

Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Número 18 • Año 2018

Elecciones y democracia
en América Latina

18



Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Pablo Andrade, director
Michel Levi Coral, editor

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

Sede Ecuador

César Montaña Galarza, rector

CENTRO ANDINO

DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

César Montaña Galarza, presidente

COMITÉ EDITORIAL

Rafael Domínguez (Universidad de Cantabria, España); Mauricio Montalvo (Universidad de las Américas, Ecuador); Francisco Rhon (Centro Andino de Acción Popular); César Montúfar, Pablo Andrade, Marco Romero, César Montaña Galarza, Wolf Grabendorff (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador); Cintia Quiliconi (Flasco Ecuador); Katalina Barreiro (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador); María Paz Jervis (Universidad Internacional SEK, Ecuador).

COMITÉ ASESOR INTERNACIONAL

Alan Fairlie (Pontificia Universidad Católica, Perú); Allan Wagner (Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú); Rickard Lalander (Universidad de Södertörn, Suecia); Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Günther Maihold (Stiftung Wissenschaft und Politik, Alemania); Liisa North (Universidad de York, Canadá); Pia Riggirozzi (Universidad de Southampton, Reino Unido); Alberto van Klaveren (Universidad de Chile); Philippe De Lombaerde (UNU-CRIS, Bélgica); Jean Charles Froment (Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia); Laurence Whitehead (Universidad de Oxford, Reino Unido).

Comentario Internacional es una publicación anual del Centro Andino de Estudios Internacionales. Las ideas emitidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores. Se permite la reproducción si se cita la fuente.

Comentario Internacional es parte de los siguientes directorios, bases de datos bibliográficas y universitarias y buscadores científicos: Latindex (Sistema Regional de Información en Línea Para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, México) | Proquest (EE.UU.) | HathiTrust (EE.UU.) | IAI (Instituto Ibero-Americano, Alemania) | WorldCat (EE.UU.) | UASB-E repositorio (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador) | Biblioteca Digital UNAM (Universidad Autónoma de México) | Google Académico (EE.UU.).



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

Sede Ecuador

Centro Andino de Estudios Internacionales

Toledo N22-80, apartado postal: 17-12-569, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 322 7593, fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • caei@uasb.edu.ec



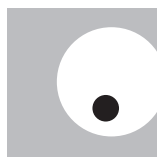
CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo, apartado postal: 17-12-886, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 255 4358, fax: ext. 12

www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org



Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Año 2018 / ISSN 1390-1532 • e-ISSN 2631-2549

18

Número dieciocho



Sumario

Presentación

Michel Levi Coral

9

Coyuntura

La gobernanza regional en educación: El caso de la Unión Europea y sus implicaciones para América Latina

Esthela Alfonsina Andrade Ortega

16

El objeto de este artículo es analizar las implicaciones que ha tenido para América Latina el proceso de Bolonia en el contexto de la gobernanza regional en educación. En efecto, los procesos de reforma de la educación superior que se han implementado en las últimas décadas en los países de América Latina han sido fuertemente influenciados por la reforma europea. Esto ha ocasionado múltiples debates, acuerdos y rupturas entre las universidades, la sociedad y el Estado, ya que, al haber sido pensados desde fuera, no les permiten responder adecuadamente a los requerimientos de la sociedad.

Palabras clave: Proceso de Bolonia; integración regional; educación superior; América Latina; Unión Europea.

Regional governance in education: The case of the European Union and its implications for Latin America

The main purpose of this article is to analyze the consequences that the Bologna process has had for Latin American universities in the context of the regional governance in education. Indeed, the reform processes that have been implemented in Latin America the last decades have been strongly influenced by the European universities reform. This has caused a series of debates, agreements and division between the universities, the society, and State institutions, as those processes have been designed from outside the countries, thus making them unable to respond adequately to the requirements of society.

Keywords: Bologna Process; higher education; Universities; Latin America; European Union; regional integration.

Tema Central

Movilización transnacional indígena en la cuenca amazónica: Democracia, nuevos movimientos sociales y comunidades epistémicas

Jéssica Girão Florêncio

27

La creciente discusión sobre los movimientos sociales en el contexto hegemónico de las democracias liberales, así como la expansión en el número de grupos movi-
lizados por diversas causas, plantea el cuestionamiento de los aparatos de mante-



nimiento democrático de los Estados nacionales. Este trabajo pretende discutir el surgimiento de movimientos sociales en el contexto de la transnacionalidad y de comunidades epistémicas. Así, se abordan teorías acerca de la democracia y los movimientos sociales. Se observan, además, los motivos por los cuales estos grupos sociales se articulan, con énfasis en las articulaciones indígenas, incluso en la categoría de nuevos movimientos sociales transnacionales, y se conceptualiza a estos grupos como redes transnacionales y comunidades epistémicas, a partir de las discusiones del constructivismo crítico.

Palabras clave: democracia; movimientos indígenas; redes transnacionales; comunidades epistémicas.

Indigenous transnational mobilization in the Amazon basin: Democracy, new social movements and epistemic communities

The growing discussion regarding social movements in the hegemonic context of liberal democracies, as well as the increasing number of groups organized for different reasons, raises questions about the States' apparatuses for the maintenance of democracy. This paper aims to discuss the emergence of social movements in the context of transnationality and epistemic communities. Thus, the theories about democracy and social movements are addressed. The reasons why these social groups articulate are also analyzed, with emphasis on indigenous articulations, even in the category of new transnational social movements. These groups are conceptualized as transnational networks and epistemic communities, based on the discussions of critical constructivism.

Keywords: democracy; indigenous movements; transnational networks; epistemic communities.

Deber ser y deber político: Observaciones internacionales. El caso de las elecciones seccionales 2015 en Bolivia

Raquel Pacheco Avilez y Marcela Paredes

El análisis de la jornada electoral boliviana durante las elecciones seccionales de 2015 expone la importancia de las observaciones internacionales en los estudios sobre la democracia en el marco de las Ciencias Políticas, y constituye un indicador que infiere en la legitimidad del proceso en general. Considerando la metodología que se aplica y la perspectiva que podría aportar mayor valor a un esfuerzo internacional con efecto atomizador, la investigación propone avanzar hacia formas de medición que respondan a lógicas del contexto como un aporte objetivo que contraponga las perspectivas políticas.

El aporte desde diferentes miradas geográficas representa una oportunidad objetiva para analizar, a través de la política comparada, lo que funciona o no en los territorios. De ahí la importancia de su independencia, transparencia y credibilidad de los resultados finales, que, más allá de poner en el “banquillo de los acusados” al país observado, pretende de manera horizontal aportar a ejercicios democráticos genuinos, que respondan a la realidad local.

Palabras clave: elecciones; indicadores; misiones de observación; metodología; OEA; UNASUR.

What ought to be and political duty: International observations. The case of the 2015 sectional elections in Bolivia

The analysis of the Bolivian Election Day during the sectional elections of 2015 states the importance of international observations in the studies on democracy within the framework of the political sciences, and constitutes a marker that determines the legitimacy of the process in general. Considering the methodology applied and the perspective that could bring greater value to an international effort with atomizing effect, this research intends to develop forms of measurement that respond to context logics as an objective contribution to contrast the political perspectives. The contributions obtained from different geographical viewpoints represent an objective opportunity to analyze through comparative politics what works or does not work in the territories. Hence the importance of their independence, transparency and credibility of the outcomes, in order not only to put the observed country in the “defendants’ bench”, but to contribute with genuine democratic exercises that respond to the local reality.

Keywords: elections; indicators; observation missions; methodology; OAS; UNASUR.

Sistema político brasileño y las elecciones de 2018: Bolsonaro y el cambio de actores en la política nacional

Lucas Arantes Miotti

El artículo tiene como objetivo demostrar los cambios relevantes que ocurrieron en Brasil en las elecciones de 2018, para cuestionar los cambios en la política nacional de Brasil en los próximos años. Para el efecto, el trabajo se sustenta en dos argumentos de base: el fin de la “hegemonía” en la disputa presidencial y la ascensión de nuevos actores en el juego político nacional.

Sobre el fin de la “hegemonía”, se hace referencia a la conclusión de más de veinte años de disputa entre el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) para la Presidencia de la República, que ocurre como consecuencia de la ascensión de nuevos actores políticos, como Jair Mesías Bolsonaro.

El artículo se divide en tres partes: la primera discute el funcionamiento del sistema político brasileño, la segunda analiza los resultados de las elecciones de 2018, y la tercera discute sobre la política del nuevo presidente electo a partir de su plan de gobierno.

Palabras clave: sistema político; Brasil; elecciones 2018; Jair Bolsonaro; partidos políticos; gobernabilidad.



Brazilian political system and the 2018 elections: Bolsonaro and the change of actors in national politics

The article aims to demonstrate the significant changes that occurred in Brazil in the 2018 elections, in order to think about what the national policy will be like in the coming years. For that, the article is based on two basic arguments: the end of the “hegemony” for the presidential dispute, and the rise of new actors in the national political game. On the end of the “hegemony”, a reference is made to the end of more than 20 years of dispute between the Workers’ Party (PT) and the Brazilian Social Democracy Party (PSDB) for the presidency of the republic. This happens as a result of the rise of new political actors, such as Jair Mesías Bolsonaro. The article has three parts: the first one discusses the functioning of the Brazilian political system, the second one analyzes in depth the results of the 2018 elections, and the third and last part discusses the policy of the elected President taking into account his Government plan.

Keywords: political system; Brazil; 2018 elections; Jair Bolsonaro; political parties; governability.

Otros Temas

Política neoliberal en América Latina e inversión en asociaciones público-privadas para infraestructura

José Emilio Vásconez Cruz

La investigación pretende entender las diferencias en la aplicación de asociaciones público-privadas (APP) para inversión en infraestructura en 16 países de América Latina durante los últimos diecisiete años. Para esto, la variable “memoria social neoliberal” determinará el impacto en la generación de asociaciones público-privadas en la región. Para medir la memoria social del neoliberalismo y la infraestructura se usaron tres indicadores: opinión pública sobre privatización, nivel de privatización durante el neoliberalismo, y posición del gobierno actual frente al neoliberalismo. Después de cuantificar estos datos, el trabajo utiliza la estadística descriptiva para comparar los tres indicadores con el nivel de alianzas público-privadas en cada país. Entre los resultados se evidencia que la memoria social neoliberal afecta de distinta manera a los países de la región para la generación de APP. Además, se demuestra que en algunos países la memoria social neoliberal afecta directamente a la inversión público-privada en infraestructura.

Palabras clave: Asociaciones público-privadas; infraestructura; memoria social; neoliberalismo.

Neoliberal politics in Latin America and investment in public-private partnerships for infrastructure

This research aims to understand the differences in the application of public-private partnerships (PPP) for investment in infrastructure in 16 Latin American countries during the last seventeen years. For this end, a variable called “social memory of neoliberalism” is applied to determine the impact of neoliberalism in the creation

of public-private partnerships in the region. Three indicators were used to measure the memory of neoliberalism and infrastructure: public opinion on privatization, level of privatization during neoliberalism, and the position of the current government toward neoliberalism. After processing the data obtained, descriptive statistics was used to compare the three indicators with the level of public-private partnerships in each country. The results demonstrate that the social memory of neoliberalism influences the countries in different ways for the generation of PPPs. Additionally, they show that in some countries neoliberal social memory has a direct impact on public-private investment for infrastructure.

Keywords: Private and public alliances; infrastructure; neoliberalism; social memory.

La economía política de las crisis de deudas soberanas: El estado actual del debate en torno a los mecanismos de reestructuración

José Fernández Alonso

125

La investigación tiene como objetivo analizar el estado del debate contemporáneo sobre los mecanismos de reestructuración de deudas soberanas. En función de ello, el artículo comienza por desentrañar las principales directrices sostenidas por las propuestas que tuvieron mayor impacto político-económico desde la inauguración del debate, con especial atención a los desarrollos reportados en los años posteriores. Identifica también a los promotores de cada una de ellas y los argumentos que esgrimieron –y esgrimen hoy en día– en torno a los problemas que condicionan a todos los procesos de reestructuración de deuda soberana. Finalmente, el trabajo culmina con reflexiones conclusivas.

Palabras clave: Economía Política; deuda soberana; Argentina; FMI; MRDS.

The political economy of sovereign debt crises: The current state of the debate on debt restructuring mechanisms

The goal of this research is to analyze the state of the contemporary debate on the mechanisms for sovereign debt restructuring. The article begins by unraveling the main guidelines supported by the proposals with the greatest political and economic impact since the opening of the debate, focusing specially on the developments reported in the following years.

It also identifies the promoters of each one of them and the arguments that they put forward –and they still use today– regarding the problems that determine all the processes of sovereign debt restructuring. Finally, the work culminates with some closing considerations.

Keywords: political economy; sovereign debt; Argentina; IMF, SDRM.

Reseña

141

Alexander Solzhenitsyn, *Rusia bajo los escombros*, 2ª. ed., trad. Daniel Zadunaisky, José Amícola y Ana Jeckel, (México: Fondo de Cultura Económica, 2002).
Pablo Javier Barragán Ordóñez



Comentario
Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Número 18 • Año 2018 • Quito
ISSN 1390-1532 • e-ISSN 2631-2549

Presentación

Michel Levi Coral

El número de *Comentario Internacional* que les presentamos contiene una serie de artículos referentes a temas que reflejan la dinámica de los Estudios Internacionales en la actualidad, desde la perspectiva de la educación, gobernanza regional, política comparada, economía política internacional, sistemas políticos e indicadores de la democracia.

La preocupación de la revista en este número se centra en un tema que tiene actualidad: elecciones y democracia en América del Sur, que es resultado de los artículos enviados por autores de diferentes nacionalidades (Brasil, México y Ecuador) que realizan análisis de política comparada sobre los movimientos sociales en esquemas transnacionales indígenas, la acción de los organismos internacionales en la observación electoral y de la estructura política en Brasil.

Desde la misma perspectiva, en clave comparada, se analiza el proceso de armonización en materia de educación superior que se llevó a cabo en la Unión Europea y su influencia en América Latina. En una lógica similar, se realiza un análisis de un concepto particular en los Estudios Internacionales, la “memoria social neoliberal” y la inversión en infraestructura en dieciséis países de América Latina. Finalmente, en un tema más bien vinculado con la política de los Estados frente a la deuda soberana en el marco de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

La educación es un tema que no ha tenido mucha visibilidad en el análisis internacional en los últimos números de la revista. En ese sentido fue grato recibir el artículo de una joven académica ecuatoriana, Alfonsina Andrade Ortega, que trabaja su tesis doctoral sobre el análisis de las diversas perspectivas de armonización y estandarización en materia de educación superior. Sin duda los acuerdos de Bolonia marcaron una nueva estructura común en el



esquema de educación superior de los países de la Unión Europea. La autora, con elementos de gobernanza regional, busca confrontar la reforma europea con los esfuerzos de América Latina para definir una política armonizada en la materia.

Los estudios de la democracia y de las elecciones, más vinculados con la Ciencia Política, han sido analizados desde diversas perspectivas en diferentes artículos publicados en los diferentes números de *Comentario Internacional*. En el número dieciocho, se recibieron una serie de artículos de diferentes autores que están vinculados por la temática mencionada. Por esta razón consideramos que sería pertinente agruparlos y formar un *dossier* sobre el tema para presentarlo a Uds., nuestros apreciados lectores.

El primer artículo del tema central tiene un fondo de análisis de movimientos sociales, comunidades epistémicas y las democracias liberales, aspectos que se encuentran relacionados con la dinámica de los actores en las estructuras de los Estados nacionales y su participación en los mecanismos de participación ciudadana, tendientes a definir esquemas de gobierno.

Sin duda, el aporte internacional que nos brinda en este tema la investigadora brasileña Jéssica Girão Florêncio, es la profunda investigación sobre el alcance que agrupa a los diferentes movimientos en la cuenca amazónica. La visión transnacional, desde la perspectiva del constructivismo crítico, es el camino de análisis para comprender el establecimiento de redes transnacionales y de comunidades epistémicas que les permiten a las comunidades indígenas generar una proyección e influencia en los temas que se tratan y establecer una capacidad de persuasión en el contexto de los organismos estatales, supranacionales e internacionales.

Los análisis de caso en materia electoral permiten conocer con profundidad la calidad de los procesos en los que se eligen diferentes autoridades. Si se suma la experiencia que diferentes organizaciones internacionales disponen en materia de observación electoral, el resultado es legitimar una serie de procesos y prácticas llevadas a cabo por actores políticos y las estructuras que el Estado dispone para implementar los procesos democráticos en un país. Las investigadoras Raquel Pacheco y Marcela Paredes, mexicana y ecuatoriana respectivamente, confrontan su conocimiento sobre materia de observación electoral internacional, las mejores prácticas, frente a un caso específico de elecciones seccionales verificado en Bolivia en el año 2015.



Las investigadoras buscan comprender las condiciones en las que se dan las elecciones en ese país y, además, las lógicas aplicadas por los observadores electorales de la Organización de Estados Americanos y la Unión de Naciones Suramericanas, para establecer ciertos indicadores que les permitan considerar la legitimidad de los procesos electorales y las mejores prácticas en la materia. Es interesante la diversidad regional de las analistas y del país de análisis, que enriquece los puntos de vista del artículo, con fuentes primarias recogidas durante el proceso electoral boliviano.

La llegada del político brasileño Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil en 2018, fue un acontecimiento en la vida política de la región suramericana y latinoamericana. Un joven estudioso de la política internacional y de las Relaciones Internacionales, Lucas Arantes Miotti, busca explicar el fenómeno Bolsonaro en clave brasileña. Para el efecto, utiliza el análisis del sistema político brasileño, los diferentes actores en los partidos tradicionales y no tradicionales, su peso en la estructura nacional y las perspectivas políticas en la aplicación de su plan de gobierno.

Comprender la dinámica política interna de Brasil es un deber en nuestra región suramericana, toda vez que el conocimiento que se tiene de ese país es muy limitado fuera de los círculos académicos en los diferentes países que conforman la periferia brasileña. El artículo aporta de forma sencilla un conocimiento interno de la realidad estructurada en función de la dinámica política brasileña, ya que el investigador es un joven nativo de ese país que conoce de cerca el desarrollo de su sistema político y lo explica con ese conocimiento, con cierto nivel de profundidad que abre las puertas de nuevas investigaciones sobre el desarrollo del tema visto desde otros puntos andinos o suramericanos.

Finalmente, la sección otros temas nos brinda dos perspectivas diferentes sobre aspectos que tienen que ver con la política neoliberal en América Latina y la inversión en infraestructura realizada por asociaciones público-privadas en dieciséis países de la región. En este artículo el autor, José Emilio Váscquez, investigador ecuatoriano con estudios de posgrado en el Reino Unido, establece una serie de indicadores para establecer los vínculos entre la “memoria social neoliberal”, las inversiones en infraestructura y las asociaciones público privadas.

En su análisis el autor refleja la fuerte influencia que ha tenido su formación anglosajona, para definir conceptos y generar indicadores que puedan cuantificar datos de las Ciencias Sociales.



El profesor argentino, José Fernández Alonso, visita la crisis de la deuda soberana y su reestructuración desde la perspectiva de análisis de la economía política internacional. La experiencia argentina en la materia, así como la de otros países europeos, le permite realizar una invocación a la posibilidad de crear un régimen internacional que permita la reestructuración de las deudas soberanas de los Estados.

El régimen mencionado tendría como objetivo disminuir los *default* cometidos por diferentes países del mundo, entre los que se encuentra el Ecuador, y de esa forma mejorar sus condiciones de acceso al financiamiento internacional, para evitar que los ciudadanos sean perjudicados en la implementación de políticas públicas nacionales.

En este número se incluye la reseña de una obra publicada en el año 2002 por Alexander Solzhenitsyn, denominada *Rusia bajo los escombros* que explica las condiciones en las que el país quedó a raíz de la caída del régimen comunista y los mecanismos implementados para salir adelante y recobrar la calidad de potencia global. En un momento de transición en el Sistema Internacional, consideramos necesario retomar lecturas históricas para comprender las bases del estado de la actualidad internacional, en un mundo en que la Historia es cada vez menos leída y considerada para el análisis.

Esperamos que este número de *Comentario Internacional* aporte desde diferentes perspectivas del conocimiento de los Estudios Internacionales y que sirva como fuente para los diferentes temas de investigación que Uds. desarrollan.

COYUNTURA

Coyuntura

La gobernanza regional en educación: El caso de la Unión Europea y sus implicaciones para América Latina

*Esthela Alfonsina Andrade Ortega**

Introducción

El artículo analiza las implicaciones que ha tenido para América Latina el Proceso de Bolonia, en el contexto de la gobernanza regional en educación. Por tanto, se considera necesario para iniciar, definir la gobernanza como “un cambio en lo que los Estados son y lo que pueden hacer como nuevas formas de tomar decisiones y actuar sobre los problemas colectivos que desarrollan”.¹ Es decir, es una forma de coordinar acciones entre actores estatales o no, para resolver o enfrentar diferentes problemáticas, sean estas globales o regionales. De esta manera, el manejo de los problemas globales, cada vez más complejos, no puede estar limitado a lo que pueden hacer, o las políticas que pueden implantar los gobiernos nacionales, por lo cual, cada día, son más comunes las iniciativas de cooperación en integración regional entre países. A nivel de América Latina, “la integración regional hoy representa un conglomerado de proyectos que no solo aborda temas comerciales, sino también políticos y sociales, articulados alrededor de nuevos objetivos y prácticas, basados en solidaridad y autonomía”.²

A pesar de que estos acuerdos tienen como objetivo la cooperación entre los países, para enfrentar o solucionar los problemas globales y regionales, hay críticas muy fuertes a estas dinámicas. En el caso de la implantación del Proceso de Bolonia en América Latina, se lo ha acusado de limitar la posi-

* Doctoranda en Estudios Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Profesora, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Ibarra; <eaandrade1@pucesi.edu.ec>.

1. Timothy J. Sinclair, *Global Governance* (Cambridge: Polity Press, 2012), 197.

2. Pia Riggiozzi, “UNASUR: Construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales”, *Estudios Internacionales* 47, No. 181 (2015): 29-50.



bilidad de las universidades de constituir un proyecto propio que promueva la creatividad y el pensamiento crítico en la diversidad, para convertirse en meras proveedoras de mano de obra calificada, muy dependiente de los requerimientos del mercado; además de que, este intento de homogenización, afecta la pertinencia institucional.

El Proceso de Bolonia

Los orígenes de este proceso los encontramos en la Carta Magna de las Universidades (1988),³ en la que, los rectores de varias universidades europeas planteaban la necesidad de reformar la universidad para abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo, en un marco de independencia científica y social, y de respeto entre las universidades y los poderes públicos. Para ello, se requería la supresión de las fronteras que las separaban, de manera que se de una colaboración efectiva entre todas ellas.

Incentivados por los avances dados por el proceso de integración europeo, la Declaración de la Sorbona (1998), firmada por los ministros de educación de cuatro países, abre las puertas a la armonización del diseño de educación superior europeo, por lo que es “reconocida como el inicio del proceso más reciente e integral para llegar a un acuerdo entre países europeos en el campo de la educación superior”.⁴ En ella, se solicitaba al resto de países europeos su apoyo e inserción en esta importante iniciativa para el mejoramiento del sistema universitario europeo.

La Declaración de Bolonia, firmada por los ministros de educación de 29 países, en la ciudad que le da su nombre, el 25 de mayo de 1999, marcó un hito en la educación superior de Europa, pues permitió a los países europeos sentar las bases para la construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior para el año 2010; armonizando los sistemas universitarios de los países miembros para fomentar y facilitar la movilidad estudiantil, docente y profesional, en vista de que la Unión Europea (UE) no tiene competencias respecto a la educación superior. Esta declaración buscaba hacer atractivo el espacio europeo de educación, tanto para sus miembros como para terceros.

3. Con motivo del IX centenario de la Universidad de Bolonia.

4. Adrián Garay Sánchez, “Los Acuerdos de Bolonia; desafíos y respuestas por parte de los sistemas de educación superior e instituciones en Latinoamérica”, *Universidades*, No. 37 (2008): 17-36.



Su operatividad requería diseñar un patrón que pueda ser implantado por todas las universidades, pero sobre todo, que no presentara mayores problemas de aplicabilidad. Por estos motivos, se estableció la necesidad de determinar “competencias” y “resultados de aprendizaje” más que contenidos académicos, para las diferentes carreras, de manera que los perfiles profesionales de los graduados en cada una de ellas pudieran homogeneizarse.

Estas competencias se refieren a los conocimientos, destrezas y habilidades mínimas que deben adquirir los estudiantes durante su formación profesional, más no a los contenidos de las diferentes carreras. La concepción de competencia se articula al campo profesional y laboral del individuo; en otras palabras, se refiere al “saber hacer” de la profesión. Se consideró que establecer este sistema de competencias, al que se lo denominó *Proyecto Tuning*, era mucho más realista que “establecer e implantar contenidos académicos únicos en todas las universidades y carreras”.⁵ Este proyecto se consolidó en Europa en el año 2001.

Conforme se iba implantando el aprendizaje por competencias en las universidades, comenzaron a surgir diferentes posiciones respecto a las ventajas que suponía. Ha predominado una posición contraria a esta reforma porque considera a la educación como mercancía (servicio educativo) y a los graduados como productos donde la lógica neoliberal de la competencia, productividad y eficiencia económica es la que se impone en las políticas institucionales.

Autores como Montero⁶ y Díez,⁷ manifiestan que este proceso constituyó la oportunidad para que las universidades europeas “pudieran establecer, por un lado, un conjunto de reformas, mejorar la calidad de la educación impartida, pero a la vez adaptarse a los requerimientos del proceso de globalización y a la nueva realidad social que este involucra y que es la ‘Sociedad del Conocimiento’”,⁸ pero así mismo llevaba a la educación superior europea a inscri-

-
5. Hugo Aboites, “La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia: de la comercialización al proyecto *Tuning* de competencias”, *Cultura y representaciones sociales* 5, No. 9 (2010).
 6. Marisa Montero Curiel, “El Proceso de Bolonia y las nuevas competencias”, *Tejuelo*, No. 9 (2010): 19-37.
 7. Enrique Javier Díez Gutiérrez, “El capitalismo académico y el plan Bolonia”, *Eikasía: Revista de Filosofía*, No. 23 (2009).
 8. Este término se refiere a “una sociedad caracterizada por una estructura económica y social, en la que el conocimiento ha substituido al trabajo, a las materias primas y al capital como fuente más importante de la productividad, crecimiento y desigualdades sociales.” Montero, “El Proceso de Bolonia y las nuevas competencias”, 21,



birse en una lógica de mercado en detrimento de su misión social formadora de pensamiento crítico y ciudadanía comprometida y responsable.

Otra de las críticas que se han hecho, es la referida al financiamiento que requieren los países y las universidades para armonizarse al proceso de Bolonia.⁹ Se considera preocupante que los costos del proyecto hayan recaído en los bolsillos de los estudiantes, quienes deben pagar más para terminar su formación y adquirir un título que les permita insertarse en los empleos mejor remunerados del mercado laboral. También, se plantea que el modelo no responde a las necesidades estudiantiles, pues el sistema de créditos involucra que un estudiante, además de dinero, deberá invertir más horas para asistir a clases, realizar trabajos y hacer prácticas, es decir únicamente puede ser un estudiante a tiempo completo, lo que limitaría las posibilidades de aquellos que pertenecen a las clases sociales más desfavorecidas y cuya única oportunidad de acceder a la universidad es compaginar estudios y trabajo.

Bolonia y América Latina

Para De Lombaerde y Söderbaum, luego de la Segunda Guerra Mundial, Europa ha dominado el campo para el desarrollo conceptual, teórico y empírico sobre acuerdos regionales e integración. Así es como las teorías se desarrollan a menudo para y desde la experiencia europea y luego con frecuencia se “exportan” a todo el mundo, y América Latina no es la excepción.¹⁰ Más allá de los acuerdos económicos, comerciales o de seguridad que han dominado el estudio de la gobernanza regional y global, la educación superior clarifica perfectamente esta exportación de experiencias regionales desde Europa hacia América Latina. El colonialismo cultural continúa y se proyecta. Así, faltando pocos meses para iniciar el siglo XXI, el recién estrenado modelo europeo de educación superior se trasladó sin mayores modificaciones a América Latina.

Para nuestros países, trasladar la experiencia europea en educación no representaba una práctica nueva, sino una especie de continuidad a una dinámica que se había dado desde el inicio del contacto con Europa. Durante la

9. Enrique Javier Diez Gutiérrez, “Bolonia: ¿racionalización de la educación universitaria o modelo neoliberal?”, *Aula de Innovación Educativa*, No. 186 (2009).

10. Philippe De Lombaerde y Frederik Söderbaum, *Regionalism, Volume One: 1940s-1960s Classical Regional Integration* (London: Sage Publications, 2013).



conquista de América, las instituciones universitarias que se fundaron en este continente funcionaban bajo los modelos de Salamanca o Alcalá. El proceso independentista tampoco marcó una ruptura con los modelos traídos de Europa. La universidad colonial fue sustituida por el modelo napoleónico que ponía particular atención en las profesiones en un andarivel diferente al de la investigación científica. En estos años y hasta los primeros años de la República, la educación se encontró muy influenciada por el pensamiento ilustrado que, en el caso de los países andinos, tuvo como promotor a Simón Rodríguez quien consideraba que educar era básico para conformar los nacientes Estados, se debía educar para la libertad y la igualdad, ya que solo así se puede superar la ignorancia.

Para el caso ecuatoriano, podemos observar que varios de los presidentes insertaron modelos de educación que habían conocido en Europa e, incluso, trajeron misiones académicas. Por ejemplo, el modelo de escuela que planteaba Rocafuerte era el Lancasteriano, el que había conocido cuando se encontraba en Inglaterra.¹¹ García Moreno trajo al Ecuador diferentes órdenes religiosas y misiones pedagógicas europeas, entre las que hay que resaltar a los jesuitas alemanes, en cuyas manos puso el manejo y funcionamiento de la Escuela Politécnica Nacional. También Eloy Alfaro trajo al país varias misiones pedagógicas desde Europa que le permitieron afianzar su proyecto político y educativo, fundamentado en el laicismo para separar los ámbitos ideológicos de la iglesia y el Estado.

En los años 90, por la complejidad de los problemas regionales, comenzaron a surgir en América Latina “nuevas formas de cooperación transnacional en el ámbito de la vigilancia de la salud y la migración laboral, así como en áreas específicas consideradas claves para impulsar la competitividad del mercado, como la educación superior y la inversión extranjera”.¹² Al mismo tiempo, el incremento de acuerdos comerciales entre los diferentes países oca-

11. El modelo Lancasteriano estaba basado en un sistema de recompensas y castigos. Los alumnos permanecían en la escuela alrededor de 7 horas diarias. Existía un solo maestro para una gran cantidad de niños (200 o más) ya que de los alumnos más avanzados apoyaban al maestro en la enseñanza de los menores. De esta manera, se podían reducir los costos que la educación implicaba.

12. Riggiozzi, “UNASUR: Construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales”.



siona la necesidad de insertarse favorablemente en una economía mundial que prioriza el conocimiento y la innovación.

Por tal motivo, se incrementó la demanda de servicios educativos para la formación de profesionales en diferentes áreas, fomentada, entre otras, por la lógica mercantil que promovía el Consenso de Washington, incentivando la creación de nuevas universidades y la ampliación de su oferta académica en muchos de los países latinoamericanos. Europa también había incrementado la oferta de servicios educativos, principalmente de posgrados hacia los países latinoamericanos, lo que impulsó la cooperación de estas dos regiones en áreas no económicas.

Varias instituciones ofertaron títulos de posgrado, tanto de manera presencial como a distancia, dando facilidades de pago y acceso a becas, lo que benefició a los profesionales latinoamericanos. Uno de los países con mayor oferta educativa hacia América Latina fue España, cuyas iniciativas emanaron principalmente a través de uno de los grupos financieros más importantes, el Grupo Santander, que creó la Fundación Universia, a través de la cual facilitaba la movilidad y ofertaba becas y apoyos financieros, tanto a profesores como a estudiantes.

En este contexto, surge desde Europa el interés de trasplantar hacia América Latina el proyecto surgido en Bolonia. Esta iniciativa tuvo apoyo por parte de varios países de América Latina, entre otras cosas, porque en aquellos años “la globalización europea era vista como una fuerza algo menos atemorizante que la de Estados Unidos, más comprensible y humanitaria que la de los asiáticos y más acorde a nuestra idiosincrasia y costumbres que la de los australianos”.¹³ En la Cumbre de Río de Janeiro, se expresó la voluntad de estrechar los lazos de colaboración con Europa en educación superior. Esto marca el inicio de la creación del Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE) en el año 1999. El objetivo de este espacio es la promoción de iniciativas y acciones que:

fomenten y faciliten el intercambio y la circulación de estudiantes, profesores, investigadores, personal técnico y de gestión de los sistemas de educación superior, promoviendo la interacción de las instituciones de educación superior, universidades y otros;

13. René Bugarín Olvera, “Educación Superior en América Latina y el Proceso de Bolonia: Alcances y Desafíos”, *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, No. 16 (2009): 50-8.



difundir información, promover la discusión, especialmente las relativas a la educación superior y puede contribuir a la mejora de la calidad de la educación superior en los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe.¹⁴

Para el año 2002, con la consolidación del *Proyecto Tuning* en Europa, los países miembros de ALCUE impulsan las aprobaciones en los diferentes organismos europeos para adoptar la propuesta europea, la misma que pasaría a llamarse *Proyecto Tuning-América Latina*.¹⁵ Lo que enfatizaba este proyecto era “afinar las estructuras educativas de América Latina, iniciando un debate cuya meta es identificar e intercambiar información y mejorar la colaboración entre las instituciones de educación superior para el desarrollo de la calidad, efectividad y transparencia”.¹⁶ Se esperaba que no solo se pudieran homologar las titulaciones, se incentivara la movilidad estudiantil o se establecieran proyectos conjuntos y otros, sino que también se pudiera mejorar la calidad de las instituciones de las universidades latinoamericanas; calidad que, con la proliferación de instituciones de educación superior en toda América Latina, se encontraba en entredicho.

Esta iniciativa fue presentada y aprobada a la Comisión Europea en el año 2003. En el año 2004, entra en vigencia y es implantada sin mayores modificaciones en América Latina. Se argumentó¹⁷ que esta coordinación de políticas en educación superior surge porque la aspiración de una alta competitividad y compatibilidad de la educación superior no es únicamente una preocupación europea sino una preocupación mundial.

