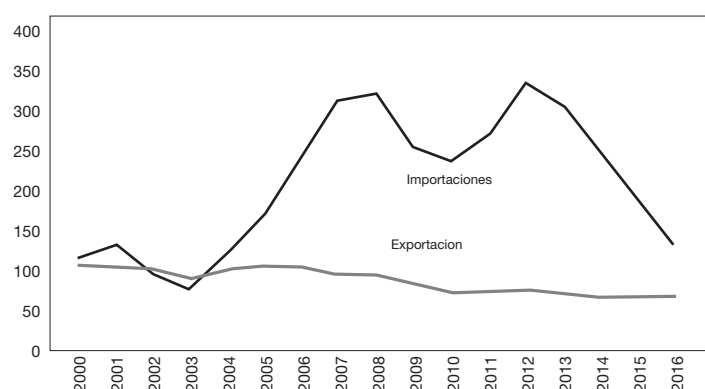
La inflación y la devaluación no hicieron sino agravarse tras la caída de los precios del petróleo en 2015 (de 100\$/bd a 40\$/bd) acentuando los problemas arriba mencionados. El gobierno, quién para ese año ya fungía como principal importador de materias primas, tuvo que elegir entre mantener el nivel de las importaciones o pagar su deuda soberana. Temiendo que un embargo pudiera acarrear una congelación de sus activos petroleros en territorio norte-americano (principalmente las refinerías de Citgo), el gobierno prefirió reducir las importaciones. Esto tuvo por efecto de incrementar la escasez y llevar el volumen de importación a sus niveles de 1999 (Gráfico 1), cuando Maduro era un simple diputado del partido chavista, cuando la población del país contaba seis millones menos de habitantes y cuando la pobreza afectaba 60% de los venezolanos.

Frente a esta situación crítica el gobierno rechazó entablar reformas estructurales las cuales no hubieran tenido sino resultados económicos inciertos ante la magnitud de la crisis y consecuencias políticas devastadoras. Prefirió actuar sobre las consecuencias del disfuncionamiento económico privilegiando parar la hemorragia política de partidarios desilusionados con la pérdida de su poder de compra. Sin embargo, el tamaño de las dificultades volvió inoperantes las medidas cosméticas tomadas por el ejecutivo.

---

<sup>4</sup> El control de cambio convirtió al banco central el principal comprador de bienes en divisas. En 2012 el gobierno retrasó los pagos a los distribuidores internacionales quienes congelaron las líneas de crédito y de distribución al país

**Gráfico 1 Index del volumen de importaciones y exportaciones**



Fuente: Bofa y cálculos

## LA CRISIS ECONÓMICA VISTA POR ABAJO

Los problemas económicos no borraron el abanico de males que aquejaban a la nación petrolera. En 2016 el país seguía siendo uno de los más violentos del mundo en número de muertos por cien mil habitantes, crisis crónicas de paludismo empezaron a brotar a lo largo del territorio. Sin embargo las dificultades cotidianas tomaron preeminencia siendo los problemas más mencionados por los encuestados el costo de los alimentos (inflación) y la dificultad de conseguirlos (escasez)<sup>5</sup>. En su respuesta política el gobierno se atacó a estos problemas primordialmente. Sin embargo el arsenal chavista, corroído por tres años de crisis se mostró incapaz de controlar la inflación y mitigar los efectos de la devaluación. La situación macro-económica no hizo sino incrementar las dificultades económicas de los venezolanos más pobres.

El gobierno se atacó a la escasez con una medida de distribución de alimentos de la cual eran responsables unos Comités Locales de Abastecimiento y de Producción (CLAP). Estos comités distribuían un saco de alimentos por semana. Esta ayuda puntual no permitió abastecer a la población como lo habían logrado otras misiones sociales del gobierno por el pasado. El gobierno estaba limitado por la caída de los precios del petróleo y la evaporación de sus reservas internacionales. Por las mismas razones, y a pesar de la multiplicación de medidas de publicidad política dando fe de importaciones masivas, el gobierno no consiguió remediar a la escasez de medicamentos. Prohibió inclusive a las ONG de abastecer al país con medicamentos cedidos por organizaciones de ayuda religiosa. Aceptar ayuda internacional obligaba reconocer la profundidad de la crisis. El ejecutivo prefirió mantener su mensaje político antes de reconocer la veracidad de la “crisis humanitaria” en la que se encontraba el país. Esta escasez generalizada era tan severa que incluso el presidente jactanciosamente se refirió a la “dieta Maduro que te deja flaquito”.

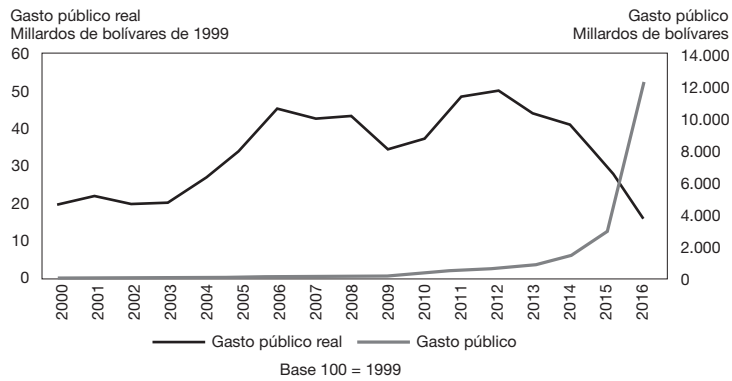
A pesar de entender los efectos devastadores de una multiplicación de la masa monetaria en una situación en crisis, y a pesar de haber mantenido una cierta disciplina monetaria el primer semestre de 2016 (Gráfico 2), los líderes del gobierno promovieron una política de ayuda al consumo a través del aumento del salario mínimo y de la multiplicación de la liquidez disponible en la economía en el segundo semestre<sup>6</sup>. Este nuevo aire monetario fue utilizado para comprar dólares en el mercado

<sup>5</sup> Instituto Keller y asociados tercer trimestre 2016

<sup>6</sup> Asdrúbal Oliveros et Pilar Navarro, « El dólar paralelo y la esquizofrenia del mercado cambiario », *Prodavinci*, 29 de noviembre de 2016.

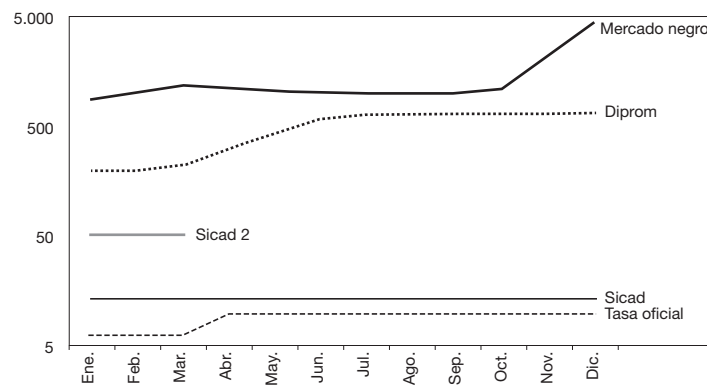
negro provocando una devaluación importante. La tasa pasó de 1100 Bs./\$ a 4500 Bs/\$<sup>7</sup> entre septiembre y diciembre de 2016, dividiendo el valor del bolívar por cuatro. A título de ejemplo sobre el descontrol inflacionario en el país en diciembre 2016 los servidores de la principal compañía que centraliza pagos electrónicos en el país se cayeron por una tarde. El gobierno no había querido imprimir nuevos billetes, para no reconocer la inflación, y los pagos se había reportado a las plataformas electrónicas tan rápido que éstas no pudieron seguir el aumento del uso. Esta erosión del valor del Bolívar debería empeorar la escasez y las terribles consecuencias sociales que ésta acarrea.

**Gráfico 2 Gasto Público**



Fuente: FMI.

**Gráfico 3 Promedio mensual de cuatro tasas de cambio (2016)**



Fuente: BCV, Dollar Today.

Confrontado a una crisis económica sin precedentes el gobierno no le queda sino esperar una remontada en los precios del petróleo. Mientras espera, el gobierno decidió aplazar las elecciones del referendo revocatorio y de gobernadores hasta nuevo aviso. Decidió igualmente reactivar la máquina chavista para ganar elecciones con consecuencias terribles sobre la posición del bolívar frente al dólar. En esta retirada estratégica, el gobierno logró borrar todos los avances sociales de la revolución bolivariana de Hugo Chávez que una única recuperación de los precios del petróleo no podrán recuperar.

<sup>7</sup> Algunas semanas después se estabilizó en 4100Bs/\$

## EL DESGASTE DEL PODER

Consciente de los límites de su poder el gobierno aceptó abrir un diálogo con la oposición que se había esforzado de neutralizar anulando la Asamblea Nacional<sup>8</sup> y postergando las elecciones. La oposición había obtenido 2/3 de los escaños en las elecciones de 2015 y promovía un referendo revocatorio en 2016. El dialogo promovido por el Vaticano y Mercosur, fue abortado bajo la presión de los radicales de ambos bandos y la incapacidad del gobierno de renunciar a su control hegemónico sobre el Estado venezolano (principalmente el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia). A pesar de otorgar la liberación de algunos presos políticos el gobierno usó el diálogo para mantenerse en la presidencia de la república hasta 2019.

Aferrarse al poder tendrá una serie de consecuencias para el gobierno venezolano. En el plano político el país tuvo que evitar las presiones diplomáticas de la presidencia de la OEA y fue suspendido de Mercosur en diciembre de 2016. En el plano económico, el país sigue teniendo que enfrentar un riesgo de default en 2017. El error político de la oposición que permitió al gobierno ahogar el referendo revocatorio y las elecciones de gobernadores, lo obliga ahora a resolver la crisis económica sin tener la capacidad de hacerlo con un contexto internacional que le es particularmente hostil. En esas condiciones, el año 2017 proveerá restricciones económicas aún más severas para los electores potenciales de un gobierno que se enfrenta al más difícil de los desafíos que ha tenido que sobrellevar la revolución bolivariana en sus 18 años de existencia.

---

8 El TSJ anuló todas las leyes votadas por la asamblea nacional prohibiéndole incluso votar el presupuesto de la nación.



## Nicaragua, entre desviaciones autoritarias, nepotismo y magia electoral<sup>1</sup>

Maya Collombon

Al igual que la muerte del revolucionario “Líder Máximo” recordó las numerosas paradojas del régimen castrista, las elecciones presidenciales del 6 de noviembre de 2016 en Nicaragua pusieron de relieve las contradicciones del régimen sandinista desde su regreso al poder diez años antes. Para muchos exsandinistas o exguerrilleros, ya no se puede hablar de sandinismo, sino de “orteguismo”; tanto que parece que el clan familiar reunido alrededor de Daniel Ortega y de su esposa Rosario Murillo centraliza todos los poderes del Estado. ¿Qué ha sucedido con la experiencia sandinista de la década de 1980?, ¿qué le pasó a la aventura revolucionaria pluralista que había entusiasmado a la izquierda europea y latinoamericana?

Parece que el modelo sandinista de la década de 1980 ha dejado lugar a un régimen mucho más pragmático, en el que la retórica revolucionaria no es más que un barniz sobre un sistema económico neoliberal orientado principalmente por los intereses de las nuevas élites sandinistas. Ciertamente, los dos primeros mandatos de Daniel Ortega después de la victoria del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 2006 fueron momentos de éxito económico incontestables, que favorecieron una cierta reducción de la pobreza y la consolidación de los apoyos populares al partido sandinista. Pero la abrumadora victoria (72,44% de los votos) que inaugura este tercer mandato es un signo de delicuescencia del Estado de derecho y de una creciente hegemonía sandinista con connotaciones autoritarias. Ahora debilitado por el abandono del apoyo estratégico y financiero venezolano y por el aumento de las protestas, especialmente en torno al proyecto del Gran Canal<sup>2</sup>, el tercer mandato consecutivo de Ortega podría bien enfrentarse en el futuro a reveses económicos y al aumento de los conflictos políticos y sociales.

### 2016, UNA ELECCIÓN A LA MEDIDA

El 6 de noviembre de 2016, la jornada electoral no fue como las otras. Una sucesión de pequeños detalles pone en evidencia hasta qué punto esta elección anula los “hábitos”, aunque recientes, de las elecciones anteriores en Nicaragua. En Managua, cerca de la casa presidencial, que es también la sede del partido sandinista, un centro de votación se abrió especialmente solo para dos votantes: Daniel Ortega, presidente saliente y candidato a la reelección por el FSLN, y su esposa, Rosario Murillo, candidata a la vicepresidencia.

En toda la ciudad, los funcionarios de los centros de votación inauguraron prácticas electorales circunstanciales: militantes sandinistas recorrieron la capital para animar a los numerosos beneficiarios de los programas sociales gubernamentales a ejercer su derecho al voto; vehículos estatales y sillas de ruedas fueron puestos a disposición de adultos mayores y personas en condición de discapacidad para acompañarlos desde sus hogares hasta los lugares de votación que se cerraron dos horas después de la hora oficial... Esas prácticas que marcaron el proceso electoral pusieron en evidencia lo que pretendían minimizar: el fenómeno más notable de esta elección, es decir, la abstención electoral.

En un país que apenas en 1990 inició la implementación de procedimientos de la democracia electoral, la participación en las elecciones presidenciales siempre había sido muy elevada: 78,1%

<sup>1</sup> Este artículo ha sido traducido de su original en francés por el Dr. Francisco Roa Cuevas.

<sup>2</sup> M. Collombon. El Gran Canal, la ofrenda sandinista para los nicaragüenses. *Los Estudios de CERI*, n.º 217-218, 2015.



en 1990, 75,6 % en 1996, 75 % en 2001, 74,2 % en 2006 y 71,8 % en 2011<sup>3</sup>. Pero en 2016 no hubo nada de las largas filas habituales frente a los centros de voto. Con pocas excepciones, los centros de votación y las calles estaban vacías, los carteles de publicidad electoral eran casi inexistentes, solo la presencia de la Policía Nacional en todas las grandes avenidas y glorietas de la capital parecía indicar que el 6 de noviembre fue realmente el día de elecciones generales.

Según las estimaciones del Frente Amplio por la Democracia (FAD), que reúne a un conjunto heterogéneo de opositores al régimen, como partidos liberales, movimientos de renovación sandinista (MRS)<sup>4</sup>, antiguos contras (contrarrevolucionarios) y movimientos sociales diversos. Casi el 78 % de los nicaragüenses no acudió a las urnas ese domingo 6 de noviembre<sup>5</sup>. Si bien es difícil confirmar la caída de la participación en un promedio de 75 % a más de 75 % de abstención (por la integración de esta cifra sobre la abstención<sup>6</sup>), es probable que la tasa real de abstencionismo sea más cercana a la cifra anunciada por el FAD, que a la anunciada oficialmente por el Consejo Supremo electoral (CSE), la institución a cargo de las elecciones, instancia para la cual la abstención sería inferior al 35 %. Unos días antes de la elección, un exactivista sandinista comentó: “Ya todo está previsto: el Consejo Supremo Electoral ya conoce el porcentaje de votos para Daniel y el que le será asignado a los llamados partidos de oposición. ¡La única cosa que retrasa al CSE es que la gente vote!”<sup>7</sup>.

Sin embargo, de acuerdo con Rosario Murillo, nunca una elección nacional había sido bien organizada. Y por lo mismo todo presagiaba la victoria absoluta, sin oposición, sin campaña, sin observadores externos nacionales o internacionales, sin ningún medio de comunicación independiente acreditado, sin garantías de transparencia.

Los acontecimientos políticos del último mes antes de la elección explican en parte la importancia de la abstención del 6 de noviembre. En julio de 2016, el principal partido de oposición y el segundo partido en las elecciones generales de 2006, el Partido Liberal Institucional (PLI), fue privado de su estatus legal por el CSE, bajo el control de Daniel Ortega. Su candidato, Eduardo Montealegre, acusado de corrupción con su hermano, fue sacado del juego. Unas semanas más tarde, los 28 diputados y los suplentes de la oposición (PLI y su aliado MRS) tomaban conocimiento –mediante un comunicado televisivo de la presidenta de la Asamblea Nacional– de que habían sido destituidos. De la noche a la mañana, ya no tenían acceso a la Asamblea. Último acto, cuando el FSLN no pudo concurrir solo a las elecciones generales previstas tres meses más tarde, el CSE reincorporó al escenario político a los partidos eliminados en la última elección presidencial por no haber obtenido el 4 % de los votos, porcentaje necesario para mantener su participación en las próximas elecciones según la ley electoral.

Es así como fueron reintegrados al juego electoral los cuatro partidos que en 2011 obtuvieron resultados muy pobres: el Partido Liberal Constitucional (PLC), el Partido Conservador, la Alianza Liberal Nicaragüense y la Alianza por la República; ¡e incluso hubo un candidato aliado del FSLN

---

<sup>3</sup> Los resultados oficiales de las elecciones están disponibles en el sitio web del Consejo Supremo Electoral (CSE) ([www.cse.gob.ni/fri3/respres1.php](http://www.cse.gob.ni/fri3/respres1.php)) y la del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) ([www.idea.int/](http://www.idea.int/)). Las cifras aquí presentadas son las de la ley IDEA, el sitio del CSE ahora con nada más que los resultados de las elecciones de 2016.

<sup>4</sup> El MRS es escisión del FSLN, que nació como un partido político en 1995. Fue prohibido en las elecciones de 2008. En las elecciones de 2011, se alió con el PLI. Desde la campaña de 2016 es un miembro fundador del Frente Amplio por la Democracia.

<sup>5</sup> La elección del 6 de noviembre fue ampliamente documentada por la ADF y fue transmitida en línea a través de redes sociales, sobre todo en Facebook. La ADF también publica un informe sobre el desarrollo de las elecciones: “Informe ciudadano, Elecciones 2016, un fraude y una farsa”, Managua, 12 de noviembre de 2016.

<sup>6</sup> En su informe, la ADF explicó el procedimiento de supervisión de las elecciones que debía operar una selección representativa de los centros de votación en todo el país, la movilización de cientos de “observadores ciudadanos” en palabras de la ADF. Estos observadores enviaron cientos de reportes y miles de imágenes de las oficinas de todo el país. Sin embargo, a falta de otra observación independiente, esta cifra debió ser considerada cuidadosamente.

<sup>7</sup> Los fragmentos de las entrevistas provienen de un trabajo de campo realizado entre finales de octubre y principios de noviembre de 2016, durante la campaña electoral y el día de las elecciones en Managua.

para llevar los colores de PLI en las elecciones! Pero a los candidatos nadie los conocía y menos aún por el hecho de que no hubo campaña electoral: “Ellos solo son conocidos en su casa”, tronó un transeúnte. “El único evento electoral que crucé –reconoce un activista (taxista) militante del PLI– fue una manifestación del PLC. ¡Los asistentes solo eran ocho en un 4x4!, yo los conté. Incluso si yo salgo en cortejo con mi familia en la calle, ¡somos más!”. El día de las elecciones, un joven activista del MRS se sorprendió:

Ninguno de mis amigos fue a votar. Incluso aquellos que tienen alguna relación con el partido, lo mismo que esos cuyos padres trabajan para el Gobierno. Ellos publicaron sobre Facebook fotos de sus dedos limpios [cada votante debe tener el dedo manchado con tinta indeleble para evitar el doble voto] con el comentario: ¡Yo no boto mi voto!

En respuesta a estos ataques sucesivos, la oposición se organizó desde agosto al seno de una amplia coalición: el FAD. Su primera acción fue protestar en las calles de Masaya, una ciudad cercana a la capital. Varios miles de personas participaron en la marcha e invitaron a la abstención. De semana en semana, las manifestaciones con el lema “¡Yo no boto mi voto!” se multiplicaron en el país, especialmente en el centro y el norte de Nicaragua. Fuera de la capital, una cincuentena de protestas reunieron a los opositores de los partidos liberales, los antiguos contras, los sandinistas anti-Ortega y una multiplicidad de organizaciones de campesinos y de mujeres.

Unos días antes de las elecciones, las protestas antivotos se seguían movilizandando en el norte del país, antiguo bastión contra durante la guerra civil de la década de 1980. Varios miles de manifestantes, en su mayoría campesinos, liberales y excontras, se opusieron no solo a la “farsa electoral” que representa a sus ojos el proceso electoral, sino también a la Ley 840 que concede a la HKND, una empresa china, la posibilidad de expropiar las tierras de los campesinos en el marco del megaproyecto del Canal Interoceánico.

Desde 2013 y más en 2014, las manifestaciones en rechazo al Gran Canal han continuado creciendo y han consolidado un importante movimiento de oposición campesina en todas las zonas afectadas por las expropiaciones, donde viven antiguos sandinistas y contras. De hecho, la oposición a Ortega ha reconfigurado lealtades partidistas y ahora divide a la izquierda sandinista entre partidarios y opositores de Ortega. Por otro lado, esa oposición reúne una derecha liberal y conservadora ahora masivamente opuesta al Gobierno. Por último, aunque es difícil conocer el verdadero alcance de la abstención del 6 de noviembre de 2016, esta podría significar que la campaña contra el voto ha sido emulada más allá de los opositores políticos.

## HEGEMONÍA SANDINISTA Y PROYECTO FAMILIAR

En 2006, después de dieciséis años en la oposición, Daniel Ortega en efecto regresó al poder bajo la bandera del FSLN. Este retorno a la cabeza del Estado fue posible gracias a uno de sus antiguos enemigos políticos, el expresidente por el PLC de 1996 a 2001, Arnoldo Alemán. En el año 2000, involucrados en asuntos judiciales, los dos hombres (Ortega es acusado por su hija adoptiva Zoilamérica Narváez de abuso sexual durante su infancia<sup>8</sup> y Alemán, de abuso de bienes sociales y de corrupción) llegaron a un acuerdo político, conocido como El Pacto, lo que les garantiza su inmunidad parlamentaria de por vida y el reparto de los puestos de poder en las instituciones clave del Estado: CSE, Consejo Supremo de Justicia y Fiscalía de la República.

---

<sup>8</sup> D. Lacombe. L'affaire Zoilamérica Narváez contre Daniel Ortega ou la caducité de l'“homme nouveau”. *Problèmes d'Amérique latine*, n° 73, 2009, p. 73-100.

Gracias a este pacto, también lograron cambiar la ley electoral, para la buena fortuna de Daniel Ortega. De hecho, la nueva ley permite la elección del presidente en la primera vuelta si obtiene más del 35% de los votos, con más del 5% por delante de su competidor más cercano. En 2006, Ortega ganó 38% de los votos, una tasa cercana a la que ha logrado con regularidad desde 1990, frente a una derecha dividida que no pudo superar el margen de 5%. Fue elegido en la primera vuelta.

Desde la toma del poder en enero de 2007, Daniel Ortega ha establecido, con la inestimable ayuda de su esposa, un sistema de poder en cuyo centro se halla el clan familiar. Este se basa en un conjunto heterogéneo de aliados: el Fondo Monetario Internacional, al cual ha garantizado la implementación de las políticas macroeconómicas de tipo neoliberal; la Venezuela de Hugo Chávez, de donde obtuvo los famosos petrodólares que irrigan la economía nacional y financian la ejecución de grandes programas sociales; el conservador cardenal Miguel Obando Bravo, aval católico del sistema; la Rusia de Putin, que le garantiza el apoyo militar; y, finalmente, con el impulso de su hijo Laureano Ortega, el apoyo del misterioso empresario chino Wang Jing, que se adjudicó la concesión para la construcción del Canal Interoceánico. Este sistema de alianzas también se apoya en la estructura del partido sandinista, que solo en un mandato se ha convertido en hegemónica.

En 2008, el FSLN ganó casi todas las grandes ciudades tras unas elecciones municipales controvertidas<sup>9</sup>. Pero las denuncias de fraude se desvanecieron y grandes manifestaciones fueron reprimidas en la capital. La oposición pidió en vano la renuncia del presidente del CSE, Roberto Rivas, quien fue confirmado en su puesto y nombrado director de las siguientes elecciones por Daniel Ortega.

Estrictamente controladas, las elecciones generales de 2011 han consagrado una imponente victoria del sistema; Daniel Ortega fue reelecto con el 62% de los votos, a pesar de la norma constitucional que prohíbe tanto la reelección consecutiva, como el ejercicio de un tercer periodo (fue presidente por primera vez de 1984 a 1990), mientras que su partido, el FSLN, obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. Durante este nuevo mandato, no hay nada inconstitucional que no pueda transformarse en constitucional de forma inesperada. Tres años más tarde, en 2014, Daniel Ortega finalmente obtendría la autorización del Consejo Supremo de Justicia para implementar las reformas que él desee: por ejemplo, la inscripción en la Constitución del principio de reelección ilimitada del presidente.

Mientras que Daniel Ortega consentía a sus aliados y se aseguraba la posibilidad de reelección *ad vitam eternam*, su esposa Rosario gerenciaba la “casa de la nación” con mano de hierro. Ella terminó de construir el edificio del poder con la creación de los Comités de Poder Ciudadano (CPC), entidades locales del partido sandinista firmemente implantadas en los barrios y zonas rurales donde están a cargo de la distribución de los programas sociales (una hoja de zinc, un pollo o un cerdo, una despensa, una mochila...). Los CPC son también la correa de transmisión del poder hacia los barrios y el estricto control de la población.

El día de las elecciones, los CPC también se encargan de buscar a las gentes de los barrios para que vayan a votar. Un domingo, en un barrio de la capital, un grupo local de CPC se acercó a una casa: “¿Se encuentra el Sr. X? Venimos a buscarlo para que vaya a votar”. El hombre no estaba, entonces se alejaron. Más adelante, a una anciana le ofrecieron un auto y una silla de ruedas. Ella se sentó en la silla y así la cargaron para instalarla en el asiento trasero de la camioneta 4x4 y llevarla a la mesa electoral que le correspondía. Esta práctica, conocida localmente como pastorear (cuya definición es “conducir el ganado”), se supone que debe ayudar a llevar “borregos” por el camino correcto y a los votantes por el camino del sandinismo. Pero ese domingo, el pastoreo fue difícil. Un activista sandinista responsable de traer a la gente a la oficina regresó enojado después de más de dos horas

---

<sup>9</sup> G. Bataillon. Nicaragua: fraude électorale et coups de force. *Esprit*, vol. 6, 2009, p. 173-181.

de ir de puerta en puerta: “¡Nadie me quería seguir a la mesa electoral! Sin embargo, en el barrio, ¡todos ellos recibieron un beneficio [de cualquier programa social]! El partido no lo olvidará, ellos lo verán”.

Y el partido no olvida, no perdona, no se le hace esa ofensa a la imagen de Rosario Murillo. Sacerdotisa del amor, de la paz y la armonía desde que hizo su conversión religiosa, la “dama de hierro” de Nicaragua finalmente consiguió, con la vicepresidencia, el reconocimiento de un poder que ejerce *de facto* desde el primer mandato de su marido. Con la mayoría de sus once hijos en posiciones de responsabilidad dentro del Estado o en los medios de comunicación, y con gran parte de los primos, tíos y tías en la administración pública, la Nicaragua contemporánea se ha convertido en una historia familiar.

El clan familiar que controla hasta los últimos huecos del país tiene también una de las principales fortunas de Centroamérica. Además de los numerosos activos, efectivos y bienes, la familia de Ortega Murillo es también la propietaria de todos los canales de televisión nacionales (con la excepción del Canal 12) y de la radio. En la noche electoral, mientras la FAD no dejaba de publicar fotos en línea de los centros de votación absolutamente vacíos, los canales de la televisión oficial presumieron uno tras otro un proceso electoral exitoso, que no dio lugar a ninguna explosión de violencia.

Cerca de la medianoche, el CSE anunció los resultados parciales de la imponente victoria de Daniel Ortega y Rosario Murillo, y felicitó al pueblo de Nicaragua por su “fuerte participación de más del 65 %” en un proceso electoral que habría tenido lugar, en las palabras de la futura primera dama y vicepresidenta, en la solidaridad, la armonía, la paz cristiana y el amor. Esta “magia electoral”, que nos invita a considerar las cifras oficiales con cautela, resume en parte el estado de la situación democrática de un país que ahora ha cambiado el sueño revolucionario por un pragmatismo económico neoliberal fácilmente autoritario, que más allá de la retórica popular favorece en particular al clan de la familia en el poder.



## Malestar en Chile: ¿el país se está cayendo a pedazos?<sup>1</sup>

**Antoine Faure y Antoine Maillet**

En septiembre de 2016, el multimillonario chileno Andrónico Luksic, dueño de una corporación familiar cuyas actividades abarcan desde la minería o el transporte marítimo hasta la producción de cerveza, los medios de comunicación y otro sinfín de actividades, creó una polémica al afirmar que “el país se está cayendo a pedazos”<sup>2</sup>. Aunque de paso haya agregado “entre todos debemos levantarlo”<sup>3</sup>, su declaración vino a alimentar un debate abierto desde los inicios del gobierno de Bachelet sobre la orientación de las políticas nacionales, y ha avivado la controversia entre el Gobierno y los gremios empresariales sobre la situación en Chile. Luksic expresaba igualmente la preocupación de las élites de cara a la emergencia de un movimiento social contra el sistema de pensiones, que dio lugar a manifestaciones con el eslogan: “cómo es la hueva, hay plata para corruptos y no para jubilar”.

Estas declaraciones reflejan dos visiones opuestas de los problemas actuales que vive Chile. Sin embargo, tanto una como la otra dan muestras del malestar que reina actualmente en el país y lleva los analistas a discutir sobre una posible crisis de confianza, de representación o de legitimidad. Para caracterizar esta situación, comenzamos por revisar ciertos datos económicos y políticos, y damos cuenta de diversos escándalos que han alimentado la desafección de los chilenos respecto a su clase política. Señalamos después cómo este malestar se traduce también en movilizaciones, que en ocasiones llegan a modificar la acción pública, aunque sin satisfacer de verdad las demandas sociales. Por último, en un ejercicio prospectivo relativamente controlado, dibujamos el panorama político a menos de un año de las elecciones legislativas y presidenciales<sup>4</sup>.

### UNA CRISIS, PERO ¿QUÉ CRISIS?

¿Está Chile sumido en una crisis generalizada como la de Venezuela o Brasil? Este no parece ser el caso por el momento. Aunque en el plano económico se ha presenciado un lento crecimiento, continúa siendo positivo (alrededor del 2 %); y a pesar de un ligero aumento del desempleo, sigue por debajo del 7%. Si la preocupación de Luksic expresa sin duda un sentimiento relativamente compartido por el gran empresario, dicha inquietud está menos ligada a la situación actual que al temor de lo que podría suceder.

Desde inicios de la segunda presidencia de Bachelet en 2014, las políticas públicas puestas en práctica han sido objeto de fuertes críticas, en particular la reforma fiscal destinada a financiar políticas ambiciosas en materia de educación<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, la discusión entablada sobre el proyecto de la nueva Constitución<sup>6</sup> ha desvelado el temor a un cambio político radical, que inevi-

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido traducido de su original en francés por Lianne Guerra Rondón, estudiante de doctorado de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>2</sup> V. Cofré. Andrónico Luksic, presidente de Quiñenco: “El país se está cayendo y entre todos debemos levantarlo”. *La Tercera*, 3 de septiembre de 2016.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Para cumplir con tal objetivo, esta versión en castellano fue actualizada a principios de abril 2017, a fin de informar el proceso electoral de la manera la más precisa posible. No significa que lo escrito aquí sea válido hasta el final de la carrera presidencial.

<sup>5</sup> A. Maillet. Le second mandat de Michelle Bachelet: le changement, c'est maintenant? *Les Etudes du CERJ*, n° 207-208, 2014.

<sup>6</sup> A. Maillet. Le Chili en route vers une nouvelle Constitution: Un chemin semé d'embûches. *Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes. Amérique latine. L'année politique 2014* [en línea]. Diciembre de 2014 [consultado en 2016-11-22]. Disponible en Internet: [www.sciencespo.fr/opalc/content/le-chili-en-route-vers-une-nouvelle-constitution-un-chemin-semble-dembuches](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/le-chili-en-route-vers-une-nouvelle-constitution-un-chemin-semble-dembuches)

tablemente hace eco de la experiencia del gobierno de Allende (1970-1973) y su trágico desenlace. Las reformas empresariales hacen resurgir el espectro de “caos” para la alta burguesía, y no satisfacen tampoco a los movimientos sociales y a una opinión pública con reivindicaciones crecientes<sup>7</sup>.

Los gérmenes de este malestar chileno deben buscarse fuera, tal vez en una crisis de representación. Como en otros muchos países, pero de manera particularmente intensa, el Gobierno y la clase política en general sufren de descrédito a los ojos del pueblo. La presidenta Bachelet, que concluyó su primer mandato con un nivel de popularidad del 80 %, triunfó en las elecciones presidenciales de 2014. Desde entonces, su nivel de popularidad descendió hasta llegar en 2016 por debajo del 20 %. Antes de que registrara una ligera mejoría durante el segundo semestre, algunos proyectaban incluso un descenso por debajo del 10 %. Este nivel de impopularidad solo se asemeja al de los partidos políticos, pues solamente el 5 % de la población confía en ellos<sup>8</sup>. Según la misma encuesta, solo el 8 % de la población confía en el Congreso.

A pesar de eso, dichos resultados no se traducen en fuertes protestas, pero muestran la distancia que existe entre los ciudadanos y la democracia representativa, lo que nos lleva a pensar que el campo político la crisis política chilena se ve afectada por una crisis de legitimidad. En efecto, excepto una franja de la población que se interesa por la política y es cada vez más susceptible de movilizarse, la gran mayoría muestra un desinterés que va aumentando y que se manifiesta en las elecciones.

Ejemplo de lo anterior fueron las elecciones municipales de octubre, con una tasa de participación muy baja (35 %) que se desarrollaron en un ambiente deletéreo, debido a la modificación del lugar de votación de casi 500.000 electores provocado por un error del Servicio Electoral. Este problema se unió a una larga lista de escándalos que marcan el ritmo de la vida política de los últimos dos años y que quizá alimentan este malestar: cuestiones relativas al financiamiento de la política, la tragedia de las muertes no elucidadas de niños y adolescentes que se hallaban bajo el control del Servicio Nacional de Menores, o el episodio de la jubilación dorada de la exesposa del presidente de la Cámara de Diputados, después de haber trabajado solo unos meses en la administración penitenciaria. Aunque de naturaleza y gravedad diferentes, estos escándalos han reforzado en los últimos meses las críticas a la clase política. Sin embargo, el Gobierno no ha estado totalmente inactivo y se dispuso a poner en práctica medidas sustanciales.

## **LAS RESPUESTAS INSUFICIENTES DE UN GOBIERNO IMPOPULAR**

La paradoja del segundo mandato de Bachelet radica en su agenda ambiciosa de reformas, más que la de cualquier otro gobierno desde el regreso a la democracia, y su acción mucho más criticada y menos respaldada. En el plano de las reformas públicas, desde comienzos de 2015 una ley puso fin al injusto sistema electoral “binominal”. Luego, seguido a los escándalos político-financieros de 2015, la presidenta convocó una comisión de expertos cuyas proposiciones fueron en gran parte implementadas. Así, en materia de financiamiento público de la vida política, reglamentación estricta de campañas electorales y profesionalización reforzada de los altos cargos de la administración pública, su efecto deberá ser evaluado a mediano plazo. Aunque estas medidas recibieron el apoyo de

---

<sup>7</sup> Recordemos en esta línea el proyecto de ley presentado el 5 de enero de 2016 por los diputados Hasbún, Ulloa y Urrutia (miembros de la Unión Demócrata Independiente (UDI) quienes aún se dicen herederos de Pinochet), y que aspira a sancionar todo “aquel que exalte, niegue o minimice la figura del Presidente de la República o del Gobierno que ha infringido la constitución y las leyes”. Entre líneas, la figura de Allende es puesta en duda, al igual que los movimientos sociales que reivindican su herencia.

<sup>8</sup> Los datos sobre la confianza en las instituciones provienen de “la auditoría por la democracia”, publicado este año por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

la sociedad civil, movilizadas en el seno de organizaciones no gubernamentales o de fundaciones, y de la prensa escrita, estas continúan siendo desconocidas por la gran mayoría de ciudadanos. Lo mismo ocurre con otra reforma política, más ambiciosa todavía, sobre la redacción de una nueva Constitución, anunciada desde el primer año de mandato presidencial. La consulta masiva, que constituye la primera etapa del proceso, ha suscitado poco interés en la población y no ha tenido la adhesión popular esperada. La ambigüedad en cuanto a la incidencia de esta consulta sobre el texto final, donde la modalidad de ratificación continúa imprecisa, ha despojado a esta última de su capacidad de restaurar, al menos en parte, la legitimidad del sistema político.

Tampoco han suscitado mucho entusiasmo las medidas adoptadas en materia de educación, que constituye otro episodio importante de las reformas de Bachelet. El paso a la gratuidad de las escuelas “particulares subvencionadas”<sup>9</sup> en la educación primaria y secundaria, por ejemplo, ha preocupado a los partidarios de una educación pública de calidad. En cuanto a la educación superior, el Gobierno aplazó durante dieciocho meses la presentación de un proyecto de ley presentado al Congreso, en busca de elaborar un texto que pudiera satisfacer al movimiento estudiantil, a las universidades públicas y al *lobby* de las universidades privadas. Finalmente, el texto fue criticado por todos los actores y parece improbable que sea votado antes de las próximas elecciones presidenciales y legislativas de 2017. No obstante, a pesar de las fuertes protestas en algunas universidades privadas, el movimiento estudiantil no ha sabido capitalizar esta insatisfacción generalizada y no ha encontrado el impulso común de 2011 y 2012. En cuanto a la reforma del Código del Trabajo, también votado en 2016 bajo el fuego cruzado de los sindicatos y de los gremios empresariales, sus consecuencias son al final mínimas, alimentando el temor de unos y decepcionando la esperanza de otros.

En 2016, solo el debate sobre la jubilación rompió la apatía política general. Iniciada por el movimiento No Más AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones), dos grandes manifestaciones, una organizada en julio y la otra en agosto, lograron inscribir en la agenda política una posible reforma. El sistema privado de pensiones, elemento clave en la organización del neoliberalismo chileno, fue considerado como intocable hasta el primer gobierno de Bachelet, que aprobó una reforma que afectaba, al margen, los intereses de pensiones. En 2014, con la presión de sindicatos y de algunos militantes de izquierda, el Gobierno envió al Parlamento un proyecto de ley para la creación de fondos públicos de pensiones, y convocó una comisión para tratar el tema de la jubilación en general. Todavía en suspenso, el proyecto de ley y las proposiciones de la comisión han vuelto al debate como posibles respuestas a la movilización popular. Sin embargo, Rodrigo Valdés, el nuevo ministro de Finanzas, está empeñado en ganar tiempo con el fin de restablecer las buenas relaciones con el sector privado, en un contexto de decrecimiento de la economía. Parece poco probable que haya avances significativos en un futuro próximo.

Finalmente, la reforma del sistema de pensiones muestra una situación similar a la de la educación o a la del Código del Trabajo. A diferencia de los años 1990 y 2000, las movilizaciones sociales hoy en día son capaces de influir en la agenda y el debate público es mucho más abierto. Este movimiento se inscribe en la senda abierta por los conflictos sociales a favor de una educación pública, gratuita y de calidad que alimentan la vida política del país desde 2011, en los cuales se cuestiona la herencia política y económica del periodo autoritario (1973-1990).

No obstante, estos conflictos no engendran cambios en las políticas públicas, lo que podría contribuir a intensificar la frustración en lo que se refiere al sistema político y, por tanto, la desconfianza con la democracia representativa. La presidenta Bachelet manifiesta un cierto optimismo sobre el tema y afirma que el balance de su actual mandato será juzgado menos severamente con el tiempo.

---

<sup>9</sup> Las escuelas “particulares subvencionadas” son equivalentes a las escuelas privadas concertadas en Francia.



De este modo, invita a inscribir el momento político actual en una temporalidad más larga. En esta perspectiva, nos parece interesante proyectarnos hacia las elecciones presidenciales próximas, en la que los contornos comienzan a perfilarse con más claridad.

## **ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2017: ¿UN NUEVO CICLO POLÍTICO EN PERSPECTIVA?**

Por primera vez desde el regreso a la democracia, la próxima elección presidencial se desarrollará cuando un antiguo Presidente de la República haya fallecido durante el mismo año. La muerte de Patricio Aylwin (al poder de 1990 a 1994) podría parecer anecdótica si la democracia chilena no estuviera en busca de sus fundamentos históricos. La crisis de legitimidad se debe también a una transición democrática que no ha acabado y que sigue siendo uno de los desafíos planteados por las elecciones presidenciales del 19 de noviembre de 2017.

Así, el proyecto de Nueva Mayoría supuso la renovación de la coalición de centro-izquierda en el poder desde 1990 hasta 2010 (antes Concertación de Partidos por la Democracia), en particular por la integración del Partido Comunista. Pero la pérdida de adhesión constatada a finales de los años dos mil, que desembocó en la elección del primer presidente de derecha, Sebastián Piñera (Alianza por Chile), desde el plebiscito de 1988, no parece estar frenada. Todo indica que el segundo gobierno de Bachelet no ha logrado abrir un nuevo ciclo. Más allá de las reformas que han sido evocadas, las cuestiones de fondo no han sido abordadas, ya sea la problemática memorial o de los derechos humanos, o la ruptura con la herencia económica e institucional del régimen autoritario. Si bien desde 2014 los chilenos residentes en el extranjero tienen derecho a votar en las elecciones nacionales, desde 2015 el voto dejó de ser obligatorio, y el sistema binominal que beneficiaba claramente a la derecha<sup>10</sup> ha sido derogado, la Constitución autoritaria de 1980 continúa en vigor.

Aunque el escrutinio proporcional aprobado recientemente podría generar cierta renovación en el Parlamento, en cuanto a las próximas elecciones presidenciales, las candidaturas que se perfilan no anuncian el fin de un ciclo. Por el contrario, son candidatos dos antiguos presidentes: Sebastián Piñera (nuevamente elegible después de pasados cuatro años desde la última vez que ocupó el Palacio de La Moneda) y Ricardo Lagos (Presidente de la República entre 2000 y 2006).

Aunque en la derecha las aspiraciones presidenciales son numerosas con la multiplicación de candidatos independientes, solo el senador Manuel José Ossandón (ex Renovación Nacional) parece capaz de amenazar la candidatura de Sebastián Piñera, a pesar de que su candidatura no despliegue en las encuestas de opinión. En el centro, el antiguo ministro de Finanzas Andrés Velasco (Ciudadanos) busca apoyos antes de declarar su candidatura, tal como el economista Franco Parisi. En la izquierda, mientras Marco Enríquez-Ominami (Partido Progresista) no logra librarse de los escándalos político-financieros, y trata ahora de vincularse a ciertos sectores de la Nueva Mayoría, la situación es confusa en el seno de la coalición al poder. De una importante cantidad inicial de pre-candidatos para enfrentar a Lagos, sólo quedan Carolina Goic (Partido Democrático-Cristiano) y principalmente Alejandro Guillier (Partido Radical). Antiguo presentador de programas periodísticos televisados y actual senador, Guillier parece ser el favorito al día de hoy en vistas a las primarias.

Más a la izquierda, la victoria sorpresa de Jorge Sharp en las elecciones municipales de Valparaíso muestra que existen oportunidades fuera de las fuerzas políticas tradicionales. Al mismo tiempo, los jóvenes diputados resultantes de los movimientos estudiantiles Giorgio Jackson y Gabriel Boric, electos en 2013, han consolidado una importante popularidad, pero su edad les impide postular a la elección presidencial. Inspirados en parte por el proceso de Valparaíso, han liderado un proceso

---

<sup>10</sup> Para más información, véase en el sitio del Opalc la ficha electoral de Chile: [www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/FicheElectoraleChili\\_2013.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/FicheElectoraleChili_2013.pdf) (consultado el 25 de octubre de 2016).

de agrupación de partidos y movimientos políticos en un “Frente Amplio”, que podría ser el factor sorpresa de las próximas elecciones, tanto parlamentaria como presidencial. Para esta contienda, realizarán también una primaria, por la cual se han declarado ya varios candidatos, siendo la favorita la periodista Beatriz Sánchez.

Así, frente a la crisis de legitimidad constatada, la impopularidad del actual gobierno y con las elecciones por venir, en el contexto de la multiplicación de candidaturas y de la debilidad aparente de las coaliciones y de los partidos políticos, ¿pueden los candidatos que cuestionan las instituciones y las élites que las dirigen capitalizar el descontento? La respuesta la tendremos el 20 de noviembre de 2017.



Segunda parte

# **América Latina frente a la historia**



## El terrorismo de Estado en Argentina, cuarenta años después

Darío Rodríguez

Hace cuarenta años, Argentina sufría el último asalto militar contra su régimen democrático. En marzo de 1976, un golpe de Estado provocó la caída del gobierno peronista encabezado por Estela Martínez de Perón (1974-1976), y puso fin al periodo de inestabilidad y de violencia política abierto luego de la muerte del general Perón en 1974. La Dictadura se impuso así enarbolando la promesa de la garantía del orden y de la paz social. Si esta estrategia de legitimación reveló continuidades evidentes con otros regímenes del pasado, los medios para ponerla en marcha fueron, sin embargo, distintos. El “terrorismo de Estado” y el establecimiento mediante la fuerza del “modelo burocrático-autoritario”, diez años antes, revelaron una nueva lógica constitutiva del intervencionismo militar<sup>1</sup>. La entrada en vigencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, en reemplazo de la Doctrina de la Defensa Nacional, definió la naturaleza de los regímenes no democráticos en la región<sup>2</sup>. La primera de estas doctrinas se impuso así para “curar a la sociedad” exterminando al enemigo que conspiraba ahora en el seno de la comunidad nacional. Seis años después del golpe de Estado de 1976, el fracaso de la aventura bélica lanzada para recuperar las islas Malvinas socavó definitivamente la legitimidad –ya debilitada– de las Fuerzas Armadas y abrió la posibilidad de refundar el contrato democrático en la sociedad argentina.

Para sorpresa de todos, siete presidentes se sucedieron desde 1983 en la cima del poder ejecutivo, respetando el principio democrático y resistiendo no solo diferentes tentativas de golpe, sino también superando crisis económicas y políticas de una gravedad inédita. Aunque este proceso confirme la consolidación de los pilares institucionales, el fantasma de la Dictadura no deja de acechar a la experiencia democrática argentina<sup>3</sup>. El análisis de esa tensión es el objetivo de este texto. Primero, examino el patrón de inestabilidad que definió la vida política antes de 1983; luego, reviso las políticas públicas que permitieron, después de esa fecha, garantizar el control civil de las Fuerzas Armadas; y finalmente, identifiqué algunos dilemas que caracterizan hoy a la democracia argentina.

### EL PÉNDULO CÍVICO-MILITAR

La reforma de 1916, mediante la cual se estableció el sufragio secreto y obligatorio, permitió que la Unión Cívica Radical (UCR) accediera al poder, habilitando el derrumbe del “orden oligárquico” establecido en 1880. Hasta 1928, diferentes líneas internas de esta fuerza conservaron el control del poder presidencial. Sin embargo, este periodo de estabilidad democrática no duró mucho. En 1930, la acción insurreccional de las Fuerzas Armadas provocó la caída del gobierno presidido por Hipólito Yrigoyen. Una coalición autoritaria se consolidó en un contexto interno en el que los militares ganaron cuotas importantes de autonomía y en una escena internacional trastocada por la crisis de 1929 y por el cuestionamiento de los principios del liberalismo político y económico<sup>4</sup>. Luego de un largo periodo en el que la manipulación electoral garantizó un control intraélite del poder, la victoria de Juan Domingo Perón en 1946, en el marco de elecciones libres y competitivas, inauguró un nuevo tiempo político en Argentina.

<sup>1</sup> A. Rouquié. *Amérique latine. Introduction à l'extrême occidental*. París: Éditions du Seuil, 1998, pp. 212-220.

<sup>2</sup> Para un análisis que propone una distinción entre ambos regímenes, ver: *Ibíd.*, p. 219.

<sup>3</sup> A. Rouquié. *À l'ombre des dictatures. La démocratie en Amérique latine*. París: Albin Michel, 2010.

<sup>4</sup> S. Mainwaring y A. Pérez Liñán. *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival and Fall*. Nueva York: Cambridge University Press, 2013, p. 132.

El triunfo del peronismo supuso el despliegue de un proceso acelerado de integración social y de politización de los sectores populares, pero también dio origen a tensiones estructurales que fragilizaron la continuidad institucional de la democracia. Por un lado, las pretensiones hegemónicas del movimiento peronista y su hostilidad hacia los valores de la democracia liberal, y por el otro, el rechazo al modelo económico interventor de reforma social, expresado sin ambigüedades por las fuerzas partidarias (los conservadores y los radicales) y por la oposición corporativa (las Fuerzas Armadas, la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina, la iglesia), llevaron a la configuración de un espacio político dicotómico donde “los adversarios políticos” se transformaron en “enemigos”. Una “lógica populista” organizó así las relaciones de fuerza entre los diferentes sectores y explicó, en buena parte, el ciclo de alternancia entre regímenes autoritarios y regímenes semicompetitivos que definió a la política argentina entre 1955 y 1983<sup>5</sup>.

En este sentido, el golpe de Estado conducido por el general Pedro Eugenio Aramburu, ideólogo de la “Revolución libertadora”, en noviembre de 1955, decretó el fin de la primera experiencia del peronismo en el poder, y así también el de la esperanza democrática. Con el apoyo de los sectores de la oposición partidaria y corporativa, el régimen autoritario puso en marcha la “desperonización de la sociedad”. Tres años después del golpe, si los militares aceptaron ceder el poder a los sectores civiles, esto no supuso la instauración definitiva del régimen representativo y democrático en Argentina. Todo lo contrario. La proscripción del peronismo, es decir, la prohibición de que esta fuerza pudiera participar en la competencia electoral, contribuyó de manera decisiva a la afirmación de la lógica del péndulo cívico-militar. Un “juego imposible”, definido por el bloqueo de fuerzas entre los diferentes actores, como resultado de la capacidad de movilización y de presión del peronismo proscrito frente a las estrategias económicas anticíclicas y de corte liberalizador, defendidas por las fuerzas partidarias y corporativas antiperonistas, organizó la vida política argentina a partir de 1958<sup>6</sup>.

La “Revolución argentina” dirigida por el general Juan Carlos Onganía en 1966 puso fin al gobierno semidemocrático del presidente radical Arturo Illía (1963-1966). En un contexto regional alterado por la proyección continental de la Revolución cubana, este “golpe preventivo”<sup>7</sup> buscó la estabilización definitiva del régimen político mediante la violenta desactivación del sector popular y a través de la supresión integral de las libertades ciudadanas. Si “la amenaza subversiva” operaba ahora dentro de la sociedad, solo un proyecto de reforma total y a largo plazo podría “curarla”. El “Estado burocrático-autoritario”<sup>8</sup> se impuso en Argentina confirmando una naturaleza otra.

En efecto, este nuevo “animal político” se reveló más represivo que anteriores experiencias autoritarias, y buscó establecer un modelo económico inédito, de carácter modernizador, guiado por una élite tecnocrática y centrada en la seducción de los inversores externos como medio para alcanzar la segunda fase de industrialización del país. Lo que explicó asimismo su vocación abiertamente excluyente frente a las demandas de los sectores populares. Sin embargo, esta experiencia fracasó rápidamente. La resistencia peronista, sobre todo activa en el escenario de agitación política y social que marcó al contexto internacional de finales de los sesenta, puso en jaque al régimen militar y reinstaló, con todo su dramatismo, la cuestión de la incorporación del peronismo a la vida institucional.

---

<sup>5</sup> G. Aboy Carlés. *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Perón a Menem*. Rosario: Homo Sapiens, 2001, pp. 159-161.

<sup>6</sup> G. O'Donnell. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós, 1975, pp. 180-213.

<sup>7</sup> O. Dabène. *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*. París: Presses de Sciences Po, 1997, p. 116.

<sup>8</sup> G. O'Donnell. Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia. En G. O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997, p. 69-96.

Si el acuerdo establecido en 1970 entre los líderes de los principales partidos políticos<sup>9</sup> abrió una posibilidad de solución al “juego imposible”, la aceleración de la radicalización política en el marco del regreso al poder del peronismo en 1973 acabó con toda esperanza de lograr la estabilización democrática. Luego de la muerte del líder indiscutible del movimiento, la lucha armada desatada entre los sectores de la izquierda y de la derecha peronista instaló un clima de desorden civil y reactivó, una vez más, la alternativa militar en el seno de la sociedad argentina. El “proceso de reorganización nacional” se legitimó mediante la promesa de la imposición ilegal de la paz social, y para ello, instrumentó un proyecto de eliminación física de toda voluntad de naturaleza crítica mediante la fórmula del “terrorismo de Estado”<sup>10</sup>.

Luego de seis años de dominio dictatorial en manos de las diferentes juntas militares, el balance fue catastrófico. La violación sistemática de los derechos humanos, una economía interna asfixiada y estancada, y el fracaso de la aventura bélica de reconquista de las islas Malvinas licuaron definitivamente la legitimidad del régimen *de facto*. Una nueva “ventana de oportunidad” se abrió entonces para lograr la estabilización definitiva del régimen democrático en Argentina.

## EL CONTROL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el marco de la tercera ola de democratización, los resultados de las elecciones de 1983 revelaron una mutación significativa de los “imaginarios políticos” mediante los cuales se establecen aquellos sentidos que organizan lo social<sup>11</sup>. El peronismo fue derrotado por primera vez en el contexto de elecciones libres. De este modo, dejó de encarnar a la “mayoría natural” de los argentinos, y gracias a esto, el régimen democrático recuperó uno de sus pilares constitutivos: la incertidumbre<sup>12</sup>. La “lógica populista” y la existencia de un espacio político dicotómico, de “campos congelados”, comenzaron un proceso sostenido de desarticulación y permitieron el curso de la estabilización institucional del régimen. Una vez acabada la Dictadura (1976-1983) no solo los militares dejaron de ser confiables para los principales actores económicos y políticos, sino que también la sociedad argentina comenzó a valorar los principios democráticos<sup>13</sup>. El pluralismo, la tolerancia y la construcción del consenso devinieron, finalmente, valores compartidos tanto por la ciudadanía como por los partidos políticos y los actores corporativos. En definitiva, la consolidación de un “imaginario democrático” permitió la estabilización del régimen y volvió posible, al mismo tiempo, el control civil de las Fuerzas Armadas<sup>14</sup>.

Sobre este proceso, diferentes dimensiones ilustraron la redefinición de las relaciones cívico-militares durante el primer gobierno de la transición democrática, presidido por Raúl Alfonsín (1983-

---

<sup>9</sup> En el curso de noviembre de ese año, los principales jefes del Partido Radical y del Partido Justicialista firmaron un acuerdo histórico, conocido públicamente como “La Hora del Pueblo”, por medio del cual se fijaron las bases de la normalización institucional del régimen político.

<sup>10</sup> Sobre la cuestión del “terrorismo de Estado”, ver los trabajos de M. Franco. *Exil et terrorisme d’État en Argentine. Cahiers des Amériques latines*, n.º 54-55, 2009, pp. 1-14; y F. Gaudichaud. *L’ombre du condor. Contre-Révolution et terrorisme d’État international dans le cône Sud. Amnis. Revue de Civilisation Contemporaine de l’Université de Bretagne Occidentale*, n.º 3, pp. 1-24.

<sup>11</sup> G. Vommaro. *Lo que quiere la gente. Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)*. Buenos Aires: Prometeo, 2008, pp. 56-60.

<sup>12</sup> I. Cheresky e I. Pousadela. La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003). En I. Cheresky e I. Pousadela (eds.), *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2004. pp. 13-33.

<sup>13</sup> H. Quiroga y C. Tcach (eds.), *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*. Rosario: Homo Sapiens, 2006.