La implantación de Bolonia en América Latina presenta algunas particularidades que deben señalarse. Así, la iniciativa no surge desde Latinoamérica sino desde Europa; la mitad de quienes lo trabajaron eran europeos y los latinoamericanos que formaban parte del mismo no constituyeron una verdadera representación del conjunto de universidades, por lo cual “simplemente se asumió que lo que era bueno para Europa lo sería también para América Latina”.¹⁸

14. ALCUE, *ALCUE Common Area of Higher Education*, 2011, <www.alcue.net>.

15. Aboites, “La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia: de la comercialización al proyecto *Tuning* de competencias”, 132.

16. Garay Sánchez, “Los Acuerdos de Bolonia; desafíos y respuestas por parte de los sistemas de educación superior e instituciones en Latinoamérica”, 4.

17. Según consta en la página web del *Proyecto Tuning* América Latina.

18. Aboites, “La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia: de la comercialización al proyecto *Tuning* de competencias”, 134.



Cómo señala Acharya, se asignaron “recetas internacionales que no tienen en cuenta las ‘normas que están profundamente arraigadas en otros tipos de entidades sociales regionales, nacionales, subnacionales y grupos’, estableciéndose una dicotomía implícita entre las buenas normas globales o universales y las malas normas regionales o locales”.¹⁹

No se tomaron en cuenta las particularidades de las diferentes universidades de Latinoamérica y tampoco de sus países, su diversidad cultural e identidad nacional, los mismos que presentan una dinámica diferente a la que tenía Europa el momento del establecimiento del Espacio Europeo de Educación Superior. Pues, “a diferencia de lo que ocurre en la vieja Europa, en América Latina no hay un espacio común ni político, ni económico, ni monetario, ni menos del conocimiento al cual apelar”,²⁰ por lo cual la implantación de esta iniciativa podía no dar los resultados deseados.

También implicó no solo el establecimiento de un modelo educativo basado en competencias, sino también “cambios en los modelos de financiamiento, exigencia de eficiencia a través de la implantación de sistemas evaluativos y presiones por relaciones más estrechas con el sector productivo”.²¹

Por tal motivo, este proyecto ha sido criticado por tener una visión muy reduccionista de la educación, que no permite la formación de profesionales con una visión amplia y crítica, sino que, como dice Aboites, crea profesionales “de manual” sin formación ciudadana. A través de este, pudo consolidarse en América Latina el capitalismo académico²² que tiene un corte ideológico neoliberal, que mira a la educación (especialmente universitaria) no como un derecho sino como un mero servicio mercantil. Para clarificar esto, podemos observar que los modelos de evaluación de la calidad de las universidades y carreras tienen

19. Amitav Acharya, “Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47, No. 1 (2012).

20. José Joaquín Brunner, “El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades”, *Revista de Educación*, No. Extraordinario (2008): 119-45.

21. Marcela Mollis, comp. *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La cosmética del poder financiero* (Buenos Aires: Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, 2003).

22. Lo que designamos con el nombre de “capitalismo académico en la nueva economía es un sistema que lleva a las universidades a vincularse con el mercado y los comportamientos propios del mercado”. Gary Rhoades y Sheila Slaughter, “Capitalismo académico: en la nueva economía: Retos y decisiones”, *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, No.33 (2010): 43-59.



su origen en la evaluación de los estándares de calidad de las industrias y buscan cumplir objetivos similares a los que cumplen las normas ISO.

La construcción del espacio de educación superior entre América Latina y Europa, a pesar de los avances que ha tenido en estos quince años de existencia, aún no termina de fortalecerse y, por tanto, aún no se puede efectuar una revisión más amplia de sus éxitos y/o fracasos. Se han realizado, sin embargo, algunas actividades como la I Conferencia Ministerial de los países de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe sobre Enseñanza Superior, en el año 2000 en París; la II Conferencia de Ministros responsables de Educación Superior en Guadalajara, México, en 2005; la Primera Cumbre Académica CELAC-UE en Santiago de Chile, en 2013; la Segunda Cumbre Académica CELAC-UE en Bruselas en 2015 y la Tercera Cumbre Académica CELAC-UE llevada a cabo en El Salvador en 2017.

Entre los objetivos que se han trazado con estas actividades, se encuentran no solo crear un espacio común de educación superior, sino también un espacio de conocimiento que conduzca a la integración de la educación superior con la investigación e innovación; para lo cual se requiere solicitar a los jefes de Estado crear las condiciones normativas y financieras para la consolidación de este espacio, así como promover la transformación de las instituciones de educación superior para facilitar la integración de los sistemas de investigación científica e innovación.

Con este sistema, centrado en la investigación, las universidades deben pasar de producir ciencia básica [...] para su publicación, a producir ciencia aplicada en colaboración con la industria para el desarrollo de patentes y, con ellas, de una nueva fuente de ingresos para la universidad.²³ Así, se corre el peligro de que los grandes beneficiarios sean las transnacionales, pues podrían absorber mano de obra altamente calificada y económica, ante la imposibilidad de la mayoría de países latinoamericanos de captarla debido al limitado desarrollo industrial y tecnológico que los caracteriza.

Para finalizar, se debe manifestar que la dinámica de implantación del Proceso de Bolonia en América Latina ocasiona rupturas, enfrentamientos y polémicas entre la universidad, el Estado y la sociedad, así como entre quienes proponen continuar en el camino de ajustar la universidad únicamente a la

23. Rhoades y Slaughter, *Capitalismo académico: en la nueva economía: Retos y decisiones*”.



lógica mercantil o retomar un camino más amplio y más crítico que enfatice en las particularidades culturales y de desarrollo de los países y regiones.

Bibliografía

- Aboites, Hugo. “La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia: de la comercialización al proyecto Tuning de competencias”. *Cultura y representaciones sociales* 5, No. 9 (2010).
- Acharya, Amitav. “Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?”. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47, No. 1 (2012).
- ALC UE. *ALCUE Common Area of Higher Education*, 2011. <www.alcue.net>.
- Brunner, José Joaquín. “El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades”. *Revista de Educación*, No. Extraordinario (2008): 119-45.
- Bugarín Olvera, René. “Educación Superior en América Latina y el Proceso de Bolonia: Alcances y Desafíos”. *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, No. 16 (2009): 50-8.
- De Lombaerde, Philippe y Frederik Söderbaum. *Regionalism*, Volume One: 1940s-1960s Classical Regional Integration. London: Sage Publications, 2013.
- Díez Gutiérrez, Enrique Javier. “El capitalismo académico y el plan Bolonia”. *Eikasia: Revista de Filosofía*, No. 23 (2009).
- . “Bolonia: ¿racionalización de la educación universitaria o modelo neoliberal?”. *Aula de Innovación Educativa*, No. 186 (2009).
- Garay Sánchez, Adrián. “Los Acuerdos de Bolonia; desafíos y respuestas por parte de los sistemas de educación superior e instituciones en Latinoamérica”. *Universidades*, No. 37 (2008): 17-36.
- Mollis, Marcela, comp. *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas?. La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, 2003.
- Montero Curiel, Marisa. “El Proceso de Bolonia y las nuevas competencias”, *Tejuelo*, No. 9 (2010): 19-37.
- Ornelas Delgado, Jaime. “Neoliberalismo y Capitalismo Académico”. En Pablo Gentili, Gaudencio Frigotto, Roberto Leher, Florencia Stubrin, comp. *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Rosario: CLACSO, 2009.
- Riggirozzi, Pia. “UNASUR: Construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales”. *Estudios Internacionales* 47, No. 181 (2015): 29-50.
- Rhoades, Gary y Sheila Slaughter. “Capitalismo académico: en la nueva economía: Retos y decisiones”. *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, No.33 (2010): 43-59.
- Sinclair, Timothy J. *Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 2012.

TEMA CENTRAL

Tema central

Movilización transnacional indígena en la cuenca amazónica: Democracia, nuevos movimientos sociales y comunidades epistémicas*

*Jéssica Girão Florêncio***

Introducción

En todo el mundo se observa el aumento de las movilizaciones sociales con los más variados intereses y objetivos. Desde redes de articulaciones con estrategias violentas hasta aquellas pacíficas, los grupos sociales se vienen organizando en la medida en que las redes de comunicación se van perfeccionando y se va concientizando sobre los derechos individuales y de colectividades en todos los niveles.

Uno de los grandes desafíos de las sociedades complejas y plurales es la construcción de consensos, incluso en aquellas en que hay un modelo político democrático. Los Estados nación –modelo de organización social consolidado para administrar un contingente poblacional en un territorio delimitado por fronteras, y que tiene la creación de una nacionalidad como elemento simbólico e identitario de pertenencia–, para mantener su soberanía sobre población y territorio, enfrentan inestabilidades del orden en relación con la representatividad de los gobiernos electos. Para pensar en la eficiencia de Estados democráticos es necesario entender la representatividad de sus gobiernos, la permeabilidad de participación de los ciudadanos y el mantenimiento y/o expansión de las justicias sociales en su espacio.

* La investigación forma parte de la tesis de maestría titulada “La movilización transnacional indígena en la Cuenca Amazónica y la promoción de la justicia ambiental en la región”, resultado de una estancia en calidad de investigadora asociada, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

** Máster en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Federal de ABC, Brasil. Investigadora asociada, Área de Estudios Sociales y Globales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; <girao.jessica@gmail.com>.



En este sentido, este artículo contextualiza el surgimiento de movimientos sociales indígenas y en qué medida son redes transnacionales y comunidades epistémicas. Así, en la primera parte del texto, se discuten las teorías democráticas, las sociedades complejas y plurales contemporáneas y la inevitabilidad de los conflictos en las democracias; realizando una necesaria conexión entre democracia y justicia, como parte propia de conceptualización de la primera.

Posteriormente, se relacionan los motivos por los cuales se articulan los grupos sociales, así como se sistematiza algunos conceptos de teorías de movimientos sociales. Después, se contextualiza la historia de los logros de derechos indígenas y la transnacionalización de sus articulaciones. Finalmente, se definen las articulaciones indígenas internacionales como redes transnacionales y comunidades epistémicas, bajo las discusiones del constructivismo crítico. Se optó por caracterizar estos movimientos justamente porque el entendimiento del mundo y la construcción del conocimiento no son exclusivamente del campo de los discursos, sino que también se construyen socialmente a través de prácticas.¹

La pluralidad social y la inevitabilidad de divergencias de interés en las democracias

Las teorías democráticas hegemónicas y liberales observan las instituciones que organizan el poder, a partir del principio de la mayoría. En contraposición a estas teorías, se desarrollaron otras que plantean sus motivaciones en hacer operativos los intereses de la soberanía popular a través de un nuevo modelo democrático: la democracia deliberativa. Faria defiende ese paradigma porque entiende la necesidad de decisiones colectivas, incluso en sociedades complejas, como las contemporáneas. La democracia deliberativa es el proceso de toma de decisión basado en la deliberación de los individuos en foros amplios de debate, a través de un proceso de comunicación que auxilia y antecede la formación de la voluntad de los ciudadanos.²

1. Stefano Guzzini, “Uma reconstrução do construtivismo nas Relações Internacionais”, *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 2, No. 3 (2013): 376-429.

2. Claudia Faria, “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”, *Lua Nova*, No. 50 (2000): 47-68.



Para una democracia deliberativa, Habermas, referido por Faria, defiende la necesidad de la institucionalización de redes de comunicación (sin obstrucciones) para que la opinión pública influya en el proceso deliberativo, a través de la formulación de la voluntad de la mayoría en espacios de discusión informales. Cohen, en Faria, sugiere poner en práctica la deliberación y entiende que el modelo presentado por Habermas es limitado. Este autor observa la necesidad de una Poliarquía Directa Deliberativa (PDD) que pretenda la institucionalización de soluciones de problemas, realizadas directamente por los ciudadanos y con posibilidad del compromiso público. Por último, Bohman, también citado en Faria, cree que el diálogo entre ciudadanos debe ser realizado de manera cooperativa, pública y dialógica, entendiendo que existe la responsabilidad pública, de manera que la deliberación ocurra porque los individuos entenderían qué medida es beneficiosa para el colectivo.³

Los críticos del modelo de la democracia deliberativa argumentan sobre la dificultad de poner en marcha esos ideales deliberativos en sociedades complejas, aunque los formuladores de esa perspectiva creen que aparatos institucionales pueden ser espacios para la deliberación.⁴ Estos críticos observan que esta operatividad se reduce en sociedades amplias y tiene más probabilidades de éxito a nivel local. En ese sentido, Bohman contribuye con una justificación y una alternativa para tal situación:

Al reconocer la importancia de tales instituciones para la aplicación de la ley y para la implantación de políticas, Bohman rechaza la tesis de la incompatibilidad entre complejidad y soberanía. Para este autor, la burocratización y la democracia solo son inconsistentes si no se controlan públicamente, el problema es que las instituciones burocráticas, incluso las legislativas, casi no cuentan con control público y son estructuradas de forma jerarquizada, no democrática. Lidian con los ciudadanos de forma autoritaria, como si fueran clientes pasivos y no fuente primaria de información y juicio. Al enfatizar únicamente en la búsqueda de la eficiencia, la administración socava el potencial deliberativo de las instituciones. Para restaurar ese potencial, Bohman propone la formación de las esferas públicas en torno a cada una de esas instituciones que serían compuestas por actores afectados por las estrategias que buscan solucionar los problemas.⁵

3. Ibid.

4. Ibid.

5. Ibid., 67.



Se puede observar que el factor que dificulta la puesta en marcha de deliberaciones en grupos plurales (en los que, por lo tanto, no es posible el consenso) es la divergencia de intereses entre los individuos, que son iguales ante los aparatos gubernamentales. Además, entender que estos mismos aparatos son esferas de poder en disputa y ocupadas por intereses legítimamente elegidos por la mayoría es esencial para analizar la dificultad que tienen los individuos para sentirse representados y el desafío de deliberar en espacios en que son minoría.

En ese sentido, Mouffe contribuye a la discusión sobre la imposibilidad de la erradicación del antagonismo en democracias, porque la asociación (no natural) entre liberalismo y democracia es incompatible y no existe reconciliación sin imperfección. Por lo tanto, las alternativas creadas por los modelos de deliberación —que se constituyeron como oposición al hegemónico— tampoco estabilizan el conflicto de intereses en sociedades complejas, ocurre solo una estabilización momentánea, ya que siempre habrá un interés hegemónico.⁶

La asociación moderna entre democracia y liberalismo causó un déficit democrático, ya que la primera solo puede ser vinculada al Estado de derecho y con la defensa de los derechos humanos, lo que invisibiliza los elementos de la soberanía popular al privilegiar la libertad individual. Sin embargo, tampoco es beneficioso eliminar la pluralidad social ya que el ámbito político y de disputa de poder son esenciales para una postura democrática: “en una organización política democrática, los conflictos y las confrontaciones, lejos de ser un signo de imperfección, indican que la democracia está viva y se encuentra habitada por el pluralismo”.⁷

Así, si el pluralismo es indispensable para la existencia de un ambiente democrático, de la misma forma es necesaria la creación, mantenimiento y expansión de criterios de justicia que garanticen la asistencia a las capas menos favorecidas por los intereses hegemónicos legitimados por las elecciones. Además, la paradoja entre democracia y liberalismo hace que el campo de disputa ideológica y política se vacíe en nombre de las libertades individuales, para dar espacio a que intereses privados del mercado y de corporaciones ac-

6. Chantal Mouffe, *La paradoja democrática* (Barcelona: Gedisa, 2016).

7. *Ibid.*, 50.

túen sobre el bien público. En este sentido, algunos grupos sociales son desfavorecidos y se amplían las desigualdades.

Uno de los precursores del establecimiento de principios de justicia en el contexto de la democracia fue John Rawls. La mención a la teoría de la justicia a partir de la visión liberal es esencial para entender los caminos hacia la justicia social en los contextos de sociedades complejas y plurales. De esa forma, para que sea posible (una sociedad más estable y justa), según Rawls, es necesario “un conjunto de principios para elegir entre las diversas formas de ordenación social que determinan esa división de ventajas y para sellar un acuerdo sobre las partes distributivas adecuadas” que son los principios de justicia. Son ellos quienes establecen una especie de contrato social “una carta fundamental de una asociación humana”.

Pero, ¿es posible justificar principios comunes de justicia e instituciones que los corroboren en sociedades plurales y desiguales como las que vivimos? Para el autor, los principios de justicia pueden fundarse a partir de un consenso original entre los individuos. Este consenso original debe ser establecido con relación a la estructura básica de la sociedad, pues es ella quien establece el consenso necesario para que la justicia se haga presente en las demás instancias de la sociedad.⁸

Esta estructura básica de la sociedad se basaría en las libertades individuales e iguales de todos los individuos, el igual acceso y distribución de bienes sociales (renta, riqueza y oportunidades educativas y ocupacionales), y el principio de la diferencia, el cual aceptaría la desigualdad si está en favor de los que están en peor situación.⁹

Rawls demuestra que la justicia es la distribución equitativa de bienes que favorecerán la participación política de los individuos en una sociedad democrática, de forma equitativa. En ese sentido, y como propuesta de justicia, las contribuciones de Nancy Fraser son esenciales. Para la autora, la justicia demanda tanto la redistribución (pensando en un ambiente ideal y contractualista, como el de Rawls) como el reconocimiento y la representación. De esta forma, analiza la necesidad de la desinstitucionalización de patrones de valo-

8. Regina Laisner, “Democracia e justiça: em busca de uma nova relação em Rawls”, *Leviathan*, No. 1 (2004): 329-49.

9. *Ibid.*



ración cultural que impiden la paridad de participación de las capas subordinadas históricamente. Así, la justicia social solo existe si hay reconocimiento y redistribución, a través de la paridad de participación, que garanticen la independencia material, valoración cultural y respeto a todos los individuos de la sociedad.¹⁰

Por lo tanto, la justicia es elemento fundamental para pensar el ejercicio de la democracia y garantizar la participación política de cada individuo en las sociedades contemporáneas. Debido a la complejidad y pluralidad de esas sociedades, siempre existirán conflictos en la democracia, ya que son intrínsecos a ambientes democráticos y plurales. Entender que no hay manera de acabar con las tensiones en las sociedades hace que se concluya que tampoco hay una sola forma legítima de resistencia contra las fuerzas dominantes.¹¹ En este contexto, la insurgencia de movimientos sociales es el inicio, en la práctica, de la contestación política para el establecimiento de la justicia en modelos hegemónicos de democracias liberales.

Insurgencia de movimientos sociales: garantía de la democracia a la contestación

La existencia de conflictos sociales en las democracias modernas y contemporáneas es inevitable, como se defendió anteriormente. En ese sentido, es interesante pensar en la necesidad de la construcción de un espíritu de comunidad para que alguna estabilidad exista dentro de los territorios de los Estados. Fue en ese sentido que la nacionalidad fue insertada en el contexto del Estado para que se creara una cohesión interna, aunque forjando una identidad común entre los individuos bajo soberanía estatal. Se observa que no solo la democracia liberal es una paradoja, sino también el propio ejercicio de democracia en los Estados.

De esta forma, la divergencia de intereses entre los actores sociales se acentúa, entendiendo conflicto como característica de la sociedad de mercado pluralista:

10. Nancy Fraser, "Reconhecimento sem ética?" *Lua Nova*, No. 70 (2007): 101-38.

11. Mouffe, *La paradoja democrática*.



[...] se trata de la contrapartida natural del progreso tecnológico y de la creación subsiguiente de nuevas riquezas, por la que la sociedad de mercado es correctamente conocida. Los conflictos surgen de desigualdades emergentes y de declinaciones regionales o sectoriales – la contrapartida, justamente, de varios desarrollos dinámicos ocurridos en otras áreas de la economía. [...] El secreto de la vitalidad de la sociedad de mercado pluralista y de su capacidad para renovar puede residir en esta conjunción y en la erupción sucesiva de problemas y crisis.¹²

Se nota la diversidad de elementos que producen los conflictos sociales: culturales/étnicos, raciales, de género, materiales y políticos. Sin embargo, recientemente las teorías de movimientos sociales se han centrado en ampliar y agregar más elementos de análisis de los movimientos. A partir de los años 1970, surgieron tres concepciones de teorías de movimientos sociales, clasificadas como posmateriales.¹³

Primero, la Teoría de Movilización de Recursos (TMR) clasificada en el carácter racional de los movimientos sociales y su organización e institucionalización; tiene principal interés en discutir el proceso de movilización, y no sus motivos. Además, están las de carácter macro-histórico (que surgieron de la saturación de los debates marxistas sobre revolución) como la Teoría del Proceso Político (TPP) que partiendo de una teoría de la movilización política, entiende que la producción de la colectividad se da a partir del propio conflicto y la movilización a partir de condiciones políticas favorables. Finalmente, la Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales (TNMS) se basa en una teoría del cambio cultural y argumenta que la sociedad posindustrial viene creando nuevas formas de sociabilidad, que repercuten también sobre nuevas formas de movilización social.

Con especial atención a esta última teoría, dos de sus principales exponentes son Habermas y Touraine. Para Habermas, los nuevos conflictos atraviesan las áreas de reproducción cultural, la integración social y la socialización. De esta forma, las nuevas movilizaciones tienen como objetivo bloquear las esferas formales y organizadas de acción para favorecer las estructuras comunicativas; y, al mismo tiempo, no pretenden conquistar nuevos territorios.¹⁴

12. Albert Hirschman, “Conflitos sociais como pilares da sociedade de mercado democrática”, *Novos Estudos*, No. 42 (1995): 33-42.

13. Angela Alonso, “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate”, *Lua Nova*, No. 76 (2009): 49-86.

14. Jürgen Habermas, *New social movements* (Berkeley: Telos, 1981).



Habermas concluye que esos movimientos son una manera de resistencia a las tendencias de colonización de las formas de vida, realizadas por el capitalismo tardío. Según el autor:

Los nuevos movimientos sociales serían “subculturas defensivas”, nacidas en reacción a “situaciones-problema”. Su base social serían grupos cuyo estilo de vida habría sido afectado por dos grandes tipos de géneros. De una parte, se formarían alrededor de los *green problems*, es decir, de los efectos colaterales del desarrollo capitalista: contaminación, urbanización, experiencias con animales para producción de remedio, etc. Por otra parte, serían reacciones a problemas de la superexplotación de la sociedad contemporánea: riesgos potenciales de plantas nucleares, poder militar, manipulación genética, control y uso de informaciones personales, es decir, problemas que generan “riesgos invisibles”.¹⁵

En esa misma perspectiva, Touraine¹⁶ observa que la vida social es reinventada con los procesos de conflictos y negociaciones de la vida colectiva. Así, los conflictos en las sociedades posindustriales son generalizados, justamente porque las bases de las tradiciones se desestabilizan en ese nuevo momento económico y social, y los conflictos se introducen al ámbito privado y no se limitan más al público. Touraine delimita la nueva coyuntura de los movimientos sociales de la siguiente forma:

En el período de la industrialización heredamos la imagen de dos adversarios, la clase capitalista y la clase obrera, frente a frente en una arena y con armas que son en verdad escogidas por la clase dirigente, pero que no impiden que la confrontación sea directa. La imagen que se impone actualmente, al contrario, es la de un aparato central impersonal e integrador, que mantiene bajo su control, además de una “clase de servicio”, una mayoría silenciosa que proyecta a su alrededor un cierto número de minorías excluidas, cerradas, subprivilegiadas o incluso negadas.¹⁷

Los nuevos movimientos sociales pasan a concebir la ampliación de las demandas a partir de la inclusión de un mayor número de personas a la arena del consumo con el capitalismo tardío y la sociedad posindustrial. Al mismo tiempo, los movimientos de contracultura y las descolonizaciones de la déca-

15. Alonso, “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate”, 62; Habermas, *New social movements*.

16. Alain Touraine, “Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos”, *Lua Nova*, No. 17 (1989): 5-18.

17. *Ibid.*, 14.

da de 1960 influenciaron la emergencia de luchas por reconocimiento. Así, es interesante pensar la apertura a un recorte analítico liberal sobre esos movimientos, a partir del mantenimiento de los derechos de las minorías segregadas. Pero, una vez más, es importante recordar la paradoja entre democracia y liberalismo, y la necesidad de la pluralidad social y de la contestación para el ambiente democrático. En este sentido, la demanda social por nuevos tipos de movilizaciones a partir del surgimiento de nuevos conflictos es legítima y este artículo defiende la necesidad de ser analizada bajo la óptica de justicia de Fraser.

Nuevas demandas sociales

Para la conceptualización, Mario Diani define el movimiento social como “redes de interacción informal entre la pluralidad de individuos, grupos y/o organizaciones, comprometidas en un conflicto político y/o cultural, en las bases de una identidad colectiva compartida”.¹⁸ En ese sentido, esas redes facilitan la acción y diseminan los sistemas simbólicos y de significado necesarios para la creación de la identidad colectiva. Así, se dividen creencias, solidaridades e identidades, buscando con que se construyan los mismos entendimientos sobre los eventos y acciones sociales.¹⁹ Por lo tanto, se pueden entender los movimientos sociales como formadores de opinión. A causa de su confluencia de intereses (una vez que la movilización se da por la identificación mutua entre los individuos), los grupos interpretan los hechos sociales a su manera, y revelan la posibilidad de otras perspectivas de vida.

Tomando en consideración los movimientos como formadores de opinión y su movilización siendo influenciada por los propios conflictos sociales, su compromiso propone promover un cambio social a nivel sistémico o no sistémico. Sin embargo, la articulación de los grupos sociales no cesa en la ausencia de conflictos y, tampoco significa la institucionalización de los movimientos sociales; pero sí es necesario el análisis a partir de comportamientos colectivos y organizacionales los cuales son definidos por los movimientos a partir de las estrategias que van siendo formuladas en el transcurso de la historia de su movilización.

18. Mario Diani, “The concept of social movement”, *The sociological review* 40, No. 1 (1992).

19. *Ibid.*



En una definición más específica, Jean Cohen²⁰ observa sobre los movimientos sociales contemporáneos (nuevos movimientos sociales):

[...] Lo que tengo en mente, por encima de todo, es un entendimiento propio que abandona los sueños revolucionarios en favor de la idea de reforma estructural, con una defensa de la sociedad civil que no intenta abolir el funcionamiento autónomo de los sistemas político y económico [...] No quiero, sin embargo, creer que es posible justificar este punto a partir de una filosofía de la historia que une la “verdadera esencia” de los movimientos (por más heterogéneas que sean sus formas de conciencia) a una nueva etapa de la historia (sociedad posindustrial). Tampoco el tema “sociedad contra Estado”, compartido por todos los movimientos contemporáneos (incluyendo algunos de la derecha), en sí implica algo nuevo. La cuestión, sin embargo, es si ese tema ha sido conectado a nuevas identidades, formas de organización y escenarios de conflicto. [...] Puesto que todos los movimientos son fenómenos complejos, sin embargo, la heterogeneidad puede no ser el único aspecto de las contestaciones contemporáneas. En cambio, hay una tesis que sugiere que algunas identidades, que implican formas específicas de organización y lucha en los movimientos contemporáneos, son nuevas en el sentido indicado [...].²¹

De esta forma, como observa el mismo autor, los movimientos sociales contemporáneos tienen como principal objetivo reivindicar la democratización de las estructuras sociales. Además, apunta que lo que diferencia la identidad de los movimientos sociales contemporáneos de las de sus antecesores es el nivel de reflexividad.²² Así, los movimientos sociales hacen negociaciones, a partir de la delimitación de una identidad colectiva, con otros actores sociales —a través de sus redes informales de solidaridad— y actúan para cambiar la estructura social vigente, transformándose en autores de nuevas dinámicas sociales.

Analizando nuevas formas organizativas de estos movimientos y partiendo de la idea de construcciones de sentimientos de pertenencia, los movimientos sociales se han articulado no solo a niveles locales y nacionales, sino también de forma transnacional. Su movimiento más allá del espacio territorial estatal no deja de lado redes domésticas; por el contrario, lo que sucede es la influencia de cuestiones internas y el ligamiento de estas con la política internacional, estableciendo un intercambio de informaciones y experiencias entre

20. Jean Cohen, “Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements”, *Social Research* 52, No. 4 (1985): 663-716.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

los planes nacionales e internacionales.²³ Un activismo que se difunde a través de fronteras ocurre dentro del internacionalismo, caracterizado por:

a) una densidad horizontal creciente de las relaciones entre Estados, oficiales gubernamentales y actores no estatales; b) vínculos verticales crecientes entre los niveles subnacional, nacional e internacional; c) una estructura formal e informal reforzada que invita al activismo transnacional y facilita la formación de redes de actores no estatales, estatales e internacionales.²⁴

Este internacionalismo es el principal resultado de las desigualdades y conflictos que resaltan en el proceso de globalización, en lo que se refiere a la forma de organización transnacional de movimientos sociales para empoderamiento. En ese sentido, los movimientos transnacionales tienen una geopolítica propia al redimir las fronteras de lo político, ya que los espacios locales y globales de enunciación de esos actores son interconectados.²⁵

Se ve que las redes de los nuevos movimientos no se delimitan al espacio del Estado nación y esta idea hace retomar la discusión posteriormente realizada: la paradoja entre Estado nación y democracia. Si la construcción de una nacionalidad oficial de un Estado subyugó identidades específicas, la transnacionalización de las redes de movilización encuentra en ese hecho el elemento simbólico para la construcción de una solidaridad e identidad colectiva de los movimientos sociales. De esta forma, es parte del entendimiento que el levantamiento de pueblos originarios internacionalmente, y más específicamente en este artículo de los latinoamericanos, es visto no solamente como una faceta de los nuevos movimientos sociales, sino que también como comunidades epistémicas —a partir de la literatura constructivista crítica— en especial atención a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

23. Sidney Tarrow, *The new transnational activism* (New York: Cambridge University, 2005).

24. *Ibid.*, 8.

25. David Slater, “Repensando as especialidades dos movimentos sociais: questões de fronteiras, cultura e política em tempos globais”, en Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras* (Belo Horizonte: UFMG, 2000): 503-33.



El caso de los movimientos indígenas transnacionales

En este sentido, es esencial retomar brevemente la historia de la articulación indígena como sociedad civil organizada. Una de las primeras organizaciones indígenas de América Latina fue la Federación Shuar, formada en los años 1960 en la Amazonía ecuatoriana. Esta organización, a diferencia de otros movimientos campesinos indígenas latinoamericanos, como observa Stavenhagen,²⁶ adquirió un formato más comunal y étnico que clasista, e influyó en el surgimiento de otros movimientos.

Al pasar de los años, estas articulaciones rompieron con la cuestión comunal y se aproximaron a agencias multilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Como resultado, surgieron organizaciones de escala regional, que incluían a varios grupos étnicos, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) y la Asociación Indígena de la Selva Peruana (AIDSESP). Más recientemente se originó una forma de nivel nacional de movilización indígena, como es el caso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que fue vanguardia con los levantamientos indígenas en el país en 1990 y 1993. Además, de manera más general:

A partir de la segunda mitad de los años ochenta, han tenido lugar diversas reuniones internacionales de índole regional y continental en torno a las actividades conmemorativas del Encuentro de Dos Mundos (o más bien, de los 500 años de resistencia indígena y popular), y al Año Internacional de las Poblaciones Indígenas (1993) y el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas (que comenzó en 1995), ambos proclamados por las Naciones Unidas. Representantes indígenas de América Latina han participado asimismo activamente en las discusiones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas, en el cual se ha venido preparando un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas para la consideración de la Asamblea General, y también tomaron parte en los debates previos a la adopción del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Representantes indígenas también forman parte de los órganos directivos del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, creado por la II Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Madrid,

26. Rodolfo Stavenhagen, "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 42 (1997): 61-73.



julio de 1992), y participan en las consultas que realiza actualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, acerca de un futuro instrumento jurídico interamericano sobre derechos indígenas.²⁷

Así, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos originarios “tienen derecho a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural de los Estados”. Entonces, además de la lucha por mantener esta dinámica contemplada por la Declaración y de la garantía de su espacio de participación, los pueblos indígenas también vienen articulándose para su reconocimiento identitario, la libre determinación y la propiedad colectiva del territorio.²⁸ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) observa también que actualmente los movimientos indígenas luchan para que sean reconocidos los derechos humanos en

Procesos de negociaciones sobre cambio climático (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y las iniciativas del Programa de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal y Promover la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo (REDD+), entre otros.²⁹

De esta forma, se percibe una articulación indígena a nivel internacional en el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre la Biodiversidad) o de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático). En este sentido, estas organizaciones trabajan al mismo tiempo con la cuestión territorial contra procesos extractivistas, el programa REDD+, el cambio climático y la promoción de los derechos humanos.³⁰

27. *Ibid.*, 64.

28. Fabiana Del Popolo, edit., *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL (Santiago: Naciones Unidas, 2017):84.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*



Es en este escenario que la COICA se organiza. Su creación data de 1984 y representa a los estimados 390 pueblos indígenas amazónicos, a través de las organizaciones nacionales indígenas de la región: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), Asociación de Pueblos Amerindios de Guyana (APA); Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE); Federación de Organizaciones Amerindias de Guyana Francesa (FOAG); Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA); Organización de los Pueblos Indígenas de Surinam (OIS); y Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC).

COICA ha establecido los siguientes objetivos institucionales: a) estimular la interacción entre los pueblos y organizaciones miembros de COICA; b) defensa de territorios, libre determinación de los pueblos originarios y derechos humanos de los indígenas amazónicos; c) coordinar acciones junto a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, a nivel internacional; d) fortalecimiento de la colaboración entre los pueblos indígenas; y, e) defensa de tradiciones culturales y desarrollo de sus integrantes.³¹ De forma organizativa, es constituida por el:

Congreso (órgano legislativo que se reúne a cada cuatro años y es formado por diez representantes de cada organización nacional), por el Consejo de Coordinación (CCC) (compuesto por los presidentes y delegados de las organizaciones nacionales), y por el Consejo Directivo de Coordinación (CDC) (instancia ejecutiva, formada por el Coordinador General, un Vice-Coordinador General y por coordinadores de las áreas de Derechos Territoriales, Recursos Naturales, Ambiente y Biodiversidad; Derechos Humanos, Socioculturales y Educativos; y Cooperación Económica y Derecho Internacional).³²

A nivel internacional, COICA tiene espacio de articulación consolidado en las Conferencias de las Partes (COP), de la Convención Cuadro de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés),

31. Jéssica Girão Florêncio, “A autonomia política do movimento transnacional indígena e sua relação com a questão ambiental na Bacia Amazônica”, *Anais I Semana de Relações Internacionais: O Sul global – de Bandung ao século XXI*, Universidade Federal do ABC e UNIFESP, São Bernardo do Campo, 2016.