<sup>14</sup> E. López. Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares. En E. López (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Editorial Altamira, 2007, pp. 19-37.



1989). La más significativa fue sin duda el “juicio a las juntas”. La inédita sentencia del 9 de diciembre de 1985 permitió la condena de los responsables de la principal jerarquía militar pertenecientes a las tres ramas (Infantería, Marina y Aviación). Ahora bien, si este proceso fue un hecho significativo de la consolidación democrática, las decisiones presidenciales posteriores limitaron claramente su alcance. Las leyes de “Punto Final” y de “Obediencia Debida”, promulgadas respectivamente en 1986 y 1987, en respuesta a nuevas intenciones golpistas –ahora de los sectores militares subalternos–, generaron la primera gran decepción ciudadana ante las promesas –sin duda excesivas– de la democracia restablecida en 1983.

Algunos años más tarde, en 1989, en el contexto de la debacle hiperinflacionista, el nuevo presidente elegido, el peronista Carlos Menem (1989-1999), concedió el indulto a los responsables antes condenados. Esta decisión ilustró los límites del proceso de recuperación de los valores democráticos, aunque en diciembre de 1990 las firmes decisiones presidenciales tomadas frente a un nuevo intento de golpe afirmaron la capacidad de control por parte del poder político sobre las pretensiones autonomistas de los militares. En el curso de la década menemista, a pesar del abandono del proyecto de reforma de la institución militar<sup>15</sup>, el establecimiento en 1992 de la ley de la seguridad interior contribuyó a consolidar este proceso al establecer nuevas disposiciones sobre las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de protección ciudadana, lo cual permitió como consecuencia el abandono de la DSN<sup>16</sup>.

Si durante el gobierno de Fernando de La Rúa (1999-2001) la promulgación de la ley de inteligencia interior permitió avances concretos en esta dirección, fue el gobierno presidido por Néstor Kirchner (2003-2007) el que tomó las decisiones más significativas en materia de recuperación de valores, tales como la ética y la justicia, en el seno de la sociedad. Frente a un poder militar cada vez más debilitado, el gobierno decidió, contando con el apoyo legislativo, la anulación de la Ley de Punto Final y de la Ley de Obediencia Debida, y permitió así la multiplicación de juicios contra los militares responsables de las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura impuesta en 1976.

## **CONCLUSIÓN: DE LA DEMOCRACIA SOÑADA A LA DEMOCRACIA QUE TENEMOS...**

Después de la caída de la última dictadura, la democracia argentina logró superar diferentes desafíos: antes que nada, las tentativas golpistas durante los años ochenta, pero también las crisis económicas y políticas. A pesar de haber vivido situaciones de caos social y de un rechazo radical hacia la clase política de una gravedad inédita en 1989 y en 2001, ningún intento de golpe de Estado militar tuvo lugar en estos dramáticos contextos. El consenso social en torno a los valores democráticos es hoy sólido<sup>17</sup> y la consolidación del dispositivo electoral como pilar de legitimación política es indiscutible.

En este sentido, diferentes procesos ilustran la desarticulación de la “lógica populista” como principio organizador del espacio político argentino: en 1983, el peronismo fue vencido por primera vez en su historia en el marco de elecciones libres; en 1989, se registró la primera alternancia entre la UCR y el Partido Justicialista; en 1999, el peronismo cede el poder a otra fuerza democrática sin que se altere la institucionalidad democrática; y en 2015, un candidato que no es peronista ni ra-

---

<sup>15</sup> Esta reforma comenzó en los años ochenta cuando el gobierno de Alfonsín logró establecer la obligación de respetar la lógica de contratación de personal civil en el Ministerio de Defensa.

<sup>16</sup> El abandono definitivo de esta doctrina fue efectivo gracias al establecimiento del Decreto 727 en junio de 2006 durante el gobierno de Néstor Kirchner.

<sup>17</sup> Según el informe de Latinobarómetro de 2016, más de 70% de argentinos prefiere la democracia a cualquier otro régimen político (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)

dical accede a la cima del ejecutivo democráticamente. Sin embargo, a pesar de este proceso de normalización, la democracia argentina presenta serias limitaciones.

No obstante la desactivación definitiva del principio del intervencionismo militar, la sombra de la Dictadura se proyecta aún sobre dicha democracia<sup>18</sup>. La debilidad de las instituciones representa un ejemplo concreto. El régimen político actual carece de estructuras de control horizontal efectivas, las mediaciones partidarias siguen en crisis y el desarrollo de una cultura cívica y ciudadana no supera un estado apenas embrionario. Pero este legado dictatorial se constata en otro punto fundamental: el no respeto del principio de la igualdad social.

Las históricas dificultades en los campos de la salud y de la educación, así como el aumento sostenido de la pobreza, amenazan hoy la calidad de la democracia argentina<sup>19</sup>. En definitiva, la necesaria articulación entre el principio del Estado de derecho y el proyecto de reforma social, histórico déficit del régimen político argentino, aún permanece en suspenso. En otras palabras, si la estabilización de la democracia procedimental ilustra una ruptura innegable con el pasado reciente, el desafío del “buen gobierno” revela al mismo tiempo la fragilidad de dicha frontera.

---

<sup>18</sup> A. Rouquié, op. cit, p. 11.

<sup>19</sup> S. Dapelo. La pobreza afecta al 32% de la población y Macri ata el éxito de su gestión a reducirla. *La Nación*, 26 de septiembre de 2016 [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.lanacion.com.ar/1942331-la-pobreza-afecta-al-32-de-la-poblacion-y-macri-ata-el-exito-de-su-gestion-a-reducirla>



## Rodríguez Lara: ¿un gobierno militar de izquierda en Ecuador?

Jacinto Cuvi

Hace cuarenta años, en enero de 1976, fue derrocado el entonces jefe de Estado ecuatoriano, el general Guillermo Rodríguez Lara. Apodado cariñosamente ‘el Bombita’, Rodríguez Lara había llegado al poder cuatro años antes por medio de un golpe militar. Ecuador vivía entonces un periodo de transformación de su estructura económica con el reciente descubrimiento de amplias reservas petroleras en la Amazonia. A su vez, el petróleo redibujaba el juego político, históricamente articulado en torno al conflicto entre las élites terratenientes conservadoras de la Sierra y la burguesía agroexportadora de la Costa. La renta petrolera daba mayor poder y autonomía al Estado mientras crecían las expectativas de redistribución entre las clases medias y populares urbanas.

En este contexto, el gobierno ‘nacionalista y revolucionario’ de Rodríguez Lara, según la expresión adoptada por el propio régimen, recuerda otros militarismos de la región. Sin embargo, la dictadura ecuatoriana elude los esquemas de clasificación convencionales. Lejos del terrorismo de Estado, según la expresión de Alain Rouquié<sup>1</sup>, que caracterizó las dictaduras sanguinarias del Cono Sur, el gobierno del Bombita tampoco tuvo el alcance transformador de Velasco Alvarado en Perú. La dictadura de Rodríguez Lara se caracterizó por un reformismo frustrado y un grado de represión menor al de otros gobiernos militares en la región o incluso gobiernos civiles subsecuentes. De ahí el apelativo popular de ‘dictablanda’.

### LA LLEGADA AL PODER

El golpe tuvo lugar el 15 de febrero de 1972. El entonces presidente José María Velasco Ibarra, quien había escuchado rumores de un golpe inminente, decide huir a Guayaquil, la ciudad costeña más importante, donde esperaba movilizar a masas de simpatizantes para disuadir al Ejército.<sup>2</sup> Sin embargo, después de aterrizar en Guayaquil, a Velasco Ibarra se le impide acceder a los medios de comunicación locales y es obligado a embarcar un avión rumbo a Panamá, desde donde volaría a Buenos Aires, ciudad de su último exilio. Presagio del carácter relativamente benévolo de la dictadura por venir, el golpe transcurrió sin que se disparara un solo tiro o que se derramara una gota de sangre. Rodríguez Lara, quien había sido nombrado comandante general del Ejército por el propio Velasco Ibarra pocos meses antes, asumió entonces las riendas del Estado.

A pesar de ser la víctima política más directa del golpe, Velasco Ibarra no era, por así decirlo, su blanco principal. El país atravesaba una época de disturbios. En 1969, los maestros y otros empleados del sector público protagonizaron una huelga masiva, a lo que se sumaban las frecuentes movilizaciones estudiantiles. Por otro lado, la parálisis de las instituciones políticas había llevado a Velasco Ibarra a disolver el Congreso en 1970, estableciendo una ‘dictadura civil’ en la que gobernaba por decreto. Más preocupante aún que la confusión imperante en la arena política era, desde el punto de vista de las élites y de las Fuerzas Armadas, la popularidad del gobernador de la provincia de Guayas y líder de la Confederación de Fuerzas Populares (CFP), Assad Bucaram, quien amenazaba con ganar las elecciones presidenciales previstas para junio de 1972. Su estilo populista belicoso presagiaba más conflictos y desorden en un momento de gran oportunidad económica para el país.

Al igual que otros militarismos en la región, tanto de izquierda como de derecha, la dictadura de Rodríguez Lara tuvo como objetivo restablecer el orden. Como señala Rouquié, los militares, con

---

<sup>1</sup> A. Rouquié. *L'Etat militaire en Amérique Latine*. París: Seuil, 1982.

<sup>2</sup> P. Cuvi. *El último caudillo de la oligarquía*. Quito: Eskeletra Editorial, 2007.

su formación profesional que enfatiza la disciplina y el servicio a la nación, a menudo sienten la responsabilidad de ‘rescatar a la patria’ en momentos de ebullición social y aparente degeneración de la clase política. De hecho, Rodríguez Lara encarna de manera emblemática el perfil del oficial de carrera que escalara los rangos de la institución gracias al estudio, becas, sacrificio y disciplina. Por otro lado, sus orígenes relativamente humildes y rurales anunciaban una política favorable a los sectores populares.<sup>3</sup>

## LAS REFORMAS FRUSTRADAS

A pocas semanas de la toma de poder, el nuevo gobierno militar hace público un manifiesto en el cual declara su intención de obrar a favor de los ‘desposeídos’ y califica su enfoque de ‘nacionalista y revolucionario’. La política del régimen resultó, sin embargo, más nacionalista que revolucionaria.

La afirmación de la soberanía nacional se dio en varios sectores, entre ellos la regulación de la pesca marítima. Ecuador arrastraba por varios años un conflicto con Estados Unidos sobre la pesca de atún frente a la costa ecuatoriana. Fiel a la reivindicación de las 200 millas de territorio marítimo, Ecuador continuó con la aprensión de barcos pesqueros norteamericanos y la imposición de multas elevadas durante la dictadura militar. A pesar de la amenaza de Estados Unidos de retirar los privilegios arancelarios y de suspender la ayuda al desarrollo, el país recaudó unos seis millones de dólares en multas de los dueños de más de cien barcos a lo largo de los años setenta.<sup>4</sup>

Otro tanto ocurrió en el sector petrolero. Las medidas adoptadas en este ámbito buscaban extender el control del Estado sobre este recurso que, para 1972, ya representaba un quinto del valor total de las exportaciones. En 1973, año del primer *shock* petrolero internacional, Rodríguez Lara crea la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), cuyo mandato era renegociar los términos de las concesiones de explotación de campos petroleros con compañías extranjeras. Ese mismo año, Ecuador se vuelve miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Los ingresos por exportaciones de petróleo pasan de 59,2 millones de dólares en 1972 a 607,8 millones de dólares en 1974.<sup>5</sup> La consecuente explosión en las recetas del Estado alimentó el gasto público en salud, defensa, educación e infraestructura. Por otro lado, las medidas adoptadas permitieron la recuperación estatal de más de cuatro millones de hectáreas dadas en concesión a compañías extranjeras por gobiernos anteriores.

Sin embargo, las nuevas condiciones impuestas por el Gobierno (entre ellas un impuesto del 15 % a la exportación de crudo, la reducción por la mitad del tiempo de las concesiones y el incremento de las regalías), así como la recuperación de varios campos, condujeron a que varias compañías petroleras abandonaran el país. Paradójicamente, esto fortaleció la posición en las negociaciones de grandes corporaciones, en especial Texaco-Gulf, de cuya experiencia Ecuador dependía para mantener los niveles de producción anhelados. Las presiones del sector privado forzaron la renuncia del ministro de Recursos Naturales y Energéticos, Gustavo Jarrín Ampudia. A pesar de esta concesión, Texaco-Gulf suspendió las exportaciones de crudo a principios de 1975 y amenazó con cancelar sus actividades en el país. Ese mismo año, la producción de crudo se redujo en un tercio y disminuyó drásticamente la inversión extranjera. La tasa de crecimiento del PIB, que alcanzó 20 % en 1973, cayó a 5 % en 1975.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> R. Pineo. *Useful Strangers*. Georgia: University of Georgia Press, 2007, p. 179.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 177.

<sup>5</sup> O. Barsky. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1988, p. 223.

<sup>6</sup> A. Isaacs. *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 1993, pp. 45-45.

La política petrolera reflejó el carácter nacionalista del régimen; el sector donde se expresó con más fuerza su afán redistributivo fue el proyecto de reforma agraria. La reforma agraria era un elemento central del Plan de Transformación y Desarrollo Integral formulado durante el primer año de gobierno. La lógica subyacente, de inspiración cepalina, era que la transformación de las estructuras agrarias constituía una condición del desarrollo industrial a través de la expansión del mercado interno. Nuevamente, sin embargo, el cambio se vio limitado por la resistencia de sectores influyentes, en este caso los grandes propietarios agrícolas.

La Ley de Reforma Agraria fue aprobada en octubre de 1973 tras varios meses de negociación. A lo largo de su difícil gestación salieron a la luz divisiones profundas en el interior del gobierno, entre oficiales de distintas tendencias, y en la sociedad civil, entre los dueños de grandes propiedades agrícolas representados por las Cámaras de Agricultura regionales y organizaciones campesinas vinculadas a partidos de izquierda. Uno de los puntos álgidos era saber si se imponía un límite legal absoluto al tamaño de las propiedades. También generaban debate los criterios a ser usados en las expropiaciones y los modos de compensación. A pesar de la postura inicial combativa de ciertos representantes del gobierno, la versión final de la ley fue bastante diluida, producto de las presiones de las Cámaras de Agricultura que consiguieron, además, la dimisión del equipo a cargo de la negociación. La ley no preveía un límite al tamaño de las propiedades y garantizaba la conservación de sus tierras a los propietarios que tuvieran el 80% de la superficie cultivable explotada, dando un plazo de dos años para cumplir el requisito. Más que un proyecto redistributivo, prevaleció por tanto una visión productivista que buscaba impulsar la modernización de las explotaciones agrícolas.<sup>7</sup>

En general, la tierra efectivamente redistribuida fue la menos fértil y de difícil acceso. Pero a pesar de sus limitaciones, la reforma agraria tuvo impactos importantes a mediano y a largo plazo. En los Andes centrales, aceleró la formación de comunidades indígenas campesinas con organizaciones locales facultadas para administrar la transferencia de tierras. Por otro lado, la incertidumbre en torno a la acción del gobierno y las crecientes reivindicaciones campesinas llevaron a algunos terratenientes a desprenderse de sus propiedades, lo cual aceleró la descomposición del régimen de haciendas.<sup>8</sup> De esta manera, la reforma agraria sentó las bases de las grandes movilizaciones indígenas de principios de los noventa.<sup>9</sup>

En suma, el gobierno de Rodríguez Lara se enfrentó con la oposición de grupos dominantes en prácticamente todos los sectores donde emprendió reformas sustantivas, a pesar de ofrecer múltiples créditos y subvenciones al sector privado financiadas por el *boom* petrolero. Sin embargo, sería un error afirmar que la dictadura no alteró la economía política del país. Más allá de extender su control sobre la explotación petrolera, el Estado jugó un papel central en la economía con la nacionalización de algunos sectores y su fuerte participación en otros, entre ellos el transporte aéreo, la distribución de gas y electricidad, el servicio telefónico, la producción arrocera y azucarera, la hotelería, el turismo y la incipiente producción de acero.<sup>10</sup> Pero el conflicto continuo con las élites industriales impidió que este modelo prosperara a largo plazo.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> O. Brasky, op. cit.

<sup>8</sup> Bretón, Victor (2012). *Toacazo: En los Andes equinocciales tras la Reforma Agraria*. Flacso Ecuador y Abya-Yala. p. 97. V. Bretón. *Toacazo: en los Andes equinocciales tras la Reforma Agraria*. Quito: Flacso Ecuador, Abya-Yala, 2012, p. 97.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> R. Pineo, op. cit., p. 181.

<sup>11</sup> C. Conaghan. *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988, p. 76.

## LA TRANSICIÓN Y SUS PARADOJAS

Rodríguez Lara no era partidario de la democracia y nunca justificó su intervención como una medida provisoria en pro de un nuevo gobierno civil. Fue otro golpe militar que puso fin a su mandato. El primer intento de destronar a Rodríguez Lara ocurrió en 1975, con un ataque al palacio de gobierno por oficiales disidentes, en el cual cien personas perdieron la vida. El segundo intento, que culminó con la renuncia de Rodríguez Lara, ocurrió el 11 de enero de 1976. A continuación se estableció un triunvirato militar cuya función declarada era asegurar el retorno a un régimen civil. En 1978, se adoptó una nueva constitución y en 1979 se celebraron elecciones presidenciales. Assad Bucaram, cuya popularidad creciente había sido uno de los desencadenantes del golpe de 1972, fue declarado inelegible. Fue la primera transición de América Latina en ese periodo.

Desde una perspectiva sociológica, la debilidad del régimen militar radicaba en su incapacidad de tejer vínculos fuertes con sectores estratégicos de la sociedad civil. A diferencia de lo que ocurrió con Velazco Alvarado en Perú, donde hubo un intento de crear cooperativas y organizaciones de base, el plan de movilización social impulsado en Ecuador por el gobierno militar quedó en el papel. Rodríguez Lara tampoco supo ganarse el apoyo de la burguesía industrial emergente o de los agroexportadores. Luis Noboa Naranjo, el hombre más rico del país, describió al gobierno como “soñadores, ingenuos, incompetentes y bolcheviques”.<sup>12</sup> Más que un gobierno de izquierda radical, fue un gobierno progresista y tecnocrático cuyas dificultades se debieron en buena medida a su aislamiento.

La transición fue impulsada por élites tradicionales que esperaban así retomar el control de la política nacional, entre las cuales figuraba el jefe de la Cámara de Industrias de Guayaquil, León Febres Cordero. Sin embargo, la expansión del sufragio en la constitución de 1978 permitió la participación de camadas populares y la elección de un presidente de centro-izquierda, Jaime Roldós, quien murió dos años más tarde al estrellarse el avión presidencial. Febres Cordero triunfó en los comicios siguientes. Su presidencia estuvo marcada por violaciones de derechos humanos más graves que las cometidas durante la dictadura del Bombita. Por su parte, Rodríguez Lara abandonó definitivamente la vida política y mantuvo un perfil bajo hasta la fecha.

---

<sup>12</sup> Citado en C. Conaghan, op. cit., p. 76.

## 1986-1996: del proceso de Esquipulas a la paz en Guatemala

Kevin Parthenay

A partir de mediados de los años setenta, los regímenes centroamericanos se hundieron progresivamente en una crisis política profunda que se degeneró en el conflicto armado de tres países: Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Estos conflictos de los años ochenta fueron sobre todo consecuencia del fuerte crecimiento económico y de los cambios políticos y sociales que tuvieron lugar en el periodo 1960-1970 (modernización agrícola e industrialización del mercado común). Dichos cambios afectaron tanto a las élites económicas (que debieron adaptarse a una nueva estructura económica), como al Estado (cuestionado en sus fundamentos) y a la sociedad (afectada por un incremento considerable de las desigualdades). El aumento de la exclusión social y de los altos niveles de pobreza y de desigualdad, así como la monopolización del poder por regímenes autoritarios, fueron factores detonantes de la revuelta.

El decenio de 1986-1996 fue el de la pacificación en Centroamérica, ejemplar en el plano internacional y que permitió el retorno a la democracia. Sin embargo, lo impensable o imprevisto de dicho proceso explica las numerosas dificultades que afectan en la actualidad a los países del istmo centroamericano.

### EL PESO DE LA GUERRA FRÍA EN CENTROAMÉRICA

Tras arrancar en un contexto de guerra fría, el conflicto centroamericano se interpretó a la luz del antagonismo este-oeste. En consecuencia, los actores del proceso de pacificación centroamericana buscaron ante todo asegurar su autonomía, con el fin de preservarla de cualquier injerencia o instrumentalización extranjera. Centroamérica ha sido considerada a menudo como un “taller” de Estados Unidos, que ha hecho de ella una verdadera zona de prueba de su política extranjera<sup>1</sup>.

El estallido de conflictos civiles en la región coincidió con la llegada al poder del republicano Ronald Reagan que, muy temprano, hizo de la lucha contra la insurrección en Nicaragua, El Salvador y Guatemala una prioridad. Desde febrero de 1981, Reagan propuso inaugurar la contrainsurgencia mediante la elaboración de estrategias adaptadas a cada país: guerra total en Nicaragua; apoyo al régimen represivo en El Salvador; fin de la colaboración militar con Honduras; tolerancia ante las prácticas genocidas de Guatemala<sup>2</sup>.

Paralelo a los proyectos estadounidenses, se tomaron otras iniciativas de pacificación, como lo fueron: la Declaración franco-mexicana de 1981<sup>3</sup>, la creación del Grupo Contadora en 1983 (que reagrupaba a Venezuela, Colombia, Panamá y México), o incluso la constitución del Grupo de Apoyo a Contadora (compuesto por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). En septiembre de 1985, este último promovió el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, pero finalmente no fue firmado. Estas iniciativas infructuosas fueron completadas a partir de mayo de 1986 gracias a un proyecto propiamente centroamericano: el proceso de Esquipulas. Decisivo para la pacificación de la región, jugó asimismo un rol central en la instauración de la democracia, la reactivación del

---

<sup>1</sup> G. Grandin. *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism (American Empire Project)*. Chicago: Holt Paperbacks, 2007.

<sup>2</sup> H. Perla, S. Martí i Puig y D. BurrIDGE. Central America's Relations with the United States of America. En D. Sánchez-Ancochea y S. Martí i Puig (dirs.), *Handbook of Central American Governance*. Londres: Routledge, 2015, pp. 309-321.

<sup>3</sup> A. Rouquié. *Guerres et paix en Amérique centrale*. París: Fayard, 1994.



regionalismo en la zona y la puesta en práctica de una nueva gestión diplomática que puso fin a una fuerte tutela extrarregional.

### “EL ESPÍRITU DE ESQUIPULAS”

En 1986, una nueva generación de líderes tomó el poder y contribuyó a modificar el panorama político regional: Vinicio Cerezo en Guatemala, Óscar Arias en Costa Rica y José Azcona en Honduras. Convocado por el presidente Cerezo, el primer encuentro de presidentes centroamericanos tuvo lugar el 24 y el 25 de mayo de 1986 en Esquipulas, una pequeña ciudad guatemalteca fronteriza con El Salvador y Honduras. El proceso de Guatemala no solo fue una ocasión para el país de reposicionarse en el plano regional e internacional, sino también una prueba de que los Estados centroamericanos eran capaces de negociar directamente entre ellos.

El orden del día inicialmente establecido por Cerezo presentaba la creación de un Parlamento Centroamericano, cuyo último objetivo era la paz. Durante el encuentro, se expresaron numerosos desacuerdos respecto a un artículo –que luego fue suprimido de la Declaración de Esquipulas– que hacía mención a “los presidentes centroamericanos elegidos libremente por voluntad popular”<sup>4</sup>. El rechazo del texto reestructurado por Costa Rica daba muestras del objetivo prioritario de esta primera cumbre y del presidente Arias: la democratización de Nicaragua, único país en donde el presidente no había sido elegido, sino que había llegado al poder como resultado de la Revolución Sandinista del 19 de julio de 1979. De manera general, la primera Cumbre de Esquipulas permitió una reobjetivación de las causas del conflicto más allá del patrón de interpretación de la guerra fría<sup>5</sup>, y la cumbre de presidentes sentó las bases para un espacio de diálogo como herramienta necesaria para la resolución del conflicto centroamericano.

Posteriormente, las preocupaciones medio-orientales de Estados Unidos y la consolidación del eje Costa Rica-Guatemala<sup>6</sup> le abrieron una ventana de oportunidad al presidente Arias para elaborar una proposición de paz alternativa, lo que le valió la obtención del Premio Nobel de Paz en 1987. Dicho plan tuvo una triple fortaleza: no establecía diferenciación alguna entre países y sus medidas se aplicaban para todos; reintegraba a la región en una dinámica global de democracia de mercado; y obligaba a los sandinistas a ser responsables por el cumplimiento de las reglas democráticas con la celebración de unas elecciones en febrero de 1990. El fracaso de los sandinistas en estas elecciones confirmó el éxito del plan y permitió orientar las cumbres presidenciales hacia la consolidación de la democracia en la región, y afrontar los nuevos desafíos económicos, sociales y ambientales.

Durante este proceso de paz, la diversidad de los actores presentes constituyó una ventaja considerable. En efecto, diferentes estructuras tuvieron un rol determinante en el proceso de pacificación, como fue el caso de: la diplomacia presidencial a través de la formulación de soluciones alternativas al conflicto (alternativas sobre todo a las proposiciones norteamericanas como el plan Reagan-Wright de 1987) y la salida de la matriz de la guerra fría; la sociedad centroamericana en su conjunto (principalmente el patronato); y las agencias de la ONU (Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Internacional de Apoyo y Verificación), así como las estructuras *ad hoc*. Esta sinergia, que resultó en lo que hoy llamamos “el espíritu de Esquipulas”, ha permitido no solo establecer los

---

<sup>4</sup> A. Murillo. *Paz en Centroamérica de Nassau a Esquipulas*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1999.

<sup>5</sup> O. Dabène. *La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*. París: Presses de Sciences Po, 1997.

<sup>6</sup> A. Murillo, *op. cit.*

procesos internos de pacificación en cada país, sino también relanzar el proyecto de integración regional en Centroamérica, gracias especialmente a la Cumbre de Tegucigalpa celebrada el 12 de diciembre de 1991.

La resolución de conflictos centroamericanos sigue siendo una referencia. En Nicaragua, los sandinistas se sometieron a las reglas de la democracia electoral, tras lo cual perdieron las elecciones de 1990 contra Violeta Chamorro (Unión Nacional Opositora, UNO) para luego volver al poder en febrero de 2006 todavía con Daniel Ortega.

Las negociaciones de paz en El Salvador duraron 28 meses (1989-1992), y fueron necesarias más de una veintena de reuniones de alto nivel con el apoyo decisivo de las Naciones Unidas. Tomando conciencia de que ninguno de los dos bandos podía ganar por la vía armada, las negociaciones se impusieron y fueron posibles gracias a la apuesta de la reintegración de la antigua guerrilla (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN) en la vida política formal una vez firmados<sup>7</sup> los acuerdos de paz. El acuerdo aborda las cuestiones de la desmovilización de las fuerzas armadas, de la justicia, del sistema electoral, del desarrollo económico y social, de la participación política del FMLN y del seguimiento de la puesta en práctica de los acuerdos por las Naciones Unidas. El calendario de negociaciones permitió avanzar punto por punto hasta la firma de los acuerdos el 16 de enero de 1992 en Chapultepec. Casi veinte años más tarde, la antigua guerrilla llegó a lo más alto de las cumbres de Estado gracias a las elecciones de marzo de 2009.

La firma de los acuerdos de paz en Guatemala fue más tardía. En efecto, el escenario era diferente al de El Salvador; la oposición con la guerrilla (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG) fue menos central que lo que estaba en juego con el estallido del sistema de gobierno civil<sup>8</sup>. La herencia del régimen autoritario y las masacres orquestadas entre 1978 y 1983 hicieron de la falta de confianza y la suspicacia las claves para entender el retraso del proceso de paz en Guatemala. Las negociaciones comenzaron oficiosamente en Oslo en 1990 (gracias sobre todo al cambio de coyuntura regional, los sandinistas perdieron las elecciones de febrero y el FMLN negoció activamente la paz en El Salvador) y oficialmente en 1991. El rol de la Comisión Nacional de Reconciliación y de las Naciones Unidas en estas negociaciones fue decisivo. Por otra parte, el fracaso del autogolpe de Estado de Serrano (6 de junio de 1993) y el gobierno de Ramiro de León Carpio facilitaron el avance del proceso de paz hasta la firma del acuerdo el 29 de diciembre de 1996, que preveía la reincorporación de combatientes de la URNG, la reconciliación nacional, el desarrollo económico y social, y la modernización del Estado democrático con el refuerzo de la participación y de la concertación<sup>9</sup>.