32. *Ibid.*



y en la Climate Alliance (iniciativa europea para la reducción del cambio climático). En nivel de las COP, COICA actúa junto a otros pueblos indígenas globales por medio del Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (FIPICC) y del Comité Directivo Global de Pueblos Indígenas (CDGPI) creado en la COP 20. Esta representatividad indígena en ámbito de las COP fue consolidada en 2014, cuando los pueblos indígenas consiguieron un espacio auto gestionado llamado Pabellón Indígena y ejercido con la ayuda del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Ministerio de Medio Ambiente de Perú, ya que COP 20 se pasó a Lima.³³

Una de las principales pautas de acción de COICA a nivel internacional es la discusión acerca del REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), programa que fue creado en 2008, derivado de discusiones que ocurrieron en las COP. La propuesta considera el involucrimiento indígena de países en desarrollo y tiene como objetivos la compensación financiera de políticas de protección de áreas de bosques –ya que concentran grandes cantidades de carbono estocado– evitar la degradación forestal, y promover la conservación, el aumento de áreas de floresta y el manejo sustentable.

En la región amazónica, los países que ya se involucraron en proyectos financiados por REDD+ son Bolivia, Colombia y Ecuador, y Guyana, Perú y Surinam son países asociados. La crítica a este programa es que todavía no tiene sus mecanismos definidos (patrones de medición y verificación de la reducción de emisiones, distribución equitativa de beneficios y fuentes de financiamiento) y, por lo tanto, tampoco sus salvaguardas, lo que produce una falta de control sobre proyectos de crédito de carbono en territorios indígenas.³⁴ De esa manera, y basada en la Convención 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, COICA ha formulado una propuesta alternativa, el REDD+ Indígena Amazónico (RIA) y la ha presentado en la COP 17.

Es una propuesta que no quiere desvincularse de las decisiones tanto globales de la UNFCCC; como nacionales, con los proyectos de REDD+ de cada país; y jurisdiccionales, con la implementación local de estos proyectos. Pero el movimiento defiende que estos proyectos sean realizados de acuerdo con la cosmovisión indígena, los planes de vida y

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*



el territorio de cada pueblo indígena. Así, las estrategias de la COICA para la RIA son las siguientes: a) plan de vida a largo plazo (protagonismo indígena en definir cómo desean vivir y desarrollarse); b) seguridad y consolidación jurídica territorial; c) manejo holístico de los territorios (para garantizar la mitigación y resiliencia sociocultural frente al cambio climático); d) valorización de los bosques como herramienta de integración entre el hombre y la naturaleza; e) macro medición ecosistémica (los territorios indígenas deben ser medidos de manera integral); f) sistema de compensación por medios públicos (retribución a los indígenas por la forma sostenible que interactúan con su medio); g) proyectos adaptados a las realidades de cada pueblo indígena; h) reducción de las actividades que promueven la deforestación; i) reducción de los gases de efecto invernadero. Además, también observa la importancia de que estos proyectos deban ser aplicados solamente después de la Consulta Previa Libre e Informada (CPLI); y que se produzca una financiación de compensación a los pueblos indígenas por medios públicos y privados, a nivel nacional, y por medio de la creación de un fondo “Amazonia Indígena Viva”, a nivel.³⁵

Históricamente representaciones indígenas participaron por la primera vez de una COP en 1998 y el año siguiente fue realizado el primer Fórum Internacional Indígena sobre cambios climáticos, y a partir de su segunda reunión, se elaboró la *Declaration of Indigenous Peoples on Climate Change, International Indigenous Forum on Climate Change 2000*, consolidándose la participación indígena en la temática.³⁶ Así, al pasar de los años, este Fórum se consolidó como el Caucus Indígena, o bajo el nombre oficial *International Indigenous Peoples' Forum on Climate Change* (IIPFCC). En esta perspectiva, como observa Niezen en Mesquita, el movimiento indígena se articula de forma internacional porque no es lo suficientemente eficiente para demandar a las instancias nacionales el procedimiento de algunas cuestiones específicas; por la posibilidad de movilización en red a partir de las décadas de 1960/1970; y por la noción de que los pueblos indígenas no son subyugados a una autoridad nacional, pudiéndose pedir ayuda a actores externos. Además de esto, la transnacionalización del movimiento también se da por su relación con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

La diplomacia indígena es construida en un contexto de luchas transnacionalizadas de pueblos originarios que son motivados a actuar de forma conjunta por intereses convergentes y por una identificación de subyugación frente

35. *Ibid.*

36. Isabel Rodrigues de Mesquita, “REDD+ Indígena Amazônico e as dinâmicas de atuação política de uma organização indígena” (Tesis de maestría, Universidade de Brasília, Brasília, 2015).



a los Estados nación. De esta forma, al intentar influir en los regímenes internacionales y, aquí poniendo más atención, en los que son relacionados a instancias de discusión de cambio climático, es que se puede contextualizar las coaliciones indígenas como comunidades epistémicas a la luz de las discusiones constructivistas críticas.

Organizaciones transnacionales indígenas como comunidades epistémicas

En un primer momento, es necesario observar algunas cuestiones sobre la internacionalización de los derechos indígenas. Como apunta Brysk esta internacionalización se dio justamente porque los movimientos sociales indígenas no tenían suficiente fuerza a nivel doméstico. Además, estos movimientos consiguieron actuar de forma global porque procedieron como nuevos movimientos sociales, basados más en cuestiones étnicas y de identidad, que en elementos materialistas. Y, además, como apuntó Stavenhagen en Brysk, muchos de estos movimientos se desarrollaron desde lo local hacia lo internacional antes del establecimiento de alguna movilización nacional, configurándose una acción en que lo local y lo internacional se influyen mutuamente.³⁷

En este sentido, de una doble escala de articulación, la movilización indígena se puede entender bajo discusiones constructivistas. Así, estos grupos pueden ser clasificados dentro de un panorama de *transnational advocacy networks*, concepto discutido por Keck y Sikkink. Estas son redes que se configuran para influir en cambios institucionales y en las bases de interacción internacional. En este sentido, son actores que intercambian muchas informaciones y construyen valores convergentes. Aunque que no logren sus objetivos, estos actores son relevantes en el debate político. Como resultado, pueden contribuir para cambios de intereses y percepciones tanto de los Estados como de la sociedad, a partir de la potencialidad de su poder discursivo. Así, simultáneamente en que el campo social y político contiene bases estables de entendimientos y conocimientos, estas redes actúan sobre estos contextos e intentan reformularlo. De esa forma, las *transnational advocacy networks*

37. Alison Brysk, "Turning Weakness into Strength: The internationalization of Indian Rights", *Latin American Perspectives* 23, No. 2 (1996): 38-57.



son compuestas al mismo tiempo por un carácter estructural y de agencia,³⁸ o como observaría Guzzini,³⁹ participan tanto de la construcción social de los significados cuanto de la construcción de la realidad social. Además, los principales actores que pueden componen estas redes son:

(1) organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de investigación y defensa de intereses; (2) movimientos sociales locales; (3) fundaciones; (4) los medios de comunicación; (5) iglesias, sindicatos, organizaciones de consumidores e intelectuales; (6) partes de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales; y (7) partes de las ramas ejecutiva y/o parlamentaria de los gobiernos. No todos estos actores estarán presentes en cada red. Investigaciones iniciales sugieren, sin embargo, que las ONGs internacionales y nacionales tienen papel central en todas las redes de defensa de intereses, por lo general iniciando acciones y presiones más poderosas [...].⁴⁰

Las condiciones en que estas redes surgen pueden ser determinadas cuando: a) grupos domésticos no tienen visibilidad por parte de sus gobiernos, influyendo en lo que se conceptualizó como “efecto *boomerang*”; b) los empresarios políticos creen que construir redes puede mejorar sus campañas y misiones; y c) conferencias y contactos internacionales promueven la propia construcción de redes.⁴¹ Así, el “efecto *boomerang*” es una estrategia cuando no se tiene espacio internamente a los Estados y la salida es el nivel internacional, siendo que los principales objetivos son el cuestionamiento de las propias políticas domésticas estatales.

La construcción de la acción de estas redes demanda que los actores compartan entendimientos e interpretaciones, es decir, estos actores son observadores que interpretan algo a partir de un mundo social en algún momento anteriormente ya interpretado. Así, el cambio estructural debe ser entendido como la reproducción de prácticas intersubjetivas que siguen su propio ordenamiento.⁴²

Para entender cómo se origina un espacio propicio para compartirse entendimientos del mundo, Bourdieu en Guzzini, conceptualizó el “campo” como

38. Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, “Transnational advocacy networks in international politics: introducción”, en Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics* (London: Cornell University Press, 1997): 1-38.

39. Guzzini, “Uma reconstrução do construtivismo nas Relações Internacionais”.

40. Keck y Sikkink, “Transnational advocacy networks in international politics: introducción”.

41. *Ibid.*

42. Guzzini, “Uma reconstrução do construtivismo nas Relações Internacionais”.



un subsistema social, que significa tanto un conjunto de prácticas patrones o espacios donde los agentes tienen cierto capital para avanzar en sus intereses. Así, existe una estructura producto de una historia colectiva que origina una estratificación social y establece un juego de poder a partir de la detención de capitales económicos, sociales, culturales y simbólicos de los grupos.⁴³ De esa forma, los campos son lo que dan significado a la agencia:

Ellos son los tableros donde los agentes perciben las estrategias individuales, desarrollando sus roles a partir de las reglas de determinado juego (definido por la combinación particularmente valiosa de diferentes tipos de capital que represente el máximo de poder dentro del campo), así, reproduciendo abiertamente tales reglas.⁴⁴

De esta forma, lo que es compartido dentro de un determinado campo, su conjunto de disposiciones, es definido por Bourdieu en Guzzini,⁴⁵ como *habitus*, históricamente mutable y una materialización de una memoria colectiva. En este sentido, las *transnational advocacy networks* son comunidades epistémicas, como observado por Davis Cross, justamente porque tienen la posibilidad de influir en gobiernos y actores no estatales en la toma de decisiones. Por tanto, según la misma autora, mientras mayor sea la cohesión que tienen internamente estas comunidades epistémicas, mayor será el grado de influencia que puedan tener, influenciado también por grados de reconocimiento de su experticia. De esta forma, no es la naturaleza del conocimiento de estas comunidades epistémicas que influye sobre las instancias de toma de decisiones, sino su profesionalismo en ponerlo en práctica.⁴⁶

En este contexto, se puede entender el programa REDD+ como una norma o paradigma global y la movilización de comunidades locales (representadas por organizaciones internacionales, como COICA) en respuesta a este programa como *transnational advocacy and grassroots*⁴⁷ *networks*; y un producto de esta articulación, entendiéndola como una comunidad epistémica, es la alternativa RIA. De esta manera, es necesario subrayar que estas redes también

43. Ibid.

44. Ibid., 408.

45. Ibid.

46. Mai'a Davis Cross, "Rethinking epistemic communities twenty years later", *Forthcoming review of International Studies* 39, No. 1 (2013): 137-60.

47. *Grassroots* es una expresión que se refiere a la idea de escalas locales, comunitarias.



legitiman escalas específicas de gobernanza comunitaria.⁴⁸ Este efecto de doble nivel de la gobernanza ambiental puede ser interpretado de dos maneras:

Puede ser visto como una oportunidad para organizaciones comunitarias ejercieren un rol en arenas globales difícilmente accesibles a la sociedad civil. Y también puede ser entendido como un constreñimiento cuando las organizaciones locales entienden que están compitiendo con poderosos actores internacionales que dominan procesos de construcción normativa, especialmente ONG y expertos.⁴⁹

En efecto, lo que se ve es una mutua influencia entre cuestiones y actores locales y nacionales, que repercuten justamente por lo que se entiende por bienes comunes y las relaciones de poder que los envuelven en su interpretación bajo la lógica de *commodities*.

Consideraciones finales

Como último punto de argumentación para la consolidación de la justicia en los parámetros de Fraser, se recurre una vez más a Habermas:

Los conceptos “principio moral” y “principio de la democracia” están interconectados; tal circunstancia es encubierta por la arquitectónica de la doctrina del derecho. Si esto es correcto, el principio del derecho no constituye un miembro intermedio entre el principio moral y el principio de la democracia, sino el verso de la medalla del propio principio de la democracia. En mi opinión, la falta de claridad sobre la relación entre estos tres principios debe iniciarse en la cuenta de Kant y Rousseau, pues en ambos existe una no confesada relación de competencia entre los derechos humanos, fundamentados moralmente, y el principio de la soberanía del pueblo.⁵⁰

Habermas observa la dificultad relatada por Mouffe cuando se hizo aso- ciar democracia y liberalismo, y como esa relación acarreó la dificultad en las democracias liberales del mantenimiento del principio primero de la democracia, la soberanía del pueblo. Entendiendo que la justicia esté incluida en el

48. Émilie Dupuits y Géraldine Pflieger, “How do transnational grassroots networks reframe the global norms of water and forests governance?”, *Développement durable et territoires* 8, No.1 (2017): 1-22.

49. *Ibid.*

50. Jürgen Habermas, “Para a reconstrução do direito (I): o sistema dos direitos”, en Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade, vol. 1* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997): 128.



principio del derecho, y partiendo de lo que Habermas sugiere en este pasaje, la justicia es imprescindible para el ejercicio de la democracia y ofrece la posibilidad para que el principio de la soberanía del pueblo sea ejercido.

En este sentido, la justicia solo puede ser posibilitada con la ampliación de los medios democráticos de la sociedad y cuando los tres pilares de la justicia sean respetados. Observando los grupos sociales que más sufren con la mala distribución de riesgos ambientales, una justicia ambiental tiene por objetivo la redistribución de estos riesgos y de ambientes saludables para que estas poblaciones sobrevivan y/o tengan las mínimas condiciones de vida; el reconocimiento de esas comunidades a partir de sus diferencias y pluralidades; y la participación de estos individuos en los espacios de toma de decisión para llevar sus demandas específicas al orden del día de los intereses públicos.

De esta forma, es necesario entender que el problema se acentúa cuando liberalismo y democracia están vinculados, dando espacio para que intereses privados tomen el lugar de la soberanía popular y el intento de consenso en favor de un bien común vacíe el interés político y democrático de sociedades plurales y complejas.

De esta manera, la emergencia de movimientos sociales es un resultado de la propia potencialidad de conflictos en democracias. Los levantamientos indígenas, caracterizados en este trabajo como nuevos movimientos sociales, demandan, principalmente, que sean reconocidas sus identidades y especificidades. Y en un análisis más complejo y amplio, también están articulándose dentro de las discusiones sobre cambio climático, a nivel internacional y en un modelo de articulación transnacional. Además, pueden ser considerados *transnational advocacy and grassroots networks* y comunidades epistémicas – términos entendidos como sinónimos considerando los niveles de estructura y de agencia que ambos son conceptualizados.

Por la falta de representatividad y por los obstáculos que los pueblos indígenas enfrentan en la arena doméstica para que sus intereses sean contemplados, el ambiente internacional es la principal estrategia indígena, aunque sean susceptibles a los intereses de las organizaciones con quién hagan alianzas. Por otro lado, este modelo de articulación con actores externos es lo que caracteriza las propias bases de comunidades epistémicas, una vez que son contextos con potencialidad de construcción de conocimientos, informaciones y experticia.



Así, la RIA sería un proyecto bajo ese concepto de redes transnacionales que intentan influenciar y transformar alguna cuestión de cambio climático. La normatividad y su cuestionamiento es el combustible para que las redes transnacionales existan. Y en la vanguardia están los movimientos y la sociedad civil organizada, o, como se ha observado, las redes locales (*grass-roots networks*). En realidad, el propio efecto *boomerang*, en estas condiciones, solo depende de la cuestión demandada por la red transnacional. Al depender el movimiento indígena del tema en que quiere influenciar, solo le es factible lograrlo en la arena internacional, como es el caso de las discusiones climáticas (aún más cuando estas discusiones se dan de manera relevante solo en escala internacional).

Así, se percibe que las redes utilizan el contexto regional e internacional como estrategia para elegir las temáticas que se van a trabajar, justamente para lograr alcanzar sus objetivos de forma más fácil e incluso conseguir más aliados. Las redes transnacionales, que involucran a más de un actor de las relaciones internacionales son ante todo, un campo político y diplomático, que utiliza estrategias para consolidar una fuerza, relevancia y persuasión.

Con relación a los regímenes internacionales, ellos dictan, a nivel internacional/supranacional, los parámetros y reglas que serán operados a niveles menores (regionales, nacionales y locales). Se percibe que hay un movimiento de arriba-abajo, pero, como ese mismo texto plantea, es necesario el *know how* local, por su legitimidad y propio conocimiento. Es una acción multinivel de doble mano y con capitales sociales diferentes, con objetivos diferentes: mientras uno tiene el conocimiento, el otro tiene la legitimidad internacional de acción y decisión.

De esa forma, la agencia de los movimientos indígenas transnacionalmente organizados para el cambio de la estructura de los regímenes internacionales sobre cambio climático justamente es posible porque existe un campo y un *habitus* de esas poblaciones a nivel internacional. La posibilidad de cambio de estos regímenes existe también porque son hechos institucionales que se crearon histórica y socialmente.

Sin embargo, las acciones y cambios que se pretenden realizar dentro de la institucionalidad, o sea, de la normatividad, dependen de un tiempo y espacio para que las nuevas reglas pretendidas sean incorporadas en el lenguaje. En este sentido, lo que da significado a la agencia de la COICA es su papel



como una comunidad epistémica y su conciencia de esta característica (que en el caso es la propuesta de la RIA como un producto/conocimiento de esta comunidad). Además, el propio cambio normativo que las organizaciones indígenas pretenden nada más es que colocar su *habitus* en igualdad de visibilidad del *habitus* occidental, capitalista, moderno.

Con relación a la eficiencia de los pueblos indígenas organizados como redes transnacionales y comunidades epistémicas, el objetivo de este trabajo es evidenciar su “potencialidad de poder”: justamente porque comparativamente a los Estados y otros actores como organismos internacionales, transnacionales y ONG, el *lobby* indígena no es tan persuasivo. Así, no se pretende medir, en este caso, el nivel de “profesionalismo” (como Davis Cross ha defendido sobre comunidades epistémicas), sino evidenciar que existe un profesionalismo, un campo basado en *habitus* compartidos entre poblaciones indígenas mundiales, y una potencialidad de poder teniendo en cuenta las conquistas de derechos históricas que estos grupos vienen logrando, aunque conciliando proyectos con otros actores, como ONG y organismos internacionales.

Además, es posible hacer una crítica: ¿Sería esta literatura constructivista de comunidades epistémicas y redes transnacionales una justificación para el profesionalismo/profesionalización de la movilización social?, ¿entender ese nivel de institucionalización/cohesión no es legitimar y deslegitimar lo que tiene fuerza de persuasión sobre tomadores de decisión? Por eso la importancia misma de tener en cuenta si estos movimientos se reconocen como comunidades epistémicas; porque una vez reconocido ese estatus, estos grupos se diferencian de otros grupos de movilización social (es aún más interesante pensar que la COICA está formada por las representaciones indígenas amazónicas nacionales que surgen como articulaciones sociales).

Además, esa demanda de cambio de carácter como movimiento se hizo necesaria históricamente para que sus intereses fueran representados, ya que los Estados nación no los contempla. Y es en ese sentido que la teoría *boomerang* ocurre; y también justamente porque el sistema internacional está formado por Estados nación como principales actores que la alianza con otras organizaciones internacionales y ONG se hace necesaria para un nivel de persuasión de las poblaciones indígenas.



Bibliografía

- Alonso, Angela. “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate”. *Lua Nova*, No. 76 (2009): 49-86.
- Brysk, Alison. “Turning Weakness into Strength: The internationalization of Indian Rights”. *Latin American Perspectives* 23, No. 2 (1996): 38-57.
- Cohen, Jean. “Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements”. *Social Research* 52, No. 4 (1985): 663-716.
- Davis Cross, Mai’a. “Re-thinking epistemic communities twenty years later”. *Forthcoming review of International Studies* 39, No.1 (2013): 137-60.
- Del Popolo, Fabiana. *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*. Santiago: Naciones Unidas, 2017.
- Diani, Mario. “The concept of social movement”. *The sociological review* 40, No.1 (1992).
- Dupuits, Émilie y Pflieger, Géraldine. “How do transnational grassroots networks reframe the global norms of water and forests governance?”. *Développement durable et territoires* 8, No.1 (2017): 1-22.
- Faria, Claudia. “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”. *Lua Nova*, No. 50 (2000): 47-68.
- Florêncio, Jéssica Girão. “A autonomia política do movimento transnacional indígena e sua relação com a questão ambiental na Bacia Amazônica”. *Anais I Semana de Relações Internacionais: O Sul global – de Bandung ao século XXI*, Universidade Federal do ABC e UNIFESP, São Bernardo do Campo, (2016).
- Fraser, Nancy. “Reconhecimento sem ética?” *Lua Nova*, No. 70 (2007): 101-38.
- Guzzini, Stefano. “Uma reconstrução do construtivismo nas Relações Internacionais”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 2, No. 3 (2013): 376-429.
- Habermas, Jürgen. *New social movements*. Berkeley: Telos, 1981.
- _____. “Para a reconstrução do direito (I): o sistema dos direitos”. En Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade, 1*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- Hirschman, Albert. “Conflitos sociais como pilares da sociedade de mercado democrática”. *Novos Estudos*, No. 42 (1995): 33-42.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn. “Transnational advocacy networks in international politics: introducción”. In Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. London: Cornell University Press, 1997.
- Laisner, Regina. “Democracia e justiça: em busca de uma nova relação em Rawls”. *Leviathan*, No.1 (2004): 329-49.
- Mesquita, Isabel Rodriguez de. “REDD+ Indígena Amazônico e as dinâmicas de atuação política de uma organização indígena”. Tesis de maestría, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- Mouffe, Chantal. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa, 2016.
- Slater, David. “Repensando as especialidades dos movimentos sociais: questões de fronteiras, cultura e política em tempos globais”. En Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino y



- Arturo Escobar, *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- Stavenhagen, Rodolfo. “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, No. 42 (1997): 61-73.
- Tarrow, Sidney. *The new transnational activism*. New York: Cambridge University, 2005.
- Touraine, Alan. “Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos”. *Lua Nova*, No. 17 (1989): 5-18.

Deber ser y deber político: Observaciones internacionales. El caso de las elecciones seccionales 2015 en Bolivia

Raquel Pacheco Avilez y Marcela Paredes***

Introducción

La historia de la observación electoral se remonta de manera específica a 1948, siendo un mecanismo utilizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con una invitación expresa de los gobiernos para supervisar los procesos electorales. Sin ánimo de violentar la soberanía de las naciones, las Misiones de Observación Electoral (MOE) son convocadas para apoyar a las instituciones electorales en la vigilancia y legitimidad de las elecciones. Al respecto, la ONU señala que el ejercicio de observación electoral pretende “evaluar los procesos electorales en conformidad con los principios internacionales que rigen las elecciones honestas y democráticas”.¹

En la década de los años setenta del siglo XX, además de la ONU, se conforman otras organizaciones internacionales y regionales, tanto estatales como de la sociedad civil, que realizan observación electoral: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Unión Africana, Organización de Estados Americanos (OEA), Asociación de Naciones Asiáticas del Sudeste (ASEAN), Fundación Carter, Instituto Nacional Democrático (NDI), Instituto Republicano Internacional (IRI).

* Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Estudios Políticos y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Directora de Investigación, Instituto de la Democracia, Ecuador. Profesora de Partidos Políticos y Sistemas Electorales, Universidad Nacional Autónoma de México; <raquelymx@hotmail.com>.

** Doctoranda en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca, España. Máster en Administración Pública, Maxwell School, Universidad de Syracuse, Estados Unidos. Profesora Investigadora, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador; <ampe14@hotmail.com>.

1. ONU, *Declaración de Principios para la Observación Internacional de las Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*, Nueva York, 27 de diciembre de 2005, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/code_conduct_es.pdf>.



Las misiones de observación electoral, se han institucionalizado a través de los años, no solo porque representan un elemento de confianza y legitimidad en la organización de las elecciones, sino además porque promueven experiencias de interacción entre la ciudadanía y el Estado. No obstante, el prestigio que algunas organizaciones encargadas de la observación electoral se han ganado, todavía encontramos que ciertos países se niegan a invitarlas, motivados por la coyuntura política por la que pasan. En este sentido nos preguntamos: ¿Cuáles son las motivaciones de los actores implicados?, ¿qué criterios emplean las misiones de observación para evaluar los comicios? y ¿cuáles son los efectos que los informes de misión tienen sobre la vida democrática de un país?

Si bien, la existencia, mantenimiento y réplicas de misiones de observación y acompañamiento técnico a nivel mundial se realizan con mayor frecuencia, encontramos pocos análisis que evalúan su aval científico y metodológico, ya que las misiones responden a parámetros de evaluación convencionales con puntos de partida que en todos los casos no reflejan realidades similares.

Omitir las particularidades propias de cada país podría desencadenar mediciones generalistas, cuando la riqueza de una jornada electoral debe poder caracterizarse con sus connotaciones propias, que aportan a experiencias democráticas capaces de contrastarlas y difundirlas mundialmente.

Por otra parte, al valorar la importancia de una visión externa y objetiva, que en grandes términos es lo que aspira la cooperación internacional durante las elecciones, es difícil que con los limitados tiempos de los que disponen para realizar el trabajo de observación electoral pueda realmente tener un compendio real que acoja elementos del entorno, quizá cotidianos para quienes pertenecen al país, pero llamativos y significativos para un observador internacional.

La investigación analiza el caso boliviano durante las elecciones de 2014 y las metodologías utilizadas para su observación internacional, evidenciando elementos de su contexto interesantes para analizar y eventualmente considerar en futuras mediciones. Este trabajo aspira aportar en el análisis de académicos y de observadores electorales con nuevos elementos para el debate.

Estructura de la investigación

Los resultados de nuestra investigación son el resultado de un trabajo exploratorio durante un proceso de observación electoral en el marco de los trabajos de la misión electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Se basa en un árbol de problemas que relaciona las causas y efectos, centralizando como hipótesis de investigación que las observaciones tal como se las lleva en la actualidad, responden a parámetros de evaluación convencionales, omitiendo la riqueza en las particularidades propias que tiene cada país. (gráfico 1)

El plan de investigación expone como problema central la convencionalidad de los parámetros de medición de dos misiones de observación: UNASUR y OEA, determinando tres causas ligadas a la temporalidad, parametrización que parte de lógicas ajenas a la realidad del país, y generalización de apreciaciones. Estas causas conllevan a los efectos de necesidad de análisis histórico y sociocultural del contexto, y a la inclusión de nuevos indicadores en sus mediciones, que consideren los elementos citados.

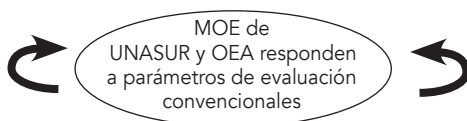
Gráfico 1. Árbol de problemas, relación causal y objetivos

Efectos:

Las elecciones reflejan la suma de procesos. Es necesario retomar antecedentes históricos para llegar a ellos.

Las mediciones no consideran elementos inherentes a la cultura de cada país.

El contexto de cada país ofrece nuevos parámetros de medición (indicadores).



Causas:

Los indicadores son generales y omiten particularidades.

Los limitados tiempos aportan con una visión parcial.

Los parámetros establecidos parten de lógicas ajenas al contexto del país que visitan.

Fuente: USAID, "Problem Tree", *Program Cycle*, July 2017.
Elaboración: autoras.



Sobre esta base, se comparan los indicadores propuestos por la OEA, contrastando lo aplicado por la UNASUR para conocer el alcance y dimensión que cubren.

Un análisis de los resultados y la necesidad de una reformulación metodológica será la consecuencia de comparar dos misiones de observación electoral desarrolladas en un mismo tiempo y área geográfica.

Cooperación internacional en el contexto boliviano

La primera pregunta que surge al momento de analizar la información vertida en los informes de observación electoral y/o acompañamiento técnico es la veracidad y legitimidad de esta fuente. Recapitulando este cuestionamiento, es necesario auscultar cuán importante resulta esa intervención en el contexto del país y de qué cooperación internacional hablamos.

En el caso boliviano, la cooperación internacional históricamente ha tenido una presencia fuerte y relevante con porcentajes considerables de ayuda para el desarrollo, que salen de la media en cooperación internacional en nuestra región,² a diferencia de otros países como el Ecuador, por ejemplo, que de manera sostenida ha tenido una presencia inferior al 1% en esta materia y que en los últimos años ha reducido la asistencia de la cooperación internacional.

A más de la política gubernamental, las diferentes cooperaciones internacionales priorizan la asistencia en un país dependiendo de sus indicadores de desarrollo. Solamente por citar un ejemplo, en 2010 Suiza decidió suspender su apoyo de más de treinta años en Ecuador, entre otras razones porque su PIB había ascendido de 3,22 en 2009, a 3,58 en 2010.³ En la región Andina la misma cooperación mantuvo su apoyo a Bolivia y Perú, porque entre otros factores, sus indicadores de desarrollo demandaban apoyo de la asistencia internacional.

-
- De acuerdo a los informes del Banco Mundial, los porcentajes que recibió Bolivia como cooperación internacional en diferentes periodos fue: 1992: 12,229%, 1996: 11,454%, 2003: 12,097%, 2006: 7,689%. Banco Mundial, “Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)”, *Banco Mundial*, 2016, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?locations=BO>>.
 - Ecuador Banco Central, “Estadísticas Macroeconómicas”, *Banco Central del Ecuador*, <<https://www.bce.fin.ec/index.php/estadisticas-economicas>>.



La cooperación internacional apoyó a Bolivia en procesos importantes y decisivos en la vida democrática del país, por ejemplo, la: alemana, holandesa, danesa y suiza estuvieron presentes en las fases de participación ciudadana, sistematización y diálogo político para su nueva Constitución finalmente promulgada el 7 de febrero de 2009.⁴

En la escala regional, el papel que jugó UNASUR para la resolución de conflictos internos bolivianos en el año 2008, ante un fracasado intento de cesación de la presidencia de Morales, fue prevenido por los países integrantes de la Unión,⁵ así como su rol mediador en las tensiones surgidas entre Ecuador y Venezuela frente a Colombia a raíz de la incursión colombiana en territorio ecuatoriano para bombardear un asentamiento de guerrilleros de las FARC en 2008. Estos aspectos catalogan a UNASUR como un interlocutor válido,⁶ destacando su aporte y valía en la promoción de valores democráticos como la paz, y el respeto al Estado de derecho.

Este elemento no es importante solo para los casos conflictivos, sino que pone sobre el tablero la presencia de un nuevo actor regional capaz de construir y ganar legitimidad en un contexto en que el presidente Evo Morales desde 2006, con respaldo del Movimiento Acción Social (MAS), llega al poder y plantea la necesidad de cambios sociales profundos, reivindicando principalmente el derecho al respeto de los pueblos y nacionalidades y la superación de una brecha de pobreza históricamente tan diametral en este país.

Hasta el año 2011, la Organización de Estados Americanos (OEA), que históricamente había ganado prestigio como responsable de observar comicios electorales a partir del año 1962, durante las elecciones de Costa Rica, tuvo como nuevo actor a UNASUR que se planteó iniciar su camino de observación electoral legitimado a través de su Consejo Electoral integrado por los países miembros.⁷ La modalidad sería intervenir previa invitación de cada país que lo requiera, como lo había hecho la OEA y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

-
4. Bolivia Ministerio de Planificación del Desarrollo, “La Cooperación Internacional en Bolivia”, 2013, <http://www.aecid.bo/portal/wp-content/uploads/2014/02/CI_2013.pdf>.
 5. UNASUR, *Declaración de La Moneda*, Santiago, 15 de septiembre de 2008, <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf>.
 6. Sergio Caballero Santos, “Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”, *IELAT*, No. 44 (2012): 4-28,
 7. UNASUR, “Estados Miembros”, *UNASUR*, <<http://www.unasursg.org/es/estados-miembros>>.



En efecto, la creación de este Consejo puede atribuirse en parte a los cuestionamientos que los países catalogados como de nueva izquierda,⁸ habían formulado en contra de la hegemonía estadounidense existente en la OEA, desde su punto de vista.

En este contexto, Bolivia, con un presidente de línea del Socialismo del Siglo XXI desde el comienzo de su mandato hace ocho años, invitó formalmente a la OEA para sus comicios electorales en 2014.

Con este preámbulo, la presencia de UNASUR y OEA, tienen un antecedente político difícilmente superable. De ahí que el análisis de la metodología utilizada por cada una de las organizaciones nos aportará con elementos objetivos necesarios para distinguir y contrastar la razón de ser de cada misión y/o asistencia técnica.

Parámetros de medición *versus* costumbres electorales

Establecer parámetros de medición comunes constituye un punto de partida para poder evaluar a nivel internacional cómo avanza una jornada electoral, contrastando lo que ha funcionado bien en otros países y evidenciando las prácticas de cada país.

Los parámetros constituyen un punto de partida, considerando que continuamente se debaten nuevos elementos necesarios para hablar de una elección de calidad; la variedad recorre desde parámetros generales hasta elementos específicos difíciles de ser aplicados idénticamente a nivel global.⁹ El debate respecto a qué se considera una buena elección¹⁰ no es nuevo, sin embargo, expertos coinciden en que no existe una elección perfecta,¹¹ y destacan

-
8. José Natanson, “La nueva izquierda: Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador”, *Postdata* 14, No. 1 (2009).
 9. Robert Alan Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1973).
 10. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, trad. por José F. Fernández Santillán (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986); Flavia Freidenberg, “¿Qué es una Buena Elección?: El uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016)”, *Dados. Revista de Ciências Sociais* 60, No. 4 (2017): 1095-142.
 11. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, *Comparing Democracies 4: Elections and Voting in a Changing World* (London: Sage Publications, 2014).



la necesidad de considerar aspectos que van más allá del mero proceso electoral y que son importantes al hablar de integridad electoral.

Los elementos que serán objeto de observación son válidos en la medida en que tienen una trascendencia para su entorno. En el caso boliviano, una serie de formalidades que van desde la obligatoriedad de presentar su documento de identidad hasta el respeto a la fila al momento de la votación, se vuelven aspectos secundarios de “no obligatorio cumplimiento”.

Para empezar, en Bolivia está prohibido el uso de transporte privado o público durante el día de las elecciones, es decir, el organismo electoral realizará todos los esfuerzos por garantizar que las distancias no excedan la posibilidad de estar cerca del recinto al que pertenecen los votantes. Esta particularidad permite a los ciudadanos tener un día inusual familiar, en donde priman la camaradería, los paseos extendidos y es motivo para salir colectivamente con hijos pequeños y mascotas, que comparten el ejercicio democrático con naturalidad.

Mientras más alejado es el territorio, más concéntrico es el medio, por lo tanto resulta más familiar y conocido. Es por ello, que la cédula de identidad no es indispensable y el no contar con ella no impide el ejercicio del sufragio. Por ejemplo, en tres de los doce recintos visitados durante la jornada electoral constatamos que los ciudadanos podían votar sin la cédula de identidad, algo que en otros países sería imposible. En el caso boliviano presumimos que esto se debe a la cercanía de la gente en algunas zonas, la costumbre, la confianza y el ambiente de camaradería.¹²

Es interesante resaltar que los usos y costumbres electorales en territorios indígenas representan una arista de investigación que supone un mayor conocimiento de su cosmovisión y lógicas de autoridad. Por ejemplo, el orden de prelación para ejercer el derecho al sufragio se sujeta al orden de llegada a la fila en la mayoría de los países. Sin embargo en algunas comunidades bolivianas no es importante hacer una fila, ni tampoco se respeta su prelación por la hora de llegada. Bajo su enfoque, un líder puede llegar después y contar con el puesto antes, independientemente de si hay mujeres embarazadas o niños esperando.

12. La visita se realizó en calidad de observador electoral de la misión de UNASUR en los recintos electorales del Municipio de Coroico, en marzo de 2015.



Sería injusto descalificar una jornada electoral por la falta de cumplimiento de aspectos formales como los descritos en los párrafos anteriores, de ahí la necesidad de contrastarlos con las prácticas y/o costumbres locales. Es necesario contar con elementos de los que se puede partir en una medición sin descartar además, nuevos parámetros propios a cada proceso, sin ir al extremo de caer en flexibilidad y falta de reglamentación que representaría un problema para los electores y observadores,¹³ porque podría ser manipulada por grupos de poder.

Parámetros comparados entre las misiones de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Parámetros de la OEA

La OEA tiene más de cincuenta años de experiencia en observaciones electorales. Los matices y tónica con que se han compartido sus informes de misión han variado según el momento histórico en el que han intervenido en cada país. Sin embargo, su metodología, se ha utilizado a nivel internacional por lo que se ha constituido en la base de análisis para nuevas mediciones internacionales.

Con la intención de aplicar una comparación sistemática de las dos misiones, se caracterizarán los siguientes parámetros y sus usos en los dos casos.

El concepto de elecciones democráticas para la OEA

Son cuatro los indicadores generales que mide la OEA en sus diferentes misiones. Con varios cuestionarios busca evidenciar hasta qué punto las elecciones en el país han sido: inclusivas, limpias, competitivas y, previo a ello, se ausculta respecto a los cargos públicos electivos.

El indicador *elecciones inclusivas*, responde si todos los ciudadanos están efectivamente capacitados para expresar sus preferencias en las elecciones. El indicador *elecciones limpias* define si se respetan las preferencias de los votantes y se registran fidedignamente. El indicador de *elecciones competitivas*

13. David Recondo, "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León Pasquel y Sergio Sarmiento Silva, coords., *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas* (Ciudad de México: CIESAS, 1971), 91-113.



establece si el electorado cuenta con opciones imparciales entre los candidatos. Finalmente, el indicador de *cargos públicos electivos* define si se ocupan las principales dignidades mediante elecciones periódicas.

Con distintos cuestionarios se revisa tanto en la apertura, como en el desarrollo y fin de la jornada si además se cumplen procedimientos formales tales como horarios, señalización, silencio electoral, entre otros aspectos, acordes a la Constitución de cada país.

El despliegue de un número de observadores depende del presupuesto asignado a la misión y puede tener un promedio de cien miembros que incluyen a especialistas de cuestionario y de indicadores.

Prohibiciones establecidas para la misión de la OEA

El acuerdo suscrito entre la presidenta del Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia y el Jefe de Misión de la OEA, faculta una gran capacidad de acción para aplicar los indicadores de observación, sin embargo las partes también definen restricciones de manera muy general, enunciado de que la observación se realizará sin menoscabo de la soberanía, independencia y autonomía del país, estableciendo además como una disposición general, que la misión deberá actuar con imparcialidad, objetividad e independencia en el cumplimiento de su cometido.

A nivel interno la OEA prevé algunas prohibiciones para los integrantes de la MOE, entre las que se destacan: actuación contraria a los intereses de la MOE/OEA, incumplimiento de instrucciones, difusión de información sin la debida autorización, declaraciones públicas, publicación de información, comunicación o trato con actores del proceso electoral y con terceros, uso inadecuado de recursos, y finalmente, acoso laboral y sexual.¹⁴

Parámetros de UNASUR

La UNASUR, a diferencia de la OEA, no ha publicado una metodología de observación electoral. Los diferentes elementos que considera durante el

14. Ver: OEA Secretaría General, *Manual para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*, 2008, <https://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf>.



ejercicio electoral, parten de la experiencia de técnicos que acompañan a la misión, en su mayoría integrantes a nivel de gobierno y de áreas especializadas de los diferentes organismos electorales.

En el marco del protocolo establecido por el Consejo Electoral de UNASUR,¹⁵ se incluye una metodología con las siguientes etapas:

Información: El Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia proporcionará a la Dirección de la Misión información sobre la normativa, el sistema electoral, el contexto sociopolítico del proceso electoral y los principales medios de comunicación.

Entrevistas: La Dirección de la Misión mantendrá reuniones, entrevistas y contactos de carácter institucional, político o periodístico.

Coordinación: La Dirección de la Misión realizará reuniones periódicas de coordinación y evaluación con los integrantes de la Misión para propiciar el intercambio de información sobre actividades desplegadas.

Verificación general: Los integrantes de la Misión presenciarán o verificarán actividades del proceso electoral relacionadas con la capacitación, auditorías de sistemas, elaboración de cuadernos electorales, simulacros, sistemas de votación y funcionamiento de las mesas de sufragio.

Presencia en las mesas de sufragio: El día de la elección se asignarán rutas de observación y acompañamiento que permitan verificar en forma directa la instalación de las mesas, el desarrollo de los comicios y su cierre, a nivel rural y urbano. Durante todo el día en los recintos y mesas, se contará con una guía para la captura de datos.

Prohibiciones establecidas para la misión de UNASUR

Dentro del acuerdo suscrito entre el órgano electoral nacional y UNASUR, se establecen de manera general las obligaciones de los miembros de la misión de acompañamiento, y, dentro de los criterios y normativas para la ob-

15. El protocolo 2015 es un documento que no se encuentra disponible en la página web del Consejo Electoral de UNASUR y que fue entregado de forma impresa a los miembros de la Misión de Acompañamiento Electoral que participaron en las elecciones en marzo de 2015.



servación,¹⁶ se caracterizan de manera detallada los límites de los integrantes de dicha observación.

En el convenio también constan como principios básicos de la misión: la imparcialidad, objetividad, independencia, legalidad, no injerencia y transparencia de todos los integrantes de la misión.

Tiempo y espacio para el desarrollo de la observación

Las decisiones relativas al trazado geográfico y el tiempo que se destine a una observación antes, durante y después del día de las elecciones, son facultativas del equipo técnico de cada misión. Como es entendible por temas de seguridad y conocimiento de los contingentes que cada territorio puede presentar, se otorga esta responsabilidad a un tercero con conocimiento del entorno.

Los tiempos, y recorridos de la misión están supeditados al factor presupuestario que en algunos casos limita la posibilidad de tener una muestra representativa del país, generalmente se incluyen de forma predeterminada las capitales y las ciudades relevantes en términos de población.

Para las misiones de la OEA es imprescindible enviar a un equipo de avanzada que evalúe el territorio, dimensione y proponga el mejor trazado para la visita de sus observadores.

Mientras tanto, en el caso de UNASUR, es importante caracterizar los tiempos en los que se deben entregar los informes. Así se establece que el primer informe será presentado durante el primer día de veda electoral, y se referirá a las actividades realizadas y por realizar. En un segundo momento, la misión entregará al órgano electoral un informe preliminar de consideración genérica. Finalmente, después de quince días y una vez que se ha analizado la información recogida, se remitirá un informe completo de la misión al ente

16. El Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR señala que las actividades de observación y acompañamiento electorales se realizarán de conformidad con el Convenio a suscribir con el Estado solicitante (art. 12). El convenio suscrito con el gobierno boliviano establece los criterios y normativas específicas para la misión de observación y acompañamiento electoral de UNASUR. Una versión impresa del documento se entregó a los miembros de la Misión de Acompañamiento Electoral que participaron en las elecciones en marzo de 2015. Ver: UNASUR, *Estatuto del Consejo Electoral*, Lima, 30 de noviembre de 2012, <<http://www.unasursg.org/es/consejo-electoral-unasur>>.



electoral nacional con copia al Consejo Electoral, a la Secretaría General y a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.¹⁷

Antecedentes de las elecciones departamentales Bolivia 2014

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia determina que el país se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos.¹⁸ El territorio nacional está dividido en 9 departamentos, 112 provincias, 339 municipios, y 11 municipios indígenas.

En las elecciones del domingo 29 de marzo de 2015, fueron electos una serie de autoridades departamentales y municipales.¹⁹ Un total de 24 partidos, agrupaciones, frentes y alianzas presentaron candidaturas para la elección de gobernadoras o gobernadores y asambleístas, y se presentaron 151 organizaciones políticas, entre partidos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas, alianzas y frentes para las candidaturas de alcaldes y concejales. En el proceso se registraron más de 16.000 candidatos para las diferentes posiciones disponibles: gobernadoras o gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldesas o alcaldes, concejales y concejales, subgobernadores y corregidores (en el departamento del Beni), Ejecutivos seccionales de desarrollo (en el departamento de Tarija) y asambleístas regionales de la región del Chaco (en el departamento de Tarija).

El padrón electoral estuvo conformado por alrededor de seis millones de ciudadanos hábiles para votar y se dispusieron 29.109 mesas de sufragio, con 174.652 jurados electorales elegidos. La Ley del Régimen Electoral,²⁰ esta-

17. Acuerdo entre la Unión de Naciones Suramericanas y el Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la misión de acompañamiento electoral para las elecciones departamentales, regionales y municipales del 29 de marzo de 2015.

18. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia [2009], tít. I, “Organización Territorial del Estado”, cap. primero, “Disposiciones Generales”, art. 269, num. 1 ([Sucre]: Asamblea Constituyente de Bolivia, Comisión de Asamblea): 99.

19. Órgano Electoral Plurinacional, “Elecciones Subnacionales 2015”, *OEP*, <<https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-subnacionales/elecciones-subnacionales-2015/>>.

20. Bolivia, Ley de Régimen Electoral, en Gaceta Oficial de Bolivia, No. 026 (Sucre, 30 de junio de 2010): 1.



blecía que la convocatoria de elecciones subnacionales debía hacerse con una anticipación de 150 días, de manera que podía haber una superposición entre la campaña electoral de las elecciones generales de 2014 y el proceso de las elecciones subnacionales que debían realizarse en marzo de 2015. La Ley 575, de 2 de octubre de 2014, modificó esa disposición y disminuyó el plazo de convocatoria a 120 días. El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) convocó a elecciones de autoridades políticas, departamentales, regionales y municipales para el 29 de marzo 2015.²¹

A continuación, el cuadro 1 presenta de forma detallada la aplicación de diversos indicadores utilizados por las misiones electorales de OEA y UNASUR en las elecciones bolivianas realizadas el 29 de marzo de 2015. A partir de esta información, posteriormente se realizará un análisis de la objetividad en la aplicación de la metodología por parte de estas organizaciones regionales.

El cuadro que a continuación se presenta contiene tanto los subcomponentes que son considerados por las misiones de observación, así como los elementos de análisis que forman parte del cuestionario que se aplica a la ciudadanía para conocer con más de detalle la forma en la que se ha organizado y se llevan a cabo los comicios en los diversos países. La pregunta se califica positivamente con el signo + y negativamente con el signo -, también se considera la opción sin mención, debido a que en ocasiones los entrevistados omiten su opinión.

El objetivo de este instrumento consiste en recabar información sobre los tres momentos fundamentales de unas elecciones, como son: preelectoral, electoral y poselectoral, lo que a la postre permitirá contar con información respecto a la calidad democrática del país, tomando en consideración la confianza y transparencia en el órgano electoral, así como la forma en la que el Estado garantiza el ejercicio de elecciones libres y transparentes.

En este sentido, concentramos tanto a los subcomponentes como a los elementos de análisis en tres categorías grandes. La primera preelectoral, que contiene los literales A, B, C, H, I, J, K y L, aquí encontramos el grueso de las preguntas del instrumento aplicado por la OEA lo que refleja la preocupación existente por este organismo en la correcta organización de las elecciones. En

21. Bolivia, Tribunal Supremo Electoral, [Resolución TSE-RSP], en Órgano Electoral Plurinacional, 0565, 6 de noviembre de 2014.



C. Cuadro 1. Resultados de la aplicación de los indicadores de observación electoral: OEA y UNASUR

Subcomponentes	Elementos de análisis	Resultados								
		OEA	+	-	Sin mención	UNASUR	+	-	Sin mención	
Inscripción	A ¿A quién le es legalmente permitido votar?	Se presentaron reclamos por parte de ciudadanos al no poder ejercer el derecho al voto, lo que generó descontento en relación a la lista de electores.		-					X	
	B ¿Existen obstáculos legales u otros para inscribirse para votar?	Incertidumbre de candidatos que no tenían la seguridad de poder presentarse a la elección hasta el día anterior al proceso y de confusión en los votantes al momento de sufragar dado que las candidaturas impresas en las boletas no correspondían con las opciones de votación efectiva.		-				X		
Registro electoral	C ¿Es correcta la información del registro electoral?	Se presentaron reclamos por parte de ciudadanos al no poder ejercer el derecho al voto, lo que generó descontento en relación a la lista de electores.		-		De lo constatado durante la apertura de las mesas, todo estuvo acorde a lo previsto.			+	
Acceso al centro de votación	D ¿Existen obstáculos legales u otros para llegar a los centros de votación o para depositar el voto de otra forma?	Confusión y falta de la supervisión requerida a la hora de su entrega a los notarios electorales. En cuanto a la idoneidad de los sitios de votación, se constató que algunos recintos electorales no garantizaban espacios adecuados para la accesibilidad a personas con discapacidad.		-		No, jornada desarrollada con absoluta "normalidad".			+	



	E	¿Se encuentran todos los votantes elegibles y dispuestos a votar capacitados para depositar su voto y lo hicieron tal como intentaron?	Confusión en la ciudadanía de cómo votar por su candidato o candidato de preferencia por consecuencia de las inhabilitaciones y substitutiones presentadas hasta un día antes de la elección.	-			X
Emisión del voto	F	¿Pueden votar los electores sin ninguna presión externa o miedo a represalias?		X			X
	G	¿Se chequean y cuentan y/o tabulan o suman todos los votos de manera imparcial y exacta?		X	Jornada desarrollada dentro de las expectativas.		X
	H	¿Existen obstáculos legales no razonables para llegar a ser candidato?	No	+			X
Igualdad de seguridad	I	¿Se garantiza la seguridad física de todos los candidatos y del personal de los partidos?	Si	+	Presencia de representantes de partidos en todos los recintos visitados.		
Igualdad de oportunidades	J	¿Compiteen los candidatos en igualdad de condiciones?	No				X



Derecho a la prensa libre y a la información	K	¿Tienen los votantes acceso a la información necesaria para tomar una decisión informada a la hora de depositar sus votos?		-			X
	L	¿Se les permite a los candidatos y al electorado organizarse e interactuar libremente?		X	Jornada electoral llevada con civismo, alta participación de ciudadanía boliviana.	+	
	M	¿Se llenan los principales cargos públicos (p. ej. Ejecutivo nacional y Legislatura) a través de elecciones periódicas?	Si	X			X
	N	¿Se instalan debidamente a los ganadores de las elecciones en sus puestos correspondientes?		X			X

Fuente: OEA, Manual para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.
Elaboración: autoras.



donde se garantice que todas las personas habilitadas por la ley, para votar y ser votados, puedan participar sin ningún obstáculo o amenaza. Asimismo, se pone especial atención en la confianza que la ciudadanía tiene hacia el registro electoral, uno de los temas que en la mayoría de los países democráticos genera especulaciones y desconfianza.

También se toma en consideración las facilidades u obstáculos en el acceso a los centros de votación, sin duda un tema que compete de forma especial a los países de la región latinoamericana, en donde aún existen amplias zonas de rezago social que implica el reducido o casi nulo desarrollo de vías de comunicación y acceso a comunidades rurales, indígenas y de extrema pobreza. Las condiciones de competencia de las organizaciones política resulta de interés, debido a que ha sido recurrente tanto la intervención como la utilización de recursos públicos del partido en el gobierno en su afán de mantener en el poder, de ahí el interés por cuestionar a la ciudadanía respecto a este ambiente de competitividad que permita que todas las fuerzas políticas participantes ejerzan con libertad sus campañas.

Otro tema relevante es el acceso y la calidad de la información con la que cuentan los electores para elegir a sus representantes, sin duda un reto pendiente tanto para los órganos electorales como para las mismas organizaciones políticas, debido a que es recurrente encontrarnos campañas negativas llenas de ataques, antes que propositivas que atiendan genuinamente las demandas y necesidades de la ciudadanía. A esto debemos sumarle el reto que representa en la actualidad para los organismos electorales la regulación de precampañas, campañas y poscampañas que realizan en las redes sociales, y que como se ha evidenciado, a más de proveer mayor información y participación directa de los electores, en muchas ocasiones también fungen el rol de destabilizadoras de los procesos democráticos.

Finalmente, uno de los temas que ha cobrado interés para las misiones de observación es conocer las condiciones de seguridad de los comicios en todas sus etapas, esto debido a la agravante situación de muchos países de la región latinoamericana en la que se registran ataques hacia los candidatos e impedimentos para el ejercicio del sufragio por parte de la delincuencia organizada, en donde también se ha registrado la injerencia del narcotráfico.

La segunda etapa del proceso corresponde a la electoral, esto es, el día de la votación, aquí ubicamos los literales: D, E, F, e I. En esta sección se con-



sidera principalmente, la condiciones para el ejercicio del sufragio, se pone a prueba el registro electoral y su veracidad para que todos los electores interesados en participar puedan hacerlo. También se evalúa el trabajo del órgano electoral en referencia a la eficacia de los mecanismos utilizados por éste para capacitar a los electores en la emisión del voto, encontramos con recurrencia que ante papeletas o boletas de votación demasiado extensa se produce confusión en el electorado, lo cual se complejiza cuando esta son listas abiertas y desbloqueadas.

El tema de la seguridad durante la jornada electoral es crucial, no solo para garantizar el sufragio libre de cualquier amenaza o represalia, sino que el día de los comicios exista un ambiente de paz y civilidad en todo el territorio. Recabar esta información resulta relevante, debido a las constantes denuncias de la compra del voto, prácticas de clientelismo y extorsión para incidir en los electores. Así como también, la creciente violencia hacia los candidatos, y de forma particular hacia las mujeres que intervienen y participan en política.

La última fase de la jornada electoral corresponde a la etapa poselectoral que contempla los literales: G, M y N. El literal G hace referencia al conteo de votos, pone a prueba al órgano electoral y los mecanismos de capacitación a los miembros de las juntas receptoras del voto, pues de esta correcta instrucción es que se garantiza la transparencia y respeto a la voluntad del electorado. En la últimas décadas, se han incrementado los cuestionamientos a los organismos electorales, acusándoles de fraude electoral, lo que ha llevado a procesos extraordinarios de conteo de votos. Esto sin duda, mina no solo la credibilidad de la función electoral sino de los candidatos electos, que son posesionados luego de un proceso electoral altamente cuestionado. Finalmente, se considera en esta etapa la recurrencia con la que se organizan elecciones y se renuevan a las autoridades, elemento crucial para la oxigenación de los sistemas políticos.

Análisis de objetividad en la aplicación metodológica de la OEA y UNASUR

La metodología desarrollada por la OEA, tal como se puede evidenciar representa un importante aporte que incluye múltiples y variados elementos. Si nos remitimos a la matriz presentada, son varios los elementos negativos de la lista de chequeo y validación, que en la práctica son matizados con otros elementos que se han considerado.



La OEA ha previsto una adecuación de su cuestionario antes de su aplicación, atribuyendo que la razón principal para que sea estandarizado es asegurar su consecuencia entre una misión de observación electoral y otra. Plantea, además, la posibilidad de incluir ciertos temas relevantes en el cuestionario.

Para efectos de su análisis, la matriz que antecede no incluye más preguntas de las propuestas en su metodología, pues lo que sí es obligatorio para esta misión es no eliminar ninguna de las preguntas originales del cuestionario estandarizado, ya que la serie de preguntas seleccionadas son necesarias para observar si las elecciones son o no democráticas de forma comparada.

Factor político

El efecto de un informe de misión, e incluso de una sola oración emitida en el mismo, puede convertirse en una noticia que mediatice si las elecciones se llevaron de manera responsable o no. El efecto potencialmente importante de una observación electoral replantea la forma, el momento y el espacio en el que se transmita su informe.

En el caso boliviano 2015, el informe final de la OEA recoge los indicadores mencionados en la matriz, a más de un sinnúmero de elementos que menguan la visión, y facultan a cada lector tener una visión final del proceso electoral.

El informe final de UNASUR no fue publicado, los medios recogieron el informe preliminar que en síntesis recoge lo más positivo de la jornada, omitiendo evaluar todos los momentos importantes caracterizados por la OEA.

Además de lo aquí evidenciado, se ha constatado durante la observación que los individuos actúan de manera impuesta frente al estímulo de sentirse observados. Lo ideal sería que una misión pase “casi” inadvertida para conocer lo que está ocurriendo.

Tanto quienes observan como los observadores, intentan en alguna medida, evidenciar los hallazgos de la mejor manera, para no causar problemas con el país anfitrión.

Es ingenuo pensar que el informe traduce todo lo observado. Al delegar a una tercera persona que actúa como filtro, la información puede modificarse y adecuarse para que políticamente pueda evidenciar los desaciertos por un lado y enuncie también todo lo positivo de la jornada.



Conclusión

Con el análisis que antecede se confirma que los hallazgos de una observación resultan parciales y no representan el cien por ciento de lo actuado durante los comicios y que son expuestos en el informe final. Además, podemos notar que el hecho de que cada misión electoral tenga sus propios parámetros más que contribuir a una diversificación en los indicadores de medición, dispersa la información que permita un análisis integral de la observación.

Los elementos que aún no se miden pueden ser abordados colaborativamente entre distintos observadores, académicos y ciudadanos que, valorando la presencia internacional, pueden plantear realidades endémicas de cada país. En este sentido, la actuación del órgano electoral para coordinar el levantamiento de información de las misiones de observación sería fundamental, sin desmedro de la independencia que estas tienen, pero sí en beneficio de la propia organización electoral del país.

El hecho de invitar a misiones de observación electoral no solo debe implicar un acto de legitimidad y confianza en los comicios, sino la posibilidad de detectar fallos y elementos de mejora en la ejecución de los procesos electorales.

La relación costo-beneficio de una observación podría contribuir de manera más objetiva y directa al perfeccionamiento de los procesos electorales haciendo un seguimiento permanente, que, por ejemplo, demande la publicación de sus informes, acción que no debe estar únicamente en manos de medios de comunicación, sino de una ciudadanía mejor informada y consciente de su responsabilidad. Es por ello, que las misiones de observación deben también responsabilizarse con la ciudadanía del país que visitan y, en un acto de transparencia, hacer de conocimiento público los informes para fortalecer los procesos democráticos entre el Estado y la ciudadanía.

Finalmente, una vez analizados los parámetros de evaluación de la OEA y UNASUR, cabe señalar que las dos organizaciones internacionales hacen un esfuerzo por obtener información cuantitativa como cualitativa, con especial énfasis en los aspectos que regulan el proceso.

22. Manuel Alcántara, “Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)”, *Revista Sistema*, No. 242-243 (2016): 5-22.

**Cuadro 2. El concepto de elecciones democráticas:
Una aproximación más detallada**

Atributos	Componentes de Atributos	Subcomponentes de Atributos	Asuntos en Juego
I. Elecciones Inclusivas	1. Voto universal y equitativo		¿A quién le es legalmente permitido votar?
	2. Uso efectivo del derecho al voto	Inscripción Registro Electoral Acceso al centro de votación Emisión del voto	¿Existen obstáculos legales u otros para inscribirse para votar? ¿Es correcta la información del registro electoral? ¿Existen obstáculos legales u otros para llegar a los centros de votación o para depositar el voto de otra forma? ¿Se encuentran todos los votantes elegibles y dispuestos a votar capacitados para depositar su voto y lo hicieron tal como intentaron?
II. Elecciones Limpias	3. Integridad de las preferencias del votante		¿Pueden votar los electores sin ninguna presión externa o miedo a represalias?
	4. Registro exacto de las preferencias del votante		Se chequean y cuentan y/o tabulan o suman todos los votos de manera imparcial y exacta?
III. Elecciones Competitivas	5. Derecho a postularse para cargos públicos		¿Existen obstáculos legales irrazonables para llegar a ser candidatos?
	6. Garantías básicas para una campaña electoral	Igualdad de seguridad Igualdad de oportunidades Derecho a la prensa libre y a la información Libertad de asociación, asamblea, expresión y movimiento	¿Se garantiza la seguridad física de todos los candidatos y del personal de los partidos? ¿Compiten los candidatos en igualdad de condiciones? ¿Tienen los votantes acceso a la información necesaria para tomar una decisión informada a la hora de depositar sus votos? ¿Se les permite a los candidatos y al electorado organizarse e interactuar libremente?
	7. Elecciones periódicas para altos cargos nacionales		¿Se llenan los principales cargos públicos (i.e. ejecutivo nacional y legislatura) a través de elecciones periódicas?
IV. Cargos Públicos Electivos	8. Irreversibilidad de los resultados electorales		¿Se instalan debidamente a los ganadores de las elecciones en sus puestos correspondientes?

Fuente: OEA, *Manual para Misiones de Observación Electoral de la OEA*, 24.



Hace falta profundizar en temas específicos de cada indicador, adaptándolos al contexto boliviano, para que constituyan un aporte objetivo, menos político, que corrija la senda hacia la banalización de la democracia,²² rescatando, por ejemplo:

Elecciones inclusivas: No se dice nada al respecto de la paridad de género integral, es decir, las condiciones de participación de las mujeres que les permita ganar elecciones. Tampoco se levanta información sobre la participación de los jóvenes en las candidaturas, pueblos y nacionalidades, y migrantes.

Elecciones limpias: Es necesario profundizar en levantamiento de información sobre compra de votos, clientelismo, etc.

Elecciones competitivas: Se sugiere revisar el uso de recursos públicos en apoyo a candidatos oficiales.

Cargos públicos: ¿Qué pasa en el mismo caso de Bolivia cuando se promueven reelecciones indefinidas?

La experiencia boliviana plantea nuevos cuestionamientos que nos invitan a reflexionar sobre el rol de evaluadores y evaluados, delimitando sus indicadores y repensando sobre alternativas que pueden aportar a una democracia más genuina. Sobre todo, considerando las particularidades de las comunidades bolivianas, ya que medir la calidad de la democracia con parámetros rígidos va en detrimento de la cultura política que se vive en el país.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel. “Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)”. *Revista Sistema*, No. 242-243 (2016): 5-22.
- Banco Mundial. “Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)”. *Banco Mundial*. 2016. <<https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?locations=BO>>.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Trad. por José F. Fernández Santillán. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo. “La Cooperación Internacional en Bolivia”. 2013. <http://www.aecid.bo/portal/wp-content/uploads/2014/02/CI_2013.pdf>.
- . Ley de Régimen Electoral. En Gaceta Oficial de Bolivia, No. 026. Sucre, 30 de junio de 2010.
- . Tribunal Supremo Electoral. [Resolución TSE-RSP]. En Órgano Electoral Plurinacional, 0565. 6 de noviembre de 2014.
- Bolivia Órgano Electoral Plurinacional. “Elecciones Subnacionales 2015”. OEP. <<https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-subnacionales/elecciones-subnacionales-2015/>>.



- Boneo, Horacio, Manuel Carrillo y Ricardo Valverde. “La Observación (Internacional y Nacional) de las Elecciones”. En Dieter Nohlen, y otros, comp., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Ciudad de México: FCE, 2007.
- Caballero Santos, Sergio. “Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”. *IELAT*, No. 44 (2012): 4-28.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia [2009]. Tít. I, “Organización Territorial del Estado”, cap. primero, “Disposiciones Generales”, art. 269, num. 1 ([Sucre]): Asamblea Constituyente de Bolivia, Comisión de Asamblea: 99.
- Dahl, Robert Alan. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- Dorantes y Aguilar, Gerardo L. “Procesos electorales y democracia: la construcción de una agenda de campaña política”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, No. 64 (2014): 143-68. <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10529071006>>.
- Ecuador Banco Central. “Estadísticas Macroeconómicas”. *Banco Central*. <<http://www.bce.fin.ec/index.php/estadisticas-economicas>>.
- Freidenberg, Flavia. “¿Qué es una Buena Elección?: El uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016)”. *Dados. Revista de Ciências Sociais* 60, No. 4 (2017): 1095-142. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401095&lng=es&tlng=es>.
- Galván, Facundo. “La Observación Electoral: Apuntes para su Discusión Conceptual en América Latina”. *América Latina Hoy*, No. 70 (2015): 17-36.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris. *Comparing Democracies 4: Elections and Voting in a Changing World*. London: Sage Publications, 2014.
- Munck, Gerardo L. “Conceptualizing and Measuring Democracy, Evaluating Alternative Indices”. *Comparative Political Studies* 35, No. 1 (2002): 5-34.
- Natanson, José. “La nueva izquierda: Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador”. *Postdata*, No. 1 (2009).
- Navarro Rodríguez, Tania. “Los usos estratégicos de la observación electoral. El caso de la Alianza Cívica en México (1994-2012)”. *Foro Internacional*, No. 3 (2017).
- OEA. Secretaría General, *Manual para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*. 2008. <https://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf>.
- ONU. *Declaración de Principios para la Observación Internacional de las Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*. Nueva York, 27 de diciembre de 2005. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/code_conduct_es.pdf>.
- Pascual, Víctor. “La «observación» electoral de la OEA vs. el «acompañamiento» de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela”. *América Latina Hoy*, No. 75 (2017): 147-48.
- Recondo, David. “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”. En Lourdes de León Pasquel y Sergio Sarmiento, coords., *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. Ciudad de México: CIESAS, 1971.



- Sartori, Giovanni. “¿Hacia dónde va la ciencia política?”. *Revista Española de Ciencia Política*, No. 12 (2005): 9-13.
- Schedler, Andreas. “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”. *Estudios Políticos*, No. 24 (2004): 137-56.
- Thompson, José. “La observación electoral en el Sistema Interamericano”. *Diálogo Político*, No. 4 (2008): 37-67. <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26904.pdf>>.
- Tomini, Luca y Giulia Sandri. *Challenges of Democracy in the 21st Century: Concepts, Methods, Causality and the Quality of Democracy*. Abingdon: Routledge, 2018.
- UNASUR. “Declaración de La Moneda”. Santiago, 15 de septiembre de 2008. <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf>.
- . “Estados Miembros”. *UNASUR*. <<http://www.unasursg.org/es/estados-miembros>>.
- , *Estatuto del Consejo Electoral*. Lima, 30 de noviembre de 2012. <<http://www.unasursg.org/es/consejo-electoral-unasur>>.
- USAID. “How-To Note: Developing a Project Logic Model (and its Associated Theory of Change)”. *Program Cycle*, July 2017. <https://usaidearninglab.org/sites/default/files/resource/files/project_logic_model_how_to_note_final_sep1.pdf>.

El sistema político brasileño y las elecciones de 2018: Bolsonaro y el cambio de actores en la política nacional

*Lucas Arantes Miotti**

Introducción

Las elecciones presidenciales de 2018 tuvieron una fuerte influencia en el cambio de escenarios en la política nacional de Brasil, que representó la pérdida de poder de los partidos políticos tradicionales, así como la ascensión de nuevos actores en el juego político. Este es un escenario de análisis interesante, porque termina con prácticamente toda la lógica política vigente en los últimos 15 o 20 años.

La elección de Fernando Collor en 1989, fue la primera posterior a la dictadura militar realizada con voto directo. En esta ocasión el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) no se disputaron para ocupar la presidencia del país. A partir de 1989, todas las elecciones para presidente tuvieron como principales candidatos a los del PT y del PSDB; sin embargo, esta lógica se fraccionó en 2018 con la llegada al poder de Jair Bolsonaro del Partido Social Liberal (PSL).

Por otra parte, hubo una importante renovación de los representantes en los grupos legislativos del país, que provocó la presencia de más partidos políticos en el juego legislativo, junto con una importante pérdida del poder de los grandes partidos políticos de Brasil: PT, PSDB y Movimiento Democrático Brasileiro (MDB). Estas características son importantes para reflexionar sobre

* Licenciado en Ciencia Política y Sociología, Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Brasil. Magíster en Estudios Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; <lucas.miotti@hotmail.com>.



la estructura de la “nueva” política nacional brasileña y, principalmente, cuál será el panorama que tendrá para gobernar el nuevo presidente electo, Jair Bolsonaro.

En este trabajo se utilizó el método de análisis histórico comparativo, que es útil para identificar los patrones, mecanismos y dinámicas de la política de un país o de sus estructuras organizacionales.¹ El indicador que sirve de base a la investigación es la composición de la Cámara de Diputados, del Senado Federal y los partidos que controlan los ejecutivos de los estados brasileños, que permite observar de forma más específica los cambios suscitados en cada elección.

En el artículo se analizan las tres últimas elecciones nacionales de Brasil, que representan un constante descenso de los actores políticos tradicionales, hasta el surgimiento de nuevos actores, que se discute en detalle a lo largo del trabajo.