## EL “FLAGELO DE LA PAZ”

Aunque el proceso de pacificación tenga de ahora en adelante valor de ejemplo en el escenario internacional, los acuerdos de paz no aportaron respuestas a todas las causas profundas del conflicto. Se desarrollaron consecuencias inesperadas en el periodo de posconflicto. En ese sentido, los países de la región tienen todavía tres grandes retos que enfrentar: la cicatrización social, la normalización política y la catarsis.

---

<sup>7</sup> La Declaración franco-mexicana dio avances de esta idea que luego fue publicada en octubre de 1981 y fue elaborada en particular por Régis Debray, consejero del presidente François Mitterrand y del ministro de Relaciones Exteriores, Claude Cheysson. Para ampliar ver: F. Galindo y K. Parthenay. *La paz es posible: El Salvador 1992-2012*. San Salvador: Ilesford, 2014.

<sup>8</sup> J. Dunkerley. *The Pacification of Central America. Political Change in the Isthmus, 1987-1993*. Londres: Verso, 1994.

<sup>9</sup> Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala (Sespaz). *Los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Sespaz, 29 diciembre de 1996.

La cicatrización social recuerda las heridas todavía abiertas de los entes sociales centroamericanos tanto en materia de exclusión como de ilegalidades sociales y/o económicas. Tanto en Nicaragua como en El Salvador y Guatemala, la resolución económica del conflicto sigue siendo insuficiente. En los tres países, las reformas neoliberales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se han impuesto en el contexto del posconflicto. Estas han tenido fuertes implicaciones en la cuestión de la redistribución de recursos, principalmente las restricciones fiscales y la reducción del gasto público. Dichas medidas eran poco compatibles con las necesidades de la reconciliación y la consolidación democrática. Por otra parte, los acuerdos de paz no llegaron a solucionar las cuestiones de la financiación de la reconstrucción, la reinserción de desmovilizados y la repartición/redistribución de tierras. La pacificación se focalizó sobre todo en la normalización de órdenes políticos, en detrimento de las causas económicas y sociales del conflicto.

Así mismo, la normalización política solo se llevó a cabo parcialmente. La puesta en práctica de la democracia electoral sobre las bases socioeconómicas mencionadas engendró regímenes frágiles e inestables. En El Salvador y en Nicaragua, los regímenes elitistas-competitivos, caracterizados por una orientación económica fuertemente liberal, se han visto reforzados<sup>10</sup>. En Guatemala, la democracia se instaló sin que se consolidara un sistema de partidos. Por lo tanto, la herencia de la pacificación es doble: una fuerte polarización política y una gran inestabilidad gubernamental.

Al término del conflicto, las democracias prescritas<sup>11</sup> han buscado de manera prioritaria la legitimación de nuevos regímenes democráticos, vía el talismán de elecciones regulares. Esta democratización *a minima* no ha abierto la vía a cambios profundos y, como mucho, ha dado lugar a regímenes híbridos<sup>12</sup> que conjugan democracia procesal y mantenimiento de estructuras oligárquicas. Las crisis político-institucionales que El Salvador<sup>13</sup> y Guatemala conocieron entre 2011 y 2016, así como la deriva autoritaria actual del régimen de Ortega en Nicaragua, son las consecuencias indirectas de dichas prescripciones democráticas del posconflicto.

El perdón y la reconciliación son también consustanciales al posconflicto. Los conflictos centroamericanos han sido extremadamente mortíferos. Se contabilizan más de 80.000 muertos en El Salvador y 200.000 en Guatemala, y más de 45.000 desaparecidos. A pesar de la existencia de comisiones de verdad (Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala, Comisión de la Verdad en El Salvador), la justicia transicional no se ha desplegado. En consecuencia, fracturas profundas dividen todavía a las sociedades centroamericanas en relación con la amnistía y el olvido. En El Salvador, no fue sino hasta 2009, durante el vigésimo aniversario de los acuerdos de paz, que el expresidente Funes (2009-2014) demandó perdón en nombre del Estado por la masacre de El Mozote<sup>14</sup>. Esta pregunta continúa en el centro del debate público en Guatemala, tal como lo demuestra el juicio del exdictador Ríos Montt. Condenado, absuelto y juzgado de nuevo, es un proceso que continúa dividiendo al país.

Centroamérica no ha logrado deshacerse de los demonios del conflicto de los años ochenta. En las problemáticas de ordenación territorial, fiscal y judicial, residen las principales claves para com-

---

<sup>10</sup> Á. Artigas. *Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición*. San Salvador: UCA Editores, 2007.

<sup>11</sup> D. Garibay. La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix. *Critique internationale*, n° 24, 2004, pp. 125-137.

<sup>12</sup> T. Karl. «The Hybrid Regimes of Central America», *The Journal of Democracy*, Vol. 6, n° 3, 1995, pp. 72-86.

<sup>13</sup> Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). Crisis institucional en El Salvador: antecedentes, actores y efectos Políticos. *Boletín Fusades*, n° 11, abril 2013.

<sup>14</sup> Funes pide perdón por la masacre de El Mozote y anuncia medidas de reparación. *La Prensa Gráfica*, 16 de enero de 2012.

prender la región actual, su vulnerabilidad y su profunda inestabilidad democrática. Si el flagelo de la paz ha mermado el espíritu original de Esquipulas, la sociedad centroamericana parece mostrar hoy signos de un despertar. La revuelta guatemalteca de 2016 contra la corrupción y la impunidad de la administración de Otto Pérez Molina ha constituido un primer paso<sup>15</sup> en este sentido.

---

<sup>15</sup> Ver el documental *Pananueva: Le printemps d'Amérique centrale*, realizado por Barthélémy Etiévant (a estrenarse en 2017).



## 1976-2016: cuarenta años de reformas electorales en México

Gaspard Estrada

“México es una dictadura perfecta”. Esa frase del famoso escritor peruano Mario Vargas Llosa, pronunciada en 1990 durante un debate organizado por la revista literaria *Vuelta*<sup>1</sup>, fue objeto de una gran polémica. Octavio Paz, fundador de esa revista, la reprobó firmemente y prefirió calificar al régimen político mexicano de “sistema hegemónico de dominación”. Si bien ese debate semántico deja ver una querrela de egos entre dos premios nobel de literatura<sup>2</sup>, sin embargo traduce una verdadera ambigüedad en lo que toca a la calificación del régimen político existente en aquel entonces en México. Al contrario de sus pares latinoamericanos, ese país no conoció dictadura militar alguna. No obstante, la existencia de un pluripartidismo de fachada no pudo esconder el carácter no competitivo y autoritario del régimen. Apoyado en su posicionamiento central en el aparato de Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) puso cerrojos al juego político. Esa situación evolucionó a partir de los escrutinios de 1976 y luego de 1988, que revelaron las debilidades del régimen en cuanto a su legitimidad y a su legalidad.

Para responder a ese desafío, el Gobierno emprendió entonces una serie de reformas electorales, abriendo el camino a una transición política más amplia. Cuarenta años más tarde, ¿habrá terminado ese país su transformación política para dar paso a una democracia plena? Si bien no se puede negar que México evolucionó profundamente en ese periodo, el debate en torno a la utilidad del voto sigue siendo vigente en los medios académicos<sup>3</sup>. Sin querer imponer un juicio de valor a esa pregunta, aquí buscaremos contextualizar esos cuarenta años de reformas para aprehender mejor el estado actual de las instituciones electorales de México.

### LA CONSTITUCIÓN DEL PRI COMO PARTIDO HEGEMÓNICO

No se puede entender la vida política mexicana del siglo pasado sin detenerse en las condiciones de nacimiento del PRI y sus sucesivas transformaciones. Fundado en 1929 por el presidente Plutarco Elías Calles, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) nace en un contexto turbulento: el de la revolución mexicana<sup>4</sup>. Luego de que la revolución fragilizara profundamente la autoridad del poder central en provecho de una multitud de partidos políticos regionales, una instancia política de mediación se volvió indispensable para evitar el uso de la violencia. Esta instancia se crea después de una serie de arbitrajes que buscan consolidar el control del Estado sobre el territorio a través de la economía<sup>5</sup>. Progresivamente, este conjunto de fuerzas políticas regionales se transforma en una fuerza política estructurada en el plano nacional, que responde a las orientaciones políticas del

<sup>1</sup> Ver M. Vargas Llosa. México es la dictadura perfecta. *El País* [en línea], 1 de septiembre 1990 [consultado en 2016-12-10] Disponible en Internet: [http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html)

<sup>2</sup> Octavio Paz y Mario Vargas Llosa fueron merecedores del Premio Nobel de Literatura en 1990 y 2010, respectivamente.

<sup>3</sup> Entre las obras académicas publicadas sobre el tema y que reflejan diferentes acercamientos a este, podemos citar: A. Alvarado (dir.), *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*. Ciudad de México: Colegio de México, 2016; F. Somuano y R. Yúnen. *Confianza y cambio político en México: contiendas electorales y el IFE*. Ciudad de México: Colegio de México, 2015; J.-F. Prud'homme. *Coyunturas y cambio político*. Ciudad de México: Colegio de México, 2014; L. Meyer. *El espejismo democrático*. Ciudad de México: Océano, 2013; J. Ackerman. *El mito de la transición democrática*. Ciudad de México: Planeta, 2015; I. Bizberg y L. Meyer (dirs.), *Una historia contemporánea de México*. Ciudad de México: Océano, 2003.

<sup>4</sup> Ver la colección de obras sobre la Revolución Mexicana: E. Krauze y J. Meyer. *Historia de la Revolución Mexicana*. Ciudad de México: Colegio de México, 1978.

<sup>5</sup> Pensamos en la instauración, a nivel nacional, de un impuesto sobre la renta (1924), así como en la creación del Banco de México (1925).

presidente en función. La adopción que hizo el Parlamento, en 1933, de enmiendas que imponen la estricta no-reelección en los puestos de elección popular<sup>6</sup> contribuye a eso, así como la implementación de poderes “meta-constitucionales”<sup>7</sup> al servicio del jefe de Estado.

El exilio forzado del fundador del PNR<sup>8</sup>, impuesto por el presidente Lázaro Cárdenas, es el revelador de esa evolución, que consagra el peso creciente de los sindicatos agrarios y obreros en la estructura del PNR. Estos últimos son recompensados al ser integrados plenamente en el proceso de designación de los candidatos del partido, por medio de una reforma estatutaria. Con el fin de subrayar esa transformación, el PNR es bautizado nuevamente como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938. Cuando esta operación se vuelve a llevar a cabo ocho años más tarde y el partido toma el nombre de PRI, las fundaciones institucionales del régimen parecen sólidas: por primera vez, desde el nacimiento del partido, un civil es electo presidente<sup>9</sup>: Miguel Alemán, lo que pone de relieve el alejamiento de los militares. El PRI, por su lado, ve su hegemonía consagrada por la adopción, el mismo año, de una ley electoral que restringe las posibilidades de participación política fuera del “partido del presidente”.

## LA APERTURA POLÍTICA BAJO TUTELA PRIISTA

Empujada por el aumento del crecimiento económico, la sociedad mexicana se urbaniza y se vuelve más compleja y más reivindicadora durante el periodo 1950-1960. Por su parte, la élite política en el poder no percibe esa evolución, fuera de algunas veleidades de reforma del PRI, rápidamente abandonadas<sup>10</sup>. En 1968, en la víspera de los Juegos Olímpicos, una manifestación estudiantil fue brutalmente reprimida por el Ejército. A pesar del impacto político de este evento, el régimen no se cuestionó. Esto llegó solo en 1976, cuando el presidente electo, José López Portillo, tomó consciencia del hiato existente entre el Estado y la sociedad.

Con más del 92 % de los votos, su victoria es indudable. Sin embargo, la ausencia de cualquier oferta política alternativa durante la campaña pone de relieve la incapacidad del régimen de integrar a la sociedad y de tomar en cuenta sus aspiraciones. Las guerrillas, presentes desde los años sesenta, se mantienen activas a pesar de una feroz represión, y la oposición de derecha, unida en el seno del Partido de Acción Nacional (PAN), está profundamente dividida en cuanto a su participación en el juego institucional. El Gobierno entiende que una enésima reforma del PRI y un ligero aumento de la representación parlamentaria de la oposición leal al régimen no bastarán para darle vida al mito de un régimen pluralista.

---

<sup>6</sup> De hecho, la adopción del principio de no-reelección volvía prácticamente imposible la construcción de una carrera política sin obtener la investidura de parte de la dirección del PNR, controlado por el presidente.

<sup>7</sup> Los politólogos mexicanos entienden por “poderes meta-constitucionales” los mecanismos legales informales utilizados por el presidente. Ver: F. Serrano Migallon. *Facultades metaconstitucionales del poder ejecutivo en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006; y J. Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. Ciudad de México: Siglo XXI, 1978.

<sup>8</sup> El exilio de Plutarco Elías Calles puso fin a un periodo histórico llamado el “Maximato” (1928-1935), durante el cual el fundador del PNR y antiguo jefe de Estado estaba en condiciones de controlar a sus sucesores en la Presidencia de la República.

<sup>9</sup> Con excepción de las presidencias de Emilio Portes Gil (interinato) y de Pascual Ortiz Rubio (renuncia).

<sup>10</sup> En el transcurso de 1965, el presidente del PRI, Carlos A. Madrazo, intentó –sin éxito– modificar el proceso de selección de los candidatos del PRI a nivel local y regional instituyendo un mecanismo de elecciones primarias de los candidatos, a lo cual se opusieron los sindicatos oficialmente representados en el seno del partido, que capitaneaban ese proceso de designación en acuerdo con el Presidente de la República y los gobernadores de los estados.

Así, Jesús Reyes Heróles, en ese entonces secretario de Gobernación, da inicio a una reforma electoral que permite al PRI mantener su hegemonía, a la vez que autoriza a las “minorías<sup>11</sup>” (en particular las de izquierda) a expresarse en el juego político, a falta de poder aspirar a gobernar el país. El número de partidos representados en el Congreso aumenta<sup>12</sup>, sobre todo gracias al incremento de curules de diputados electos de manera proporcional (100 de 400). Además, el Estado garantiza el financiamiento público dedicado a los partidos, así como el acceso (limitado) a los medios de comunicación durante las campañas electorales. Finalmente, se crea una Comisión Federal Electoral (CFE), autónoma de la Secretaría de Gobernación en el plano administrativo, pero dependiente del poder político.

Si bien esta apertura controlada del sistema electoral es considerada como un éxito por sus promotores, la degradación de la situación económica los obliga a reaccionar políticamente. Esta se traduce en una renovación de la élite político-administrativa, cuando el presidente Miguel de la Madrid se instaló en el Palacio de Los Pinos (1982-1988). Esta élite implementa una política económica de austeridad, que afecta en mayor medida a las bases electorales del PRI. Un cierto número de cuadros del partido, alejados de la toma de decisiones en aquel momento, considera que la elección presidencial de 1988 le permitirá retomar la iniciativa. Pero en 1987, el “destape” de Carlos Salinas, cercano a Miguel de la Madrid, es un cataclismo que provoca una escisión dentro del PRI. A diferencia de los escrutinios anteriores<sup>13</sup>, las reformas electorales de 1977 permiten una candidatura disidente, a pesar de los recursos desiguales atribuidos a las formaciones “minoritarias”. A la candidatura del expriista Cuauhtémoc Cárdenas<sup>14</sup>, apoyada por una coalición de partidos de izquierda, se le atribuye el 31 % de los votos según la CFE. Estas cifras son rechazadas por el conjunto de la oposición, que denuncia un fraude electoral. Por primera vez, el régimen político priista se ve cuestionado de manera estructural.

## LA CREACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Las elecciones de 1988 abren un nuevo ciclo de reformas electorales. Para el Ejecutivo, la ambición es doble. Por una parte, desea preservar la credibilidad del régimen, cuestionada por las fuertes sospechas de fraude en las elecciones de 1988. Para lograrlo, se reforzó la autonomía y la profesionalización del órgano encargado de la organización de las elecciones, paralelamente a la creación de un nuevo código electoral<sup>15</sup>. En 1990, el Instituto Federal Electoral (IFE) reemplaza a la CFE. Su organigrama se basa en el cuerpo de los antiguos funcionarios de la Secretaría de Gobernación encargado de las elecciones, pero su órgano de decisión, el consejo general, representa a los tres poderes.

Por otra parte, el Gobierno quiere a toda costa mantener la competitividad electoral del PRI, en un escenario de fragmentación de la oferta política, con tres principales partidos (PRI, PAN y el Partido de la Revolución Democrática, PRD<sup>16</sup>). El presidente Salinas implementa una estrategia de división de la oposición, que se había mostrado unida durante los conflictos poselectorales de 1988. En ese

---

<sup>11</sup> Expresión utilizada por los cuadros del partido de la época para nombrar a la oposición. Ver: J.-F. Prud'Homme, *op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>12</sup> Es en esa ocasión que el Partido Comunista Mexicano ve reconocida su existencia, junto con otros partidos.

<sup>13</sup> En los elecciones de 1940 y 1952, el Gobierno había prohibido cualquier candidatura disidente del PRI.

<sup>14</sup> Es el hijo del general Lázaro Cárdenas, presidente de 1934 a 1940.

<sup>15</sup> Este código electoral será modificado tres veces durante el mandato de Carlos Salinas (1988-1994).

<sup>16</sup> Fundado en 1989, ese partido es el heredero de la coalición electoral que llevó a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988. En el plano legal, fue sucesor del Partido Socialista Unificado de México, que a su vez fue sucesor del Partido Comunista Mexicano.



marco, son reconocidas las victorias electorales del PAN en el plano regional y local, con el objetivo de valorizar el carácter “pluralista” del régimen<sup>17</sup>. En cambio, el Estado se muestra inflexible ante el PRD para limitar su expansión; los militantes del PRD son objeto de persecuciones<sup>18</sup>. Esa estrategia da frutos: Ernesto Zedillo, el candidato del PRI, es electo presidente en 1994 al final de una campaña llevada en un clima deletéreo<sup>19</sup>. La persistencia de la crisis económica y las pésimas relaciones de Zedillo con su partido orillan al nuevo gobierno a continuar con las reformas electorales, dando menos importancia a la viabilidad electoral del PRI.

En 1996, el IFE ve evolucionar a su consejo general. La influencia del Gobierno se reduce: el secretario de Gobernación ya no lo preside. Sobre todo, la figura de los consejeros magistrados, representando al poder judicial, es reemplazada por miembros de la sociedad civil, electos por una mayoría de diputados (dos tercios). Tomando en cuenta la relación de fuerza que existe en el seno del Congreso, el acuerdo de los tres principales partidos se vuelve indispensable. Los partidos de oposición, en particular el PRD, aprovechan la oportunidad y participan en ese acuerdo. Un año más tarde, el PRI pierde la mayoría de las curules en la Cámara de Diputados después de las elecciones legislativas de medio mandato. Las condiciones están reunidas para una alternancia a la cabeza del Estado.

## **LAS REFORMAS ELECTORALES DE LA POSALTERNANCIA**

Cuando Vicente Fox es electo presidente en el año 2000, la prensa internacional saluda el éxito de esta transición pactada, fruto de varios ciclos de reformas electorales. Sin embargo, si en un primer tiempo la opinión reconoce la desconcentración del poder antaño en manos del presidente, esta se vuelve rápidamente la fuente de nuevos bloqueos, incluso de involuciones institucionales y democráticas. El primer actor alcanzado por ese regreso al pasado es el IFE. El papel clave jugado por ese organismo durante la alternancia en el año 2000 le produce una buena imagen ante la opinión pública<sup>20</sup>. Conscientes de este apoyo, los consejeros deciden entonces sancionar fuertemente al PRI y al PAN después de descubrir la existencia de financiamientos ilegales en sus campañas<sup>21</sup>. El PAN decide en respuesta limitar la independencia de ese organismo frente a los partidos, durante la renovación del consejo general en 2003. Los candidatos nombrados por el Congreso muestran su cercanía con el PRI y el PAN. El PRD, después de fracasar en su intento de nombrar a candidatos cercanos a sus tesis, decide no votar por los candidatos designados por el PRI y el PAN.

El fin del consenso político del IFE se va mostrar problemático durante las elecciones presidenciales de 2006. Después de una campaña virulenta, el candidato del PAN, Felipe Calderón, obtiene un número de votos apenas superior (0,56 %) a los de Andrés Manuel López Obrador, del PRD. Tres días después del escrutinio, luego de haberse negado a contar nuevamente los votos<sup>22</sup>, el presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, proclama a Calderón vencedor. López Obrador decide entonces no reconocer los resultados. Una vez más, una reforma de las instancias electorales se impone como necesaria con el fin de restaurar su credibilidad. El PRD, excluido del proceso en 2003, obtiene el nombramiento de algunos consejeros electorales, así como la transformación del modelo de comu-

---

<sup>17</sup> Esta política tomó el nombre de «Concertación».

<sup>18</sup> Durante el mandato de Carlos Salinas, varios centenares de militantes del PRD fueron asesinados.

<sup>19</sup> Pensamos sobre todo en el asesinato de Luis Donlodo Colosio, candidato del PRI, durante la campaña electoral.

<sup>20</sup> Ver F. Somuano y R. Yúnen, op. cit.

<sup>21</sup> La sanción financiera es de cincuenta millones de dólares para el PRI y de veinticinco millones de dólares para el PAN.

<sup>22</sup> El consejo general del IFE dio la consigna de limitar al máximo el recuento manual de los votos en el segundo conteo, que tuvo lugar algunos días después de la elección. Ver: J.-A. Crespo. 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. Ciudad de México: Random House Mondadori, 2008.

nicación audiovisual de las campañas, considerado como oneroso y expuesto a la interferencia de actores privados en el proceso electoral.

En ese contexto, el reconocimiento de los resultados de la elección presidencial de 2012 por el conjunto de los candidatos parece alcanzable. Pero después del escrutinio, el equipo de campaña de López Obrador no reconoce los resultados de 82.000 casillas de las 131.000 instaladas en el país. El tribunal electoral lo desestima. Sin embargo, el resurgimiento de numerosas prácticas de compra de votos, en particular por el equipo de Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, reaviva la necesidad de una transformación de las reglas del juego. Estas revelaciones hechas por la prensa ponen de relieve el papel crucial jugado por los gobernadores de los estados en la movilización de los electores el día de la elección.

Ironía de la historia: si bien los poderes locales han sido los primeros en vivir la alternancia electoral, se han vuelto igualmente “enclaves autoritarios” para algunos analistas, a raíz de la fragmentación del poder antaño concentrado en las manos del presidente. Si bien los congresistas quisieron poner un freno a este problema al votar una nueva reforma electoral, en 2014, el desafío sigue abierto. Al día de hoy, la elección presidencial del año 2000 ha sido la única en ser reconocida por el conjunto de las fuerzas políticas. En la perspectiva de la elección presidencial de 2018, la principal tarea del Instituto Nacional Electoral (INE) será alcanzar el mismo resultado.



Tercera parte

## **América Latina en las urnas**



## La participación electoral a media asta

*Olivier Dabène, Erica Guevara, Frédéric Louault*

El año 2016 estuvo marcado por dos referendos importantes (Bolivia y Colombia), varias elecciones locales y cuatro elecciones presidenciales (Perú, República Dominicana, Nicaragua y Haití).

Los bolivianos rechazaron la posibilidad de que Evo Morales pudiera presentarse a elecciones por cuarta vez consecutiva<sup>1</sup>; los colombianos, por su parte, no aceptaron el acuerdo de paz firmado entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)<sup>2</sup>. En ambos casos, estos referendos representan una etapa importante en la vida política del país respectivo. No obstante, Evo Morales no parece hacerse a la idea de dejar de ser el eterno promotor de los cambios en su país. Su partido está considerando diferentes escenarios que le permitan presentarse a las elecciones en 2019, a pesar de la negativa recibida en el referendo. En Colombia, el presidente Santos esperaba pasar a la posteridad como un hacedor de paz. Si bien obtuvo el premio Nobel de la paz, el resultado del referendo empañó su balance. Al mismo tiempo, el “No” fortalece considerablemente a su principal opositor, el ex presidente Álvaro Uribe, quien encabezó la campaña en contra del acuerdo de paz. Se han vuelto a barajar las cartas para las elecciones de 2018, y el país está profundamente polarizado.

Las elecciones locales también dieron lugar a evoluciones importantes, pues consagraron el debilitamiento del presidente Peña Nieto en México y de Luis Guillermo Solís en Costa Rica.

En cuanto a las presidenciales, transcurrieron sin mayores sorpresas en República Dominicana y en Nicaragua, donde los presidentes salientes fueron reelegidos. En cambio, fueron muy disputadas en Perú, donde Pedro Pablo Kuczynski, gracias a un voto de rechazo de Keiko Fujimori, venció por escasos votos en la segunda vuelta.

La edición 2015 de “L’Amérique latine. L’année politique 2015” concluía que las alternancias no debían ser interpretadas de manera exagerada en términos de un paso de izquierda a derecha. El desgaste “natural” de los gobiernos que estaban en el poder desde hacía una década o más, conjugado con la mala coyuntura económica, eran suficientes para explicar las derrotas electorales, especialmente en Argentina, sin que la derecha hubiera presentado un programa y unos candidatos particularmente atractivos.

En 2016, la destitución de Dilma Rousseff parece fortalecer aún más la tesis del giro hacia la derecha. No obstante, la derecha parlamentaria, reunida en torno al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), tuvo que recurrir a oscuras maniobras para acabar con un Partido de los Trabajadores (PT) gastado hasta más no poder y hundido en escándalos de corrupción. Celebradas tras la destitución, las elecciones municipales de octubre amplificaron la derrota del PT, que ahora deberá emprender una larga campaña de reconstrucción.

Las elecciones municipales en Chile también dieron la victoria a la derecha, siguiendo una lógica clásica de elecciones intermedias<sup>3</sup>. El voto sanción contra el gobierno parece anunciar una alternancia. En las elecciones municipales de 2008, la derecha ya había infligido una derrota a la presi-

---

<sup>1</sup> La pregunta era la siguiente: “¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?” El artículo 168 autoriza una sola reelección. Evo Morales fue elegido por primera vez en 2005, pero en 2009 fue adoptada una nueva Constitución. El artículo 168 se aplica a partir de su elección en 2009. Reelegido en 2014, Morales esperaba presentarse nuevamente en 2019.

<sup>2</sup> La pregunta era la siguiente: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”

<sup>3</sup> Ver la tercera parte de “L’Amérique latine. L’année politique 2015”, *Les Études du CERI*, n° 217-218, diciembre de 2015 ([www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)) (consultado el 15 de diciembre de 2016).

denta Bachelet antes de ganar las presidenciales del año siguiente. La situación inversa se produjo en las municipales de 2012, como un anuncio del regreso triunfal de Bachelet. Sin embargo, la muy alta abstención podría alterar los pronósticos para el 2017.

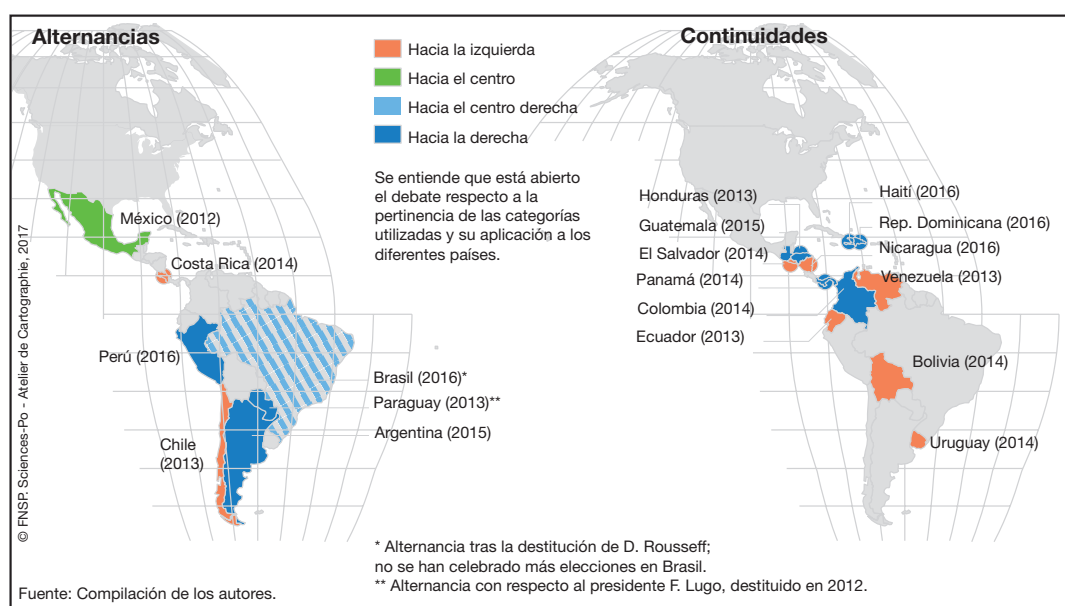
**Tabla 1**  
**Las elecciones en 2016**

Fecha	País	Tipo de elecciones	Vencedores y partidos*	Tendencia
7 de febrero	Costa Rica	Municipales	PLN (50 alcaldías, de un total de 81)	Centro derecha
21 de febrero	Bolivia	Referendo	No (51,3%)	Derecha
25 de febrero	Jamaica	Generales	Andrew Holness (JLP)	Centro izquierda
10 de abril	Perú	Presidenciales 1ª vuelta y legislativas	Keiko Fujimori (FP)	Derecha
15 de mayo	República Dominicana	Generales	Danilo Medina (PLD)	Centro derecha
5 de junio	Perú	Presidenciales 2ª vuelta	Pedro Pablo Kuczynski (PPK)	Centro derecha
5 de junio	México	Doce elecciones regionales	PAN (7, del total de 12)	Derecha
6 de junio	Santa Lucía	Legislativas	Allen Chastanet (UWP)	Derecha
2/30 octubre	Brasil	Municipales	PSDB	Derecha
2 de octubre	Colombia	Referendo	No (50,2%)	Derecha
9 de octubre	Haití	Presidenciales 1ª vuelta	Aplazada	
23 de octubre	Chile	Municipales	Chile Vamos	Derecha
6 de noviembre	Nicaragua	Generales	FSLN	Izquierda
20 de noviembre	Haití	Presidenciales	Jovenel Moïse (PHTK)	Derecha

\* Partidos: Costa Rica : Partido de Liberación Nacional (PLN); Jamaica: Partido Laborista de Jamaica (JLP); Perú: Fuerza Popular (FP), Peruanos Por el Cambio (PPK); República Dominicana: Partido de la Liberación Dominicana (PLD); México: Partido Acción Nacional (PAN); Santa Lucía: Partido Unido de los Trabajadores (UWP); Brasil: Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB); Nicaragua: Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN); Haití: Partido haitiano Tèt Kale (PHTK).

Por último, la alternancia es relativa en Perú. Difícilmente podía Ollanta Humala ser calificado de presidente de izquierda al final de su mandato. De hecho, los diferentes candidatos de izquierda, como Verónica Mendoza, obtuvieron buenos resultados, mientras que la derecha fujimorista terminó siendo derrotada.

**Figura 1**  
**Alternancias y continuidades en las elecciones presidenciales, 2012-2016**



¿En qué contexto tuvieron lugar estas elecciones? ¿Cómo explicar estos resultados y cuáles son las perspectivas generales que de ellos se derivan? En este capítulo se abordan estas preguntas en relación con todas las elecciones y se analizan particularmente los casos de Perú y Colombia, con base en un ejercicio de cartografía electoral.

## ELEMENTOS DE CONTEXTO

La coyuntura económica y social de América Latina en 2016 explica ampliamente el funesto clima político descrito en la introducción de este volumen. Por segundo año consecutivo, el producto interno bruto se contrae, algo que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), no había sucedido desde los años 1980<sup>4</sup>. Como en 2015, Brasil y Venezuela hacen bajar el promedio del continente. La región andina y algunos países de América Central y del Caribe tuvieron mejor desempeño. De manera general, el descontento de las clases medias continúa manifestándose con fuerza.

## UN CONTEXTO ECONÓMICO MUY HETEROGÉNEO

Las elecciones en 2016 tuvieron lugar en contextos muy diferentes de un país a otro. Los países de América Central (Costa Rica y Nicaragua) y los del Caribe (República Dominicana y, en menor medida, Jamaica, Santa Lucía y Haití) registraron un crecimiento sostenido, alimentado por la demanda externa (términos del intercambio en progreso) y las transferencias de fondos (relacionadas con la recuperación económica en Estados Unidos). El crecimiento, un poco estancado en México, Chile y Colombia, sigue siendo firme en Bolivia y en Perú. En cuanto al alza de los precios, se aceleró en Colombia y en Bolivia, pero disminuyó ligeramente en Brasil.

Tabla 2 - Indicadores económicos

País	Crecimiento	Inflación	Términos de intercambio	Ingresos fiscales
Costa Rica	4,2% (+0,5)	-0,4% (+0,4)	101,6	+16,9% (-0,6)
Bolivia	4,5% (-0,3)	5% (+2)	65	n/d
Jamaica	1,2% (+0,4)	2,1% (-1,6)	n/d	+1,1% (-8,6)
Perú	3,9% (+0,6)	3,5% (-0,9)	87,8	+0,9% (+9,7)
Rep. Dominicana	6,5% (-0,5)	1,7% (-0,6)	101	+16,5% (+6,9)
México	2,1% (-0,4)	2,6% (+0,5)	92,6	+8,8% (-22,7)
Santa Lucía	1,2% (-1,2)	-2,6%	n/d	n/d
Brasil	-3,4% (+0,5)	9,3% (-1,4)	85,5	-6,9% (-6)
Colombia	2,3% (-0,7)	8,2% (+1,4)	69,2	-1,9% (+11,7)
Haití	1,5% (-0,3)	15,1% (+2,6)	93,4	n/d
Chile	1,6% (-0,5)	4,2% (-0,2)	86,2	12,1% (-1,2)
Nicaragua	4,5% (-0,4)	3,6% (+0,7)	113,8	16,1% (+8,2)

Crecimiento: tasa para 2016 (variación con respecto a 2015).

Inflación: variación anual de los precios en mayo 2016 (variación con respecto a diciembre de 2015).

Términos: cifras provisionales correspondientes a 2015. Índice 100 en 2010.

Ingresos fiscales: Impuesto sobre la renta (variación con respecto al 2015).

Fuente: Cepal, Estudio económico de América latina y el Caribe 2016 (actualizado en octubre).

<sup>4</sup> Cepal, *Estudio económico de América latina y el Caribe 2016* ([www.cepal.org/es/publicaciones/40326-estudioeconomico-america-latina-caribe-2016-la-agenda-2030-desarrollo](http://www.cepal.org/es/publicaciones/40326-estudioeconomico-america-latina-caribe-2016-la-agenda-2030-desarrollo)) (consultado el 15 de diciembre de 2016).



Por último, el año 2016 terminó con un incremento del desempleo que preocupa a las clases medias, especialmente en Brasil, Chile y Colombia. En estos países, los salarios reales también han sufrido una inflexión a la baja. En Nicaragua, en cambio, el empleo formal y los salarios registraron un claro progreso, lo que explica en parte la insolente cota de popularidad de Daniel Ortega.

Las políticas de ajuste lanzadas en 2015 continuaron aplicándose en 2016 y el saneamiento parece estar dando sus frutos. La Cepalc estima que los déficits fiscales registran ahora una tendencia a la baja, principalmente en Brasil y en México. Sin embargo, se han programado otros esfuerzos, ya que los ingresos fiscales provenientes del impuesto sobre la renta están disminuyendo en Brasil, en Bolivia y en Colombia, mientras que han aumentado considerablemente en Chile (gracias a la reforma fiscal de 2014), en Nicaragua e incluso en Costa Rica.

México lanzó en el 2015 una enérgica política de contracción del gasto público, la cual continuó siendo aplicada en el 2016 y se prolongará en el 2017.

## **MOVILIZACIONES SOCIALES**

Las políticas de austeridad alientan el descontento social.

En Brasil, una vez iniciado el proceso de destitución de Dilma Rouseff, las movilizaciones sociales se hicieron menos frecuentes. La confianza de sus adversarios, el fatalismo de sus seguidores y, finalmente, la esperanza ampliamente compartida de pasar rápidamente la página y volver al camino del crecimiento explican esta relativa debilidad de la acción colectiva. Sin embargo, las primeras medidas de ajuste económico tomadas por el nuevo equipo de Temer dan pie para nuevas movilizaciones y las medidas anunciadas suscitan cólera (flexibilización del mercado laboral, reforma pensional).

En Chile, se vive un violento rechazo de un lejano legado de la dictadura. El remplazo en 1981 del sistema de pensión solidaria por reparto por un sistema de capitalización individual, que fue presentado durante un tiempo como un ahorro forzoso para alimentar el crecimiento económico, hace tiempo demostró sus límites. Numerosos chilenos se ven obligados a trabajar bastante más allá de la edad legal de jubilación, mientras que los administradores de los fondos de pensiones obtienen enormes beneficios. Los funcionarios públicos, por su parte, reclaman aumentos de salario que, según la presidenta, no son convenientes en período de ajuste del gasto público.

En México, los docentes del estado de Oaxaca se oponen a una reforma que fue adoptada sin consultarlos y que establece, principalmente, una evaluación de su trabajo. Las manifestaciones dieron lugar a enfrentamientos violentos, sin que el gobierno acepte reconocer que los procedimientos de evaluación deben tener en cuenta las condiciones en las cuales trabajan los docentes. Por ejemplo, en los estados pobres de México donde el componente de población indígena es alto, debe darse un enfoque diferente al dominio del idioma español.

Costa Rica, como antes otros países, fue escenario de protestas contra la degradación de las infraestructuras educativas. El presidente Solís también debe hacer frente a las movilizaciones en contra de varios proyectos de ley, principalmente contra el proyecto de ley sobre el empleo público que pretende unificar todos los regímenes de remuneración en el sector público.

En Bolivia, una violenta movilización de mineros ocasionó la muerte de varias personas, entre las cuales se encontraba el vice-ministro del Interior. La protesta tenía por objeto rechazar la adopción de una ley que autoriza la creación de sindicatos en el seno de las cooperativas. Los mineros se consideran "socios", y no trabajadores susceptibles de ser defendidos por los sindicatos contra sus dirigentes. Las cooperativas tampoco podrían firmar contratos de asociación con empresas extranjeras.

Por último, la perspectiva de una jornada electoral considerada como una farsa suscitó una intensa movilización en Nicaragua. Sin embargo, los esfuerzos de la Coalición Nacional por la Democracia no lograron extender la movilización más allá de unas manifestaciones semanales.

## LOS APOYOS SE FRAGILIZAN

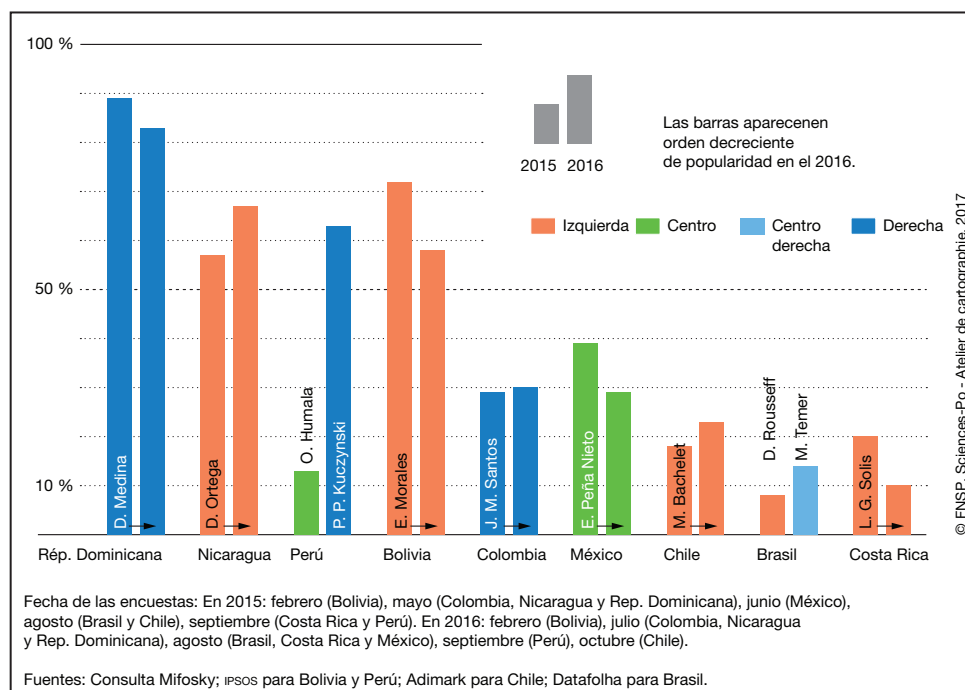
No causó sorpresa la fácil reelección en el 2016 de los dos presidentes más populares de América Latina, Danilo Medina y Daniel Ortega.

En otras partes, los presidentes impopulares (Costa Rica, Brasil, Chile) fueron sancionados en elecciones municipales, siguiendo la lógica de las elecciones intermedias que analizamos en nuestra edición de 2015<sup>5</sup>.

En los dos países donde se celebraron referendos, el resultado se explica en parte por la baja popularidad de los presidentes. Evo Morales, bastante menos popular en Bolivia que hace algunos años, intentó forzar su destino pidiendo la autorización de los bolivianos para presentarse nuevamente como candidato en las próximas elecciones presidenciales de 2019. Perdió la apuesta. Como también la perdió Juan Manuel Santos en Colombia, quien preguntó a los colombianos si “apoyaban” el acuerdo de paz. Haber despersonalizado el escrutinio no fue suficiente para salir airoso.

Por último, los cambios políticos en Perú y en Brasil también se deben en gran parte al escaso respaldo con que contaban los presidentes Humala y Rousseff: el primero no tenía un candidato competitivo a quien apoyar durante los comicios presidenciales; y a la segunda le hizo falta más apoyo del pueblo para contener la conspiración de la cual fue víctima.

**Gráfico 1**  
**Índice de popularidad de algunos presidentes, comparación 2015-2016**



<sup>5</sup> “Amérique latine. L’année politique 2015”, *op. cit.*

## DISMINUYE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Contrariamente a los años anteriores, el descontento de la opinión pública y la detestable imagen de los políticos parecen haber influido en la participación electoral.

**Tabla 3**  
**La participación electoral en el 2016**

Condición del voto	País	Porcentaje de participación	Tipo de elecciones	Diferencia con respecto a las elecciones anteriores	Tipo de elecciones
Obligatorio con sanciones	Bolivia	84,4%	Referendo	- 3,5	Presidenciales
	Perú	82,9%	Presidenciales 1ª vuelta	- 0,2	Presidenciales 1ª vuelta
	Brasil	82,4%	Municipales 1ª vuelta	-1,2	Municipales 1ª vuelta
Obligatorio sin sanciones	México	53,3%*	Gobernadores	-9,8	Presidenciales
	Costa Rica	35%	Municipales	+7	Municipales
	Nicaragua	68,2%**	Presidenciales 1ª vuelta	-4,7	Presidenciales 1ª vuelta
No obligatorio	Chile	33,9%	Municipales	-3,3	Municipales
	Colombia	37,4%	Referendo	-3,2	Presidenciales 1ª vuelta
	Rep. Dominicana	69,6%	Presidenciales	-0,2	Presidenciales
	Haití	21%	Presidenciales 1ª vuelta	- 1,7	Presidenciales 1ª vuelta

\* Promedio de las doce elecciones de gobernadores.

\*\* Cifra oficial del Consejo Electoral, cuestionada por la oposición que señala una abstención del 70%.

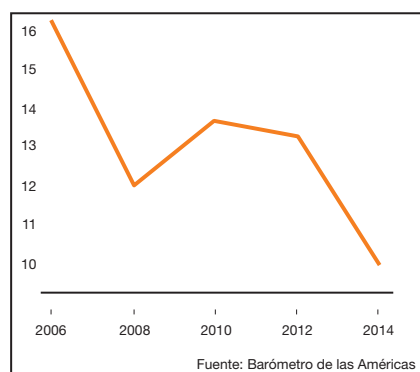
En los países donde el voto es obligatorio y la abstención ocasiona sanciones, la deserción electoral se mide por la proporción de votos en blanco y votos nulos. Bolivia y Perú son los dos países con la mayor proporción de electores que declaran haber anulado intencionalmente su voto durante los últimos comicios electorales (12,4% y 9,8% respectivamente). En Perú, este comportamiento está relacionado con una disminución de la confianza en los partidos políticos<sup>6</sup>.

No obstante, en 2016, el total de votos en blanco y votos nulos apenas alcanzó el 5% en Bolivia, lo cual es un signo de que el tema de la reelección de Evo Morales movilizó al electorado. En cambio, en Perú aumentó el número de votos en blanco y de votos nulos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Con 22,1%, este voto de protesta ocupó el segundo lugar, después de Keiko Fujimori (39,9%) y antes de Pedro Paulo Kuczynski (21%) y Verónica Mendoza (18,7%). En la segunda vuelta, los votos en blanco y los votos nulos representaron el 7% del total de votos.

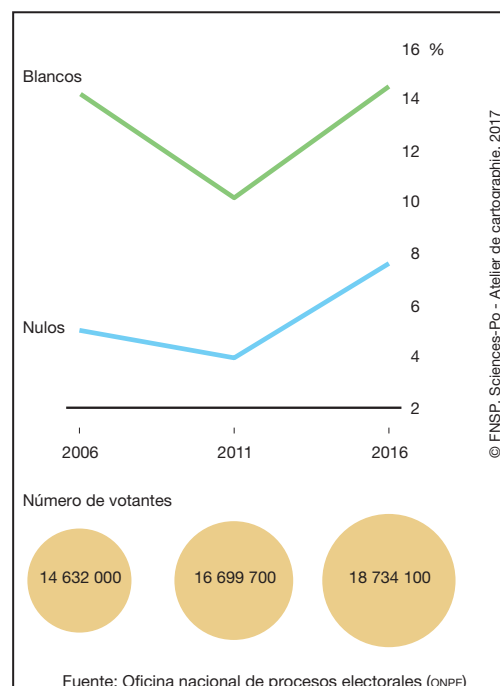
En Brasil, las elecciones municipales del 2 y del 30 de octubre se distinguieron por un voto de protesta particularmente fuerte en algunas grandes capitales. A nivel nacional, la participación disminuyó levemente con respecto a las municipales de 2012 (82,4%, frente a 83,6%). En São Paulo, en cambio, se batió un récord durante la primera (y única) vuelta, con una abstención del 21,8% y un total de 11,3% de votos nulos y 5,3% de votos en blanco. El vencedor, João Doria, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), obtuvo menos votos que el total de abstenciones, votos en blanco y votos nulos. Este mismo total llegó a 43,1% en Belo Horizonte y a 42,5% en Rio de Janeiro, lo que representa en ambos casos un incremento significativo con respecto a las elecciones de 2012.

<sup>6</sup> "Barómetro de las Américas: Actualidad", USAID, Vanderbilt University, 7 de abril de 2016.

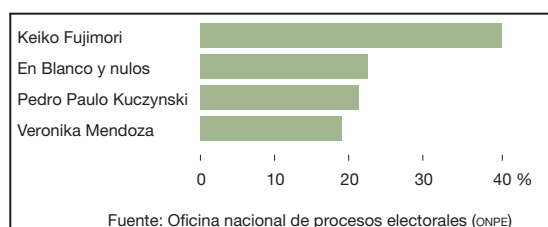
**Gráfico 2**  
Perú: confianza en los partidos políticos



**Gráfico 3**  
Perú: votos en blanco y votos nulos



**Gráfico 4**  
Perú 1ª vuelta de las elecciones presidenciales de 2016



En Colombia, la participación electoral se vio afectada por el “factor Matthew”, huracán de categoría 4 que provocó lluvias torrenciales en la casi totalidad del territorio durante una buena parte del 2 de octubre, día en que se celebraron los comicios. La abstención (62,6%), por lo tanto, no es imputable únicamente a una falta de interés por el proceso de paz. Las inclemencias del tiempo también afectaron considerablemente las regiones costeras donde debería haber ganado el voto por el “Sí”. En todo caso, la participación electoral en Colombia es usualmente baja. En las elecciones presidenciales del 2014, sólo el 40,6% de los colombianos votaron en la primera vuelta, y el 47,9% en la segunda.

En Chile, las elecciones municipales confirmaron una nueva caída de la participación electoral. Desde la reforma de 2012 que estableció la inscripción automática en las listas electorales pero suprimió el carácter obligatorio del voto, los chilenos han desertado de las urnas. Con una participación electoral del 33,9%, el país batió un récord.

Por último, en Nicaragua, los llamados de la oposición a boicotear los comicios tuvieron un efecto limitado: la participación disminuyó cerca de cinco puntos con respecto al año 2011, pero sigue siendo superior a 68%, de acuerdo con las cifras oficiales, las cuales son cuestionadas por la oposición que alega la existencia de una abstención masiva.

## ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En nuestras anteriores ediciones, hicimos un análisis global de las elecciones de 2014 y de 2015 en la región a la luz de algunas teorías sobre los comportamientos electorales, tales como la re-alineación electoral y el voto sanción. Mientras que los escrutinios de 2014 se habían inscrito de manera general en la continuidad de las tendencias observadas a comienzos de los años 2000 (edi-

ción 2014), las elecciones de 2015 mostraban una reconfiguración de las preferencias electorales, por lo menos a nivel de los escrutinios de primer orden, a saber, las elecciones presidenciales y las legislativas (edición 2015). En 2016, varios elementos tienden a confirmar la fatiga de los gobiernos progresistas y un “empuje hacia la derecha” de los electorados. Como hemos visto, el incremento de los comportamientos electorales apáticos o de protesta □abstención, votos en blanco, votos nulos, etc. puede ser el reflejo de una falta de interés, pero también de una falta de confianza en las instituciones democráticas; de igual manera, los procedimientos de destitución que tienen por objeto provocar alternancias por fuera de las urnas (ya efectuado en Brasil y en curso en Venezuela) consagran la fragilidad del procedimiento electoral como mecanismo de asignación del poder y de integración de los conflictos políticos.

Sin embargo, resultaba difícil analizar de manera global los resultados de las elecciones de 2016, debido a la enorme divergencia de retos y contextos entre uno y otro caso: elecciones presidenciales en Haití, Nicaragua, Perú y República Dominicana; referendos de iniciativa presidencial en Bolivia y Colombia; elecciones legislativas en Jamaica y Santa Lucía; elecciones locales intermedias en Brasil, Chile, Costa Rica y México. Por lo tanto, decidimos analizar los resultados poniendo el énfasis en dos casos particulares que se destacan de manera especial: la elección presidencial en Perú y el referendo sobre los acuerdos de paz en Colombia.

## **LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN PERÚ: EL FUJIMORISMO EN EL UMBRAL DEL PODER**

En Perú, las elecciones de 2016 estuvieron marcadas por una fuerte polarización en torno a la candidata Keiko Fujimori (41 años), hija del expresidente Alberto Fujimori (quien purga una pena de 25 años de prisión por corrupción y crímenes de lesa humanidad). Las políticas implementadas por su padre entre 1990 y 2000 (sobre todo el programa de ajustes estructurales y la lucha contra el terrorismo) dividieron a largo plazo al país. Puesto que las heridas de la era Fujimori aún no han cicatrizado, la candidata divide *a priori* al electorado con la simple evocación de su apellido.

Algunos temen que el país vuelva a caer en el autoritarismo y la privatización de los recursos del Estado. Otros, añorando la alianza entre neoliberalismo económico y autoritarismo político, sueñan con el triunfo del proyecto “neofujimorista” en las urnas. Además de su filiación, Keiko Fujimori (del partido Fuerza Popular, derecha) goza de un importante capital electoral: en 2006 fue elegida diputada con el mayor número de votos del país y en 2011 alcanzó la segunda vuelta de la elección presidencial (en la que perdió por poco frente a Ollanta Humala con 48,6% de los sufragios).

Keiko Fujimori, quien lideró las encuestas de opinión durante toda la campaña electoral de 2016, oscilando entre el 31 y el 37% de las intenciones de voto en primera vuelta, se presentó como la candidata *anti-establishment*. Su campaña se dirigió en particular a los olvidados del crecimiento económico, aquel electorado popular marcado tanto por las desigualdades como por un fuerte sentimiento de inseguridad, al que también podemos caracterizar como una franja desorientada y decepcionada por el balance desastroso de Humala (votado masivamente por las poblaciones pobres en 2011). Sin embargo, el programa económico de Keiko Fujimori se inscribe en el legado de las políticas neoliberales adoptadas por su padre en los años noventa, y extendidas hasta los dos mil, aunque con una mejor repartición de las riquezas y una eficaz represión de la delincuencia. Las promesas respecto a estas cuestiones conciernen justamente a las dos políticas en las que sus predecesores fracasaron.

Frente a ella, la oferta política es fragmentada. Si bien ningún candidato se atrevió a asumir el balance de Humala, una docena de personalidades políticas se disputan los despojos. Un mes antes de la primera vuelta, el 9 de marzo de 2016, el Tribunal Electoral ordenó la eliminación de dos

candidatos, entre los cuales estaba uno de los principales contrincantes: Julio Guzmán, a quien se le atribuía una intención de voto del 18%.

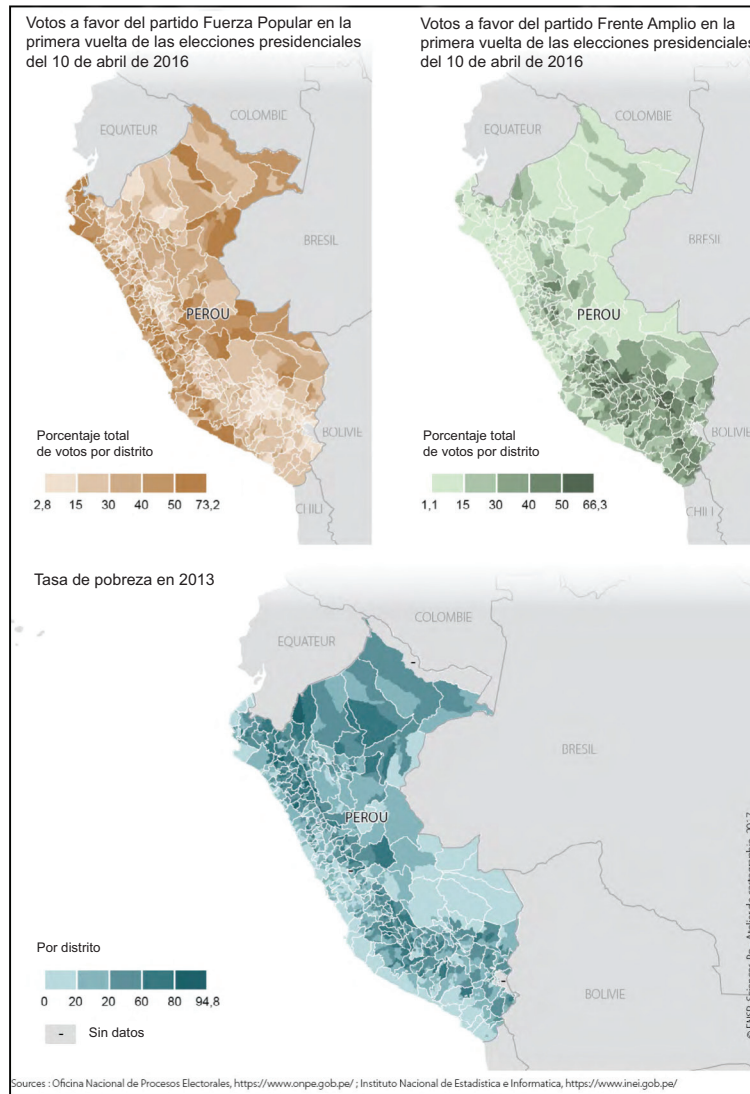
La inesperada decisión del Tribunal tuvo dos efectos mayores: el fortalecimiento de la candidatura del economista y ex primer ministro Pedro Pablo Kuczynski (78 años), fundador del partido Peruanos Por el Cambio (PPK, centroderecha), y el fortalecimiento de la candidatura alternativa del Frente Amplio (izquierda), encarnada por la joven Verónica Mendoza (36 años). En febrero de 2016, Mendoza se beneficiaba del 4% de las intenciones de voto y subió al 15% algunos días antes del escrutinio.