Además, se realiza un recuento sobre los principales candidatos a la Presidencia de la República desde la democratización del país, para observar de mejor manera el argumento del trabajo sobre la “hegemonía” de los partidos tradicionales. El proceso de recuento histórico comparativo permite tener una noción sobre cómo estuvo estructurada la política de Brasil, lo que sirve de base para demostrar la significación de las elecciones de 2018.

El trabajo se encuentra dividido en tres partes. En la primera parte, se discutirá exclusivamente sobre el sistema político brasileño, para explicar cómo funciona el manejo político del país, la importancia de cada esfera de poder y de los roles que cumple cada uno de los actores políticos. La segunda parte, expone la situación de ruptura de la lógica electoral de los últimos años, que refleja el cambio en las elecciones de 2018, en comparación con las elecciones anteriores, para demostrar la transformación de los actores en la política brasileña. Finalmente, la tercera parte analizará la política del nuevo presidente electo, Jair Mesías Bolsonaro, a través de su plan de gobierno, para construir un panorama sobre cómo se direccionará la política de Brasil en los próximos años.

1. Helder Ferreira do Vale, “Temporality, causality and trajectories: comparative historical analysis in social and political sciences”, *Revista Debates* 9, No. 1 (2015): 61-87.

El sistema político brasileño

En esta sección se debaten varios aspectos sobre el sistema político brasileño estructurado en el presidencialismo de coalición, que se enfoca en sus compilaciones institucionales y organizativas, para demostrar las estructuras y el funcionamiento de la toma de decisiones dentro de este sistema. Brasil adoptó un modelo presidencialista, gobernado en coalición, federativo, con sistema de elección proporcional, mayoritario y multipartidario; como una manera para reducir las disparidades sociales y los conflictos.

El presidencialismo tiene características muy específicas sobre su modo de accionar. El presidente es electo por voto popular, los mandatos tanto del poder ejecutivo como del legislativo no dependen de la confianza mutua, ya que el presidente, entre otras facultades, nombra, dirige la composición del gobierno y tiene poderes legislativos constitucionales.² La Federación es un sistema de descentralización de la política, que otorga autonomía a núcleos de poder político -en el caso de Brasil a los estados-. Además, en la lógica de la Federación, cada estado miembro posee representaciones en el Congreso Nacional del Brasil, en el marco de la política nacional.

El sistema de elección brasileiro combina una lógica proporcional, utilizada en la Cámara de Diputados y en esferas legislativas de estados y municipios; y una lógica mayoritaria, utilizada para los cargos ejecutivos del país y el Senado Federal, donde los candidatos con mayor número de votos son electos. En el sistema de lista abierta, cada partido obtiene un número de representantes proporcional a la suma de votos de todos sus candidatos, y los representantes se definen por el candidato que obtuvo más votos en el partido.³

Por último, Brasil adoptó un sistema de partidos multipartidario, caracterizado por la existencia de tres o más partidos que pueden estar a cargo del ejecutivo nacional por medio de una coalición. No obstante, el sistema está marcado por una gran fragmentación, debido a la gran cantidad de partidos participantes en el esquema político nacional.⁴

-
2. Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional: como mudam as constituições* (Brasília: UnB, 1996); Vicente Palermo, “¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno”, *Desarrollo Económico* 40, No. 159 (2000): 493-518.
 3. Manoel Rodrigues Ferreira, *A evolução do sistema eleitoral brasileiro* (Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005), edición eBooksBrasil, <<https://bdjur.tjce.jus.br/jspui/handle/123456789/150>>.
 4. Palermo, “¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno”.



El modelo se consideraba como un sistema inestable. Sergio Abranches, uno de los principales autores que defienden este argumento señala que este sistema es de alto riesgo porque se sustenta en la capacidad de negociación que tiene el poder ejecutivo y en el respeto de los temas considerados como no negociables, que no son siempre explícitos al momento de formar la coalición.⁵

Con el pasar de los años estas concepciones fueron olvidadas, ya que en la práctica el sistema no fue completamente inoperante, a pesar de los dos *impeachments* posteriores a la redemocratización. Así, la característica central del presidencialismo brasileño se formó en torno a la coalición, un modelo en que el ejecutivo pierde la centralidad unipersonal del presidente, de esta forma se distribuye el poder de decisión entre los miembros de la coalición. Es exactamente esta distribución de poder que hace a la coalición importante.⁶

Es fundamental resaltar que el sistema de coalición se establece para que el gobierno logre una mayoría en el Congreso Nacional, y de esta forma adquiera estabilidad. Esto es necesario por el esquema de composición del Congreso, en el que sería prácticamente imposible que el partido del presidente establezca una mayoría.

El Congreso brasileiro es bicameral, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado. La Cámara de Diputados del Brasil cuenta con 513 representantes repartidos entre los estados y el Distrito Federal de manera proporcional a sus electorados. Mientras que en el Senado Federal está constituido por 81 representantes, que equivale a tres representantes por cada estado y distrito.

En la actualidad se encuentran registrados 35 partidos políticos en el Tribunal Superior Electoral (TSE), que en la práctica hace imposible que un partido logre la mayoría en ambas instancias del Congreso Nacional, y da como resultado que la coalición sea el medio para que el partido de gobierno logre una mayoría que le permita tener un mayor nivel de gobernanza en el Estado.

El poder ejecutivo se encuentra en una posición estratégicamente favorable para negociar con los parlamentarios y sus partidos, así está en capacidad

5. Sergio Henrique Abranches, "Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro", *Revista de Ciências Sociais* 31, No. 1 (1988): 5-34.

6. Vicente Palermo, "Brazilian political institutions: an Inconclusive Debate", *Brazilian Political Science Review* 10, No. 2 (2016): 1-29.

de explorar estratégicamente el control que tiene sobre los bienes relacionados con el ejercicio del poder para reducir los “costos” del apoyo recibido. Como el presidente obtiene el monopolio para el acceso a los recursos públicos, él mismo puede obtener ventajas estratégicas para la formación de su coalición en el gobierno.⁷

Limongi y Figueiredo argumentan que si el presidente está dotado de poderes legislativos, como en el caso de Brasil, es capaz de imponer una agenda legislativa de trabajo para inducir a los parlamentarios a la cooperación. Otro factor clave es el control que el presidente tiene para acceder a los puestos del gobierno. Si los parlamentarios quieren tener participación directa en el gobierno, deben sacrificar su autonomía en la formulación de políticas públicas.

Por lo tanto, es posible argumentar que el sistema político brasileño funciona a través de un presidente fuerte, con grandes capacidades de negociación. Sin embargo, existen varias estrategias utilizadas por el presidente para lograr la cooperación de los parlamentarios, bajo el principio de que sus agendas son divergentes.

Algunos argumentos aseguran que un presidente fuerte no necesita cooperación del Congreso, ya que por su propia fortaleza impone su voluntad. Sin embargo, el incentivo a la negociación surge, de cierta manera, de las herramientas proactivas del presidente, pero principalmente de los equilibrios institucionales entre los actores que son inducidos a cooperar. Su capacidad de gestión resulta ser más dependiente de la capacidad del presidente en organizar la cooperación, que de sus recursos para imponer su agenda.⁸

La frecuencia de las coaliciones refleja la fragmentación partidario-electoral, que está vinculada a las diferencias socioculturales. Las sociedades más divididas y más conflictivas requieren de la formación de alianzas y una mayor capacidad de negociación para la gobernabilidad y la estabilidad institucional.

Si bien el presidente tiene grandes poderes legislativos, en caso de que quiera gobernar solo, su gobierno estará destinado al fracaso. Esto ocurre por el alto número de miembros del legislativo que buscan acceder a diferentes

7. Fernando Limongi y Argelina Figueiredo, “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, *Lua Nova*, No. 44 (1998): 87-106.

8. Palermo, “Brazilian Political Institutions: An Inconclusive Debate”; Matthew Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).



cargos en el gobierno, por lo que deben negociar con el ejecutivo para acceder a esos puestos.⁹

Configurar la coalición no significa restringir el poder del presidente, ya que la propia coalición permite que su poder sea efectivo. El presidente anticipa que sin la coalición para obtener una mayoría en el Congreso, será prácticamente imposible aprobar cualquier proyecto de su agenda de gobierno.¹⁰

Sergio Abranches discute un punto relevante sobre la lógica de la coalición que demuestra cómo funciona el juego de la política en la Federación de Brasil. El autor argumenta que la lógica de formación de las coaliciones cuenta con dos ejes: el partidario y el regional/*estadual*, por las grandes coaliciones que son realizadas por medio de un cálculo relativo a la base de sustentación política del gobierno, que no es solamente partidario-parlamentario, sino también regional o *estadual*, lo que demuestra la importancia que los estados tienen para la política nacional.

La gobernabilidad depende también de la capacidad de negociación para la composición regional y partidaria de los ministerios. En estas entidades las fuerzas de los Estados se constituyen en agentes que pueden presentar problemas para la gobernabilidad del país.¹¹ La conformación de la coalición no se plantea solo en función del Congreso Nacional, sino en la conformación política de los Estados de la Federación.

El análisis realizado sobre el sistema político brasilero nos permite observar de manera más efectiva los resultados de las elecciones de 2018 en Brasil, para discutir aspectos más específicos como son: la pérdida de poder de los partidos tradicionales y el ascenso de nuevas fuerzas a la política nacional; con el objetivo de observar el rol de cada actor en el juego político del país en el nuevo gobierno.

9. Sergio Henrique Abranches, “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”; Fernando Limongi y Argelina Figueiredo “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”.

10. Andréa Freitas, *O presidencialismo da coalização* (Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016).

11. Octavio Amorim, “A governabilidade sob a presidência de Lula”, *Revista Conjuntura Econômica* 57, No. 4 (2003): 22-8.

El fin de la “hegemonía” y el ascenso de nuevos actores en la política nacional

En esta sección se describen los cambios operados por la elección de 2018 en la política nacional de Brasil. A través de un análisis histórico, se tratará sobre la conclusión de la “hegemonía” entre el PT y el PSDB por la disputa presidencial, así como el ascenso de nuevos actores en la política nacional en la Cámara de Diputados, Senado Federal y en los ejecutivos de cada Estado de la Federación, para establecer la composición de la nueva política de Brasil a partir de 2019, y realizar un análisis posterior sobre los aspectos de gobernabilidad.

En 1994 durante la segunda elección presidencial posterior a la dictadura militar, el PT y el PSDB se presentaron como principales protagonistas a la disputa de la Presidencia de la República. En esta ocasión resultó vencedor el expresidente Fernando Henrique Cardoso del PSDB, quien dirigió el país hasta el año 2002 en que entrega la presidencia a Lula da Silva. A continuación se observa cuáles fueron los dos principales partidos en las elecciones directas para presidente desde el retorno a la democracia.

Tabla 1. Candidatos y electos en las elecciones presidenciales de Brasil (1989-2018)

Año de elecciones	Candidatos (Partido Político)	Candidato electo
1989	Fernando Collor (PRN) Luis Inácio Lula da Silva (PT)	Fernando Collor (PRN)
1994	Fernando Henrique Cardoso (PSDB) Luis Inácio Lula da Silva (PT)	Fernando Henrique Cardoso* (PSDB)
1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB) Luis Inácio Lula da Silva (PT)	Fernando Henrique Cardoso* (PSDB)
2002	Luis Inácio Lula da Silva (PT) José Serra (PSDB)	Luis Inácio Lula da Silva (PT)
2006	Luis Inácio Lula da Silva (PT) Geraldo Alckmin (PSDB)	Luis Inácio Lula da Silva (PT)
2010	Dilma Rousseff (PT) José Serra (PSDB)	Dilma Rousseff (PT)
2014	Dilma Rousseff (PT) Aécio Neves (PSDB)	Dilma Rousseff (PT)
2018	Jair Bolsonaro (PSL) Fernando Haddad (PT)	Jair Bolsonaro (PSL)

* Electo en primera vuelta.

Fuente: Brasil Tribunal Superior Electoral, “Repositório de dados eleitorais”.

Elaboración: autor.



De esta manera, se puede observar que en todas las elecciones directas a la Presidencia de la República posteriores al retorno a la democracia, el PT estuvo entre los dos candidatos más votados, por lo que ganó la mitad de las elecciones de este periodo. Asimismo, se observa que en dos elecciones el PT y el PSDB no se disputaron el primer y segundo lugar para la presidencia: el primero en el año 1989, con la elección de Fernando Collor, y el segundo en el año 2018, con la elección de Jair Bolsonaro.

Las últimas elecciones presidenciales marcaron un hito importante en el país, en vista de que en los últimos veinte años el PT y el PSDB se habían consolidado como los principales partidos políticos en disputa por la Presidencia de la República. Las elecciones de 2018 terminaron con esta “hegemonía”, en el momento en que Jair Bolsonaro surgió como presidente electo, con un partido que nunca antes había llegado tan lejos en un proceso electoral.

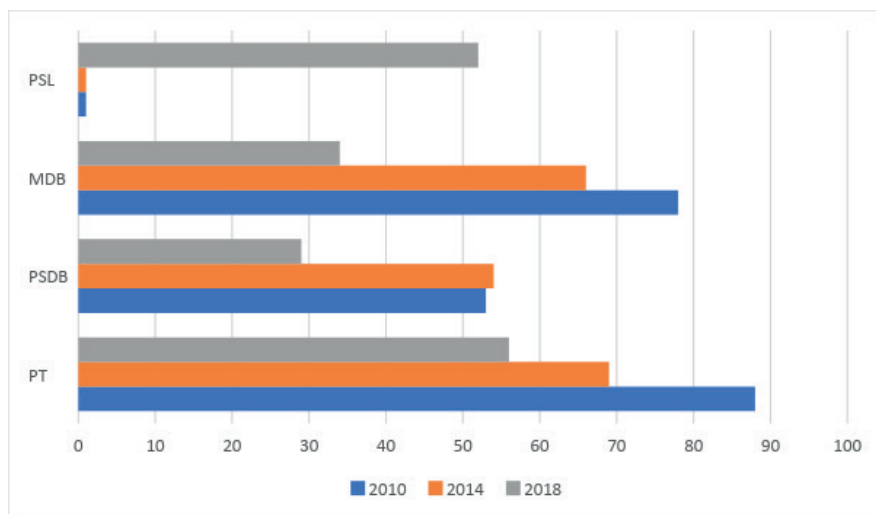
Además, la elección representó una nueva configuración en el poder legislativo brasileño, un escenario en donde los partidos tradicionales perdieron representación y nuevos actores aparecieron en la disputa política. El caso que más ejemplifica esta situación es el PSL, partido liderado por Bolsonaro, presidente electo del país; que llegó a ocupar en estas elecciones 52 puestos en la Cámara de Diputados, mientras que en las elecciones del año 2014 logró conseguir apenas un solo puesto.

Por otro lado el MDB, partido político del expresidente Michel Temer, caracterizado por ser uno de los más grandes del Brasil y por estar siempre presente en los gobiernos desde el regreso a la democracia, sufrió un infortunio en las urnas. En las elecciones del año 2014 el partido logró conquistar 66 plazas en la Cámara de Diputados, mientras que en esta elección logró tener apenas 34 representantes.

Los partidos tradicionales como el PSDB y el PT también se vieron afectados en las urnas. El PSDB obtuvo 54 representantes para la cámara en las elecciones de 2014; sin embargo, en la última elección su número se redujo a casi la mitad, con apenas 29 representantes. El PT, pese a lograr en estas elecciones el mayor número de representantes en la Cámara de Diputados, sufrió de igual manera una disminución en comparación con las elecciones anteriores. En 2014, el partido consiguió 69 representantes, mientras que en 2018 solamente obtuvo 56 puestos.

El gráfico 1 establece el número de representantes que obtuvieron el PT, el PSDB y el MDB, junto con el PSL en la Cámara de Diputados, con el propósito de analizar el crecimiento que tuvo este último partido en las elecciones de 2018, en comparación con la evidente pérdida de poder de los tres partidos tradicionales de Brasil.

Gráfico 1. Número de representantes del PT, PSDB, MDB y PSL en la Cámara de Diputados en las tres últimas elecciones



Fuente: Brasil Tribunal Superior Electoral, "Partidos políticos registrados no TSE".
Elaboración: autor.

El gráfico establece un constante descenso en la representación de los tres grandes partidos y, a su vez, un gran aumento de representatividad del PSL, que se configura en las últimas elecciones. No obstante, las pérdidas que han sufrido los partidos tradicionales no se deben al aumento de votación que obtuvo el PSL, sino también a la inserción de nuevos partidos con representación en la Cámara de Diputados. En 2010 hubo 22 partidos políticos con representantes en la Cámara de Diputados, para 2014 el número se incrementó a 28 partidos representados y, en la actualidad, son 30 partidos políticos los que ocupan esa representación.

El incremento de partidos se suma al porcentaje de renovación en la casa legislativa. Según datos de la Cámara de Diputados, la elección de 2018 tuvo

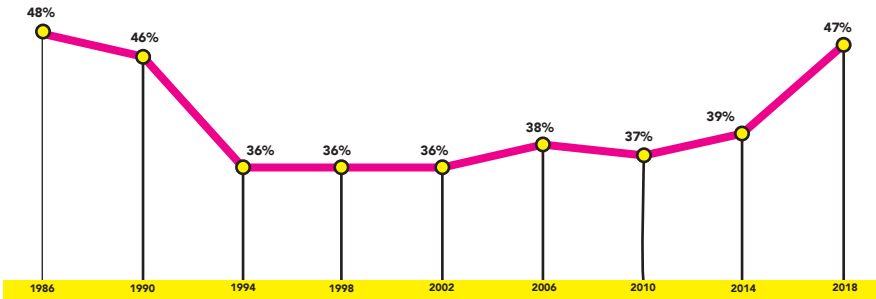


un 47% de nuevos representantes, porcentaje que es similar al de los dos primeros años de redemocratización, pero poco común al de los últimos veinte años.

G Grafico 2. Porcentaje de renovación de la Cámara de Diputados por año de elección

A renovação da câmara

Deputados novos (primeiro mandato) a cada legislatura

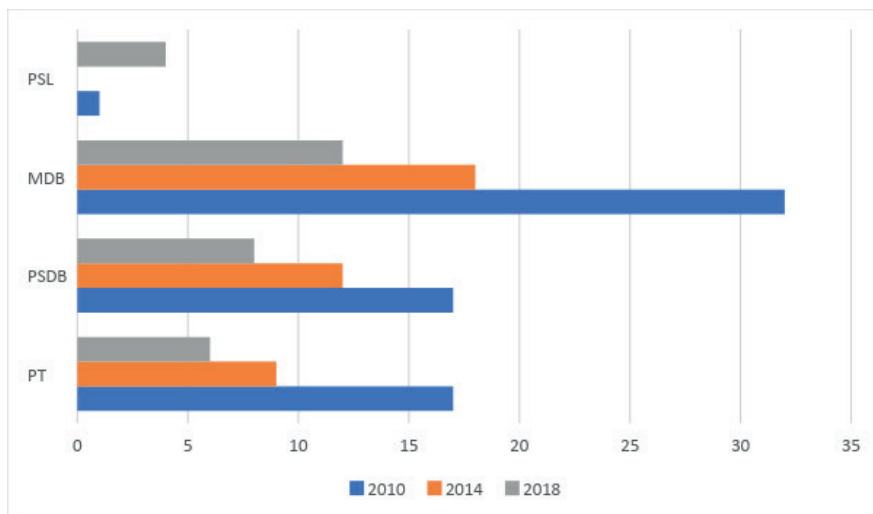


Fuente: Ana Cristina Campos, "Taxa de renovação da Câmara dos Deputados foi a maior em 20 anos", *Agência Brasil*, 2018.

Además, al momento de observar la configuración del Senado federal, se puede evidenciar que hubo de igual manera una renovación con pérdida de fuerza de los partidos tradicionales. El partido con mayor número de representantes en el Senado es el MDB, con 12 senadores, a pesar de haber perdido 6 senadores frente a las elecciones anteriores. Lo mismo aconteció con el PSDB, con 8 representantes, con una pérdida de 4 en relación a la elección anterior y el PT ahora con 6 senadores, que pierde 3 desde las elecciones de 2014.

El gráfico 3 establece la comparación del número de representantes en el Senado Federal de los partidos tradicionales con el PSL, durante las últimas tres elecciones. Se puede percibir que la representación en el Senado ha mantenido una misma lógica en los últimos años, similar a la Cámara, pero con una simple diferencia. Los tres partidos tradicionales demuestran de igual manera, un continuo descenso en las tres últimas elecciones, la diferencia en este caso fue que el partido del presidente electo no logró conseguir tanta representatividad como en la Cámara de Diputados.

Grafico 3. Número de representantes del PT, PSDB, MDB y PSL en el Senado Federal en las últimas tres elecciones



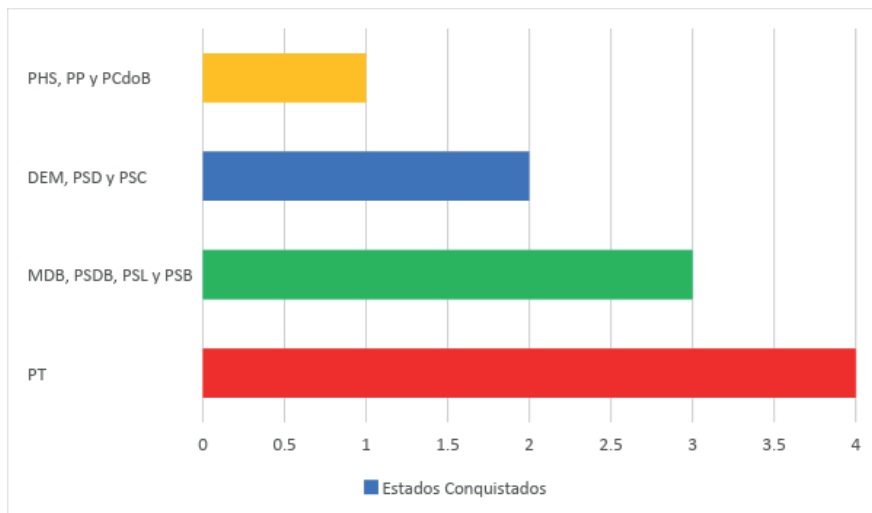
Fuente: Brasil Tribunal Superior Electoral, "Partidos políticos registrados no TSE".
Elaboración: autor.

El mismo escenario se presenta cuando se analizan las elecciones para gobernadores de los Estados de Brasil, debido a que partidos considerados como pequeños lograron llegar al ejecutivo de algunos estados, entre los que se encuentran el PSL, el Partido NOVO y el Partido Social Cristiano (PSC). Estos partidos se apoyaron en las ideas de Jair Bolsonaro, sin la necesidad de apoyar directa y abiertamente al candidato. El PSL logró conquistar el ejecutivo de tres estados: Santa Catarina, Roraima y Rondonia, mientras que el partido NOVO logró por su parte conquistar el estado de Minas Gerais, y por último, el PSC conquistó al estado de Río de Janeiro y al estado del Amazonas.

Esto demuestra un pequeño pero significativo ascenso de otros partidos en el juego político de la Federación brasileña, para conquistar estados con una gran población como el caso de Río de Janeiro y Minas Gerais. Sin embargo, el partido que más eligió gobernadores de los estados fue el PT que obtuvo cuatro representaciones. En el gráfico 4 se puede observar de forma más sencilla el número de Estados con los que cuenta cada partido.



Gráfico 3. Número de estados conquistados por partidos políticos en las elecciones de 2018¹²



Fuente: Brasil Tribunal Superior Electoral, "Estatísticas eleitorais".

Elaboración: autor.

Este escenario establece el cambio de tendencia en el juego político nacional presentado en las últimas elecciones, que debilitó a los grandes partidos tradicionales como el PT, el PSDB y el MDB. A pesar de ello, estos partidos mantienen su relevancia dentro de la política nacional. El PT por ejemplo obtuvo el mayor número de Estados y diputados en la Cámara, pese a haber perdido la disputa por la presidencia del país.

A partir de este momento el partido de gobierno tendrá que relacionarse y negociar con los partidos tradicionales para poder adquirir gobernabilidad, ya que el debilitamiento de los partidos tradicionales no resultó en la pérdida del poder político, pero sí en una reducción en su tamaño e influencia. Es así, como la lógica del sistema político de Brasil se estructura en un presidencialismo de coalición, en donde para que el nuevo presidente pueda gobernar,

12. Nombres de los partidos no mencionados anteriormente: Partido Humanista de la Solidaridad (PHS), Partido Progresista (PP), Partido Comunista de Brasil (PCdoB), Demócratas (DEM), Partido Social Democrático (PSD) y Partido Socialista Brasileiro (PSB).

deberá relacionarse con los partidos que cogobiernan. En este escenario, se puede observar una tarea compleja por lograr que es la gobernabilidad, ya que existe una política más fragmentada que en los últimos años, con más actores con poder relativo.

La política de Jair Mesías Bolsonaro

La política de Brasil sufrirá una transformación a partir del año 2019. Esta transformación llegó a prácticamente todas las esferas del poder político del país, como resultado de un discurso fuerte y polémico del nuevo presidente electo, Jair Mesías Bolsonaro, por lo que es necesario discutir sobre la postura del presidente en campaña y las principales políticas de su plan de gobierno.

El presidente electo estuvo presente en la política nacional desde el año 1990, cuando fue electo por primera vez como diputado federal. Bolsonaro permaneció en ese puesto hasta las elecciones de 2018. Inspirado en la incredulidad de la población en la política, Bolsonaro lanzó su candidatura como la persona que iba romper con la política tradicional pervertida por la corrupción. Una de sus frases más simbólicas durante toda la campaña fue: “voy a acabar con todo eso ahí”, con esta frase simple y corta se refiere principalmente a la corrupción en el sistema político del país.

A pesar de la corta campaña, marcada por un atentado a su persona y por rehusarse a participar en debates políticos, Bolsonaro emitió frases polémicas y hasta con cuño antidemocrático. Conducido por el “antipetismo”,¹³ el candidato profirió un discurso en el estado de Acre, en el que de manera exaltada dijo: “vamos a fusilar a todos los petistas (...) y expulsarlos de acá”, refiriéndose a las personas que son simpatizantes del PT. Toda su campaña estuvo basada en el odio e indignación a los gobiernos del PT y a sus simpatizantes. De esta manera, ¿Qué se puede esperar de la política del nuevo presidente?

Desafortunadamente en el plan de gobierno del presidente electo no está claro cuáles van a ser sus acciones para temas clave como son el combate a la corrupción, la educación y la economía. No obstante, pueden sacarse algunas conclusiones sobre cómo será su política. El título de su plan de gobierno es

13. Este fue el término utilizado en Brasil para todo discurso o movimiento que era contrario al PT.



Brasil acima de tudo, Deus acima de todos,¹⁴ demostrando desde un inicio el vínculo que tiene su gobierno con el cristianismo, del que Bolsonaro busca retomar los valores y la ética de la familia. Dentro de su plan consta una política que también configuró como un fuerte distintivo de su campaña, el liberalismo.

En su plan de gobierno consta el liberalismo como la manera para disminuir la crisis económica del país, disminuir el desempleo y retomar el crecimiento económico. Sobre la base del liberalismo, Bolsonaro pretende reducir al Estado y a la burocracia, para otorgar mayor autonomía al mercado nacional. Más específicamente, buscará privatizar determinados sectores del Estado que el gobierno no considere importantes, así como reducir el número de ministerios del país.

El principal eje de su plan de acción es la seguridad pública, que tiene dos vertientes importantes para el futuro de su gobierno. El primero es mantener a los criminales por un tiempo más prolongado en las cárceles, a través de un sistema penitenciario más rígido. El segundo es la revocación de la ley de desarme, para flexibilizar la tenencia de armas en el ciudadano común, como un medio para inhibir la acción criminal. Bolsonaro argumenta que esta será su primera acción cuándo sea presidente.

Otro tema importante es cómo planea manejar las relaciones internacionales de Brasil. El plan demuestra que el gobierno buscará retomar relaciones con países que aporten al desarrollo y que fueron descartados anteriormente por cuestiones ideológicas. Principalmente, buscará enfocarse en establecer relaciones bilaterales beneficiosas para Brasil, en valor y en desarrollo tecnológico. Bolsonaro, durante su campaña, criticó la acción de China y se refirió a Venezuela de manera negativa, país al que puso como ejemplo de la acción de gobiernos en manos de partidos como el PT.

Bolsonaro no se preocupará por bloques como los BRICS, la UNASUR o el MERCOSUR, para convertirse en un gran “enemigo” regional de países que tengan ideologías totalmente contrarias a la suya, como Venezuela o Bolivia. Dentro de la aspiración para establecer relaciones bilaterales se espera una mayor aproximación a Estados Unidos, en detrimento de sus relaciones con China, debido a que el plan de gobierno determina que el presidente

14. Texto traducido: “Brasil arriba de todo, Dios arriba de todos”.

buscará consolidar relaciones con “países de democracias fuertes”,¹⁵ como Estados Unidos e Israel, alejándose de una política de bloques regionales o interregionales.

En caso de que los tres ejes principales del plan Bolsonaro en materia de economía, seguridad y relaciones internacionales sean concretados, se construirá un escenario completamente diferente al que se ha observado durante el comienzo del siglo XXI. Brasil se abrirá más hacia el comercio global con una política exterior basada en las relaciones bilaterales. Además de la implementación de una política de seguridad relativiza a los derechos humanos ya que, según el propio presidente electo, solo defienden a los criminales, mientras que las víctimas quedan desprotegidas.

Pero, para que todo esto pueda cumplirse, el Presidente tendrá que adquirir una capacidad de gobernar por medio de una coalición, como ya se mencionó anteriormente. La coalición del gobierno podrá visualizarse el momento en que se anuncien oficialmente los encargados de cada ministerio, que es una poderosa herramienta para conseguir el apoyo de otros partidos. El tiempo mostrará los próximos pasos del nuevo presidente, Jair Mesías Bolsonaro, dentro de esta nueva era conservadora en principios, y liberal en términos econométricos.

Consideraciones finales

Como se analizó a lo largo del artículo, el sistema político brasileño se fundamenta en la capacidad de negociación del poder ejecutivo con los miembros del Congreso Nacional y con otros partidos, debido a que el gobierno debe conformar una coalición para adquirir la capacidad de gobernar. De esta manera, surge la pregunta: ¿Qué se puede esperar de la política de Brasil para los próximos años?

La primera cuestión destacada en el trabajo de investigación, es la difícil tarea del ejecutivo de negociar con el poder legislativo más numeroso de la historia. Es y ha sido el más grande por el aumento de partidos que lograron conseguir representantes en las dos esferas del legislativo brasileño; que cons-

15. Partido Social Liberal, “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos: o caminho da prosperidade.” Propuesta de Plan de Gobierno, Brasília, 2018.



tituye un mayor trabajo para el jefe del ejecutivo, por el hecho de que tendrá una mayor cantidad de actores con quienes negociar la implementación de sus políticas.

Este análisis no toma en consideración el aspecto de la disciplina partidaria, porque asume que los partidos tienen el control de sus representantes y que, además, respetan las directrices del partido. En casos de indisciplina partidaria, que son frecuentes en partidos políticos pequeños, la gobernabilidad se tornará más difícil porque el ejecutivo se verá en la obligación de negociar con cada uno de los representantes y no con el partido.

Sin embargo, un punto importante sobre la gobernabilidad es que algunos candidatos que fueron elegidos, mantienen tendencias similares a la del presidente electo, como la tenencia de armas de fuego para resguardar la seguridad o un discurso fuerte contra la corrupción, sin que de forma expresa declararan su apoyo público durante la campaña del candidato Bolsonaro, lo que sería un punto a favor del presidente electo al contar con sectores del Congreso y de la población afines a sus posiciones.

Sin duda el gobierno de Bolsonaro tendrá que buscar apoyo en uno o más partidos tradicionales como el PT, el PSDB o el MDB. En este contexto, es evidente que el PT será el principal partido opositor al nuevo gobierno, porque la campaña política de Bolsonaro estuvo basada en el odio y en el desprestigio a los gobiernos de este partido.

Por otra parte, se espera que el MDB sea un partido que complemente al actual gobierno, al ser un partido históricamente fragmentado, con diversas facciones en su interior, pero que mantiene como líder al expresidente Michel Temer, un político que ha demostrado tener ideologías similares a las de Bolsonaro, lo que podría facilitar una alianza. Además, el MDB es un partido estratégico para el gobierno, porque cuenta con un número significativo de representantes en la Cámara de Diputados y de gobernadores de estados, con el mayor número de senadores.

Lo que diferencia al PSDB con los otros dos partidos políticos es que se encuentra en una fragmentación bipolar, originada por el surgimiento de nuevas fuerzas políticas en su interior, como el gobernador electo de São Paulo, João Doria, en detrimento del fracaso electoral del presidente del partido Geraldo Alckmin, quien no consiguió llegar a la segunda ronda de las elecciones presidenciales.

João Doria en su campaña llegó a declarar su apoyo a Bolsonaro, a pesar de que su partido, comandado por Alckmin no hizo lo mismo. En estos casos el apoyo o no al gobierno dependerá de la resolución de la lucha política interna del partido, por lo que se espera que el PSDB tenga una postura inicial de centro para apoyar o no al gobierno.

Al momento de analizar lo que puede ser la política del nuevo gobierno, lo más seguro es que retorne al modelo neoliberal que busca reducir la maquinaria estatal, proporcionar una mayor libertad al mercado y privatizar las empresas públicas. Estos tres temas fueron ejes fundamentales durante la campaña del presidente electo.

Además, Bolsonaro cuenta con un alto índice de popularidad, que le permite poner en discusión temas polémicos como la reforma de la previsión social o la tenencia de armas. Sin embargo, se espera una postura menos radical del ejecutivo en términos políticos de la que se planteaba durante el periodo de campaña.

En lo que respecta a los temas económicos, resulta claro que buscará direccionar al país hacia un camino diferente al del gobierno precedente. Sin embargo, el presidente tendrá que negociar continuamente y ceder posiciones para ejercer su gobierno, lo que resulta en cierta medida que su forma radical e impositiva sea inhibida por una acción negociadora.

Finalmente, lo que se puede esperar para el futuro de este gobierno es una encrucijada política. Bolsonaro fue electo por su postura radical e impositiva, contraria a la política tradicional, sin embargo, tiene la necesidad de convertirse en un ente negociador con los propios partidos tradicionales, para adquirir las condiciones necesarias que le permitan gobernar. Esta encrucijada puede ocasionar la pérdida de su popularidad, lo que volvería a cambiar nuevamente el escenario de la política nacional. No obstante, las resoluciones de estos dilemas se presentarán solamente en el momento en que Bolsonaro y su partido estén posesionados completamente del gobierno. La única certeza que existe dentro de este contexto, es la tendencia que refleja el gobierno hacia el liberalismo en materia de economía y al conservadurismo en lo que concierne a sus principios.