Keiko Fujimori ganó la primera vuelta con 39,9% de los votos válidos, liderando los resultados en todos los departamentos del centro y el norte del país (excepto Cajamarca). Sus esfuerzos por conquistar al electorado popular fueron fructíferos puesto que, en zonas rurales pobres, reforzó sus posiciones respecto a 2011. También se impuso en todas las provincias de Lima y Callao, sobre todo en los distritos populares donde se concentran las poblaciones de bajos recursos. Sin embargo, no logró imponerse en el sur del país, siendo Cusco una frontera simbólica de su zona de influencia electoral: es en este departamento –bastión electoral de Verónica Mendoza– donde Keiko Fujimori obtuvo su más bajo *score* en primera vuelta (21,2%). Pedro Pablo Kuczynski, por su parte, llegó segundo con el 21% de los votos, aunque no ganó sino un departamento (Arequipa). Sus mejores resultados se dieron en Lima (29,9), Callao (28%) y Arequipa (27%), los departamentos más poblados del país. Su base electoral fue esencialmente urbana, concentrada en los distritos de mayores recursos.

Debido a su trayectoria y a su experiencia gubernamental, Pedro Pablo Kuczynski no tuvo mayor influencia en las zonas populares: diplomado de Oxford y Princeton, exbanquero, exministro, rico y de edad avanzada, personifica a una élite blanca apartada de las preocupaciones cotidianas de los peruanos. Verónica Mendoza ocupó el tercer lugar con el 18,7% de los votos. La dinámica de los últimos meses de campaña se confirmó en las urnas: Verónica Mendoza llegó primera en los ocho departamentos del sur (excepto Arequipa), en aquellos lugares donde Humala había obtenido sus mejores resultados en 2011, lo cual muestra que Mendoza logró limitar el traspaso de votos de los exelectores de Humala hacia Keiko Fujimori. Recordemos por ejemplo que obtuvo el 53,1% de los sufragios en Huancavélica, el 50,3% en Apurímac y el 46,7% en Cusco. Si bien su irrupción electoral se concentró demasiado en el sur del país para permitirle llegar a segunda vuelta, sus resultados resultan complementarios a los de Kuczynski: Mendoza seduce a un electorado más popular, más joven, allende las zonas urbanas.

El mapa que presentamos a continuación permite comparar la geografía electoral de Keiko Fujimori y Verónica Mendoza con la geografía de la pobreza en Perú. Podemos observar una partición del electorado pobre entre las dos candidatas: Fujimori se impone en el centro y el norte, mientras que Mendoza domina en el sur. Kuczynski, en cambio, se impuso en las zonas urbanas más acomodadas. Finalmente, la geografía electoral de la primera vuelta muestra un corte neto entre el norte, que votó mayoritariamente por Fujimori, y el sur, que privilegió a Mendoza y a Kuczynski. Pese a un avance sensible de Fujimori en el conjunto del territorio (ganó 16 puntos entre la primera vuelta de 2011 y la de 2016), los principales equilibrios de la geografía electoral de Perú no se vieron radicalmente modificados respecto a la elección presidencial anterior.

**Figura 2**  
**Perú: elecciones presidenciales del 10 de abril de 2016**



La campaña electoral en segunda vuelta se concentró en un tema esencial y binario que parece sintetizar por sí solo todas las divisiones de la sociedad peruana: ¿a favor o en contra del fujimorismo? En un clima fuertemente polarizado, Pedro Pablo Kuczynski incluso hizo olvidar que había apoyado a Keiko Fujimori en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2011 para “frenar al chavismo” (Humala fue presentado como satélite peruano de Hugo Chávez).

Pero el contexto cambió. La configuración electoral desfavorable imponía una alianza amplia y pragmática. Pese a divergencias programáticas perceptibles, especialmente en materia de política económica, Pedro Pablo Kuczynski recibió el apoyo tardío –aunque decisivo– de Verónica Mendoza. El 31 de mayo, Mendoza participó de la marcha “Keiko No Va”, organizada para obstaculizar a Fujimori. Otras personalidades tomaron partido por Kuczynski: el escritor y excandidato presidencial Mario Vargas Llosa, el expresidente Alejandro Toledo, el ex secretario general de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuéllar o los excandidatos Julio Guzmán y César Acuña, por citar algunos ejemplos. Gracias a estos apoyos heterogéneos, Kuczynski consiguió revertir las relaciones de fuer-

za: el 5 de junio ganó la elección con el 50,1 % de los votos válidos (41.057 votos separan a los dos candidatos). Por segunda vez consecutiva, Fujimori fue detenida en el umbral del poder.

Pedro Pablo Kuczynski logró confirmar su arraigo urbano y reunir una corta mayoría de sufragios en Lima (51,4%) y Callao (50,5%). Y, sobre todo, se benefició de un consistente traspaso de votos del Frente Amplio; no es casual que la zona en la que obtuvo los márgenes más importantes haya sido el sur del país. En segunda vuelta, dos provincias ilustraron el empujón anti-Fujimori: Cusco, donde Kuczynski obtuvo el 65,3 % de los votos (contra 9,8 % en primera vuelta), y Puno (al sureste), donde alcanzó el 63,9 % de los sufragios (contra 8,5 % en primera vuelta). Su victoria no traduce en absoluto la adhesión a un proyecto o a una personalidad carismática (que hubiera sabido plantearse como un unificador.): la victoria es más bien la consecuencia de un voto castigo destinado al adversario. Kuczynski no logró suscitar mayor entusiasmo pero, para muchos electores, se convirtió en el último baluarte contra el regreso del fujimorismo al poder.

Una victoria tan estrecha, en un contexto tan polarizado, puso en juego la estabilidad de la democracia. ¿Aceptaría Keiko Fujimori los efectos del escrutinio, reconocería su derrota? ¿O, por el contrario, denunciaría los resultados y recusaría la legitimidad del presidente electo? Después de algunos días de suspenso –puesto que el Jurado Nacional de Elecciones tardó cuatro días en confirmar el resultado final–, Fujimori terminó reconociendo, con desgano y poniendo bemoles, la victoria de Kuczynski: “Aceptamos democráticamente estos resultados de la ONPE [Oficina Nacional de Procesos Electorales] porque somos una organización política seria que respeta al pueblo peruano. [...] Aun cuando los resultados electorales emitidos por la ONPE son confusos, se indica que recibimos el encargo de ser oposición”<sup>7</sup>.

Se comprometió, además, a llevar adelante una oposición “firme” y “responsable”. Su formación política dispone de una mayoría absoluta en el Congreso (73 escaños sobre 130)<sup>8</sup>, lo cual permite manejar las llaves de la gobernabilidad en el país. El resultado de la elección presidencial no es sino una derrota a medias para el campo de los Fujimori, cuya representación parlamentaria se duplicó respecto a las elecciones de 2011 (en las que habían obtenido 37 diputados).

Frente al tsunami legislativo de Fuerza Popular, el partido de Kuczynski palidece. Con sus dieciocho diputados, el PPK no es sino la tercera formación política del Congreso, puesto que el Frente Amplio cuenta con veinte diputados. En este contexto, el gobierno ultraminoritario de Kuczynski tiene un margen de maniobra muy reducido para instaurar su programa. Un presidente de centro-derecha, elegido gracias a los votos de la izquierda, debe gobernar con un Congreso controlado por la derecha, en un país fuertemente polarizado. La ecuación es compleja y la alquimia es explosiva.

## UN PLEBISCITO POR LA PAZ EN COLOMBIA

Del mismo modo, los resultados del referendo en Colombia sacaron a la luz una importante polarización política que no solo se expresó numéricamente (49,79% por el “Sí”, 50,21% por el “No”), sino también geográficamente. El mapa electoral muestra una clara diferencia entre el voto de la capital y el de los territorios costeros y fronterizos del país, que votaron “Sí”, y el de los territorios del interior, que mayoritariamente rechazaron los acuerdos de paz. ¿Cómo explicar esta geografía particular del voto en el caso colombiano?

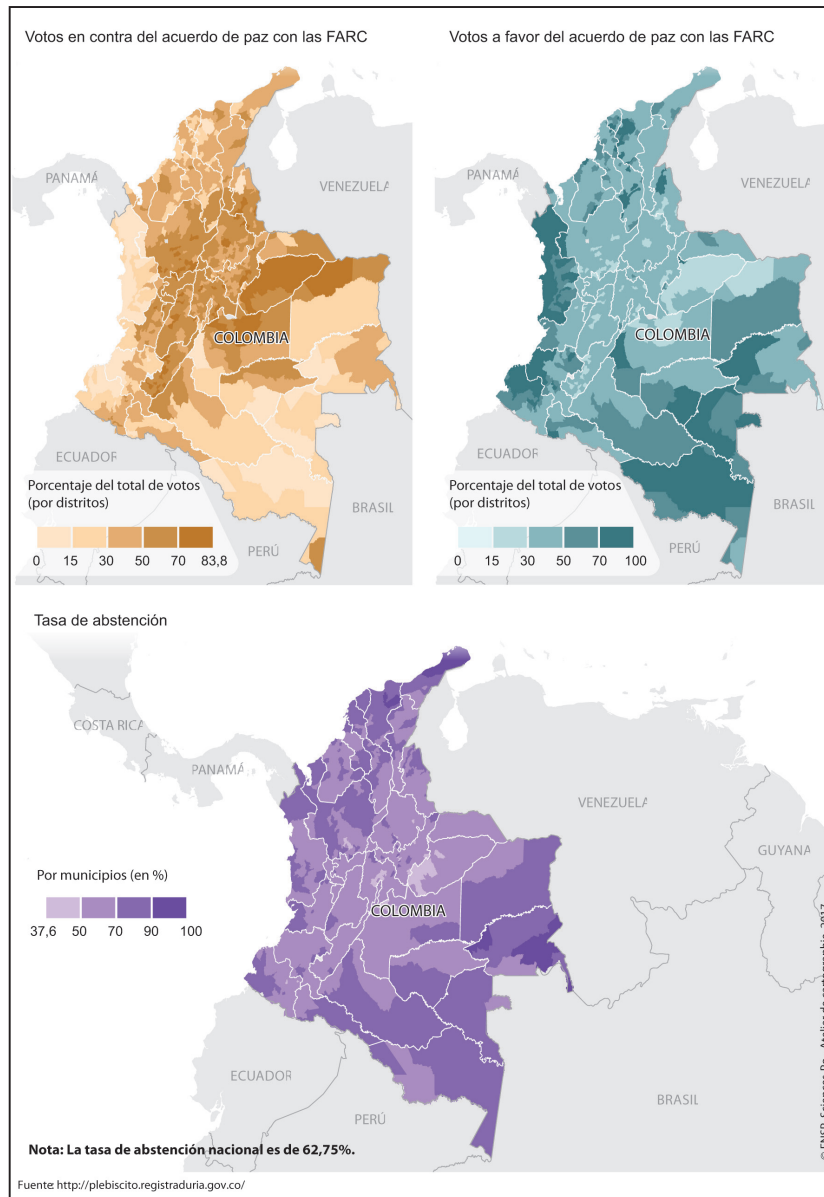
---

<sup>7</sup> Keiko Fujimori: ‘Aceptamos los resultados, seremos oposición’. *El Comercio*, 10 de junio de 2016.

<sup>8</sup> Kenji Fujimori, otro hijo del expresidente, es diputado desde 2011, tras ser electo recientemente para un segundo mandato.



**Figura 3**  
**Colombia: referendo del 2 de octubre de 2016 sobre el acuerdo de paz con las FARC**



El análisis del mapa electoral se puede hacer a varios niveles y de acuerdo con diferentes criterios. Debido a ello, es interesante anotar que si se comparan los resultados de la votación por departamentos, se observa que es mayor el número de los que votaron “Sí” (veintiún departamentos), y que los trece departamentos que votaron “No” están todos situados en el centro del país, sobre la cordillera de los Andes, donde se concentra la gran mayoría de la población.

Los que votaron “No”, por lo tanto, están rodeados por los departamentos que están a favor de los acuerdos: los departamentos costeros (Nariño, Cauca, Valle, Chocó, sobre la costa Pacífica; Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, Atlántico, Cesar y La Guajira, sobre la costa Atlántica) y los departamentos fronterizos (Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Putumayo). Las únicas irregularidades en este esquema concéntrico las constituyen los departamentos de Bogotá D. C. y

Boyacá, en el centro del país, que votaron por el “Sí”. Sin embargo, conviene anotar que la distancia entre el “Sí” y el “No” en Boyacá es ínfima: los separan tan solo 0,17 puntos. Los departamentos que votaron “Sí”, aunque son más numerosos, en su mayoría son los menos poblados, y en diecinueve de los veintiuno, la tasa de abstención superó el 60% (llegó incluso a 86,15% en los consulados por fuera del país, a 80,61% en La Guajira, y a 79,8% en la isla de San Andrés)<sup>9</sup>.

No obstante, aunque es cierto que muchas ciudades grandes y medianas votaron “No” (Medellín, 62,97%; Bucaramanga, 55,11%; Cúcuta, 65,36% y Pereira, 53,85%), no se debe afirmar categóricamente que el resultado de la votación refleja una oposición entre zonas urbanas y zonas rurales. En efecto, tres de las principales ciudades del país –Bogotá, Cali y Barranquilla– votaron “Sí” (56,07%, 54,27% y 57,44%, respectivamente). El número de capitales de departamento que votaron “No” es igual al número de las que votaron “Sí” (16/32). Cabe resaltar, sin embargo, que todas las ciudades medianas más importantes en términos de población y de poder económico votaron “No”.

Los departamentos que están a favor de los acuerdos de paz se cuentan entre los más pobres del país: Chocó (79,76%), Vaupés (78,05%), Cauca (67,39%), Putumayo (65,5%), Nariño (64,81%), Sucre (61,88%), La Guajira (61,14%) y Córdoba (60,73%)<sup>10</sup>. Son, además, aquellos donde hay una mayor representación de las poblaciones afrocolombianas e indígenas, si a ellos sumamos los demás departamentos de la costa Pacífica y del Caribe, así como los departamentos fronterizos y el Valle del Cauca (52,44%), donde se encuentra la ciudad de Cali. En contraste, cinco de los departamentos donde fue importante el voto por el “No” están entre los que generan más riqueza: Norte de Santander (63,92%), Meta (63,58%), Antioquia (62%), Cundinamarca (56,52%) y Santander (55,64%)<sup>11</sup>.

Más allá del nivel departamental, considerando ahora las fronteras de las regiones formales e informales del país, se confirma la importancia de las dinámicas productivas e identitarias. Así, no sorprende que la región *paisa*<sup>12</sup>, la del Eje Cafetero (que comprende los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda, y Quindío, y el norte de los departamentos del Tolima y del Valle del Cauca), donde la influencia del ex presidente Álvaro Uribe y su partido, el Centro Democrático, es muy fuerte, haya votado masivamente “No”. En cambio, la región muy productiva (agricultura, industria, turismo) de los Santanderes (departamentos de Norte de Santander y Santander), donde predomina el voto liberal que apoyaba el “Sí”, también votó en contra de los acuerdos de paz, mientras que la región del Caribe, donde el presidente Juan Manuel Santos era muy popular (obtuvo más del 60% de los votos en la elección presidencial en el departamento del Atlántico), apoyó el “Sí”, a pesar del huracán Matthew (es importante anotar que la participación en el plebiscito en este departamento fue tan solo del 24%). Otras regiones “informales” de gran importancia económica para el país, como la de los Llanos Orientales (que comprende territorios del Meta, de Casanare, de Arauca y del Guaviare y donde la ganadería y la extracción de petróleo son las principales actividades económicas) o la del Magdalena Medio (compuesta por los municipios que bordean el río epónimo en cinco departamentos –Bolívar, Cesar, Santander, Antioquia y Boyacá– y rica en actividad petrolera, minera, de transporte y de pesca), votaron mayoritariamente por el “No”. En esta última región siempre hubo una fuerte presencia de paramilitares.

---

<sup>9</sup> Fuentes de los datos electorales presentados en esta parte: Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (<http://plebiscito.registraduria.gov.com/>) y W Radio, “Informe especial sobre el plebiscito”, octubre de 2016 (<http://elecciones.wradio.com.co/>) (consultados el 15 de enero de 2017).

<sup>10</sup> En su orden, los cinco departamentos más pobres del país son: Chocó, Cauca, La Guajira, Magdalena, Córdoba y Sucre. Fuente: Estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE).

<sup>11</sup> En su orden, los departamentos que generan más PIB en Colombia son: Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Cundinamarca, Meta. Fuente: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) (consultado el 15 de enero de 2017).

<sup>12</sup> La palabra “*paisa*”, apócope de la palabra “paisano” o “del país”, es un término muy empleado por los habitantes de una región informal en Colombia para designarse a sí mismos.

La relación entre comportamiento electoral y conflicto armado debe ser analizada con precaución, teniendo en cuenta la diversidad de actores implicados, la larga historia del conflicto, las dinámicas internas de éste en cada territorio y la multiplicidad de las variables en juego. El vínculo entre desplazamiento y comportamiento electoral (naturaleza del voto de las poblaciones desplazadas) resulta difícil de analizar, en parte porque hay algunos territorios en Colombia que son a la vez fuente y receptáculo de poblaciones desplazadas, y en parte porque la distinción entre el comportamiento electoral de las poblaciones desplazadas y el de las no desplazadas es imposible de establecer. Es igualmente difícil determinar la correlación entre los territorios históricamente ocupados por las FARC, sus zonas de concentración actuales con miras a su reinserción y el voto a favor o en contra de los acuerdos de paz, puesto que los territorios de ocupación son fluctuantes, suelen confundirse con los actuales puntos de concentración de las FARC y no corresponden a la totalidad de los municipios o departamentos en cuestión<sup>13</sup>.

Para estudiar la relación entre el apoyo a los acuerdos de paz y el conflicto armado, es preferible considerar la escala de los municipios en cada departamento y cruzarla con las dinámicas regionales y sub-regionales. De esta manera, se puede observar que muchos de los municipios más afectados por la violencia (masacres, desplazamientos, excesos relacionados con la ocupación de uno o varios actores armados) en los departamentos del Chocó, Cauca, Guaviare, Nariño, Caquetá, Vaupés, Putumayo, Meta e incluso Antioquia, votaron a favor de los acuerdos de paz. Por ejemplo: en Bojayá, municipio del Chocó, donde un enfrentamiento entre guerrilla y paramilitares dejó un saldo de setenta y nueve víctimas en 2002, el 95,78% de la población votó por el "Sí"; en Toribío, uno de los municipios del Cauca donde la presencia de las FARC siempre ha sido fuerte, el 84,80% de los votantes expresó su apoyo a la paz; en Caloto, municipio del Cauca en donde veinte indígenas paeces fueron asesinados por los paramilitares en 1991, el voto a favor del "Sí" alcanzó el 72,9%. En el municipio de Miraflores (departamento del Guaviare), particularmente afectado por los desplazamientos de personas que temen por sus vidas, el 85,65% de la población votó "Sí". El municipio de San Vicente del Caguán (departamento del Caquetá), donde la presencia de las FARC ha sido muy fuerte y donde Ingrid Betancourt estuvo secuestrada durante varios años, también votó masivamente en favor de la paz (62,93%).

En los departamentos donde hubo la mayor oposición a los acuerdos de paz, los pocos municipios que votaron "Sí" fueron con frecuencia los más afectados por el conflicto armado. Es el caso en Antioquia, en los territorios ocupados por los frentes del bloque José María Córdoba de las FARC, tales como Turbo, marcado por varias masacres perpetradas por las FARC y por continuos enfrentamientos entre paramilitares y guerrilla. También en este aspecto, las dinámicas de las regiones informales son las que permiten comprender el voto. En efecto, mirando de cerca el conjunto de los municipios que votaron "Sí" en el departamento de Antioquia, vemos que todos ellos hacen parte de la sub-región de Urabá, que comprende municipios del norte de este departamento, pero también de los departamentos del Chocó y de Córdoba. Territorio estratégico debido a su proximidad con Panamá, pero también porque da acceso a los dos océanos, esta sub-región de Urabá, dominada por la selva, ha sido históricamente uno de los bastiones del narcotráfico. Las FARC, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y los paramilitares se enfrentaron allí incesantemente desde los años 1990, causando desplazamientos masivos y asesinatos recurrentes (entre ellos, las cuatro masacres tristemente célebres de 1995 en El Aracatazo, Los Kunas, Turbo y Bajo del Oso en Apartadó). Todos los municipios que componen esta región (salvo el municipio de Carepa) votaron a favor de los acuerdos de paz.

---

<sup>13</sup> Al respecto, ver los mapas elaborados por la emisora radial La W: <http://elecciones.wradio.com.co/> (consultado el 17 de enero de 2017).

Un fenómeno similar se puede observar en el departamento de Norte de Santander, donde los ocho municipios de la zona norte, en la sub-región del “Catatumbo”, votaron masivamente a favor de los acuerdos de paz (95,18% en San Calixto, 91,51% en El Tarra, 86,47% en Teorama, 66,03% en Tibú). Este territorio es conocido por la recurrencia de las muertes violentas en el marco del conflicto armado, así como por el hallazgo de numerosas fosas comunes relacionadas con masacres. Allí se concentran, además, todo tipo de actores armados alrededor de las actividades del narcotráfico, ya que esta región fronteriza con Venezuela también es ideal para la producción de coca. Está la guerrilla de las FARC, pero así mismo el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el EPL, los paramilitares de diferentes bloques y, en la actualidad, las bandas criminales (Águilas Negras).

Sin embargo, también identificamos otros territorios donde la presencia y las consecuencias de las acciones de las FARC fueron determinantes y que votaron mayoritariamente en contra de los acuerdos de paz (como, por ejemplo, el municipio de Puerto Saldaña en el Tolima, víctima de un masacre de unas quince personas en el año 2000), o en los cuales el voto por el “No” estuvo a punto de ganar (como en el caso del municipio de Tame en Arauca, donde se perpetraron por lo menos dieciséis masacres desde el 2004). Es también el caso de los departamentos del Caquetá y el Meta, donde el “No” fue mayoritario. De nuevo, en este caso preciso es importante enfocarse en la escala municipal para intentar comprender el vínculo entre el conflicto armado y el comportamiento electoral. En efecto, en estos dos departamentos, los municipios que votaron “No” son esencialmente aquellos que están situados alrededor de la *zona de despeje*, formada por los territorios neutros que fueron concedidos a las FARC en el marco de las fallidas negociaciones de paz adelantadas por el ex presidente Pastrana entre 1998 y 2002, mientras que todos los municipios situados en el interior de esta zona (San Vicente del Caguán, La Macarena, Uribe, Mesetas, Vista Hermosa) votaron “Sí”. En el departamento de Casanare (donde el “No” alcanzó un voto récord de 71,14%), los pocos municipios que apoyaron el “Sí” son aquellos donde la presencia y las víctimas de la guerrilla fueron más importantes (La Salina, Sacama, Recetor, Chameza, Sabanalarga).

El departamento donde las dinámicas de voto son más complejas es el de Boyacá. En este caso, la geografía particular del territorio constituye un elemento esencial que determina las dinámicas del conflicto armado. Boyacá comprende a la vez tierras muy bajas (menos de 500 metros sobre el nivel del mar) y tierras muy altas (algunos picos de la Sierra Nevada del Cocuy alcanzan más de 5.300 metros sobre el nivel del mar). Históricamente, las montañas de Boyacá han revestido una importancia estratégica para la guerrilla, en particular para las FARC, puesto que les permiten circular entre los departamentos de Arauca, Casanare, Santander, Cundinamarca y Norte de Santander. Por cierto, fue en las zonas bajas del occidente de este departamento donde surgió el modelo de organización paramilitar de “Puerto Boyacá”, pionero en la materia, que inspiró a numerosos grupos de auto-defensa en todo el país. Además, el territorio está corroído por las luchas internas entre narcotraficantes y traficantes de esmeraldas. Las escasas diferencias entre el “Sí” y el “No” en muchos de sus municipios lo muestran como uno de los departamentos más polarizados. No obstante, es posible lanzar como hipótesis que los territorios del “Sí” son mayoritariamente los territorios montañosos, donde predominaba la guerrilla, mientras que los territorios del “No” son más bien los que estaban controlados por los paramilitares (en Puerto Boyacá, el “No” ganó con el 69,23% de los sufragios). Con todo, algunos artículos de prensa<sup>14</sup> insistieron en la importancia del voto a favor del “No” en los municipios donde hubo mayor número de ocupaciones (*tomas*) y excesos de la guerrilla, incluso en los casos en que ganaba el “Sí”, ya que las diferencias entre uno y otro voto eran con frecuencia de tan solo un punto o menos.

---

14 “Resultados de plebiscito indicarían que las víctimas no han perdonado”, *El Tiempo*, 4 de octubre de 2016.

En conclusión, el análisis de la geografía electoral permite destacar la dificultad para establecer correlaciones definitivas entre las diferentes variables del voto relativo a los acuerdos de paz en Colombia. La escala de análisis más pertinente varía según el caso considerado. De hecho, las observaciones más interesantes fueron más el resultado del análisis cruzado entre el nivel municipal y el nivel regional “formal” o “informal” que de la comparación de los resultados por departamento. Otras variables, tales como la historia del conflicto en el territorio estudiado, las dinámicas económicas y productivas, las lógicas de partido, la presencia de poblaciones marginadas (indígenas, afrocolombianos) e incluso la topografía deben ser tenidas en cuenta para comprender los resultados del plebiscito colombiano por la paz. Si bien es cierto que la fuerte abstención electoral (más del 65%), provocada en parte por el huracán Matthew, influyó notoriamente en los resultados, hay que reconocer que las escasas diferencias entre el “Sí” y el “No” en numerosos municipios muy alejados unos de otros, en un mismo departamento o entre departamentos, son más bien un signo de la polarización extrema del país, en todos los niveles.

Cuarta parte

## **América Latina en perspectiva**



## Bajo el yugo de la herencia: la educación y los sistemas educativos en América Latina<sup>1</sup>

Damien Larrouqué

En 1990, fue publicada en Londres una obra que pasó desapercibida; sin embargo, es fundamental para todo aquel que se interese por la construcción y el cambio de los sistemas educativos. En la base de un análisis comparativo de gran calidad sobre cuatro países<sup>2</sup>, Andy Green procuró entender por qué el nivel escolar de los estudiantes británicos era comparativamente inferior al de sus camaradas europeos; hecho que vendría a explicar las causas de la división de la educación en Gran Bretaña. Sus conclusiones fueron reveladoras y se inscriben dentro de una perspectiva neoinstitucionalista histórica, de la que él fue uno de sus precursores olvidados<sup>3</sup>. Andy Green afirma que la herencia liberal (*liberal legacy*) ejerció toda su influencia en la evolución del sistema educativo británico<sup>4</sup>. Reveladora en muchos sentidos, esta reflexión es fundamental para nuestro propósito, pues corrobora dos aseveraciones en general aceptadas, pero en ocasiones empíricamente difíciles de justificar. Por una parte, no es posible estimar el nivel educativo de un país sin tomar en consideración el nivel de desarrollo de sus instituciones escolares. Por otra parte, todo sistema educativo se muestra profundamente resistente al cambio<sup>5</sup>.

En términos cualitativos, la educación en América Latina al día de hoy se encuentra en una situación precaria, similar a la vivida en Reino Unido entre los años setenta y ochenta. Si comparamos los resultados obtenidos por los estudiantes latinoamericanos durante las famosas encuestas del Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (Programme for International Student Assessment, PISA), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es posible constatar la distancia que separa los resultados escolares de países de América Latina de países occidentales y, sobre todo, de países asiáticos, donde la inversión en el sector educativo es reconocida unánimemente<sup>6</sup>.

Defendemos el argumento de que América Latina debe lidiar con una herencia educativa desfavorable y que puede ser objeto de un enfoque histórico, cultural e institucional.

En primer lugar, a pesar de que los Estados de la región hayan hecho lo necesario para imponer su autoridad sobre las instituciones privadas –y principalmente eclesiásticas– desde su independencia, el derrocamiento autoritario de los años setenta y el triunfo de las ideas neoliberales durante los años noventa rompieron la dinámica secular de nacionalización de los sistemas educativos. Vere-

---

<sup>1</sup> Ampliando la atención hacia otros países latinoamericanos, este artículo retoma las grandes líneas de investigación de un trabajo doctoral centrado esencialmente en el Cono Sur. Cf. D. Larrouqué. *Les politiques d'inclusion digitale en Amérique latine: de la rénovation éducative à la recomposition de l'Etat (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay)*. Tesis doctoral. París: Institut d'Études Politiques. Facultad de Ciencias Políticas, 2016, pp. 69-160. Este artículo ha sido traducido de su original en francés por Lianne Guerra Rondón, estudiante de doctorado de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>2</sup> Esta obra ha sido objeto de una edición revisada del caso asiático en 2013. Cf. A. Green. *Education and State Formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA*. Londres: Macmillan, 1990.

<sup>3</sup> S. Steinmo. Néo-institutionnalisme historique. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques*. París: Presses de Sciences Po, 2010, pp. 367-374.

<sup>4</sup> Cf. A. Green, op. cit., pp. 307-316.

<sup>5</sup> Entendemos como sistema educativo “la configuración institucional que rige la organización de la educación escolar en un país, reagrupa el conjunto de establecimientos de enseñanza elemental, primaria y secundaria con *status* diversos (público o privado, laico o confesional, con o sin contrato) y se compone de estructuras administrativas que actúan tanto a nivel local (escuelas rurales y urbanas) como nacional (departamentos ministeriales)” Cf. D. Larrouqué, op. cit., p. 71.

<sup>6</sup> J. Alonso, A. García-Herrero, D. Navia, y J. Ramón Perea. Diferencia en el modelo educativo en América latina y Asia: implicaciones para el patrón de desarrollo futuro. En A. Bárcena y N. Serra (dirs.), *Educación, desarrollo y ciudadanía en América latina: propuestas para el debate*. Santiago de Chile: Cepal, 2011, pp. 297-327; y J.-M. De Ketelel. Les résultats des élèves asiatiques dans les enquêtes internationales. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n.º 68, 2015, pp. 69-80.



mos además cómo los Estados terminaron por reconocer su responsabilidad histórica en la materia y cómo se han abandonado a las lógicas del mercado.

A pesar del aumento sustancial de los recursos concedidos a la educación pública desde mediados de los años dos mil, esta continúa sufriendo las consecuencias de una imagen socialmente desvalorizada incluso entre las clases sociales más desheredadas de las poblaciones latinoamericanas, y por consiguiente, se ve cada vez más retada por el auge de la enseñanza privada. Trataremos de explicar este fenómeno de migración escolar que representa una forma de rechazo sociocultural en contra de una “escuela para todos”, de ahora en adelante entendida como una “escuela para los pobres”.

Por último, si políticas educativas innovadoras pudieron aplicarse para dar una buena imagen de la educación pública (a la imagen de programas de inclusión digital de tipo “One Laptop Per Child”<sup>7</sup>), el principal problema de los sistemas educativos en América Latina reside en su “ingobernabilidad” crónica. Aunque con niveles diferentes, todos los sistemas educativos se han visto afectados por dificultades de gestión ligadas a una tradición patrimonialista tenaz, al día de hoy, parcialmente cuestionada por procesos de racionalización administrativos.

## **DE LA TUTELA RELIGIOSA A LA LÓGICA DEL MERCADO: LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA EDUCATIVA**

En la época colonial, al menos tres órdenes religiosas tenían a su cargo la educación. En función de los conventos y del público destinatario, los métodos de aprendizaje variaban –algunos eran más austeros que otros–, pero todos convergían en dos lógicas complementarias hacia un mismo objetivo: consolidar el poder espiritual y temporal de la Iglesia en las regiones. Controlada por los monjes dominicos y franciscanos, la “enseñanza colonial” se asemejaba a un ejercicio de “amaestramiento de hábitos” destinado a instruir a los retoños de las élites peninsulares y a los criollos en el respeto de la fe católica, de la misma manera que se hacía en el Viejo Continente<sup>8</sup>. Por otra parte, los jesuitas tenían como misión la “evangelización de los espíritus”, hasta el momento de su expulsión en 1767.

Inevitablemente, el proceso de independencia de las colonias modifica la situación educativa. La emancipación solo podía ser garantizada si el pueblo estaba instruido en las leyes de la república, por lo que los nuevos Estados van a trabajar en la secularización escolar a través de la progresiva instrucción pública. Sin embargo, dos visiones se oponen. Una, revolucionaria y liberal, encarnada por Simón Rodríguez, el preceptor cosmopolita de Simón Bolívar<sup>9</sup>; y la otra, reaccionaria y elitista, que encontramos detallada en el *Catecismo patriótico reformado*, del caudillo paraguayo José Gaspar Rodríguez de Francia<sup>10</sup>. Tomando de la primera de estas concepciones la noción de universalidad de la enseñanza, y de la segunda, el respeto al orden y a la jerarquía, el llamado método lancasteriano se desarrolla desde la década de 1820<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, sobre el modelo de la

---

<sup>7</sup> Para ampliar este tema, ver D. Larrouqué, op. cit., pp. 16-29.

<sup>8</sup> J.-C. Ruano-Borbalan y V. Troger. *Histoire du système éducatif*. París: PUF, 2012, p. 44.

<sup>9</sup> J. Ocampo López. Simón Rodríguez, el maestro del libertador. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, n.º 9, 2007, pp. 81-102.

<sup>10</sup> Se trata de un manual escolar en el que este afirma que “el hombre, a pesar de sus buenos sentimientos y de la educación que ha recibido, tiene una propensión natural al despotismo”, citado por N. Areces. De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). En I. Telesca (dir.), *Historia de Paraguay*. Asunción: Santillana, 2011, p. 171.

<sup>11</sup> Es necesario un método de aprendizaje derivado de la filosofía utilitarista y basado en el aprendizaje mutuo, la inculcación de autodisciplina y la racionalización organizacional. Para ampliar este tema, ver C. Newland. La educación elemental en Hispanoamérica: desde las independencias hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales. *The Hispanic American Historical Review*, vol. 71, n.º 2, 1991, pp. 342-343; y D. Upton. Ecoles lancastériennes, citoyenneté républicaine et imagination spatiale en Amérique au début du XIXe siècle. *Histoire de l'éducation*, n.º 102, 2004, pp. 87-108.

Constitución venezolana de 1830<sup>12</sup>, la mayoría de las nuevas repúblicas consagran el derecho a la educación. En Perú, por ejemplo, se crean escuelas normales para formar a los nuevos maestros<sup>13</sup>. Sin embargo, su destino a menudo funesto da cuenta del estado de privación que caracterizaba a las instituciones educativas de la época como por ejemplo en Chile<sup>14</sup> o incluso en Uruguay<sup>15</sup>. En una época de “barbarización del estilo político”<sup>16</sup>, las cuestiones educativas quedaban relegadas a un segundo plano dentro de las prioridades gubernamentales hasta al menos 1870, decenio durante el cual se manifiestan las primicias de una voluntad de construcción nacional gracias a la educación<sup>17</sup>.

Bajo la dirección de Sarmiento en Argentina<sup>18</sup> y de Varela en Uruguay<sup>19</sup>, el Río de la Plata y más allá, el Cono Sur, constituyeron la cuna del Estado docente, el cual reafirma su “poder de infraestructura” –o su capacidad para aplicar las decisiones políticas– a través de la organización, la difusión y el control de la instrucción pública<sup>20</sup>. Aunque las inscripciones escolares aumentaron considerablemente a partir de 1900, los primeros resultados de las políticas públicas voluntaristas se comienzan a observar apenas un cuarto de siglo más tarde: en 1925 solo uno de dos latinoamericanos (44,5 %) estaba alfabetizado<sup>21</sup>. Nutrido de preceptos positivistas e incluso raciales, este proceso de nacionalización del sistema educativo tiene a menudo como corolario, a semejanza de los casos boliviano y ecuatoriano, la denegación y el envilecimiento de la diversidad multicultural<sup>22</sup>. Este esfuerzo de centralización tampoco fue homogéneo en la región; tal es el caso de Brasil, donde los estados de la federación conservaron el control de la gestión y financiación de los establecimientos escolares hasta los años cuarenta<sup>23</sup>. Por lo demás, con la excepción de Perú, donde la enseñanza religiosa permanece por largo tiempo, y Colombia, que prefiere conservar a beneficio exclusivo de la Iglesia la responsabilidad de la instrucción pública<sup>24</sup>, la gran mayoría de

---

<sup>12</sup> Artículo 161. Cf. B. Vázquez de Ferrer. Ciudadanía e instrucción pública para el Estado Nación en Venezuela, 1811-1920. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 12, 2009, p. 231.

<sup>13</sup> E. Robles Ortiz. Las primeras escuelas normales en el Perú. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 6, 2004, pp. 57-86.

<sup>14</sup> E. Ramírez Bizama. Niños populares y escuela popular: un estudio sobre las dificultades del proceso de escolarización en Chile (1840-1860). *Polis* [en línea]. 2014, n.º 37 [citado en 2016-11-21]. Disponible en Internet: <https://polis.revues.org/9760>

<sup>15</sup> Según el informe Palomeque de 1855, “los profesores no están pagados, los alumnos no tienen cuadernos y los establecimientos carecen de todo lo que podría ser útil a un aprendizaje que a día de hoy sigue siendo ilusorio”. Citado por D. Ifrán. *De Varela al Plan Ceibal: genealogía, reflexiones y vivencias de la enseñanza pública uruguaya*. Montevideo: Píscolibros, 2012, p. 45.

<sup>16</sup> T. Halperin Donghi. *Révolutions et guerre. Formation d’une élite dirigeante dans l’Argentine créole*. París: Editions de l’EHESS, 2014 [1972], p. 391.

<sup>17</sup> A. Donoso Romo. La nación como protagonista de la educación en América latina (1870-1930). *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 14, 2009, pp. 239-266.

<sup>18</sup> S. Villavicencio. *Sarmiento y la Nación cívica. Ciudadanía y filosofías de la Nación en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 109-142.

<sup>19</sup> J. Bralich. José Pedro Varela y la gestión de la escuela uruguaya. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 13, n.º 17, 2011, pp. 43-70.

<sup>20</sup> H. Soifer. The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education. *Latin American Research Review*, vol. 44, n.º 2, 2009, pp. 158-180.

<sup>21</sup> Sin duda, de un país a otro las diferencias son considerables, variando de un 15 % en Guatemala a un 73 % en Argentina. Cf. C. Newland. The Estado Docente and Its Expansion. Spanish American Elementary Education, 1900-1950. *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, n.º 2, 1994, p. 452.

<sup>22</sup> F. Martínez. “Régénérez la race”. *Politique éducative en Bolivie (1898-1920)*. París: Editions de l’IHEAL, 2010, pp. 129-251; y E. Sinnardet. Nación y educación en el Ecuador de los años treinta y cuarenta. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 9, 2000, pp. 110-125.

<sup>23</sup> A. Akkari. Inégalités éducatives structurelles au Brésil. Entre Etat, privatisation et décentralisation. *Revista Diálogo Educacional*, vol. 3, n.º 2, 2001, pp. 1-21; y G. Ossenbach. La educación. En E. Ayala Mora (dir.), *Historia General de América latina. Volumen VII. Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*. París: Unesco, Trota, 2008, pp. 432-433.

<sup>24</sup> D. L. Torres Cruz. El papel de la escuela en la construcción de la nacionalidad en Colombia. Una aproximación a la escuela elemental, 1900-1930. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 13, 2009, pp. 213-240.

países adopta el laicismo en la escuela. Solo el México posrevolucionario emprende una campaña radical de laicización<sup>25</sup>.

Sacudidos por la brusca caída de los mercados financieros de 1929, la actividad agroexportadora que hasta el momento había permitido financiar el despliegue de las primeras políticas de escolarización masiva, se desmorona. Por efecto dominó, el Estado liberal se tambalea y, con él, la concepción positivista de la enseñanza, dominante hasta el momento. Similar a la reforma educativa impulsada en Paraguay en 1924<sup>26</sup>, nuevas modalidades pedagógicas ven la luz entonces, centradas en los principios de “la nueva educación” y sobre la base de los preceptos constructivistas. En la misma época, la región redescubre sus raíces indígenas. Tal como lo ilustran las teorías y proposiciones de José Vasconcelos en México<sup>27</sup>, se toman medidas inéditas para favorecer el aprendizaje bilingüe y reforzar la educación popular en el medio rural. A partir de los años cuarenta, como repercusión de esta dinámica, emerge en Bolivia<sup>28</sup> y más adelante en Uruguay<sup>29</sup> un dualismo educativo fundado en principios según los cuales la escuela republicana no puede cumplir su rol si no se adapta al contexto ambiental y socioeconómico –de ahí la disparidad programática o pedagógica entre las escuelas urbanas y rurales–. No obstante, las principales transformaciones educativas no aparecerán hasta después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. Con la aceleración de la urbanización y la diversificación de las estructuras económicas bajo el auspicio de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la atención de los gobiernos se dirige más hacia la enseñanza secundaria y tecnológica que hacia la primaria. En este mismo periodo, siguiendo a la Argentina peronista<sup>30</sup>, los Estados consolidan sus sistemas educativos a través de la creación (o la reforma) de ministerios centralizados<sup>31</sup>.

A partir de 1970, el vaivén autoritario de varios países de la región marca el fin del “optimismo pedagógico”, una concepción idealista de la institución escolar que veía en la escuela una herramienta de cambio social y en la que uno de sus heraldos fue el brasileño Paolo Freire<sup>32</sup>. En definitiva, los militares inician el desmantelamiento de la educación pública. Más allá de la refundación reaccionaria de los programas<sup>33</sup>, los sistemas educativos de la región sufrieron represión política<sup>34</sup> y recorte presupuestario<sup>35</sup>. La acción educativa de las juntas ha sido en todas partes perjudicial, con la

---

<sup>25</sup> La puesta en práctica de varias resoluciones ferozmente anticlericales –y arraigadas constitucionalmente desde 1917– conducirá a la revuelta sangrienta de Cristeros. Cf. G. Ossenbach, op. cit., pp. 437-439; y A. Rouquié. *Le Mexique, un Etat nord-américain*. París: Fayard, 2013, pp. 126-132.

<sup>26</sup> R. Cardozo. Lo que se ha hecho por la educación popular y lo que se debe hacerse aún [1926]. *Revista Paraguaya de Sociología*, n.º 129-130, 2007, pp. 221-226.

<sup>27</sup> J. Ocampo López. José Vasconcelos y la educación mexicana. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 7, 2005, pp. 137-157.

<sup>28</sup> J. M. Villafuerte Bittencourt. La influencia social de la división histórica de lo rural y de lo urbano en la organización de la educación boliviana. *Revista História da Educação*, vol. 15, n.º 35, 2011, pp. 32-49.

<sup>29</sup> D. Larrouqué. *Le plan Ceibal en Uruguay. Un exemple de bonne gouvernance?* París: L'Harmattan, 2012, pp. 176-177.

<sup>30</sup> A. Cammarota. El Ministerio de Educación durante el peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955). *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 15, 2010, pp. 63-93.

<sup>31</sup> A título de comparación, el Departamento de Educación de Estados Unidos vino a ser creado en 1979 por Jimmy Carter. Cf. C. Cochran y E. Malone. *Public Policy. Perspectives and Choices*. Boulder: Lynne Rienner, 2014, pp. 183-184.

<sup>32</sup> J. Ocampo López. Paolo Freire y la pedagogía del oprimido. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 10, 2008, pp. 57-72.

<sup>33</sup> Para el caso argentino, revisar la siguiente obra colectiva: C. Kaufmann (dir.), *Dictadura y educación. Vol. 3. Los textos escolares en la historia argentina reciente*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006.

<sup>34</sup> Revisar el número 4 (dossier) de los *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación* (junio de 2015), titulado «Educación y dictaduras en el Cono Sur».

<sup>35</sup> Por ejemplo, la parte del PIB destinado a la educación uruguaya pasó de 4,1 % a 1,4 % entre 1968 y 1984. Cf. C. Ramos Larraburu. *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública: la Reforma de la Administración Central en el Uruguay (1990-1995)*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2004, p. 322.

excepción de la dictadura blanda peruana que continúa las campañas de alfabetización, reforzando así el proceso de “cholificación”<sup>36</sup>. No obstante, la renovación democrática no aportó mejoras sustanciales a esta situación. De hecho, después del “decenio perdido” de los años ochenta, los Estados latinoamericanos son forzados por sus acreedores internacionales a sanear sus finanzas, a suprimir las trabas al comercio exterior y a restablecer sus prioridades socioeconómicas.

Siguiendo el ejemplo de Chile<sup>37</sup> y las inyecciones del Banco Mundial que, desde México<sup>38</sup> hasta Argentina<sup>39</sup> pasando por Colombia<sup>40</sup>, modelan las políticas sectoriales, los sistemas educativos son reestructurados en profundidad según dos lógicas principales: la liberalización de la enseñanza y la descentralización administrativa y financiera. A modo de ilustración, en México la ley general de la educación aprobada en 1993 derriba los obstáculos jurídicos en materia de creación de establecimientos escolares, con lo que supone la proliferación de estructuras educativas privadas en las que la calidad de la enseñanza no es una garantía<sup>41</sup>. Por otro lado, si el ejemplo más emblemático de descentralización administrativa ligada a la desresponsabilización financiera del Estado sigue siendo la Argentina de Menem<sup>42</sup>, numerosos países se plegaron a esta forma de gestión que consiste en depositar “la carga educativa” en las jurisdicciones provinciales o municipales<sup>43</sup>. Así, salvo contadas excepciones, como Uruguay donde se inició una reforma heterodoxa<sup>44</sup>, la gran mayoría de países latinoamericanos adoptaron el “pragmatismo neoliberal”<sup>45</sup>, suscitando la oposición virulenta de sindicatos y estudiantes, desde Michoacán hasta el Cono Sur<sup>46</sup>.

En resumen y retomando la reflexión de Juan Carlos Tedesco<sup>47</sup>, hasta 1950 el objetivo de la escuela pública era formar ciudadanos nacionales, sabios y responsables. Luego, a partir de la instauración del modelo ISI, la escuela tuvo como función ser proveedora de recursos humanos. Finalmente, con

---

<sup>36</sup> A partir de los años cincuenta, la «cholificación» designa la incorporación creciente de poblaciones mestizas y paisanas (cholos) a la comunidad nacional. Cf. C. Contreras y M. Cueto. *Historia del Perú contemporáneo desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Lima: IEP, 2010, p. 318.

<sup>37</sup> J. Pinkney Pastrana. Legacy against Possibility: Twenty-Five Years of Neoliberal Policy in Chile. En D. Hill y E. Roskam (dirs.), *The Developing World and State Education. Neoliberal Depredation and Egalitarian Alternatives*. Nueva York: Routledge, 2009, pp. 90-108; y N. Slachevsky Aguilera. Una revolución neoliberal: la política educacional en Chile desde la dictadura militar. *Educação e Pesquisa*, vol. 41, 2015, pp. 1473-1486.

<sup>38</sup> G. Delgado-Ramos y J. Saxe-Fernández. World Bank and the Privatization of Public Education: A Mexican Perspective. En D. Hill y E. Roskam (dirs.), op. cit., pp. 34-52.

<sup>39</sup> M. Echenique. *La propuesta neoliberal. Argentina (1980-2000)*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2003, pp. 39-40.

<sup>40</sup> P. Vanegas. The Northern Influence and Colombian Education Reform of the 1990s. En G. Fischman, S. Gvirtz y S. Ball (dirs.), *Crisis & Hope. The Educational Hopscoth of Latin America*. Nueva York: Routledge, Falmer, 2003, pp. 229-252.

<sup>41</sup> H. Aboites. El derecho a la educación en México: del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 17, n.º 53, 2012, pp. 371-374.

<sup>42</sup> D. Filmus. La descentralización educativa en el centro del debate. En A. Isuani y D. Filmus (dirs.), *La Argentina que viene: análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1998, pp. 53-88.

<sup>43</sup> J. Gorostiaga Derqui. Neoliberalism and Educational Decentralization Policies. The Experience of the 1990s. En G. Fischman, S. Gvirtz y S. Ball (dirs.), op. cit., pp. 115-138; y J. C. Navarro. Education Reform as Reform of the State: Latin America since 1990. En E. Lora (dir.), *The State of State Reform in Latin America*. Washington: BID, Stanford University Press, 2007, pp. 387-421.

<sup>44</sup> J. Lanzaro. La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. En R. Franco y J. Lanzaro (dirs.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006, pp. 247-286; y J. Pribble. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2013, pp. 106-116.

<sup>45</sup> I. Castro. El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, n.º 3, 1997, pp. 189-205.

<sup>46</sup> J. Gindin. Argentina. Growth, Height, and Crisis of Teachers' Opposition to neoliberal Reforms 1991-2001. En D. Hill y E. Roskam (dirs.), op. cit., pp. 53-70; M. Rifo. Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile. *Polis* [en línea]. 2013, n.º 36 [citado en 2016-11-21]. Disponible en Internet: <https://polis.revues.org/9469>; y S. Street. Teachers' work revisited. Mexican teachers' struggle for democracy and the anti-neoliberal alternative. En G. Fischman, S. Gvirtz y S. Ball (dirs.), op. cit., pp. 179-198.

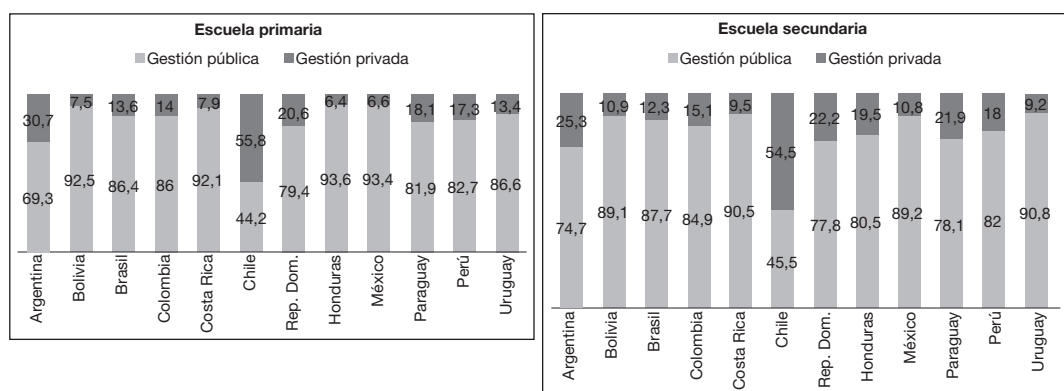
<sup>47</sup> J. C. Tedesco. *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 23-107.

el Consenso de Washington, los estudiantes se convierten en clientes de las instituciones educativas. En este contexto, la educación pública habría perdido, de una vez, su función cultural, su ambición democrática, su interés económico y, en definitiva, su utilidad política y social. En las postrimerías del siglo xx, la escuela pública se muestra en peligro de desaparición.

## DE LA ESCUELA PARA TODOS A LAS ESCUELAS DE LOS POBRES: ¿HACIA EL FIN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA?

Además de haber exacerbado la precarización docente<sup>48</sup>, la introducción de las lógicas neoliberales en el sistema educativo ha tenido como efecto la multiplicación de la oferta y, por tanto, de las estructuras de enseñanza. En 2008, Lima contaba con 3.350 escuelas con gestión privada contra poco menos de 950 establecimientos públicos<sup>49</sup>, lo que demuestra además que la privatización de la educación concierne principalmente a las capitales y de manera marginal, al mundo rural<sup>50</sup>. Concretamente, la concurrencia de instituciones públicas con instituciones privadas se traduce en un fenómeno de “migración escolar” del alumnado de las primeras a las segundas. En Lima, este fenómeno está tan exacerbado que se estima que hacia 2020<sup>51</sup>, uno de cada cuatro estudiantes estará matriculado en escuelas privadas. A escala regional, de acuerdo con los datos recabados por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal), patrocinado por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la Unesco (IPPE-Unesco) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), más del 15 % de estudiantes de la escuela primaria y cerca del 20 % de sus camaradas de secundaria estaban inscritos en instituciones privadas en 2010.

**Gráfico 1.**  
**Proporción de estudiantes escolarizados en la enseñanza privada en 2010**  
**en doce países de la región (en porcentaje)**



Fuente: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal). “Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina”. Dato Destacado, n.º 23, 2013, pp. 3-4.

<sup>48</sup> Para un balance general, ver L. Falus y M. Goldberg. Perfil de los docentes en América Latina. *Cuadernos del Siteal*, n.º 9, 2011, pp. 31 sqq.

<sup>49</sup> J. Anson. Volver a pensar la educación pública. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 3, 2011, p. 60.

<sup>50</sup> A. Pereyra. La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. la educación privada. *Boletín del Siteal*, n.º 8, 2006, pp. 4 sqq.

<sup>51</sup> R. Cuenca. La escuela pública en Lima Metropolitana ¿Una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 5, 2013, p. 73.

A pesar de una innegable tendencia a la polarización, la escuela pública latinoamericana está lejos de estar moribunda. Más aún cuando se conoce que la parte del producto interno bruto (PIB) destinada a la educación ha aumentado sustancialmente desde finales de 1990. Aun excluyendo los datos del sistema educativo cubano –el cual resistió al derrumbe del campo socialista<sup>52</sup> y que eleva las estadísticas regionales–, la inversión pública en educación ha aumentado, en promedio, más de un punto entre 2000 y 2010, lo que representa una diferencia sustancial en términos presupuestarios.

**Tabla 1. Parte del PIB (en porcentaje) invertida en educación entre 1990 y 2013**

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	1,1	-	-	3,7	4	4,6	4	3,2	3,7	4,3	4,9	4,6	5	5,1	5,3
Bolivia	-	-	4,8	4,7	5,5	5,5	6,2	-	6,3	7	8,1	7,6	6,9	6,4	6,3
Brasil	-	-	-	-	4,7	3,9	3,7	4	4,9	5,3	5,5	5,6	5,7	5,9	-
Chile	2,4	-	2,6	2,9	3,4	3,7	4	3,5	3	3,8	4,2	4,2	4,1	4,6	4,6
Colombia	-	-	-	-	3,9	3,5	4,3	4,1	3,9	3,9	4,7	4,8	4,5	4,4	4,9
Costa Rica	-	-	-	3,8	-	4,4	5,1	4,9	4,7	5	6,3	6,8	6,6	6,9	6,9
Cuba	-	-	5,6	-	6,2	7,7	9,6	10,3	9,1	14,1	13,1	12,8	-	-	-
Ecuador	-	-	-	-	2,2	1,2	-	-	-	-	-	4,1	4,3	4,2	-
Guatemala	-	-	1,4	1,6	-	-	-	-	3	3,2	-	2,8	2,9	3	2,8
Honduras	-	-	3,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,9
Jamaica	4,8	3,3	4,5	4,2	-	5	5,4	3,9	-	6,2	6,2	6,4	6,3	6,1	6,3
México	2,3	3	3,7	-	3,5	4,1	4,6	4,8	4,7	4,9	5,2	5,2	5,2	-	-
Nicaragua	-	3	-	-	2,2	3	2,4	-	-	-	-	4,5	-	-	-
Panamá	-	-	4,2	4,3	-	5	4,4	3,8	-	3,5	-	-	3,3	-	-
Paraguay	1,1	-	-	-	4,3	4,6	3,9	3,4	-	-	-	3,8	5	5	-
Perú	-	-	-	3,2	3,3	3,3	2,8	3	2,7	2,8	3,1	2,8	2,7	2,9	3,3
Rep. Dom.	-	-	0,9	1,2	-	1,9	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Salvador	-	-	-	-	2,3	2,5	2,9	-	3	3,7	4	3,5	3,4	-	-
Uruguay	-	2,4	2,3	2,9	2,2	2,4	2,2	2,5	2,9	-	-	-	4,4	-	-
Venezuela	2,5	4,5	5,2	-	-	-	-	-	3,7	-	6,9	-	-	-	-
Media general*	-	-	3,5	-	3,6	3,9	4,2	4,3	4,2	5,2	6	5,3	4,7	-	-
Media- Cuba*	-	-	3,3	-	3,4	3,7	3,9	3,7	3,9	4,5	5,4	4,8	4,7	-	-

\* Calculado cuando al menos la mayoría de datos (o sea once) estaban disponibles.