Bibliografía

- Abranches, Sergio Henrique. “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”. *Revista de Ciências Sociais* 31, No. 1 (1988): 5-34.
- Amorim, Octavio. “A governabilidade sob a presidência de Lula”. *Revista Conjuntura Econômica* 57, No. 4 (2003): 22-8.
- Brasil. Tribunal Superior Electoral. “Estatísticas eleitorais”. *TSE de Brasil*. <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>.
- . “Partidos políticos registrados no TSE”. *TSE de Brasil*. <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>.
- . “Repositório de dados eleitorais”. *TSE de Brasil*. <http://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/candidatos_anos/1989.html>.
- Campos, Ana Cristina. “Taxa de renovação da Câmara dos Deputados foi a maior em 20 anos”. *Agência Brasil*, 2018.
- Ferreira do Vale, Helder. “Temporality, causality and trajectories: comparative historical analysis in social and political sciences”. *Revista Debates* 9, No. 1 (2015): 61-87.
- Ferreira, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005. Edición eBooksBrasil. <<https://bdjur.tjce.jus.br/jspui/handle/123456789/150>>.
- Freitas, Andréa. *O presidencialismo da coalização*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- Limongi, Fernando y Argelina Figueiredo. “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”. *Lua Nova*, No. 44 (1998): 87-106.
- Palermo, Vicente. “Brazilian political institutions: an inconclusive debate”. *Brazilian Political Science Review* 10, No.2 (2016): 1-29.
- . “¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno”. *Desarrollo Económico* 40, No. 159 (2000): 493-518.
- Partido Social Liberal. “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos: o caminho da prosperidade.” Propuesta de Plan de Gobierno, Brasília, 2018.
- Sartori, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB, 1996.
- Shugart, Matthew y John Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

OTROS TEMAS

Otros temas

Política neoliberal en América Latina e inversión en asociaciones público-privadas para infraestructura

*José Emilio Vásconez Cruz**

¿Cómo influye la memoria social en la inversión de infraestructura público-privada en América Latina?

Entender las consecuencias del neoliberalismo en América Latina es fundamental para comprender los problemas y desafíos actuales que afronta la región. Las políticas de liberalización de la economía durante los años ochenta y noventa generaron cambios en la dinámica social y económica de la región, provocando transformaciones grandes en el sistema político y económico.

En el campo académico, tanto politólogos como economistas han desarrollado varios modelos para analizar el grado de inserción del neoliberalismo en las economías latinoamericanas, lo que ha permitido comprender el fenómeno desde varias aristas y recordarlo de distintas maneras en cada país. ¿Cómo se reconstruye el pasado neoliberal en América Latina? y ¿qué influencia tiene este momento histórico en la economía del presente? Sería muy ambicioso tratar de comprender el impacto de la época neoliberal en todos los ámbitos de la economía latinoamericana en una sola investigación, por ese motivo el objetivo de este trabajo es entender el impacto que tuvo el neoliberalismo en un área específica del desarrollo económico: la infraestructura.

¿Por qué es necesaria la infraestructura? Varios académicos han concluido sobre la importancia de la infraestructura para el crecimiento económico.¹ La

* Sociólogo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Master en Globalización y Desarrollo, University College London, Inglaterra. Docente Investigador, Universidad Internacional del Ecuador; <jovasconezcr@uide.edu.ec>.

1. Ver: David Aschauer, "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, No. 23 (1989).



infraestructura económica es usualmente definida como la capacidad de abastecimiento de capital fijo en instalaciones productivas (carretas, puertos, aeropuertos, puentes, reservas de energía, sistemas de transmisión, etc.).² Los efectos de la infraestructura tienen también un impacto determinante en la calidad de vida de la población.³ Además, una alta inversión en infraestructura puede reducir los riesgos generados por condiciones geográficas adversas, creando oportunidades para el acceso a recursos naturales a los países que no poseen acceso a los mismos.

En general, la calidad de infraestructura determina una variedad de resultados socioeconómicos; es decisivo para las políticas de movilidad urbana, provee mejores condiciones para el acceso a educación y salud, y facilita condiciones necesarias para la comunicación entre los países de una misma región. Finalmente, la infraestructura tiene un “impacto directo en la redistribución de la riqueza”.⁴

La brecha de infraestructura entre América Latina y otras partes del mundo ha representado un limitante para el desarrollo social de la región. Tanto en Europa como en Asia, el concepto de alianzas público-privadas (APP) para la inversión en infraestructura ha tomado importancia significativa para la satisfacción de la demanda de infraestructura de la población. En América Latina, por el contrario, el sector privado adoptó un papel sustitutivo a la inversión pública para servicios de infraestructura y no continuó con los proyectos que se empezaron antes de la llegada del neoliberalismo. La falta de alianzas público-privadas en América Latina limitó la satisfacción de la demanda de infraestructura, generando problemas de transporte ineficaz, falta de comunicación, zonas rurales no atendidas y vulnerabilidad ante desastres naturales.

Desde inicios del año 2000 las economías de la región han incrementado la inversión en infraestructura. Gran parte gracias al incremento del precio

-
2. ECLAC, “Economic Survey of Latin America and the Caribbean: Challenges in boosting the investment cycle to reinvigorate growth”, *ECLAC*, LC/G.2645-P (2015), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38715/111/S1500732_en.pdf>.
 3. Patricio Rozas y Ricardo Sánchez, “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”, *CEPAL -Serie Recursos naturales e infraestructura*, No. 75 (2004), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/S048642_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
 4. César Calderón y Luis Servén, “The effects of infrastructure development on growth and income distribution”, *Policy Research Working Papers*, No. WPS 3400 (2004), <<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3400>>.

de materias primas y la demanda de recursos desde China, América Latina ha conseguido incrementar el presupuesto para la inversión en áreas estratégicas de infraestructura, para satisfacer las necesidades de la población. Sin embargo, la brecha de infraestructura con países del continente asiático es todavía muy grande. Según el último reporte de la Corporación Andina de Fomento (CAF),⁵ los países de América Latina deberán invertir el 6,2% del Producto Interno Bruto (PIB) anual durante 10 años para cerrar la brecha con Asia. Asimismo, el incremento de la clase media en la región durante los últimos quince años ha generado mayor demanda de servicios de infraestructura.

Bajo estas condiciones económicas, las alianzas público-privadas se han mostrado como una solución para el incremento de la inversión en infraestructura, donde tanto el Estado como el sector privado asume competencias y riesgos para invertir en proyectos dentro del área de telecomunicaciones, transporte, electricidad y agua.

La generación de alianzas público-privadas ha sido heterogénea en América Latina. La base de datos del Banco Mundial sobre inversión privada en la región demuestra que en ciertos países existe menos participación del sector privado en la construcción de proyectos de infraestructura en sectores estratégicos. Entonces, ¿qué es lo que hace a un país tener menor o mayor número de alianzas público-privadas? La presente investigación pretende dar respuesta a esa pregunta a través de la intervención de la variable “memoria social del neoliberalismo”. Es decir, presupone que las alianzas público-privadas dependen del grado de confianza que la sociedad de un país tenga con el sector privado, y del efecto de la memoria social construida sobre la época neoliberal.

El análisis se centrará en las alianzas público-privadas en 16 países de América Latina, y determinar el nivel de APP en cada uno de los países seleccionados en la muestra. Cada país mostrará un nivel distinto de APP. Este dependerá de tres variables independientes que mostrarán el “tipo” de memoria social del neoliberalismo de cada país, con respecto a la inversión privada en la infraestructura. El número de APP será analizado como función de la memoria social construida sobre la participación privada en la infraestructura durante el neoliberalismo, y permitirá dar una explicación sobre las diferencias

5. CAF, “Infraestructura en el Desarrollo de América Latina”, *IDeAL*, No. 4 (2014), <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/746/2014_principal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

y dificultades que tienen los países de América Latina para establecer alianzas público-privadas en las cuatro principales áreas de infraestructura: agua, electricidad, telecomunicaciones y transporte.

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera: en primer lugar, describirá la participación del sector privado en la inversión en infraestructura en los últimos treinta años. Después, revisará la literatura sobre la memoria social para entender el proceso de la inversión privada durante el neoliberalismo en la historia latinoamericana. Después, el documento describirá el nivel de alianzas público-privadas en cada uno de los países seleccionados. El acápite cuarto revisará las estadísticas con metodología descriptiva y realizará comparaciones entre las tres variables independientes (nivel de privatización durante el neoliberalismo, tipo de gobierno actual y opinión ciudadana sobre la participación privada en la infraestructura) y la variable dependiente (nivel de asociaciones público-privadas). Finalmente, el último acápite arrojará conclusiones y recomendaciones sobre la pregunta de investigación.

Infraestructura y neoliberalismo

La llegada de la época neoliberal se presentó como una solución a los problemas económicos generados durante el malogrado proyecto de industrialización en América Latina. Los altos niveles de endeudamiento y el excesivo incremento de la inflación en las economías de la región durante los años ochenta, demandó políticas de ajuste fiscal y la reducción del papel del Estado en la economía.

Lamentablemente, la adopción de estas medidas liberalizadoras produjo consecuencias negativas en los indicadores sociales, aumentando una tercera parte la desigualdad y la pobreza extrema en América Latina. De acuerdo con lo analizado por Lusting,⁶ la desigualdad en la región alcanzó sus niveles más altos durante la época neoliberal, donde la clase media fue prácticamente aniquilada con el incremento de impuestos indirectos y competencia de negocios locales con empresas transnacionales.

6. Luis Felipe López Calva y Nora Claudia Lusting, edit., *Declining Inequality in Latin America: A decade of Progress?* (Washington: Brookings, 2010).

Cabe señalar que el neoliberalismo se implantó de distinta manera en cada país de América Latina.⁷ Sin duda, no en todos los lugares de la región se presentaron los mismos niveles de privatización, liberalización del mercado y ajuste económico. En el caso de Chile, la implantación del proyecto neoliberal estuvo caracterizado por un Estado fuerte de derecha, que supo eliminar con violencia todo intento de irrupción desde grupos radicales. Por otro lado, en otros países las prácticas fueron escondidas bajo gobiernos declarados populares durante elecciones, como el caso de Carlos Menem en Argentina y Lucio Gutiérrez en el Ecuador. Por esa razón, el neoliberalismo fue un proyecto común pero heterogéneo en la región.

Durante la época neoliberal, la inversión en infraestructura dentro de la región latinoamericana sufrió cambios importantes. El primer momento determinante en esta transformación, fue la crisis macroeconómica que afectó a los países latinoamericanos a finales de los años ochenta. Las condiciones económicas de la época obligaron a tomar medidas de ajuste fiscal, que incluían la liberación de la economía a través del fomento a la inversión privada para infraestructura. Sumado a esto, la excesiva dependencia de inversión pública para el desarrollo de servicios que caracterizó a la época durante la época de la industrialización por sustitución de importación se vio marcada por el violento recorte presupuestario que degeneró en lo que Perrotti y Sánchez denominan como “la brecha de infraestructura de América Latina”.⁸

Llegados los noventa, se evidenció la urgente necesidad de nuevos actores que participaran en la inversión para continuar con los proyectos de infraestructura. Esto llevó a los gobiernos de la región a buscar alianzas en el sector privado, y así instaurar un nuevo paradigma que caracterizó a la provisión y financiamiento de infraestructura para satisfacer la demanda de servicios de la población a través de nuevas instituciones.

El sector privado no solamente pasó a tomar un lugar central en la inversión de infraestructura, sino que en este se veía la esperanza de llenar los va-

7. Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. *Latin American Development Forum* (Palo Alto: Stanford University Press/Washington DC: World Bank, 2005).

8. Daniel E. Perrotti y Ricardo J. Sánchez, “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *CEPAL - Serie Recursos naturales e infraestructura*, No. 153 (2011), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/1/S110095_es.pdf>.

cíos que dejó el recorte de la inversión pública por el déficit fiscal. A pesar de los importantes logros alcanzados (sobre todo en el área de las telecomunicaciones), el sector privado no consiguió reemplazar el vacío que dejó el recorte de la inversión pública en la región.

Después de un análisis exhaustivo realizado en el año 2003, Easterly y Servén,⁹ demostraron que las diferencias entre la inversión pública y privada en infraestructura a finales del siglo veinte fueron significativas, y por ende determinantes para concluir que tanto la inversión pública como la privada, estaban enfocándose en distintos objetivos para la infraestructura de la región.

El desarrollo de la inversión privada creció a un ritmo acelerado en los noventa. Durante toda la década, la inversión privada aumentó de US \$ 10 billones en 1990 a US \$ 70 billones en 1998.¹⁰ A pesar de aquello, la mitad de la inversión fue destinada al sector de las telecomunicaciones y no a las áreas de agua y transporte que estaban anteriormente atendidas por el Estado. El segundo destino de inversión fue el sector de la electricidad, representando el 30% del total de la inversión.

En la mayoría de los casos, el involucramiento del sector privado en la inversión para la infraestructura de América Latina incrementó la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios, pero no pudo liberarse del oportunismo de muchos gobiernos que, aprovechando el débil marco institucional, renegociaron hasta dos y tres veces los contratos de infraestructura entre la empresa privada y el Estado.

Además, la creciente inversión del sector privado en telecomunicaciones (que incluso llegó a ser mayor al 50% del total de inversión en 1994) generó oligopolios dentro de la región, generando mayor desigualdad en las economías.

Tanto la inversión pública como la inversión privada generó cambios positivos durante los últimos treinta años del siglo pasado. Desafortunadamente, se hizo poco por mantener un porcentaje estable del PIB para los proyectos

9. William Easterly y Luis Servén, *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America* (Washington DC: Stanford University Press/The World Bank, 2003).

10. César Calderón y Luis Servén, "Infrastructure in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5317 (2010).

de infraestructura. Como describe Calderón,¹¹ el recorte en inversión pública para infraestructura fue el mayor determinante para la apertura de la brecha con los países del este asiático; los cuales no afrontaron crisis que los obligue a recortar su presupuesto en la dotación de infraestructura. Por otro lado, la esperanza que se colocó en la inversión privada en los años noventa no fue suficiente para retomar los esfuerzos hechos por el Estado en los años setenta.

En conclusión, con la llegada de la época neoliberal, la inversión en la infraestructura de América Latina se estancó y dio paso a la dependencia del sector privado en la generación de proyectos. Las economías latinoamericanas redujeron la inversión pública en infraestructura de 3% del PIB nacional en el año 1980, a 1% del PIB en el inicio de los años noventa.¹² Como lo señalan Roubini y Sachs, “en períodos de políticas restrictivas, los gastos de capital son los primeros en ser reducidos drásticamente”.¹³ Finalmente, los indicadores revelan que la consolidación fiscal durante el neoliberalismo en América Latina tuvo una parcialización clara en contra de la inversión en infraestructura de la región.¹⁴

La memoria social del neoliberalismo en América Latina

El concepto de memoria social ha sido desarrollado desde varias áreas de las Ciencias Sociales. Ejemplo de ello son los trabajos realizados por Conner-ton,¹⁵ Wickham,¹⁶ y Páez,¹⁷ quienes han elaborado una teoría para la conceptualización de la memoria social, como producto de la comunicación intergeneracional de una población. Otros trabajos más recientes como el de Carole Crumley han definido a la memoria social como el proceso por el cual la “in-

11. Calderón y Servén, “The effects of infrastructure development on growth and income distribution”.

12. ECLAC, “Financing for development in Latin America and the Caribbean: A strategic analysis from a middle-income country perspective”, *ECLAC*, No. LC/L.3968 (2015), < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37769/S1500126_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

13. Nouriel Roubini y Jeffrey D. Sachs, “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”, *European Economic Review* 33, No. 5 (1989): 903-33.

14. Calderón y Servén, “Infrastructure in Latin America”.

15. Paul Conner-ton, *How societies remember* (New York: Cambridge University Press, 1989).

16. James Fernter y Chris Wickham, *Social memory* (Oxford: Blackwell, 1992).

17. Darío Páez, Nekane Basabe y José Luis González, “Social Processes and Collective Memory: a cross-cultural approach to remembering political events”, in James Pennebaker, Darío Páez y Bernard Rimé, edit., *Collective Memory of Political Events* (Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1997).



formación es transmitida entre individuos desde una generación a otra, a través de comportamientos consientes o inconscientes que determinan la identidad de una población o grupo social”.¹⁸

Además, el concepto de memoria social también ha sido utilizado por historiadores para explorar la conexión entre la identidad social y la memoria histórica.¹⁹ Finalmente, el estudio de la memoria social analiza los significados que tiene determinado grupo humano para desarrollar su vida social. Dicho análisis se basa en el estudio de las experiencias vividas por la sociedad en determinada época, y la manera en la cual esas experiencias han creado condiciones para el desarrollo social.

Durante el comienzo de los años ochenta, América Latina experimentó la implementación de políticas neoliberales para afrontar la crisis del endeudamiento. Las medidas de ajuste fiscal se caracterizaron por la transformación del rol del mercado en la economía, la privatización de empresas antes controladas por el Estado, y la disminución de impuestos directos bajo el contrapeso del aumento de los indirectos. Estas medidas generaron distintas consecuencias en los países latinoamericanos, favoreciendo a determinados sectores y relegando a los sectores más vulnerables de la sociedad.²⁰

En efecto, las políticas económicas de la época neoliberal pudieron reducir los alarmantes niveles de inflación, incrementaron la producción económica y generaron mayor comercio con el mercado internacional. Sin embargo, también se evidenció el incremento de la desigualdad, la pobreza y la miseria en América Latina durante la implantación de las medidas neoliberales. Bajo estas condiciones, ¿en qué manera afectó el neoliberalismo a la memoria social de cada país?

Las políticas de privatización de empresas estatales para servicios de infraestructura en América Latina durante el neoliberalismo marcaron un momento histórico para la política económica de la región. Desde 1990 hasta 1997 se realizaron más de mil privatizaciones en la región.

18. Carole Crumley, “Exploring Venues of Social Memory”, in Maria G. Cattell y Jacob J. Climo, edit., *Social Memory and History: Anthropological Perspectives* (Walnut Creek: Altamira Press, 2002).

19. Scot A. French, *Southern Cultures* (Durham: Duke University Press, 1995).

20. David Harvey, *A brief history of neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press, 2005); Loïc Wacquant, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity* (Durham: Duke University Press, 2009).

Desde el comienzo de las privatizaciones a través de la política de Margaret Thatcher en el Reino Unido, América Latina se ha convertido en la región del mundo que más empresas del Estado ha privatizado, incluso superando a Europa y Estados Unidos. Bajo estas condiciones, el Estado asumió un rol regulador de la economía. La participación del Estado se limitó a la de los marcos regulatorios para atraer inversión local y del extranjero.

En cuanto a la infraestructura, el sector público perdió el papel de financiador y suministrador de servicios, para convertirse en el ente regulador de la construcción y ejecución de proyectos. Además, ocupó el papel de financista en segundo plano, solamente cuando el sector privado no podía cubrir el total de la inversión. En América Latina, los programas de privatización de la época neoliberal son importantes con relación al PIB. Esto significó que las economías latinoamericanas tuvieron mucha dificultad en absorber la venta de las empresas pertenecientes al Estado, alcanzando alteraciones en el sistema macroeconómico en general.

Cabe mencionar que América Latina tuvo tres momentos de privatización durante la época neoliberal. La primera, tiene que ver con la privatización del sector industrial, que evidencia que la mayoría de los países latinoamericanos participaron de manera igual. La segunda ola tiene que ver con la privatización de servicios de infraestructura, y fue heterogénea en la región. Finalmente, el tercer momento se refiere a la privatización de servicios como la educación y la salud, donde Colombia y Chile han sido pioneros en su aplicación.

Este análisis tratará la segunda ola de privatización, que incluye los servicios de agua, telecomunicaciones, energía y transporte. Los países latinoamericanos experimentaron distinto grado de privatización de estos servicios dependiendo del poder instrumental del sector privado y del sistema político.²¹ En Chile, por ejemplo, la dictadura de Augusto Pinochet durante la época neoliberal anuló la participación del sector público para la construcción de carreteras, puertos y aeropuertos, y la provisión de servicios de electricidad.

Por el contrario, varios países centroamericanos, incluyendo Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, tuvieron bajos niveles de privatización de la infraestructura, solamente cediendo a manos privadas el sector de la ener-

21. Tasha Fairfield, "Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from policy Formulation in Latin America", *Business and Politics* 17, No. 3 (2015): 411-41.



gía.²² Los casos de Panamá, Ecuador y Venezuela demuestran un fenómeno interesante: en los tres países se anunció la privatización de la infraestructura en transporte y electricidad, pero el proceso no se llegó a concretar por la falta de un marco normativo que clarifique la participación del Estado y la empresa privada.²³

Finalmente, el proceso dentro de Colombia, Argentina, México y Uruguay se acerca al de Chile, donde la mayoría de los servicios de transporte y agua potable se cedieron a la inversión del sector privado. Evidentemente, cada país latinoamericano ha experimentado distintos niveles de privatización de infraestructura. En el acápite tercero se establecerán los niveles de manera cuantitativa, para establecer un porcentaje por cada país.

El tercer factor que se usará como indicador de la variable independiente de la investigación, es el de la opinión pública con respecto al proceso de privatización durante la época neoliberal. Para esto se usará la información del Latinobarómetro dentro del indicador de privatizaciones, y se definirá un porcentaje de aceptación de la privatización durante la época neoliberal en cada uno de los países seleccionados.

Es sumamente importante entender a la opinión pública como indicador de la memoria histórica en la región. Dependiendo de las percepciones y representaciones de la gente de acuerdo con determinado tema, en este caso la infraestructura, es posible evidenciar el nivel de confianza que la gente deposita en el sector privado para manejar la inversión en infraestructura.

Las encuestas recogen preguntas sobre el nivel de satisfacción, beneficio, calidad de servicio y funcionamiento general de los servicios de infraestructura bajo la inversión privada. Las respuestas varían de acuerdo al país, y denotan la posición que tiene la ciudadanía sobre la privatización. Para efecto de la investigación, la percepción sobre la privatización en la infraestructura en cada país servirá como condicionante de las alianzas público-privadas, haciendo que estas se den en menor número en los países con mayor grado de percepción negativa. Por el contrario, los países que demuestren mayor percepción positiva con respecto a la privatización tendrán mayor facilidad para realizar alianzas público-privadas.

22. Gerver Torres, “La Tercera Ola de Privatización. Privatización de los Sectores Sociales” (ponencia, II Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización, Mimeo, 1997).

23. *Ibid.*

En conclusión, la memoria histórica de la privatización de infraestructura en el neoliberalismo se puede medir de acuerdo a los tres componentes anteriormente descritos. En primer lugar, el tipo de gobierno denotará la posición de la mayoría del electorado hacia el discurso antineoliberal, y por ende el apoyo que tienen los partidos de izquierda que se oponen a las políticas neoliberales. Después, el nivel de privatización en la época neoliberal define un tipo determinado de memoria social con respecto a las políticas neoliberales, haciendo que de esta dependa la aceptación o rechazo a la participación privada en el presente. Luego, el indicador de la opinión pública sobre las privatizaciones muestra el grado de confianza de la sociedad civil y la percepción que esta hacia la inversión privada en la infraestructura.

Estos tres indicadores de memoria social afectan de manera directa al número de asociaciones público-privadas en el presente, y son uno de los condicionantes importantes a tomar en cuenta para el desarrollo de esta actividad. Pero, ¿qué exactamente son las asociaciones público-privadas? La siguiente parte de la investigación describe su concepto y establece el nivel de asociaciones público-privadas en cada uno de los países seleccionados.

Asociaciones público-privadas

Dentro de las APP usadas en América Latina, se puede evidenciar tres tipos de proyectos. En primer lugar, se encuentran los proyectos *greenfield* que corresponden a los que se construyen por primera vez, o se transforma a una obra existente en su totalidad. Ejemplo de estos proyectos en la región son la construcción de nuevos aeropuertos y terminales terrestres, financiación de nuevas centrales hidroeléctricas y en países como Chile, Perú y Ecuador, la creación de condiciones para proyectos de minería. En segundo lugar, se encuentran los proyectos *brownfield*. Al contrario de los *greenfield*, estos proyectos usan la infraestructura existente, para darle una nueva funcionalidad. Esto incluye la transformación de las instalaciones y adaptación de las mismas a nuevos objetivos de infraestructura.

Finalmente, se evidencia las concesiones y contratos de arrendamiento que se caracterizan por el uso de instalaciones existentes para el desarrollo de determinada actividad, a cambio de una retribución económica. La tendencia de gestión de proyectos indica que durante los años noventa, la mayoría de proyectos tenían la figura de proyectos *brownfield* y estaban vinculados al sec-



tor del transporte. Sin embargo, en los primeros años del siglo veintiuno se ha evidenciado el incremento de proyectos dentro del área energética, que han incrementado la figura de los proyectos *greenfield* en la región. Finalmente, los contratos por gestión, arrendamiento y concesión han mostrado menor grado de implementación en América Latina.

En América Latina, las asociaciones público-privadas han tenido mayor participación en la financiación de proyectos *greenfield*.²⁴ Desde el año 2002 hasta el 2015, se han realizado 767 proyectos de este tipo, principalmente en el sector de la energía. Brasil es el país latinoamericano que presenta mayor número de proyectos. El 80% fueron desarrollados para la transmisión de electricidad en el territorio. Chile, México y Perú aparecen con APP similares en este campo, pero incluyen varios proyectos dentro del sector de transporte. Finalmente, Venezuela es el país que menor número de proyectos *greenfield* tiene, con solamente uno realizado en el año 2003 para la generación de electricidad. A parte de los mencionados, también han existido de otro tipo de proyectos en la región. En cuanto a los proyectos de concesión, se han desarrollado 283 proyectos desde el año 2002. De igual forma, se registran 33 proyectos de *lease contract* y 10 proyectos de despojo desde la misma fecha.

Dentro de la región latinoamericana existen varias diferencias en la implementación de alianzas público-privadas. Como se mencionó anteriormente, cada uno de los procesos de 16 países latinoamericanos serán cuantificados y tratados como indicadores de la variable dependiente “nivel de alianzas público-privadas”. Este nivel será la función de cuatro indicadores:

Porcentaje de APP a nivel regional:

- a) Principal sector de inversión en infraestructura a través de APP por país desde 2002:
- b) Principal tipo de APP usado por país desde 2002 (*greenfield*, *brownfield*, etc.):
- c) Porcentaje de la inversión en APP desde el 2002 a nivel regional.
- d) El primer indicador dará cuenta de la densidad de APP en cada uno de

24. CAF, “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina: Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria”, *IDeAL*, No. 1 (2011), <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/345/infraestructura_desarrollo_america_latina_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

los países de acuerdo a la población. Es decir, se dividirá el número total de alianzas público-privadas en el país, por el número de habitantes, y se obtendrá un valor positivo. Luego, se establecerá una relación directamente proporcional con el total de proyectos a nivel regional, para obtener el porcentaje de APP a nivel regional por país.

En segundo lugar, el indicador sobre el principal sector de la inversión mostrará el sector de la infraestructura en el que más se han desarrollado APP. Existen cuatro sectores principales (agua, telecomunicaciones, energía y transporte).

En tercer lugar, se mostrará el tipo de APP más común en cada uno de los países de América Latina. Finalmente, el cuarto indicador permitirá evidenciar el monto total invertido en asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura en cada uno de los países. A este último valor, se le realizará una regla directamente proporcional al total de la inversión en América Latina para obtener el porcentaje de inversión por cada país con respecto a la inversión total. La tabla 1 resume los datos obtenidos en cada uno de los países latinoamericanos.

 Cuadro 1. Nivel de APP en América Latina

País	Porcentaje de APP a nivel regional	Principal sector de APP	Principal tipo de APP	Porcentaje de inversión regional
Argentina	3,7	Telecomunicaciones	Greenfield	4,49
Bolivia	0,2	Telecomunicaciones	Greenfield	0,27
Brasil	50	Electricidad	Greenfield	57,67
Chile	9	Electricidad	Greenfield	6,1
Colombia	6,8	Telecomunicaciones	Greenfield	5,6
Costa Rica	1,4	Electricidad	Greenfield	0,3
Ecuador	1,7	Telecomunicaciones	Greenfield	1
El Salvador	0,09	Telecomunicaciones	Despojo	0,4
Guatemala	1,2	Telecomunicaciones	Greenfield	0,8
Honduras	2,1	Electricidad	Greenfield	0,8
México	10,7	Telecomunicaciones	Greenfield	13,7
Nicaragua	0,9	Telecomunicaciones	Greenfield	0,4
Panamá	1,8	Electricidad	Greenfield	0,8
Perú	8,3	Electricidad	Greenfield	5,4
Uruguay	2	Electricidad	Greenfield	0,8

Venezuela	0,12	Telecomunicaciones	Greenfield	0,9
-----------	------	--------------------	------------	-----

Fuente: The World Bank, "Private Participation in Infrastructure Database" 2010.
Elaboración: autor.

De acuerdo a los resultados obtenidos, la mayoría de los países latinoamericanos de la muestra tienen como principal tipo de APP a los proyectos *greenfield*. Solamente se evidencia que El Salvador invierte un mayor porcentaje en los proyectos de despojo. Así mismo, el indicador de principal sector de la infraestructura refleja que en más de la mitad de la muestra de países han invertido mayores recursos en el sector de las telecomunicaciones. Solamente siete de los países han invertido en proyectos de energía eléctrica, en los que Brasil lidera la tabla de inversión con más del 50% del total en América Latina.

En cuanto al porcentaje de APP con respecto a la región, se evidencia correlación entre el tamaño de la población y el porcentaje de inversión en los países con mayor número de habitantes, Venezuela es la única excepción. Este último país representa un rasgo interesante ya que tiene una de las poblaciones más grandes del continente, pero solamente representa el 0,12% de las APP, y menos del 1% de la inversión total de América Latina. Por el contrario, Brasil muestra el mayor nivel de inversión y APP en los últimos años. En ese país se han llevado a cabo el 50% de las APP en la región desde el año 2002, y se ha invertido cerca del 60% del total regional.

Otro caso interesante es el desarrollo de APP en Chile. En este país, el número de habitantes llega a 18 millones de personas, solamente dos millones más que en Ecuador y Guatemala, y la sexta parte de la población que tiene México. A pesar de esto, Chile ocupa el tercer lugar en el desarrollo de APP a nivel regional con el 9% del total, siendo superado solamente por México y Brasil. En conclusión, a pesar de no contar con amplio territorio y población numerosa, Chile ha mostrado el crecimiento más acelerado de la región en cuanto al desarrollo de APP, y ha generado más proyectos en infraestructura que en países más extensos y poblados como Colombia, Perú, Venezuela y Argentina.

México es el segundo país que más APP ha desarrollado, con el 10% de la región y ocupa el segundo lugar en la inversión en APP. El resto de los países centroamericanos tienen aproximadamente el 2% de las APP, pero difieren mucho en el porcentaje de inversión regional.

Mientras que Guatemala y Honduras han invertido mayor cantidad de recursos en APP, alcanzando el 1% de la inversión total en la región, Panamá y Costa Rica solamente representan el 0,4% de la inversión regional. Con excepción de México y Nicaragua, todos estos países han alcanzado altos niveles de inversión en el área de energía.

Quizá el caso más particular de la región lo representa Venezuela, que es el quinto país más poblado de América Latina y tiene el más bajo porcentaje de APP a nivel regional. Sumado a esto, el país invirtió desde 2002 solamente US \$ 6.107 millones en proyectos de infraestructura bajo la figura de APP, cifra similar a la de Ecuador, Guatemala y Panamá. Lo interesante de este fenómeno, es que Venezuela tiene casi el doble de Producto Nacional Bruto y población de esos países, que a la larga significa, mayor demanda ciudadana de proyectos de infraestructura.

Finalmente, se puede evidenciar un tercer caso particular con la inversión de Argentina en APP. A pesar de tener similar población e ingreso que Colombia y Perú, el número de APP en este país no llega ni si quiera a la mitad de la de sus similares. En cuanto a la inversión, el país alcanza el 4,5 de la inversión total regional, y ocupa el sexto lugar de la muestra de países seleccionados.

En conclusión, se ha demostrado que el nivel de alianzas público-privadas en América Latina es variado. Además, se muestra también que factores como población o PIB del país, no determinan el número de APP ni la inversión en proyectos de infraestructura bajo esta figura. Se evidencia a Brasil como el país con mayor número de APP y Venezuela como el que menor número de APP posee.

En cuanto a la inversión, Brasil es también el país que más ha invertido y Bolivia el que menos. A parte de esto, se ha demostrado que Colombia, Perú, Chile y México tienen mayor número de APP, a diferencia de Argentina, Bolivia, Venezuela y Nicaragua que sumados no llegan ni al 5% del porcentaje regional.

Entonces, ¿qué hace a cada uno de los países de América Latina invertir de distinta manera en APP? El siguiente acápite del trabajo pretenderá dar una respuesta a esta pregunta bajo los tres indicadores de memoria social presentados en la segunda parte de la investigación. Se demostrará que la memoria social influye directamente en los resultados presentados en los párrafos anteriores, y que el nivel de APP en América Latina es una consecuencia directa de la memoria social del neoliberalismo.

Memoria social del neoliberalismo y asociaciones público-privadas en América Latina

 Cuadro 2. Indicadores de APP en América Latina

Indicadores de APP								
País	% de APP a nivel regional	Principal sector de APP	Principal proyecto APP	Inversión en el principal proyecto (USD Millones)	Principal tipo de APP	Total de inversión en APP desde 2002 (M. USD)	% de inversión regional	Principal país inversor
Argentina	3,7	Telecomunicaciones	Compañía de Telefonía del Interior	6.609	Greenfield	28.332	4,49	España
Bolivia	0,2	Telecomunicaciones	Telefónica de Bolivia	418	Greenfield	1.722	0,27	Luxemburgo
Brasil	50	Electricidad	Telenorte S.A.	19.530	Greenfield	363.651	57,67	Brasil
Chile	9	Electricidad	Telefónica Móvil	5.408	Greenfield	39.011	6,1	España
Colombia	6,8	Telecomunicaciones	Comcel	7.595	Greenfield	35.732	5,6	México
Costa Rica	1,4	Electricidad	Claro C. Rica	634	Greenfield	2.369	0,3	España
Ecuador	1,7	Telecomunicaciones	Concel Porta	3.047	Greenfield	6.341	1	México
El Salvador	0,09	Telecomunicaciones	Compañía de Telecom	1.216	Despojo	2.637	0,4	México
Guatemala	1,2	Telecomunicaciones	Telgua	1.586	Greenfield	5.312	0,8	México
Honduras	2,1	Electricidad	Claro Honduras	692	Greenfield	5.079	0,8	México
México	10,7	Telecomunicaciones	Telcel	17.002	Greenfield	86.599	13,7	México
Nicaragua	0,9	Telecomunicaciones	Enitel	771	Greenfield	2.567	0,4	México
Panamá	1,8	Electricidad	Cable Panamá	1.065	Greenfield	5.669	0,8	Estados Unidos
Perú	8,3	Electricidad	Lima Metro	5.373	Greenfield	34.447	5,4	España
Uruguay	2	Electricidad	IMPSA	2.177	Greenfield	5.062	0,8	Argentina
Venezuela	0,12	Telecomunicaciones	Movistar Venezuela	3.689	Greenfield	6.107	0,9	España

Fuente: The World Bank, "World Development Indicators", 2016.
Elaboración: autor.