Fuente: Base de datos Cepalstat (Disponible en Internet: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)).

No obstante, la imagen de la escuela pública sigue siendo socialmente desvalorizada. A pesar de las mejoras estadísticas reales (véase el caso panameño<sup>53</sup>), la escuela continúa teniendo una mala reputación. Es el caso de la educación pública peruana, que se describe no solo como arcaica<sup>54</sup>, sino además como “mediocre y corrupta”<sup>55</sup>, siendo incluso menospreciada por las clases populares que prefieren escolarizar a sus hijos en establecimientos privados<sup>56</sup>. Sin embargo, esto no prueba

<sup>52</sup> Para ampliar esta información, ver P. Bayart, R. Herrera y É. Mulot. Le système éducatif cubain depuis la crise des années 1990. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n.º 48, 2008, pp. 153-160.

<sup>53</sup> M. J. Freire Seoane, M. Núñez Flores y M. Teijeiro Álvarez. La educación en Panamá. Estado de la cuestión. *Perfiles Educativos*, vol. 34, n.º 138, 2012, pp. 75-91.

<sup>54</sup> A. Rojas Huerta. Retos a la educación peruana en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 14, n.º 1, 2016, pp. 101-115.

<sup>55</sup> P. Oliart. Mediocridad y corrupción: los enemigos de la educación pública. En L. Pásara (dir.), *Perú antes los desafíos del siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2011, pp. 295-325.

<sup>56</sup> Como lo ha demostrado la introducción de *vouchers* en Chile, las lógicas de segregación y distinción social justifican con frecuencia estas decisiones. Cf. G. Elacqua. The Impact of School Choice and Public Policy on Segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, n.º 32, 2012, pp. 444-445; y P. Sanz. El tránsito de la escuela pública a la escuela privada en el sector emergente de Lima Metropolitana: ¿buscando mejor calidad? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 7, 2015, pp. 95-125.

que la calidad de la enseñanza privada sea mejor que la del sector público, al ser raramente objeto de regulación y de control por las autoridades (a diferencia de lo que tempranamente inició el Estado argentino<sup>57</sup>). Así lo indican los resultados de las encuestas PISA, pues la educación latinoamericana continúa por debajo de los resultados internacionales y los países de la región continúan ocupando los puestos más bajos en los *rankings*<sup>58</sup>. No obstante las críticas de las que son objeto y las consideraciones políticas que las orientan<sup>59</sup>, las evaluaciones llevadas a cabo por la OCDE tienen como mérito integrar en sus muestreos tanto establecimientos públicos como privados. Los datos recabados constatan mejores resultados en el sector privado. Pero dicho salto cualitativo sería resultado del contexto socioeconómico familiar y no de la gestión institucional<sup>60</sup>. En resumen, a pesar de los ataques dirigidos al autor<sup>61</sup>, los análisis bourdieusianos conservan su pertinencia en América Latina.

Fragilizada económicamente y desacreditada políticamente por más de un decenio de políticas neoliberales, la educación pública latinoamericana continúa apareciendo como una “institución pobre para los pobres”<sup>62</sup>. Esta escasa legitimidad social se traduce en una desafección creciente por la profesión docente, en la que la carrera no ha sido elegida por vocación (Perú)<sup>63</sup> y para la cual la formación –cuando no ha sido confiada a “universidades garaje” (Paraguay)<sup>64</sup>– apenas ha sido actualizada (Uruguay)<sup>65</sup>. Ello no quita que, en los últimos años, en República Dominicana, Chile, El Salvador y Colombia se consintieran esfuerzos para revalorizar, mediante certificación, una selección a la entrada en un sistema hasta ahora considerado de mala calidad y politizado<sup>66</sup>. Mas allá del aumento significativo de presupuesto, esas medidas van dirigidas a la rehabilitación de la educación pública y a la revalorización social de los docentes que la mantienen viva. Sin embargo, como lo sugerían las dificultades encontradas por los gobiernos de izquierda para mejorar la igualdad de oportunidades y renunciar a la herencia neoliberal<sup>67</sup>, el principal problema de las instituciones educativas latinoamericanas tiene que ver menos con la crisis de confianza que los aqueja que con su ingobernabilidad crónica.

---

<sup>57</sup> G. Gamallo. La ‘publicación’ de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 9, n.º 1, 2015, pp. 43-74.

<sup>58</sup> Ver principalmente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). *Principaux résultats de l'enquête PISA 2012. Ce que les élèves de 15 ans savent et ce qu'ils peuvent faire avec ce qu'ils savent*. París: OCDE, 2013, p. 5.

<sup>59</sup> G. Felouzis y S. Charmillot. Les enquêtes PISA. París: PUF, 2012, pp. 13-46; y J.-Y. Rochex. PISA et les enquêtes internationales. *Enjeux scientifiques, enjeux politiques. Revue française de pédagogie*, n.º 164, 2008, pp. 81-85.

<sup>60</sup> G. Carrasco Gutiérrez. *Influencia del capital cultural, capital económico y capital social basado en la familia sobre el rendimiento de los estudiantes: un análisis comparativo*. Lima: CIES, 2008; y A. Miranda. Asociación entre el tipo de gestión escolar y el rendimiento de los estudiantes en zonas urbanas. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 7, 2015, pp. 153-178.

<sup>61</sup> I. Fariás. Adieu à Bourdieu? Asimetrías, límites y paradojas en la noción de habitus. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 54, 2010, pp. 11-34; y N. Trajtenberg. ¿Qué hay de malo con la sociología de Pierre Bourdieu? En F. Pucci (dir.), *El Uruguay desde la sociología*. 8.ª ed. Montevideo: Universidad de la República, 2010, pp. 373-388.

<sup>62</sup> P. Oliart, op. cit., pp. 312-318.

<sup>63</sup> J. Chuquilin-Cubas. Ser profesor de educación secundaria en el Perú: última opción, un paso transitorio y una oportunidad de empleo. *Educación*, vol. 38, n.º 4, 2014, pp. 63-87.

<sup>64</sup> R. Garay Arguëllo. Autonomía, autarquía y corrupción universitaria en Paraguay. En G. Dalla-Corte Caballero (dir.), *Estado, nación e historia en el bicentenario de la independencia del Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora, 2012, pp. 283-299.

<sup>65</sup> A. Marrero. La formación docente uruguaya: un problema que no se resuelve con un cambio de nombre institucional. En A. Riella (dir.), *El Uruguay desde la sociología*. 9.ª ed. Montevideo: Universidad de la República, 2011, pp. 273-288.

<sup>66</sup> S. de los Santos y C. Abréu Van Grieken. La certificación docente: otro eslabón para una carrera docente renovada. *Ciencia y Sociedad*, vol. 38, n.º 3, 2013, pp. 443-461.

<sup>67</sup> S. Peters. ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, n.º 239, 2012, pp. 102-121. Para el caso ecuatoriano, ver: E. Isch López. Las actuales propuestas y desafíos en educación: el caso ecuatoriano. *Educação e Sociedade*, vol. 32, n.º 115, 2011, pp. 373-391.

## ESTRUCTURA Y GESTIÓN INSTITUCIONALES: ENTRE PATRIMONIALISMO Y RACIONALISMO

De acuerdo con Bernardo Kliksberg, los sistemas educativos latinoamericanos encarnaron, a mediados de los años noventa, las estructuras de gestión obsoletas, particularmente rígidas y por tanto poco propicias al cambio<sup>68</sup>. Dos décadas más tarde, la constatación no ha cambiado: la maquinaria burocrática sigue enferma del patrimonialismo. Sin embargo, la introducción de dispositivos o mecanismos de racionalización político-administrativa permite vislumbrar una capacidad aún mayor de las instituciones educativas para llevar a cabo reformas significativas.

El principal problema de los Ministerios de Educación no reside en la falta de honradez de sus funcionarios, sino en el modo de funcionamiento intrínseco. De manera general, estos se doblegan ante el propio peso de su estructura institucional. Se trata de organizaciones macrocéfalas. Por ejemplo, en Paraguay, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) representa por sí solo más de un tercio de los empleados públicos del país (35%)<sup>69</sup>. Concretamente, el personal administrativo se eleva a más de 5.000 personas, repartidas en no menos de cien departamentos y subdirecciones diferentes, que ocupan en Asunción unos cuarenta sitios diferentes. En adición, la oficina del ministro cambió en 2012 unas tres veces. Esta inestabilidad geográfico-institucional tiene como resultado la imposibilidad de llevar a cabo proyectos educativos a largo plazo.

Por otro lado, el Ministerio de Educación peruano (Minedu) se estructura de un modo casi similar al paraguayo, pues se compone de aproximadamente ochenta direcciones y oficinas diferentes<sup>70</sup>. Característico de instituciones burocráticas<sup>71</sup>, la ausencia de sinergias entre sus diferentes departamentos administrativos ocasiona distorsiones que perjudican considerablemente la puesta en marcha y la coherencia de las políticas públicas<sup>72</sup>. Este fenómeno se ha apodado como “insularidad institucional”, entendida como la tendencia de cada departamento de una organización pública a funcionar de manera autosuficiente e incluso antagónica<sup>73</sup>. Como demuestran politólogos chilenos en su análisis de los constreñimientos de las reformas educativas, este fenómeno es susceptible de ser reforzado por una forma de “agencialismo compulsivo” que se entiende como la práctica político-administrativa con tendencia a crear nuevas entidades públicas o parapúblicas (superintendencia, dirección, agencia, etc.) para solucionar los problemas cuando en realidad vendrían a sumarse, a menudo de manera parasitaria, a la armazón institucional existente<sup>74</sup>.

En muchos de los países de América Latina, esta hipertrofia institucional es signo de una captura de la administración por el poder político. Basado en las redes de interdependencia y caracterizado por su informalidad, las lógicas patrimoniales sustituyeron el ideal meritocrático weberiano del proceso de selección de los agentes públicos. Todo ello reposa en un clientelismo político irreductible que crea “el cargo para la persona y no la persona para el cargo”<sup>75</sup>. Esta selección viciada tiende a

---

<sup>68</sup> B. Kliksberg. Dilemmas and Solutions in the Implementation of Social Policies in Latin America. En S. Nagel (dir.), *Latin American Development and Public Policy*. Nueva York: St. Martin's Press, 1994, p. 83.

<sup>69</sup> Todas las cifras fueron extraídas de O. Pineda. *Breve historia de la educación en el Paraguay*. Asunción: Servilibro, 2012, pp. 98-105.

<sup>70</sup> Organigrama del Ministerio de Educación de Perú que surgió del Decreto Supremo n.º 006 del 31 de marzo de 2012 [en línea] [consultado en 2016-11-21]. Disponible en Internet: [www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/organigrama2012a\\_20121025.pdf](http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/organigrama2012a_20121025.pdf)

<sup>71</sup> P. Hassenteufel. *Sociologie politique: l'action publique*. París: Armand Colin, pp. 84-87.

<sup>72</sup> M. Balarín. *Radical discontinuity. A study of the role of education in the Peruvian state and of the institutions and cultures of policy making in education*. Tesis doctoral. Bath: University of Bath. Facultad de Filosofía, 2005.

<sup>73</sup> M. Waissbluth. La insularidad en la gestión pública latinoamericana. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, n.º 27, 2003, pp. 75-88.

<sup>74</sup> A. Cessia et al., Las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, n.º 47, 2010, p. 31.

<sup>75</sup> E. Iturbe de Blanco. Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países



establecer rentas institucionales a las que los beneficiarios no están dispuestos a renunciar<sup>76</sup>, ello *in fine* mantiene la vileza del sistema político-administrativo. En Uruguay, la Administración Nacional de la Educación Pública (Anep) fue creada al finalizar la dictadura para luchar contra estas derivas. Controlada por los propios docentes, esta institución parapública se define como autónoma<sup>77</sup>. Sin embargo, porque haya adoptado un funcionamiento más democrático y menos jerárquico que el resto de ministerios centralizados no escapa a las leyes de la inercia administrativa. De hecho, a través de sus múltiples instancias de consulta, la Anep se asimila a una “constelación de actores veto”<sup>78</sup>. Toda posibilidad de reforma educativa se muestra con trabas para su realización<sup>79</sup>. Esta parálisis recuerda que los sindicatos de docentes permanecen como protagonistas clave de los sistemas educativos en América Latina. Similar al caso mexicano, su importancia numérica –así como su influencia política– es capaz de modificar, presionar e incluso anular la aplicación de reformas sectoriales<sup>80</sup>.

Estos problemas de gestión se agravaron por las políticas de descentralización de los años noventa. En efecto, con frecuencia ejecutados de manera precipitada y sin aumento sustancial de los recursos destinados a las autoridades beneficiarias (regiones o municipalidades), esos procesos han desembocado en un caos normativo, jurídico y financiero inextricable. La multiplicación de instituciones redundantes ha acentuado la ineficiencia administrativa y ha reforzado la ineficiencia presupuestaria. *In fine*, como en el caso peruano, las lógicas verticales y centralistas anteriores se han visto fortalecidas<sup>81</sup>.

En los países federales como Argentina, México o Brasil que cuentan tanto con Ministerios de Educación como con entidades jurisdiccionales federales (estados o provincias), la coordinación de políticas educativas representa un desafío importante. En el caso argentino, por ejemplo, la ley federal de educación (LFE) de 1993 ha contribuido a multiplicar los problemas de gestión y a promover las prácticas patrimonialistas<sup>82</sup>. Sensible en otros sectores de la intervención pública, este malestar institucional derivado de la fragmentación del sistema educativo argentino es revelador de una situación problemática que Oscar Oszlak atribuye a la *transmutación del Estado*<sup>83</sup>. Según él, el neoliberalismo no ha desembocado en una minimización del Estado, pero sí en una reproducción en serie, y a pequeña escala, de su estructura administrativa tradicional. Además, lejos de haber sido erradicados, los desengaños del centralismo, el adormecimiento burocrático y la cultura clientelista se han confirmado, encarnándose no solo en un aparato monolítico central, sino también en tantos subsistemas administrativos como provincias hay. Durante los años noventa, el Estado federal argentino perdió más de 750.000 funcionarios, de quienes casi el 40% fue a ocupar las filas de las

---

de la región. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, n.º 25, 2003, p. 9.

<sup>76</sup> P. Bezes y P. Le Lidec. *Ordre institutionnel et genèse des réformes*. En J. Lagroye y M. Offerlé (dirs.), *Sociologie de l'institution*. París: Belin, 2010, p. 69.

<sup>77</sup> D. Larrouqué. *Le plan Ceibal en Uruguay. Un exemple de bonne gouvernance?*, op. cit., pp. 76-78.

<sup>78</sup> G. Tsebelis. *Veto players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002, pp. 17-18.

<sup>79</sup> N. Bentancur y M. E. Mancebo. La educación en la encrucijada: escrutinio político y gobierno de la enseñanza. En G. Caetano (dir.), *Políticas en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*. Montevideo: Estuario Editora, 2011, pp. 124-130.

<sup>80</sup> L. Echenique Vázquez y A. Muñoz Armenta. Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical. *Espacio Público*, vol. 16, n.º 36, 2013, pp. 77-92.

<sup>81</sup> A. Manrique Linares. Descentralización y políticas públicas en el sector Educación. En H. Pease García y L. Villafranca (dirs.), *Aula Magna 2008. Reforma del Estado, el papel de las políticas públicas*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2009, pp. 169-177; y C. del Mastro. Diagnóstico y perspectivas: Proyecto Educativo Nacional y proyectos regionales y locales. En H. Pease García y L. Villafranca (dirs.), op. cit., pp. 161-168.

<sup>82</sup> Sobre este tema, la obra dirigida por Axel Rivas describe con gran precisión las diversas formas de gobernanza educativa que han sido adoptadas por las provincias argentinas durante los años noventa. Cf. A. Rivas (dir.), *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias*. Buenos Aires: Granica, 2004, pp. 85-123 y capítulo v.

<sup>83</sup> O. Oszlak. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, vol. 42, n.º 168, 2003, pp. 534-536.

administraciones regionales<sup>84</sup>. Actualmente, las provincias<sup>85</sup> consagran como promedio un 85 % de su presupuesto a los salarios y otros cargos de funcionamiento. En consecuencia, su capacidad de inversión financiera en políticas públicas se ve considerablemente gravada. Ello queda demostrado en el sector de la educación, que representa casi la mitad del personal (45 %) para un tercio del presupuesto total (32 %)<sup>86</sup>.

En Argentina, la recuperación del control del sistema educativo tuvo lugar a partir de 2004, con el ascenso al poder de Néstor Kirchner. Ratificada un año más tarde, la ley de educación nacional (LEN) no puso en entredicho la provincialización de la educación. Esta procuró, sin embargo, darle a la política educativa una idea de coherencia y unidad por mediación del Consejo Federal de Educación (CFE), instancia nacional que reúne al conjunto de ministros provinciales y en la que se determinan las políticas públicas del sector. La capacidad del ejecutivo para regir la educación de ahora en adelante es más grande que en el pasado. Lo mismo sucede en Uruguay donde, seguido a la aprobación de la ley general de educación en 2008, se creó un órgano de coordinación presidido por el ministro.

Por otro lado, si la selección por meritocracia de los docentes continúa sin ser reglada, la exigencia de una evaluación tiende a imponerse. A modo de ejemplo, Perú lanzó una reforma a través de un proyecto de carrera pública magisterial (CPM) propuesto por Alan García, y luego retomado por su sucesor Ollanta Humala bajo el título de ley de reforma magisterial<sup>87</sup>. Finalmente, como lo ilustra la creación en Paraguay del Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), los mecanismos innovadores de control de las instituciones educativas continúan en gestación<sup>88</sup>. En resumen, la situación institucional de la educación latinoamericana tendería a mejorar.

## MÁS ALLÁ DE LAS HERENCIAS

¿Está condenada a decaer, minada por el legado neoliberal, desvalorizada socialmente y difícilmente gobernable en el plano logístico, la educación pública latinoamericana?

Bajo la influencia del neoinstitucionalismo histórico, nuestra reflexión podría parecer pesimista. Es posible afirmar que el peso de las decisiones, adaptaciones o evoluciones pasadas en materia de acción pública entorpece la gestión de las políticas contemporáneas, tanto así que la capacidad de reforma se ve limitada. En este caso, gobernar en materia de educación en América Latina significaría heredar un patrimonio histórico, cultural e institucional desfavorable.

Por lo demás, partiendo de un análisis de la génesis social de los sistemas educativos latinoamericanos y cerrando con un análisis comparado de sus modalidades de gestión, nuestro argumento pone atención en la cuestión del rol y del funcionamiento del Estado en materia educativa. En efecto, como lo llama un investigador español, “el desarrollo y la configuración de los sistemas educativos no puede ser comprendido sin referirse a los aspectos políticos relativos a la configuración y a la acción, o a la inacción del Estado”<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> Para más información, leer: *Ibíd.*, pp. 520-525.

<sup>85</sup> H. Cao. Las provincias y el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires. En J. M. Abal Medina y H. Cao (dirs.), *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2012, pp. 154-155.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, pp. 156 y 133 respectivamente.

<sup>87</sup> M. López de Castilla y L. Saravia. La evaluación del desempeño docente. Perú, una experiencia en construcción. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, n.º 2, 2008, pp. 76-91.

<sup>88</sup> D. Larrouqué. Les politiques d'inclusion digitale en Amérique latine: de la rénovation éducative à la recomposition de l'Etat (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay)», op. cit., pp. 309-324.

<sup>89</sup> A. Viñao. Etat et éducation dans l'Espagne contemporaine (xixe-xxe siècles). *Histoire de l'éducation*, n.º 134, 2012, p. 81.

Esta aserción no vale solo para Europa occidental o América del Norte, sino también para América Latina donde asumir el peso de la enseñanza por el Estado central fue, aquí más que en ningún otro lugar, constitutivo de la identidad nacional. De hecho, en la ausencia de diferenciación de tipo lingüístico o religioso entre las élites, la realidad de los Estados-nación de la región ha descansado, durante al menos los dos primeros tercios del siglo XIX, sobre una ficción jurídica materializada por fronteras más artificiales que naturales, pues concuerdan en mayor o menor medida con las antiguas delimitaciones de los virreinos de la época colonial<sup>90</sup>.

En otras palabras, a pesar de una mejor circulación de las ideas a través de la progresiva difusión territorial de los boletines oficiales desde las capitales hacia las provincias, las comunidades nacionales hispanoamericanas han permanecido por mucho tiempo *imaginadas*<sup>91</sup>. Sin embargo, tal ha sido el rol de la instrucción pública de instituir una conciencia de pertenencia a un Estado, y por tanto a una nación, distinta de esa que se empleaba al conformar el Estado vecino. Tal como lo hemos demostrado en la primera parte, este proceso de nacionalización educativa no ha sido ni lineal ni homogéneo de un país al otro. Últimamente, Guatemala habría empezado a entrar en esta dinámica<sup>92</sup>.

Por otra parte, si los Estados se esforzaron por imponer su autoridad sobre las instituciones privadas declarando la escuela como obligatoria, gratuita y laica, no se exacerbó las tensiones entre las diferentes estructuras de enseñanza. A excepción del régimen comunista cubano y, en menor medida, de la Venezuela de Chávez<sup>93</sup>, ningún gobierno ha ejercido (o desea ejercer) el “monopolio legítimo de la educación”. Durante el siglo XX, las estructuras educativas públicas y privadas han cohabitado de manera relativamente armoniosa. Después de una veintena de años y en una proporción más o menos grande según cada país, la escuela pública latinoamericana perdió terreno de cara a los establecimientos de educación concertada y no concertada, los cuales disfrutaban de una reputación sociocultural tanto más injustificada pues los resultados pedagógicos son a menudo decepcionantes. En efecto, la introducción de lógicas de mercado no ha desembocado en la desaparición de la escuela pública ni ha entrenado la retirada del Estado sino su reubicación<sup>94</sup>. Sin embargo, no se puede negar que el triunfo de esas concepciones neoliberales ha modificado el sistema de valores dominante, oponiendo la percepción de una educación pública para los pobres con una mala reputación a una educación privada dirigida a las clases más acomodadas y consideradas como mejores<sup>95</sup>. Deshacerse de esta imagen se muestra complejo para los gobiernos de la región frente a sistemas educativos notoriamente ingobernables y resistentes al cambio. En este sentido, las ideas y las creencias se pueden considerar instituciones o, por lo menos, elementos constitutivos de estas que se muestran difíciles de transformar<sup>96</sup>.

A pesar de todo, nuestra conclusión se muestra optimista. Si nos basamos en las predicciones de tres investigadores vinculados con el *think tank* de Washington Center for Global Development,

---

<sup>90</sup> F. Colom González. Espacios y artífices del relato nacional. Una aproximación a la experiencia Hispanoamericana. En A. Gómez-Muller (dir.), *Constructions de l'imaginaire national en Amérique latine*. Tours: Presses Universitaires François-Rabelais, 2012, pp. 52-53.

<sup>91</sup> B. Anderson. *Imagined Communities. Reflexions on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso, 2006 [1983].

<sup>92</sup> E. Mendocça. Réformer l'éducation pour reconstruire la nation: le Guatemala et la réforme éducative de 2005. *Les Cahiers ALHIM* [en línea]. 2008, n.º 16 [consultado en 2016-11-11]. Disponible en Internet: <https://alhim.revues.org/3018>

<sup>93</sup> E. Morales Villalobos, I. Núñez Muñoz y M. Hernández León. Encuentros y desencuentros en torno a la educación en Venezuela: lo público y lo privado. *Omnia*, vol. 19, n.º 2, 2013, pp. 25-37.

<sup>94</sup> P.-L. Mayaux y Y. Surel. Amérique latine: les réformes de marché en question. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n.º 3, 2010, pp. 7-22.

<sup>95</sup> S. Peters, op. cit., pp. 110-111.

<sup>96</sup> Ver la definición de institución propuesta por J. Lagroye, B. François y F. Sawicki, retomada por N. Freymond. La 'redécouverte' des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle. En J. Lagroye y M. Offerlé (dirs.), op. cit., p. 47.

el primer tercio del siglo XXI va a ofrecer, habida cuenta de las mutaciones demográficas en curso, oportunidades de reformas educativas con mayor respaldo financiero<sup>97</sup>. En efecto, si bien el número de estudiantes escolarizados está llamado a disminuir, al mismo tiempo el número de asalariados activos va a crecer de manera tendencial. De aumentar, el excedente presupuestario resultante del incremento de contribuyentes no debería estar gravado por el financiamiento de las pensiones de un todavía reducido contingente de jubilados. En otros términos, los gobiernos dispondrán, en las siguientes dos décadas, de más recursos para ejecutar programas educativos destinados a un número de “ciudadanos” más vulnerables –en el argot sociológico, el “público-meta” al que van dirigidas las políticas públicas–. Y, por lo tanto, estos programas serán ejecutados con mayor facilidad. Permanece como incertidumbre conocer si, con el exceso fiscal, el sector educativo continuará siendo prioritario para los gobiernos. En cualquier caso, la respuesta (*policy*) que emerja de la política y de sus entramados (*politics*) guiará las reflexiones futuras.

---

<sup>97</sup> N. Birdsall, A. de la Torre y R. Menezes. *Fair Growth. Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Washington: Center for Global Development, Inter-American Dialogue, 2008, p. 127.

*América latina. El año político 2016* es una publicación del Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC) del CERI-Sciences Po. Este extiende el enfoque del sitio web [www.sciencespo.fr/opalc](http://www.sciencespo.fr/opalc) ofreciendo claves para la comprensión de un continente lleno de profundas transformaciones. La información complementaria de esta publicación está disponible en el sitio web. Esta publicación es la traducción del *Amérique latine, l'année politique 2016*, publicado en francés por Sciences Po en les *Etudes du CERI* (n.º 226-227).

Lista de autores que contribuyeron con esta publicación:

**Maya Collombon**, profesora-investigadora del Instituto de Ciencias Políticas de Lyon (Triangle)

**Jacinto Cuvi**, doctorando en sociología en la Universidad de Texas en Austin à l'Université du Texas à Austin

**Olivier Dabène**, profesor de Sciences Po París, presidente del OPALC

**Gaspard Estrada**, egresado de Sciences Po, director ejecutivo del OPALC

**Damien Larrouqué**, profesor contractual en la Universidad Panthéon-Assas-Paris 2, investigador asociado del CERI-Sciences Po

**Frédéric Louault**, profesor de ciencia política en la Universidad Libre de Bruselas (Cevipol) y vicepresidente del OPALC

**Antoine Maillet**, profesor asistente en el INAP, Universidad de Chile

**Frédéric Massé**, director del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia

**Kevin Parthenay**, doctor en ciencia política y coordinador pedagógico del campus de Poitiers de Sciences Po

**Eduardo Ríos**, doctor en ciencia política y doctoral visiting scholar en la Universidad de Oxford (DPIR)

**Darío Rodríguez**, investigador asociado del CREDA, Universidad París 3