Como se explicó en el acápite anterior, las diferencias en la asociación público-privada de América Latina puede dividirse en tres grupos: el primero, liderado por Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Uruguay corresponde a los países que mayor número de APP tienen en la región en proporción al número de habitantes. El segundo grupo (Ecuador, Costa Rica y Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá, Guatemala) representa a aquellos países han desarrollado nivel medio en la conformación de APP. Finalmente, el tercer grupo compuesto por Argentina, Venezuela, El Salvador, Nicaragua y Bolivia contiene a los países que han alcanzado bajos, y hasta muy bajos niveles de APP.

La primera relación descriptiva se hará con el indicador de memoria social que refleja el sistema político del país después del paso del neoliberalismo. Como afirma Roberts,²⁵ no todos los países de América Latina sufrieron la fragmentación del sistema de partidos. En Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y Venezuela, el sistema de partidos se fragmentó durante el neoliberalismo, abriendo el paso para el nacimiento de nuevos partidos políticos de izquierda que llegaron al poder en la época posneoliberal.

Alianza PAIS en Ecuador, MAS en Bolivia y el movimiento bolivariano en Venezuela son claro ejemplo de aquello. Estos tres partidos, promocionaron un discurso anti neoliberal en el proceso de campaña política de sus países, y ganaron al electorado con promesas de cambio y política antineoliberal.

Los tres partidos se caracterizaron por la convocatoria a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución, y de esa manera disolver la normativa existente instaurada por los políticos durante la era neoliberal. La gran aceptación que tuvieron en las urnas las propuestas de estos partidos antineoliberales, refleja el grado de rechazo de la población hacia la política neoliberal.

Sin embargo, en otros países no se evidenció la ruptura del sistema de partidos. En países como Brasil, México, Uruguay y Argentina, los partidos políticos de izquierda tomaron fuerza durante la época neoliberal, y se consolidaron como la única fuerza nacional que representaba el interés de los trabajadores y las organizaciones sociales. En el caso de Chile, no se dio la ruptura del sistema de partidos, pero el partido socialista fue minimizado drásticamente por la dictadura militar de Augusto Pinochet. En estos paí-

25. Kenneth M. Roberts, *Changing course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era* (Nueva York: Cambridge University Press, 2014).

ses, los partidos de izquierda se encontraban más consolidados y demostraron ser una fuerza opositora al neoliberalismo durante su paso por la región y no necesitaron de la creación de “nuevas fuerzas” antineoliberales como en los otros países descritos en el párrafo anterior.

Cuadro 3. Tipo de discurso de gobiernos latinoamericanos con respecto al neoliberalismo

País	Consecuencias políticas	
	Discurso gubernamental antineoliberal en los últimos 10 años	Destrucción del sistema de partidos
Argentina	1	0
Bolivia	1	1
Brasil	1	0
Chile	0	0
Colombia	0	1
Costa Rica	0	0
Ecuador	1	1
El Salvador	0	1
Guatemala	0	1
Honduras	0	1
México	0	0
Nicaragua	1	1
Panamá	0	0
Perú	0	1
Uruguay	0	0
Venezuela	1	1

1=Si, 0=No.

Fuente y elaboración: autor.

La tabla 3 muestra dos indicadores de las consecuencias políticas del neoliberalismo, que reflejan la posición del electorado en cuanto a la aceptación de gobiernos antineoliberales en la región. Solamente Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, muestran gobiernos antineoliberales abiertamente.²⁶

26. Kurt Weyland, “The Rise of Latin America’s Two Lefts: Insights from Rentier State Theory”, *Comparative Politics* 41, No. 2 (2009): 145-64.

Es interesante ver que justamente estos países son los que menores niveles de APP muestran en la región. Especialmente en Argentina y Venezuela, donde la inversión en APP representa solamente el 5% y 1% respectivamente, se evidencia una directa correlación entre el tipo de gobierno y la asociación público-privada. Ambos países poseen bajos niveles de APP, y tienen gobiernos que se autodefinen como gobiernos antineoliberales.

En Bolivia se evidencia la misma relación, pero con menor intensidad. Por un lado, se refleja al gobierno de Evo Morales como antineoliberal, y por otro se evidencian bajos niveles de inversión en APP. En países como Ecuador y Nicaragua, la relación se mantiene positiva pero no es tan notoria como los casos anteriores, ya que pese a los gobiernos antineoliberales de estos países, las condiciones de inversión en APP no han sido tan bajas en relación con los otros países con gobiernos antineoliberales.

En el caso de los gobiernos que no expresan un rechazo discursivo al neoliberalismo, se puede evidenciar una correlación positiva con la inversión en infraestructura. Tanto Chile, Colombia, y Perú reflejan altos niveles de inversión en APP en proporción a su población. El discurso antineoliberal en estos lugares no ha tenido fuerza ni aceptación por la mayoría del electorado, condición que ha llevado a estos países a tener mayores oportunidades para la inversión público-privada en la infraestructura.

Finalmente, la memoria social sobre el neoliberalismo en América Latina ha llevado a ciertos países tener gobiernos antineoliberales. En la mayoría de estos países, se evidencia un bajo nivel de asociaciones público-privadas, lo cual permite concluir que la presencia de un gobierno antineoliberal en la región (memoria histórica negativa del neoliberalismo), es un condicionante directo de la ausencia de asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura.

La segunda relación descriptiva se realizará con los indicadores de memoria social que miden el nivel de privatización de infraestructura en cada país de América Latina. La tabla 4 expresa los diferentes niveles de privatización en cinco áreas de la infraestructura: puertos, electricidad, agua, carreteras y telecomunicaciones. Solamente Argentina, Chile, Uruguay y México experimentaron fases de privatización en todas las áreas mencionadas. Por el contrario, Costa Rica, Guatemala y Honduras, experimentaron los más bajos niveles de privatización durante la época neoliberal. En otros países como Ecuador,



Nicaragua y Panamá hubo privatización anunciada en varios sectores,²⁷ pero por motivos políticos no llegó a implementarse.

C Cuadro 4. Nivel de privatización de la infraestructura durante el neoliberalismo

País	Privatizaciones en el neoliberalismo				
	Privatización de puertos	Privatización de electricidad	Privatización de agua	Privatización de carreteras	Privatización de telecomunicaciones
Argentina	2	2	2	2	2
Bolivia	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Brasil	1	2	0	1	1
Chile	2	2	2	2	2
Colombia	0	2	0	2	0
Costa Rica	0	0	0	0	0
Ecuador	1	1	0	1	1
El Salvador	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Guatemala	0	1	0	0	1
Honduras	0	2	0	0	1
México	2	2	2	2	2
Nicaragua	1	1	1	1	1
Panamá	1	1	0	1	1
Perú	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Uruguay	2	2	2	1	2
Venezuela	2	0	0	1	2

0=no privatización, 1=privatización anunciada, 2=privatización realizada

Fuente y elaboración: autor.

El caso de Argentina, Chile y México es de interesante análisis. Los tres países tuvieron similar proceso de privatización de la infraestructura durante la época neoliberal. Además, en estos países se implementó el proceso de privatización por completo en los cuatro sectores principales de la infraestructura.

Sin embargo, la tabla de APP demuestra que estos tres países tienen distintos niveles de dificultad para realizar APP. Mientras que en Chile y México, el porcentaje de APP a nivel regional es de 9 y 10,7% respectivamente, en Argentina es del 3,7%. En este último país, el alto nivel de privatización durante la época neoliberal parece haber tenido consecuencias negativas en la

27. Torres, “La Tercera Ola de Privatización. Privatización de los Sectores Sociales”.

confianza con el sector privado, y ha estancado el desarrollo de APP. Por el contrario, México y Chile muestran un mayor nivel de confianza hacia el sector privado a pesar de haber tenido altos niveles de privatización durante los ochenta.

En el caso de los países con bajos niveles de privatización, no se evidencia relación directa con la posibilidad de generar alianzas público-privadas. Tanto Guatemala, Honduras, Ecuador, Brasil y Venezuela, experimentan distintos niveles de APP, a pesar de tener similares procesos de privatización durante la época neoliberal. Incluso, Brasil y Venezuela, (los dos países con mayor y menor nivel de APP) que sufrieron similares procesos de privatización de la infraestructura, no reflejan una similitud en los datos de positividad hacia la inversión privada. Finalmente, se prueba que la variable de nivel de privatización durante el neoliberalismo no influye para la generación de APP en la región.

La tercera variable de memoria social es la opinión pública acerca del sistema de privatización. La tabla 5 representa el porcentaje de la población en la región que se manifiesta a favor o en contra de varios servicios de infraestructura en manos privadas.

Cuadro 5. Opinión ciudadana sobre privatización de infraestructura durante la época neoliberal

País	Opinión sobre la privatización de la infraestructura después de primera ola neoliberal. Año base: 2000. Porcentaje de la población, excluyendo las preguntas no respondidas por el encuestado. Datos en base a % de población.							
	Servicio eléctrico debería ser parte del Estado	Servicio eléctrico debería ser parte del sector Privado	Servicio de agua potable debería estar en manos del Estado	Servicio de agua potable debería estar en manos Privadas	Telefonía debería estar en manos del Estado	Telefonía debería estar en manos privadas	3 Servicios de infraestructura deberían estar en manos del Estado	3 Servicios de infraestructura deberían estar en manos del sector privado
Argentina	51,9	48,1	59,1	40,9	47,5	52,5	52,83	47,17
Bolivia	52,2	47,8	53,9	46,1	54,6	45,4	53,57	46,43
Brasil	59,2	40,9	69,6	30,4	50,3	49,7	59,70	40,33
Chile	67,7	32,3	73,6	26,4	54,2	45,8	65,17	34,83
Colombia	72,1	27,9	73	27	68	32	71,03	28,97
Costa Rica	78,5	21,5	83,6	16,4	73,9	26,1	78,67	21,33
Ecuador	62,1	37,9	61,3	38,7	53,4	46,6	58,93	41,07
El Salvador	63,3	36,7	71	29	46,2	53,8	60,17	39,83
Guatemala	56,4	43,6	65,1	34,9	53,6	46,4	58,37	41,63



Honduras	78	21,1	80,2	19,8	75,9	24,1	78,03	21,67
México	63,4	36,6	71,3	28,7	48,4	51,6	61,03	38,97
Nicaragua	82,3	17,7	84,4	15,6	76,1	23,9	80,93	19,07
Panamá	83,5	16,5	90,1	9,9	82,6	17,4	85,40	14,60
Perú	67	33	71,9	28,1	60,2	39,8	66,37	33,63
Uruguay	84,4	15,6	86,7	13,3	86,4	13,6	85,83	14,17
Venezuela	72,7	27,3	75,8	24,2	68,3	31,7	72,27	27,73

Fuente: Vanderbilt University, "Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y El Barómetro de las Américas", 2000.

Elaboración: autor

Hacia el inicio del nuevo milenio, América Latina había ya vivido veinte años de políticas neoliberales. Durante este tiempo varias empresas estatales fueron privatizadas, y la provisión de servicios de infraestructura pasó en gran parte a las manos del sector privado. Ante esta realidad, la ciudadanía experimentó tanto el proceso de nacionalización de las empresas, como el de la privatización, y, por ende, podía opinar sobre su percepción del sector privado en la infraestructura. La información obtenida del proyecto Latinobarómetro, muestra las respuestas de la ciudadanía en el año 2000, con respecto al sistema de privatización durante el neoliberalismo. Las preguntas incluyeron, ¿cree usted que el servicio eléctrico debe ser parte del Estado? ¿cree usted que el servicio de agua debe ser privatizado? y ¿cree usted que la telefonía debe estar en manos privadas?

Después de resumir la información, se evidencia que el país con mayor nivel de respuestas positivas hacia la privatización de los tres servicios de infraestructura mencionados es Argentina con el 47,17 % de la población a favor de infraestructura en manos privadas. Por debajo de este se encuentran Bolivia (46,43%), Ecuador (41,07%), Guatemala (41,63%), y Brasil (40,33%). De estos países, solamente Brasil demuestra una relación positiva con el número de APP, ya que el resto de los países muestran un nivel bajo de asociaciones público-privadas.

Venezuela y Honduras muestran niveles altos de rechazo hacia la participación privada en la infraestructura. Estas cifras explican el bajo desarrollo de APP en estos países, ya que la memoria social de estos países en cuanto a la opinión ciudadana se muestra opositora a la conformación de este tipo de alianzas.

Chile es el país que mayor tasa de crecimiento de APP tiene en toda América Latina. Sin embargo, la opinión de la gente en el año 2000 refleja que la

aceptación a la privatización de recursos de infraestructura es bastante negativa en comparación con otros países de la región. Colombia, Panamá y Uruguay también muestran percepción negativa hacia la privatización. A pesar de aquello, en la tabla de APP muestran altos niveles de crecimiento y número de convenios entre el sector público y el privado.

En cuanto a la memoria social construida en base a los servicios de infraestructura, se observa que existe una percepción positiva hacia la privatización de los servicios de telecomunicaciones (mayoritariamente privatizados durante la época neoliberal), y rechazo a la privatización de otros servicios como el agua, saneamiento y electricidad. El servicio de agua potable y saneamiento muestra un factor determinante.

Todos los países de América Latina tienen percepción negativa del servicio en manos privadas, y consideran que debería seguir siendo controlado por el sector público. En cuanto al servicio de electricidad, las cifras muestran aceptación al manejo público del servicio, pero en menor dimensión que el servicio de agua. En conclusión, las cifras demuestran una mayor confianza hacia la privatización de servicios que fueron controlados por manos privadas durante el neoliberalismo, y rechazo al manejo privado de los servicios manejados por el Estado durante esta época.

Conclusión

La investigación ha desarrollado un modelo para entender las diferencias en la aplicación de asociaciones público-privadas en América Latina a través de la variable independiente “memoria social”.

Para esto, en primer lugar, se describió la historia de la inversión en infraestructura durante los últimos 30 años, en donde se concluyó que durante la época neoliberal existió falta de comunicación entre el sector público y privado para la inversión. Luego, se explicó de manera conceptual y metodológica la variable independiente “memoria social”, a través de los tres indicadores planteados para el trabajo: Presencia de gobierno antineoliberal en el presente, opinión pública de la privatización de infraestructura, nivel de privatización de infraestructura durante el neoliberalismo.

Después, se explicó la variable dependiente “APP”, y se estableció un porcentaje de inversión en APP por país y el número de APP por país, en referen-



cia a la población de América Latina. Finalmente, el trabajo realizó correlaciones descriptivas entre los tres indicadores la variable “memoria social” y la variable dependiente “nivel de APP”.

El análisis de los indicadores de asociaciones público-privadas y memoria social han arrojado varias diferencias entre los países de América Latina. El modelo propuesto para la investigación explica la influencia de la memoria social del neoliberalismo en la capacidad de desarrollar alianzas público-privadas para la inversión en infraestructura.

Sin embargo, no en todos los países se aplica el modelo con claridad. En la mayoría de los países, existe relación entre dos de los indicadores y la variable dependiente. Solamente en tres países (Chile, Argentina, Venezuela) existe aplicabilidad directa del modelo con relación en los tres indicadores.

El indicador de memoria social que más influencia ha tenido dentro del modelo es el de “gobierno antineoliberal”. Se evidencia claramente que en los países en donde el gobierno de los últimos diez años ha sido declarado “antineoliberal” se muestran más bajos niveles de APP. Esta aceptación al discurso antineoliberal por parte del electorado, refleja el grado de rechazo a políticas de privatización.

No es casualidad que el indicador macroeconómico de riesgo país sea más elevado en esos países según la financiera JP Morgan. La hipótesis se cumple con este indicador, ya que evidencia que mientras mayor aceptación tiene un gobierno antineoliberal, entonces menor va a ser la probabilidad de desarrollo de asociaciones público-privadas.

La opinión pública es el indicador de menor influencia para el modelo. Es muy probable que la muestra tomada por el proyecto Latinobarómetro sea muy baja para un análisis de este tipo. Lamentablemente es todavía la única fuente de opinión que contiene datos históricos sobre privatización en la región. A pesar de esta limitación metodológica, las encuestas arrojan conclusiones interesantes.

En Venezuela, por ejemplo, que tiene el nivel más bajo de APP en América Latina, se ve un claro rechazo hacia la privatización de la infraestructura desde el año 2000. En ese país, se afirma la hipótesis de que mientras más negativa sea la percepción sobre la privatización, entonces menor oportunidad de desarrollo de APP va a existir en un país.

Finalmente, la memoria Social sobre el neoliberalismo sí influye en el nivel de asociaciones público-privadas en América Latina, pero no con igual magnitud en todos los países. Se ha mostrado que en ciertos países existe mayor aceptación a la participación privada, y esto ha conducido a mayor inversión en alianzas estratégicas para la construcción de infraestructura.

Por el contrario, se demuestra también que la inversión en infraestructura público-privada es menos probable en países donde la memoria social del neoliberalismo tenga una construcción negativa. Este ha sido un esfuerzo por construir un modelo de relación entre la memoria social y la inversión en APP. Para obtener conclusiones más detalladas en cada país, será necesario realizar una investigación profunda donde la muestra de los indicadores cubra una mayor parte de la población.

Bibliografía

- Aschauer, David. “Is Public Expenditure Productive?”. *Journal of Monetary Economics*, No. 23 (1989).
- CAF. “Infraestructura en el Desarrollo de América Latina (Documento principal)”. *IDEAL*, No. 4 (2014). <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/746/2014_principal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- . “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina: Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria”. *IDEAL*, No. 1 (2011). <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/345/infraestructura_desarrollo_america_latina_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Calderón, César y Luis Servén. “Infrastructure in Latin America”. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5317 (2010).
- . “The effects of infrastructure development on growth and income distribution”. *Policy Research Working Papers*, No. WPS 3400, No. 270 (2004).
- Carciofi, Ricardo y Romina Gayá. *Una nota acerca de la expansión del comercio y las necesidades de infraestructura en América del Sur*, Carta mensual INTAL No. 135. Buenos Aires: BID – INTAL, 2007.
- Chong, Alberto y Florencia López-de-Silanes. *Privatization in Latin America: Myths and Reality. Latin American Development Forum*. Palo Alto: Stanford University Press/ Washington, DC: World Bank, 2005.
- Cipoletta Tomassian, Georgina, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez y Varinia Tromben. “Políticas de Infraestructura y Transporte en América Latina: Restricciones al Desarrollo y a la Integración”. *Mundo Nuevo*, No. 4 (2010).
- Connerton, Paul. *How societies remember*. New York: Cambridge University Press, 1989.
- Crumley, Carole. “Exploring Venues of Social Memory”. In Maria G. Cattell y Jacob J. Climo, edit., *Social Memory and History: Anthropological Perspectives*. Walnut Creek: Altamira Press, 2002.



- Easterly, William y Luis Servén. *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*. Washington DC: Stanford University Press / The World Bank, 2003.
- ECLAC. “Economic Survey of Latin America and the Caribbean: Challenges in boosting the investment cycle to reinvigorate growth”. *ECLAC*, No. LC/G.2645-P (2015). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37769/S1500126_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- . “Financing for development in Latin America and the Caribbean: A strategic analysis from a middle-income country perspective”. *ECLAC*, No. LC/L.3968 (2015). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37769/1/S1500126_en.pdf>.
- Fairfield, Tasha. “Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America”. *Business and Politics* 17, No. 3 (2015): 411-41.
- Fay, Marianne y Mary Morrison. “Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Recent Developments and Key Challenges”. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 37899 (2006).
- Fay, Marianne y Tito Yepes. “Investing in Infrastructure - What is Needed from 2000 to 2010?”. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3102 (2003).
- Fay, Marianne. “Financing the Future: Infrastructure Needs in Latin America, 2000-05”. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2545 (2001).
- Fentress, James y Chris Wickham. *Social memory*. Oxford: Blackwell, 1992.
- French, Scot A. *Southern Cultures*. Durham: Duke University Press, 1995.
- Gramlich, Edward M. “Infrastructure Investment: A Review Essay”. *Journal of Economic Literature* 32, No. 3 (1994).
- Harvey, David. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Jaitman, Laura. “Urban infrastructure in Latin America and the Caribbean: public policy priorities”. *Latin American Economic Review* 24, No. 1 (2015): 1-57.
- Kohli, Harpaul Alberto y Philip Basil. “Requirements for Infrastructure Investment in Latin America Under Alternate Growth Scenarios: 2011-2040”. *Global Journal of Emerging Market Economies*, No. 1 (2011).
- Lardé, Jeannette y Ricardo J. Sánchez. “The economic infrastructure gap and investment in Latin America”. *Bulletin FAL*, No. 332 (2014). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37769/1/S1500126_en.pdf>.
- Lardé, Jeannette, Marconi Salvador y Julio Oleas. “Aspectos metodológicos para el tratamiento estadístico de la infraestructura en América Latina y el Caribe”. *Recursos Naturales e Infraestructura*, No. 168 (2014). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37322/1/S1420842_es.pdf>.
- López Calva, Luis Felipe y Nora Claudia Lusting, edit. *Declining Inequality in Latin America: A decade of Progress?* Washington: Brookings, 2010.
- OECD. “Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis”. *OECD*. 2011. <https://www.oecd-ilibrary.org/economics/making-the-most-of-public-investment-in-a-tight-fiscal-environment_9789264114470-en>.

- Páez, Darío, Nekane Basabe y José Luis González. “Social Processes and Collective Memory: a cross-cultural approach to remembering political events”. In James Pennebaker, Darío Páez y Bernard Rimé, edit. *Collective Memory of Political Events*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1997.
- Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez. “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”. *CEPAL-Serie Recursos naturales e infraestructura*, No. 153 (2011). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/1/S110095_es.pdf>.
- Roberts, Kenneth M. *Changing course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Nueva York: Cambridge University Press, 2014.
- Roubini, Nouriel y Jeffrey D. Sachs. “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”. *European Economic Review* 33, No. 5 (1989): 903-33.
- Rozas Balbontín, Patricio, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García. “El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial”. *Revista CEPAL*, No. 97 (2012). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27858/1/S1100447_es.pdf>.
- Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez. “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”. *CEPAL. Serie recursos naturales e infraestructura*, No. 75 (2004). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/S048642_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Rozas, Patricio. “América Latina: problemas y desafíos del financiamiento”. *Revista CEPAL*, No. 101 (2010). <<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11406/101059083.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- The World Bank. “Private Participation in Infrastructure Database”. *The World Bank*, 2010. <<http://ppi.worldbank.org/>>.
- . “World Development Indicators”. *The World Bank*, 2016. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/805371467990952829/World-development-indicators-2016>>.
- Torres, Gerver. “La Tercera Ola de Privatización. Privatización de los Sectores Sociales”. Ponencia presentada en el II Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización, Mimeo, 1997.
- Vanderbilt University. “Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y El Barómetro de las Américas”. 2000. <www.vanderbilt.edu/lapop/>.
- Wacquant, Loïc. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press, 2009.
- Weyland, Kurt. “The Rise of Latin America’s Two Lefts: Insights from Rentier State Theory”. *Comparative Politics* 41, No. 2 (2009): 145-64.

La economía política de las crisis de deuda soberanas: el estado actual del debate en torno a los mecanismos de reestructuración

*José Fernández Alonso**

Las crisis de deuda soberana resultan tan remotas como el endeudamiento público mismo.¹ En recurso de los estudios seminales de Max Winkler, puede rememorarse que la primera crisis de endeudamiento soberano de la que se tiene registro histórico remite a la Antigua Grecia, en el siglo IV a.C., cuando 10 de las 13 ciudades –Estados que conformaban la Liga Marítima Ática– Délica incurrieron en una cesación de pagos de unos créditos oportunamente provistos por el templo de Delos.² No obstante, tal historial de larga data, todos los episodios de crisis de deuda soberana –los terminados en *default*, principalmente– se reconocieron atravesados por un mismo desafío: la determinación y alcance de la propiedad privada en la arena internacional, signada por la anarquía en tanto ausencia de autoridad supranacional.³

Sin perjuicio de lo antedicho, es de remarcar que el carácter compartido por todas las crisis de deuda soberana no implica desconocer las particularida-

* Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Investigador Asistente, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Docente de Economía Internacional, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina; josefernandezalonso@hotmail.com.

1. Federico Sturzeneger y Jeromin Zettelmeyer, *Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises* (Cambridge: The MIT Press, 2007).
2. Max Winkler, *Foreign bonds, an autopsy; a study of defaults repudiations of government obligations* (Philadelphia: Roland Swain Company, 1933).
3. Para la noción de crisis de deuda soberana, ver: Kevin Gallagher, “The New Vulture Culture: Sovereign debt restructuring and trade and investment treaties”, *The Idea’s Working Paper Series*, No. 2 (2011). En el caso de la cesación de pagos o *default*, ver: Francis Chukwu, “Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Argentina”, *Journal of Politics & International Affairs* 8, (2011): 51.



des que cada una de ellas asumió en correspondencia con las modificaciones en las estructuras y dinámicas de la escena internacional en el transcurrir del tiempo. En coincidencia con Brooks y Lombardi, se sostiene que las situaciones críticas de endeudamiento público reflejaron –y reforzaron– los principales caracteres del contexto internacional de entonces, todo lo cual acarrió la necesidad de (re)articular una multiplicidad de arreglos y/o procedimientos institucionales para hacerles frente.⁴

Lejos de devenir una excepción, las crisis de deuda soberana fueron una constante en el discurrir del sistema westfaliano, muy particularmente en los últimos decenios. Conforme explican Das, Papaioannou y Trebesch en un detallado estudio estadístico, las reestructuraciones de deuda soberana, a la postre el mecanismo dominante en la resolución de crisis de endeudamiento soberano, totalizaron más de 600 casos en 95 países entre 1950 y 2010.⁵ Por otra parte, ha de destacarse que, del universo de casos analizados por los referidos autores, 186 fueron con acreedores privados (bancos extranjeros y tenedores de bonos) y 447 fueron acuerdos de reestructuración en el marco del Club de París.⁶

Cada uno de estos ensayos o respuestas coyunturales, bien vale agregar, estuvieron siempre precedidos y atravesados por enrevesados debates político-académicos respecto al modo más eficiente para sortear los avatares derivados de la crisis específica del contexto.⁷ Tal fue el caso, por ejemplo, de lo

-
4. Skylar Brooks y Domenico Lombardi, “Sovereign Debt Restructuring: Issues Paper”, *CIGI Papers*, No. 64 (2015).
 5. Udabair Das, Michael Papaioannou y Christoph Trebesch, “Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts”, *IMF Working Paper*, No. 12/203 (2012).
 6. Para un análisis en profundidad sobre el “Club de París”, ver: Enrique Cosío-Pascal, “The Emerging of a Multilateral Forum for Debt Restructuring: The Paris Club”, *UNCTAD Discussion Papers*, No. 192 (2008).
 7. En este punto, se remarca que diversos son los estudios históricos que dan cuenta de estas discusiones respecto a los instrumentos institucionales orientados a enfrentar crisis de deuda soberana. Además de los trabajos ya citados de Winkler, *Foreign bonds, an autopsy; a study of defaults repudiations of government obligations*; Sturzeneger y Zettelmeyer, *Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises*; Brooks y Lombardi, “Sovereign Debt Restructuring: Issues Paper”; se destacan los de Charles Kindleberger, *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises* (New York: Basic Books, 1978); Charles Lipson, *Standing Guard. Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries* (Berkeley: University of California, 1985); Michael Tomz, *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries* (New Jersey: Princeton University Press, 2007); Michael Wai-

ocurrido a inicios de siglo XX cuando el cobro de las acreencias de potencias europeas a Venezuela vía coerción suscitó debates de diversa índole, siendo la doctrina Drago una derivación inexpugnable de ello.

En tiempos más contemporáneos, las discusiones sobre los dispositivos institucionales para la prevención y gestión de *defaults* y crisis de deuda soberana, de modo más general, se inscribieron –e inscriben aún, dado su carácter irresoluto– en un debate de orden sistémico, el cual fue gestado en concomitancia con el estallido de la sucesión de colapsos económico financieros de mediados de los años noventa. Dicho debate, denominado genéricamente como el de la “Nueva Arquitectura Financiera Internacional” (NAFI), se erigió sobre un amplio –e inaudito– consenso entre actores de diversa índole y posicionamientos político ideológicos respecto a la necesidad de ajustar las estructuras normativo institucionales del sistema financiero internacional a las dinámicas globales de hogaño. Habida cuenta de su carácter sistémico, comprendió problemáticas tan diversas como complejas, tales como el rol de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), la sustentabilidad de los regímenes cambiarios, el control de los movimientos de capitales, las regulaciones a las agencias calificadoras de riesgo, entre otras.⁸

En lo que respecta a las discusiones específicas sobre los mecanismos y/o dispositivos para la resolución de episodios de cesación de pagos soberanos, se advierte que las mismas giraron en torno a la idea de que los cambios experimentados durante las últimas décadas en los mercados internacionales de deuda pública imponían –imponen– desafíos muy diferentes a los conocidos en otrora, cuando el financiamiento de los Estados dependía exclusivamente

bel, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011) y Mark Wright, “Sovereign Debt Restructuring: Problems and Prospects”, *Harvard Business Law Review* 2, No. 1 (2012).

8. Para la profundización analítica sobre el debate de la NAFI se recomienda ver: Pablo Bustelo, “La construcción de una nueva arquitectura financiera internacional: progresos y propuestas”, *Boletín Económico de ICE*, No. 2642 (2000): 25-33; Yilmaz Akyuz, edit., *Reforming the Global Financial Architecture. Issues and Proposals* (Londres: UNCTAD, TWN, Zed Books, 2002); Javier Villanueva, *El debate de la Nueva Arquitectura Internacional Financiera* (Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2003); Geoffrey Underhill y Xiaoke Zhang, eds. *International Financial Governance under Stress: Global Structures versus National Imperatives* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003) y José Antonio Ocampo, “Reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional”, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, No. 27 (2014).



de los recursos provistos por otras entidades soberanas, organizaciones multilaterales o la banca internacional.⁹

Así pues, los protagonistas o interlocutores del mentado debate asumieron cual hipótesis de base que el crecimiento y la complejidad de los mercados de deuda soberana reportados a raíz de la incorporación de un sinnúmero de agentes heterogéneos, atomizados y dispersos en todo el mundo obligaba a ensayar canales o mecanismos institucionales alternativos a los instaurados décadas atrás: el denominado “Club de París” (para la renegociación de deudas interestatales) y el “Club de Londres” (para aquellas otras asumidas con la banca privada internacional), por ejemplo.¹⁰

Numerosas fueron las propuestas que se alumbraron en el marco del debate por la NAFI en su capítulo dedicado a los mecanismos de reestructuración de deuda soberana. No obstante esta pluralidad de proyectos, los cuales incluyeron la adopción de códigos de conducta entre los Estados y acreedores,¹¹ o la constitución de una corte internacional para quiebras de deudas soberanas,¹² lo cierto es que en la práctica las deliberaciones sobre la temática se restringieron a la confrontación de dos formulaciones presentadas primariamente en clave dicotómica: por una parte, la propuesta “estatutaria” diseñada y fomentada por el *staff* del Fondo Monetario Internacional (FMI) entre 2002 y 2003; por la otra, la “contractual”, impulsada por entonces el Subsecretario del Tesoro norteamericano para Asuntos Internacionales, John B. Taylor.

Sin ánimo –ni posibilidades– de hacer en este marco un análisis acabado de cada una de propuestas forjadas en el transcurrir del debate, es dable seña-

-
9. Yanying Li, “Question the Unquestionable Beauty of a Collective Proceeding for All Sovereign Debt Claims”, *International Insolvency Review* 22, No. 2 (2013): 85-105.
 10. Sobre el “Club de Londres”, ver: Alexis Reiffel, *Restructuring Sovereign Debt: The Case for Ad Hoc Machinery* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2003).
 11. Ver: Institute of International Finance, *Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring in Emerging Markets* (Washington DC: Institute of International Finance, 2004); Bertrand Couillaud y Pierre-Francois Weber, “Towards a Voluntary Code of Good Conduct for Sovereign Debt Restructuring”, *Banque de France. Financial Stability Review*, No. 7 (2003).
 12. Se sugiere consultar los trabajos de: Joseph Stiglitz, “Odious Rulers, Odious Debts”, *The Atlantic*, November issue, (2003); August Reinisch, “Ein Insolvenzrecht für Staaten?”, *Wirtschaftspolitische Blätter*, No. 50 (2003): 285-9 y Oscar Ugarteche y Alberto Acosta, “Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana”, en Alberto Acosta y Fander Falconí, eds., *Asedios a lo imposible: Propuestas económicas en construcción* (Quito: Fundación FES Ecuador/ FLACSO, 2005), 223-64.

lar que todas ellas pueden ser ubicadas dentro de un *continuun* conforme el nivel de delegación impulsado.¹³ En los extremos de tal serie, conviene marcar, pueden de encontrarse las referidas propuestas estatutaria y contractual. Empero, ello está lejos de aceptar la circunscripción del debate a ambas.

En aras de facilitar la lectura, se limitan estas líneas a apuntar que la propuesta estatutaria propugna que las operaciones de reestructuración de deuda soberana sean administradas por un organismo internacional específico –el FMI, por ejemplo– conforme la letra de una convención o tratado internacional específico.¹⁴

La posición contractualista, por contraste, entiende que los procesos de reestructuración deben de conducirse conforme lineamientos –cláusulas– establecidos en los propios contratos de deuda soberana. No obstante, cobrar este último predominio en el promediar de la primera década, la continuidad –y agravamiento aún– de la denominada “saga” de la República Argentina con sus acreedores internacionales y el estallido de crisis de deuda soberana en la periferia de la eurozona, primero y Estados de menor gravitación en el escenario financiero global (Granada y Puerto Rico, verbigracia) hicieron reflotar el debate.

Lo propio puede señalarse al advertirse el crecimiento exponencial experimentado por los mercados de deuda soberana en los meses postreros en los mercados de deuda soberana, sobre todo, de los asociados a los Estados emergentes.

El propósito de este trabajo de investigación es analizar el estado del debate contemporáneo sobre los mecanismos de reestructuración de deuda soberana. En función de ello, el artículo comienza por desentrañar las principales directrices sostenidas por las propuestas que mayor impacto político-econó-

13. Este ensayo de diferenciación de propuestas se asienta en las teorizaciones respecto a los diferentes esquemas de institucionalización en la arena internacional. Ver: Judith Goldstein, Miles Kahler, Robert O. Keohane and Anne-Marie Slaughter, “Introduction: Legalization and World Politics”, *International Organization* 54, No. 3 (2000): 385-99; Keneth Abbott et al., “The Concept of Legalization”, *International Organization* 54, No. 3 (2000): 401-19.

14. Christian Hoffmann, “Sovereign Debt Restructuring in Europe under the New Model Collective Action Clauses”, *Texas International Law Journal* 49, No. 2 (2014): 383-445; François Gianviti et al., “A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: a proposal”, *Bruegel Blueprint Series*, No. 10 (2010).

mico tuvieron desde la inauguración del debate sobre el particular, poniendo especial atención a los desarrollos reportados los años postreros.

Con tal afán, se dispone identificar a los promotores de cada de ellas y los argumentos que esgrimieron –y esgrimen, en los días actuales– en torno a los tres problemas que condicionan a todos los procesos de reestructuración de deuda soberana, conforme el explicar de Schwarcz: “el problema de los *holdouts*,¹⁵ o el de la acción colectiva, el problema del riesgo moral y el problema de los ciudadanos/pagadores de impuestos llamados a sustentar los procesos de reestructuración de otros Estados”.¹⁶ Finalmente, y en conformidad con las convenciones de rigor, culmina con unas reflexiones conclusivas.

Las propuestas “delegativas”: del Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana (MRDS) a las iniciativas de la república Argentina en Naciones Unidas

Tal como se adelantó líneas arriba, las propuestas delegativas de reestructuración de deudas soberanas descansan sobre dos presupuestos centrales: por una parte, la existencia de un tratado o convención internacional que delimite el protocolo a seguir ante un episodio de crisis de deuda soberana y, por otra parte, la instauración y/o definición de un organismo internacional encargado de administrar los procedimientos allí consignados.¹⁷

Sobre la base de estos presupuestos, se postularon en el transcurrir de los años en los que discurrió el mentado debate de la NAFI una variedad de propuestas. Sin dudas, la iniciativa que mayor repercusión tuvo fue la propulsada por el propio FMI entre noviembre de 2001 y abril de 2003 –esto es, en los momentos más álgidos de la crisis de la República Argentina, a la postre, la

15. Una de las explicaciones más acabadas sobre el término *holdouts* y su alcance se encuentra en: Kentarō Tamura, “The Problem of Sovereign Debt Restructuring: How Can We Deal with Holdout Problem Legally?” (thesis, Harvard Law School, 2002).

16. Steven L. Schwarcz, “‘Idiot’s Guide’ to Sovereign Debt Restructuring”, *Emory Law Journal*, No. 53 (2004): 1189-218. Traducción del autor.

17. Carlos Alfaro, “Sovereign Insolvency and Debt Restructuring: The Argentine case proves that a universal bankruptcy process should be put in place to solve bondholders rights before the next crisis occurs”, *Journal of Corporate Renewal*, No. 10 (2003).

primer gran crisis de deuda soberana del siglo—, a través de Anne Krueger, Subdirectora Gerente y Economista Principal del organismo por entonces.

Denominado originalmente como “Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana” (MRDS o *SDRM*, por sus siglas en inglés), el proyecto preveía la instauración de un esquema estatutario que posicionaba al propio Fondo en el rol capital de la gestión y/o administración de los episodios de reestructuración. En este sentido, la iniciativa estipulaba que los Estados en dificultades acudiesen al organismo a los fines de solicitar asistencia ante la inminencia de una crisis de deuda soberana. En dicho contexto, el país recibiría pues financiamiento extraordinario por parte del FMI y de eventuales agentes privados a condición de que implementase un programa económico que le permitiese sortear las contrariedades que habían conducido a la crisis e iniciase prontamente el proceso de negociación con sus acreedores.

Del mismo modo, y en ánimo de sortear uno de los argumentos más recurrentes de los detractores de los rescates financieros durante los años precedentes, el proyecto bajo análisis señalaba que el gobierno del país asistido debía comprometerse a implementar medidas que refrenaran la salida de capitales.¹⁸ Si bien en todos sus escritos y exposiciones públicas, la vicedirectora del FMI insistía que la institución se abstendría de intervenir en las negociaciones entre el Estado en crisis y sus acreedores, el organismo habría de supervisar las variables macroeconómicas del primero, garantizando consiguientemente la buena fe del mismo. En consideración del ya mencionado problema de los *holdouts* y sus posturas obstruccionistas, el MRDS planteaba que durante el período en que se prolongara la vigencia del mecanismo, quedaba limitada la posibilidad de activar demandas judiciales.¹⁹

Por otra parte, una vez alcanzado un acuerdo con la aprobación de una mayoría calificada de acreedores, tal decisión devendría obligatoria para todos los acreedores.²⁰ En caso de que el proceso de negociación no redundase en un acuerdo aprobado por una mayoría calificada, los acreedores tendrían la oportunidad de ventilar sus controversias en un órgano a instaurar dentro del

18. Anne O. Krueger, “A New Approach to Sovereign Debt Restructuring”, *International Monetary Fund*, 2002, <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf>>.

19. Barry Eichengreen, “Restructuring Sovereign Debt”, *Journal of Economic Perspectives* 17, No. 4 (2003), 75-98.

20. Pablo Bustelo, “La Nueva Arquitectura Financiera Internacional”, *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, No.26 (2005): 153-81.

FMI para tal fin. En busca de resguardar la imparcialidad entre los actores en pugna, el proyecto de marras marcaba que la nueva instancia de resolución de controversias debía gozar de independencia frente a los referentes de la Dirección, el Directorio Ejecutivo, el *staff* técnico burocrático y de los propios Estados miembros del Fondo. De este modo, pues, el proyecto presentado por Krueger procuraba refrenar las críticas formuladas por sus detractores respecto al eventual cruce de intereses del propio FMI.

Llegado este punto, se impone subrayar que la implementación del proyecto requería la enmienda de diversos artículos del Convenio Constitutivo del organismo al implicar ajustes funcionales y estructurales. A propósito de ello, resulta pertinente recordar que conforme la letra del mencionado instrumento, toda modificación de tal clase debe de contar con al menos el 85% de los votos del organismo, lo que en términos fácticos impone la venia de Estados Unidos. Como se verá, circunstancia no dada por entonces.

Recipiendario de críticas de diversos referentes políticos y académicos – de John B. Taylor, entonces subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales y principal defensor del enfoque contractual–, el proyecto fue progresivamente perdiendo respaldo hasta ser rescatado años más tarde en contexto de la persistencia de los problemas de la República Argentina con sus *holdouts* y el estallido de las crisis de deuda en la eurozona y otras economías de la periferia global. Variopintos fueron los motivos del malogro primigenio: algunos, al identificar al proyecto como un mecanismo distorsionador del mercado; otros, como un ensayo del FMI para recuperar protagonismo en la escena financiera internacional.

En los días más cercanos, la propuesta estatutaria fue recuperada por la Argentina en su intento por escapar del acoso judicial de sus *holdouts* en jurisdicciones extranjeras; muy particularmente, tras el revés experimentado por la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos de no hacer lugar a un recurso de apelación del país en el que solicitaba la revisión de fallos, de primera y segunda instancias, que resguardaba la igualdad de trato –bajo la cláusula *pari passu*– entre los acreedores que habían aceptado las ofertas de reestructuración de 2005 y 2010 (los *holdings*) y aquellos que no.

En este contexto, se inscriben las gestiones con otros Estados en desarrollo en torno a la presentación de una resolución en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU o UNGA, por sus siglas en inglés) conducente a es-

tablecer “un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana con miras a, entre otras cosas, aumentar la eficiencia, la estabilidad y la previsibilidad del sistema financiero internacional, y lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible, de conformidad con las circunstancias y prioridades nacionales”.²¹

Dicha resolución, codificada como 68/304, mandaba a los Estados partes a negociar los caracteres de un marco jurídico sobre el particular tuvo como resultado una nueva, aprobada al año siguiente bajo el título “Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana”.²² Sin embargo, los resultados agenciados en la resolución postrera se apartaron en demasía de la posición de máxima de la República Argentina, la cual impulsaba la instauración de un mecanismo institucional en Naciones Unidas con mandato para arbitrar mecanismos de reestructuración de deuda.

Las propuestas de mercado

Tal como señala Hoffmann, comparado con el estatutario, la concreción del modelo contractual resulta menos ambiciosa, y, por tanto, menos gravosa en términos de costos político institucionales. En rigor, el ensayo contractual postula la mera incorporación de determinadas cláusulas en los contratos de deuda soberana sometiendo la administración de los procesos de reestructuración a la observancia de los términos pactados originalmente en el mercado entre los Estados y sus acreedores internacionales.²³

En términos simplificados, y en sintonía con lo expuesto líneas arriba, el modelo contractual propugna la incorporación de cláusulas en los instrumentos de deuda que establezcan los procedimientos a seguirse ante la eventualidad de incumplimiento –la irregularidad en el pago de los compromisos derivados de los mismos, por ejemplo–. Si bien son varias las disposiciones que pueden incorporarse en los instrumentos de deuda a modo de “cláusula de acción colectiva” (CAC), las de mayor significación refieren a la de una

21. ONU Asamblea General, *Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana*, 9 de septiembre de 2014, A/RES/68/304.

22. ONU Asamblea General, *Principios básicos de los procesos de reestructuración de la deuda soberana*, 10 de septiembre de 2015, A/RES/69/319.

23. Hoffmann, “Sovereign Debt Restructuring in Europe under the New Model Collective Action Clauses”, 383-445.

“supermayoría” exigible de acreedores para que un Estado pueda modificar los términos originales de un título público. Por lo general, el piso de dicha “supermayoría” oscila entre el 75 y el 80%. Es esta, la respuesta primaria del ensayo bajo análisis al mencionado problema de los *holdouts*. En este marco, se señala pues que la decisión se extendería al resto.

Además de la cláusula de “super mayoría”, es importante destacar la de “aceleración”, la cual “determina que, en el caso de no pago de cualquier parte de una determinada serie de títulos de deuda externa reestructurada, los acreedores podrán declarar inmediatamente vencidos el principal, los intereses y todos los demás valores adeudados sobre los títulos de deuda de aquella serie, es decir, se declararía toda la deuda de plazo vencido, aun cuando no esté vencida”.²⁴

No obstante, esta respuesta no deja de ser controvertida ya que no aparta la eventualidad de una minoría con capacidad de bloqueo. Más aún, tenedores reacios a avanzar en un proceso de reestructuración podrían de hacerse en el mercado secundario de instrumentos adicionales hasta alcanzar el porcentaje mínimo para obstruir todo ensayo de reestructuración. Por otra parte, y tal como lo advierte Haley, si bien las CAC pueden facilitar la reestructuración de una serie particular de bonos, no resultan salida concreta para la totalidad de la deuda de un Estado en crisis ya que los incentivos para avanzar en una reestructuración no pueden ser necesariamente compartido por las mayorías de los demás instrumentos de deuda.²⁵

Por otro lado, y en sintonía con lo alertado por Gelpern y Gulati (2013),²⁶ en tanto provisiones contractuales guiadas exclusivamente por el interés privado, las CAC carecen de lógica para comprender y abarcar externalidades negativas de toda reestructuración como pueden ser los problemas distribucionales en la sociedad del Estado devenido en crisis o la equidad en las respuestas con otros afectados. En este sentido, no se hace posible imponer consideraciones de mayor alcance –políticas, económicas, geoestratégicas, entre

24. Flavio Buchieri, “Default soberanos: la necesidad de reforma a la arquitectura financiera internacional a partir de la experiencia de Argentina”, *Ciencias Económicas* 11, No. 2 (2014): 63-74.

25. James A. Haley, “Sovereign Debt Restructuring: Old debates, new challenges”, *CIGI Papers*, No. 32 (2014).

26. Anna Gelpern and Mitu Gulati, “The Wonder-Clause”, *Journal of Comparative Economics* 41, (2013): 367-85.

otras— a inversores regidos por el interés privado y amparado precisamente por las mentadas cláusulas.

Ahora bien, estas evaluaciones esgrimidas por los detractores de las CAC resultan contrapesadas por los argumentos centrales de las CAC: el evitar invertir a un tercero en la administración de la reestructuración y la implementación de mecanismos de financiamiento. En verdad, las directrices argumentales recurrentes de Taylor para defender este enfoque presentado cual más cercano al mercado.

En concordancia con Cruces (2016),²⁷ se recuerda que el uso de las CAC dista de ser novedoso. Dichas cláusulas han sido utilizadas bajo bonos emitidos por legislación inglesa desde 1879. De hecho, explica el economista, existieron en bonos de ley estadounidense con tales cláusulas hasta que fueron prohibidas por el marco regulatorio de los bonos corporativos (*Trust Indenture Act*) en 1939.

Las CAC volvieron a implementarse en el mercado de deuda bajo legislación norteamericana tras el año 2003, merced del impulso del modelo por el mencionado Taylor y una serie de recomendaciones de foros multilaterales —Grupo de los Diez— y del propio FMI. Siguiendo al precitado autor, es de advertir que “aunque se considera que México en 2003 fue la primera emisión moderna con CAC en Nueva York, en realidad hubo tres emisiones previas: el Líbano en 2000, Qatar en 2000 y Egipto en 2001.”²⁸

Desde entonces, los instrumentos de deuda emitidos en tal plaza contienen provisiones legales de este tipo. Las emisiones realizadas por la República Argentina en sus dos trechos de la reestructuración son ejemplo acabado de ello. Incluso, mostraron sus limitaciones —por no señalar contrariedades— cuando no pocos acreedores plantearon su interés en activar la arriba mencionada cláusula de aceleración tras las limitaciones de la República Argentina para honrar sus compromisos de pago en Estados Unidos y otras jurisdicciones en instancias del embargo resuelto y ratificado por las instancias judiciales de dicho país en los reclamos de los *holdouts* respecto al trato equitativo.

27. Juan José Cruces, “¿Cómo Resolver el Problema de los Holdouts y Bajar el Costo de Capital de la Economía Argentina?”, *Universidad Torcuato Di Tella*, 11 de diciembre de 2014, <https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=10662&id_item_menu=20637>

28. Cruces, “¿Cómo Resolver el Problema de los Holdouts y Bajar el Costo de Capital de la Economía Argentina?”, 41.

En este sentido, se expuso cómo tenedores de títulos públicos históricos –esto es, sin CAC– podían afectar la situación de tenedores de títulos públicos nuevos –con CAC– y tras ello, todo un proceso de reestructuración que para entonces ya sumaba el 93% de aceptación. Esta situación marca uno de los aspectos más ventajosos del modelo estatutario frente al contractualista, ya que las CAC no pueden ser impuestas en forma retrospectiva, a menos que se traten de instrumentos regidos por la ley del propio Estado, tal cual lo ocurrió en Grecia en 2012.

En este modelo abrevó la salida concertada por las autoridades de la eurozona al resolver incorporar cláusulas de acción colectiva (CAC) en todas las emisiones realizadas por sus Estados miembros con un plazo de madurez mayor a un año y cuyo primer tramo se emitiese después del 1 de enero de 2013.²⁹ Acordada en la cumbre de Ministros de Economía y Finanzas de noviembre de 2010,³⁰ y consagrada en el Tratado del Establecimiento del Mecanismo de Estabilidad Europeo de febrero de 2012,³¹ esta última decisión se constituyó como una respuesta regional a aquellas deficiencias institucionales internacionales en materia de previsión y gestión de crisis de deuda soberana.

A tales efectos, se indica que no obstante haber emitido durante años instrumentos de deuda pública nominados en una moneda común, fue recién a partir de la entrada en vigencia de la mencionada disposición que los Estados de la eurozona se comprometieron a incluir compulsivamente provisiones legales uniformes dentro de los contratos rectores de su endeudamiento soberano, con el objeto de especificar los derechos y limitaciones de los acreedores –y de sí mismos, por contrapartida– en episodios de crisis de deuda soberana, y muy especialmente en los escenarios eventuales de reestructuración.³²

Conforme al evaluar de los promotores de la iniciativa, la incorporación de estas cláusulas abriría un horizonte de previsibilidad al enrevesado panorama político económico europeo puesto que habría de ratificar la determinación de

29. Originalmente, la medida comenzaría a regir a partir de junio de 2013. Empero, y conforme se avanzará luego, las urgencias del contexto condujeron a que los decisores del Eurogrupo adelantaran la vigencia de la misma seis meses antes.

30. Unión Europea, *Statement by the Eurogroup*, 28 Noviembre 2010, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118050.pdf>.

31. Concretamente, el artículo 12.3 del tratado reza: “*Collective action clauses shall be included, as of 1 January 2013, in all new euro area government securities, with maturity above one year, in a way which ensures that their legal impact is identical.*”

32. Brooks y Lombardi, “Sovereign Debt Restructuring: Issues Paper”.

los Estados de la eurozona de reforzar sus compromisos institucionales en la materia. Por otro lado, estipulaban que la implementación obligatoria de las CAC redundaría en una reducción de los tiempos y costos políticos-judiciales de las reestructuraciones potenciales en la región, al habilitar la modificación de los términos incorporados en los instrumentos de deuda mediante una aprobación de una mayoría calificada de acreedores y limitar, en paralelo a ello, el poder de litigio –y bloqueo, por extensión– de potenciales *holdouts*, es decir, de aquellos tenedores de títulos públicos renuentes a participar en toda operación de canje.

Reflexiones finales

De gravitación central en la agenda de la economía y la política internacional en los primeros años del siglo XXI, el debate en torno a los esquemas de reestructuración de deuda soberana pasó a un estado aletargado tras la imposición de facto del esquema contractual, pero sin que deviniera una solución definitiva. De hecho, la continuidad de los conflictos judiciales de la República Argentina con sus acreedores en situación irregular y el estallido de crisis de deuda soberanas en la eurozona y ciertas economías de la periferia global reabrieron las discusiones sobre el particular. Tal como se advirtió en el transcurrir de la comunicación, los promotores de cada propuesta fueron cambiando de referentes, aunque no de los basamentos sobre los que erigen sus argumentaciones político económicas.

Sin embargo, a semejanza de lo ocurrido una década precedente, las distancias entre las propuestas continúan latentes, reproduciéndose consecuentemente proyectos entre aquellos defensores de una lógica de reestructuración más cercana de mercado y otra de corte más formal. La ausencia de consenso conocida una década atrás, continúa pues hoy.

Mientras tanto, la ausencia de un marco específico para la reestructuración de las deudas soberanas construyó –y construye– las posibilidades de encontrar soluciones prontas, eficientes y sustentables en episodios de *defaults*. Este déficit institucional del sistema financiero internacional contemporáneo no impidió, por cierto, que se replegaran las operaciones en el mismo. Pero sí afectó a aquellos Estados caídos en crisis, que vieron restringido su acceso al financiamiento internacional, y condicionados a diseñar y ejecutar políticas públicas en buena parte contraria al bienestar de sus ciudadanos.



El crecimiento de los niveles de deuda alertado por el FMI en las últimas semanas frente a los desafíos que impone la problemática en los días presentes.

Por todo lo antedicho, resulta más pertinente que los hacedores de la Economía Política Internacional ensayen respuestas alternativas a una problemática tan compleja como la abordada en la ponencia. En este contexto, pues, se impone profundizar esfuerzos para analizar teórica y empíricamente las razones del fracaso de la institucionalización de un régimen internacional para la reestructuración de deudas soberanas.

En tal programa de investigación, oportuno sería estar guiados por la directriz de Susan Strange respecto a la razón motora de la EPI, esto es, identificar quiénes son los beneficiados y perdedores en el estado de cosas arriba comentado. Tal tarea resulta cabal para nosotros, latinoamericanos, al ser los Estados de la región unos de los más perjudicados por la irresolución del debate en torno a los mecanismos de reestructuración de deuda soberana.

Bibliografía

- Abbott, Kenneth et al. "The Concept of Legalization". *International Organization* 54, No. 3 (2000): 401-19.
- Akyuz, Yilmaz, edit. *Reforming the Global Financial Architecture. Issues and Proposals*. Londres: UNCTAD, TWN, Zed Books, 2002.
- Alfaro, Carlos. "Sovereign Insolvency and Debt Restructuring: The Argentine case proves that a universal bankruptcy process should be put in to solve bondholders rights before the next crisis occurs", *Journal of Corporate Renewal*, No. 10 (2003).
- Brooks, Skylar y Domenico Lombardi. "Sovereign Debt Restructuring: Issues Paper". *CIGI Papers*, No. 64 (2015).
- Buchieri, Flavio. "Default soberanos: la necesidad de reforma a la arquitectura financiera internacional a partir de la experiencia de Argentina". *Ciencias Económicas* 11, No. 2 (2014): 63-74.
- Bustelo, Pablo. "La construcción de una nueva arquitectura financiera internacional: progresos y propuestas". *Boletín Económico de ICE*, No. 2642 (2000): 25-33.
- Bustelo, Pablo. "La Nueva Arquitectura Financiera Internacional". *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, No.26 (2005): 153-81.
- Chukwu, Francis. "Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Argentina", *Journal of Politics & International Affairs* 8, (2011).
- Cosio-Pascal, Enrique. "The Emerging of a Multilateral Forum for Debt Restructuring: The Paris Club". *UNCTAD Discussion Papers*, No. 192 (2008).
- Couillault, Bertrand y Pierre-Francois Weber. "Towards a Voluntary Code of Good Conduct for Sovereign Debt Restructuring". *Banque de France, Financial Stability Review*, No. 7 (2003).

- Cruces, Juan José. “¿Cómo Resolver el Problema de los Holdouts y Bajar el Costo de Capital de la Economía Argentina?”. *Universidad Torcuato Di Tella*. 11 de diciembre de 2014. <https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=10662&id_item_menu=20637>
- Das, Udabair, Michael Papaioannou y Christoph Trebesch. “Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts”. *IMF Working Paper*, No. WP/12/203 (2012). <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12203.pdf>>.
- Eichengreen, Barry. “Restructuring Sovereign Debt”. *Journal of Economic Perspectives* 17, No. 4 (2003): 75-98.
- Gallagher, Kevin. “The New Vulture Culture: Sovereign debt restructuring and trade and investment treaties”. *The Idea's Working Paper Series*, No. 2 (2011). <<https://ase.tufts.edu/gdae/publications/GallagherSovereignDebt.pdf>>.
- Gelpert, Anna and Mitu Gulati. “The Wonder-Clause”. *Journal of Comparative Economics* 41, (2013): 367-85.
- Gianviti, François et al. “A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: a proposal”. *Bruegel Blueprint Series*, No. 10 (2010).
- Goldstein, Judith, Robert Keohane and Anne-Maire Slaughter. “Introduction: Legalization and World Politics”. *International Organization* 54, No. 3 (2000): 385-99.
- Haley, James A. “Sovereign Debt Restructuring: Old debates, new challenges”. *CIGI Papers*, No. 32 (2014).
- Hoffmann, Christian. “Sovereign Debt Restructuring in Europe under the New Model Collective Action Clauses”, *Texas International Law Journal* 49, No. 2 (2014): 383-445.
- Institute of International Finance. *Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring in Emerging Markets*. Washington DC: Institute of International Finance, 2004.
- Kindleberger, Charles. *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*. New York: Basic Books, 1978.
- Krasner, Stephen. *Conflicto Estructural: El Tercer Mundo Contra el Liberalismo Global*. Buenos Aires: Grupo de Editores Latinoamericanos, 1989.
- Krueger, Anne O. “A New Approach to Sovereign Debt Restructuring”. *International Monetary Fund*, 2002. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf>>.
- Li, Yanying. “Question the Unquestionable Beauty of a Collective Proceeding for All Sovereign Debt Claims”. *International Insolvency Review* 22, No. 2 (2013): 85-105.
- Lipson, Charles. *Standing Guard. Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- Ocampo, José Antonio. “Reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional”. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, No. 27 (2014).
- ONU Asamblea General. *Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana*. 9 de septiembre de 2014. A/RES/68/304.
- . *Principios básicos de los procesos de reestructuración de la deuda soberana*. 10 de septiembre de 2015. A/RES/69/319.



- Reinisch, August. "Ein Insolvenzrecht für Staaten?". *Wirtschaftspolitische Blätter*, No. 50 (2003): 285-89.
- Reiffel, Alexis. *Restructuring Sovereign Debt: The Case for Ad Hoc Machinery*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.
- Schwarz, Steven L. "'Idiot's Guide' to Sovereign Debt Restructuring". *Emory Law Journal*, No.53 (2004): 1189-218.
- Stiglitz, Joseph. "Odious Rulers, Odious Debts". *The Atlantic*, November issue (2003).
- Sturzeneger, Federico y Jeromin Zettelmeyer. *Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises*. Cambridge: The MIT Press, 2007.
- Tamura, Kentaro. "The Problem of Sovereign Debt Restructuring: How Can We Deal with Holdout Problem Legally?". Harvard Law School, 2002.
- Tomz, Michael. *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.
- Ugarteche, Oscar y Alberto Acosta. "Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana". En Alberto Acosta y Fander Falconí, eds. *Asedios a lo imposible: Propuestas económicas en construcción*. Quito: Fundación Friedrich Ebert Ecuador/FLACSO, 2005.
- Underhill, Geoffrey y Xiaoke Zhang, eds. *International Financial Governance under Stress: Global Structures versus National Imperatives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Unión Europea. *Statement by the Eurogroup*. 28 de Noviembre de 2010. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118050.pdf>.
- Villanueva, Javier. *El debate de la Nueva Arquitectura Internacional Financiera*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2003.
- Waibel, Michael. *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Winkler, Max. *Foreign bonds, an autopsy; a study of defaults repudiations of government obligations*. Philadelphia: Roland Swain Company, 1933.
- Wright, Mark. "Sovereign Debt Restructuring: Problems and Prospects". *Harvard Business Law Review* 2, No. 1 (2012).



Alexander Solzhenitsyn

Rusia bajo los escombros

2ª. ed., trad. Daniel Zadunaisky, José Amícola y Ana Jeckel, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
200 pp. ISBN 978-96-81665-22-7

Pablo Javier Barragán Ordóñez

Dentro de la abundante bibliografía legada por el autor ruso Alexander Solzhenitsyn, laureado con el Premio Nobel de Literatura en 1970, reconocido como el mayor crítico del régimen comunista y el socialismo soviético, no cabe duda de que el ensayo *Rusia bajo los escombros*, continuación de *El "Problema Ruso" al final del siglo XX*, podrá ampliar y acrecentar los conocimientos para la mejor comprensión de la Rusia de los años 90 y, en general, podrá brindar un marco histórico del imperio ruso, su paso por el comunismo y la desintegración de la Unión Soviética, bajo la dirección de Mijail Gorbachov.

Haciendo un brevísimo repaso sobre la dilatada producción literaria de Solzhenitsyn, a través de su monumental obra *Archipiélago Gulag*, contribuyó a divulgar el funcionamiento de la policía secreta, el sistema de campos de trabajos forzados y de confinamiento establecidos en la era estaliniana. Debido a dicha publicación gran parte de su obra fue censurada por el aparato estatal, fue detenido, encarcelado y acusado de traición, lo que le valió ser expulsado de la Unión Soviética en 1974, regresando a Rusia veinte años después.

Rusia bajo los escombros es el resultado de cuatro años de un recorrido por el amplio territorio ruso, en el que, por supuesto fiel a su labor y honestidad intelectual, recoge y reproduce el sentir del pueblo eslavo, situación que convierte al libro en un espejo de la vida rusa en los años 90, las debilidades de su cultura y carácter, el destino de la patria, las angustias, necesidades, intereses y exigencias hacia la clase dirigente de la época.

A ello se suma un abanico de temáticas, como los nuevos refugiados y/o migrantes luego de la desintegración de la Unión Soviética en el propio terri-



torio ruso, los problemas y las pugnas por el poder de las etnias que formaron parte de la Unión, el rol del nuevo parlamento ruso, la Comunidad de Estados Independientes que constituyeron la Unión y la división de poderes, la iglesia ortodoxa rusa, el nacionalismo ruso y, la guerra en Chechenia.

Entre otros aspectos menciona el rol del *zemstvo* –asamblea provincial elegida por todas las clases sociales– en el que se depositan las esperanzas para resolver los problemas nacionales, de una forma más efectiva e inclusiva, sin descuidar el rescate de la dignidad de sus compatriotas.

Se analiza la crisis política y sobre todo la económica que van dando forma a un naciente Estado dentro del sistema capitalista, el cual la sociedad de ese entonces no conocía más que por referencias, ya que el salto que dieron en su momento los rusos fue del sistema feudal monárquico al de la dictadura del proletariado.

Parafraseando al autor, la sociedad fue arrojada a la ideología de mercado, en la que se vivía en la apariencia de un sistema electoral transparente, respeto a la libertad de prensa y, sobre todo, en la falsa creencia de que el nuevo sistema de producción elevaría los índices de desarrollo humano, bajo los estándares democráticos de occidente.

La sociedad hablará por sí sola a través de su pluma y dará cuenta de la arraigada corrupción en el aparato estatal y del incremento de los índices de criminalidad. Tal hecho se reflejará en la impunidad de los infractores, y su protección por el propio Estado que al parecer nada hace y nada puede hacer para resolver el problema, ya que no hay autoridad al mando legítima y confiable que haga valer y respetar los derechos de los ciudadanos.

El caos institucionalizado también alcanza a las Fuerzas Armadas, que no están debidamente dotadas y que han sido incapaces de erradicar la indisciplina dentro de los propios cuarteles. Se habla de la derrota de su ejército sin guerra.

La precariedad económica y laboral hace mella también en el sector de la ciencia, el cual no puede sostenerse en una crisis en ciernes. El desaliento generalizado no produce más que el fenómeno del éxodo masivo de jóvenes talentosos. El sector sanitario corre la misma suerte, la escasez de medicamentos únicamente es accesible a quienes tienen modestos ingresos económicos o quienes pudieron ahorrar lo suficiente. Como colofón, no hay calefacción para soportar el duro invierno ruso.

El descenso demográfico es una consecuencia de la crisis, que no vislumbra una mejor perspectiva en la década. Baja dramáticamente la esperanza de vida. En los hombres el alcoholismo es el desfogue a la realidad que les tocó vivir. El consumo de alcohol se dispara en flecha por los bajísimos costos en su adquisición.

Lamentablemente el índice de decesos es mayor al de los nacimientos. Cifras de una guerra civil azotan Rusia, que se constituye como problema en sí misma. La tragedia toma proporciones gigantescas y en la dimensión del país más grande del mundo.

El autor vuelca la mirada a la oligarquía que saca el mejor partido de la crisis nacional; el pueblo será únicamente concebido para consumir. Las ilusiones de un mundo mejor y de un mejor y próspero país, potencia mundial en su momento y único rival a la influencia hegemónica norteamericana a lo largo del siglo XX, debe conformarse con ser solicitante de créditos y ayudas económicas urgentes. La privatización y el saqueo generalizado de los recursos naturales y todo lo que pueda generar renta es el camino que llegaría a optar la élite política de la nueva Federación. El país es puesto a la venta.

Un país acostumbrado al arte de alto nivel es invadido por la producción comercial de baja calidad; la cultura sufre los efectos de la crisis. La “caja” o la televisión como la reconoce el autor, se convierte de un momento a otro en medio de entretenimiento y pasatiempo. Si en la época estalinista se realizaba el culto a la persona, en la década de los noventa se lo hará al dinero, único medio para obtener la felicidad y el bienestar material.

En esa ola de percepciones no se deja de comparar los buenos tiempos de la economía soviética y la debacle total con el capitalismo de casino que vuelca a la pobreza en masa a las calles. En poco tiempo la gente asimila un cambio de sistema de producción perjudicial para su vida que hace añorar los tiempos de la Unión Soviética. Con los años el actual líder ruso Vladimir Putin llegará a decir que el “socialismo-comunismo es un tren que ya pasó”, dando a entender que jamás volverían a adoptar tal sistema de producción en un mundo de por sí interdependiente y regido por las leyes de la oferta y la demanda.

Los lazos sociales se pierden de a poco, cada quien se las ingenia para sobrevivir como mejor pueda y poco o nada importa lo que suceda a su alrededor. La vida, lo más apreciado en este mundo será una cuestión de supervi-



vencia. La indiferencia se apodera de la gente, la que junto a la desesperanza no hace más que racionalizar y justificar los tiempos que les tocó vivir y, la pérdida de fe en el porvenir. La gente llega a cuestionar su procedencia, el lugar que ocupa en el mundo y donde irá a parar, e incluso yendo más allá expondrán que ni en ese caso tienen punto de referencia. Según la gente, ni el poder piensa en ellos ni el pueblo en ellos. El repudio se expresa en quejas, inconformismo e indiferencia. Once siglos de historia rusa puestos en duda por uno.

La década de los noventa será el periodo de transición a la economía de mercado más letal jamás vista en periodo alguno de la historia moderna. Sí allá, por el año 1917, explotaba la Revolución bolchevique, a finales del mismo siglo, Rusia soportaría una explosión de iguales magnitudes, con un nuevo reto que pondría a prueba su fortaleza y espíritu primario de continuar respirando pese a todo, para volver a levantar la cabeza aún más fuerte.

Solzhenitsyn no pierde la fe en su patria y es devoto de “encontrar el camino hacia la salida”, aunque sea necesario redoblar los esfuerzos para alcanzarla. No oculta la realidad, si esta ayuda a comprender mejor Rusia, la que salvará su cultura dentro de un sistema de una docena de culturas universales, la cual dicho sea de paso sigue siendo un fenómeno particular.

Por lo tanto, el autor no pierde la esperanza en el resurgimiento de su patria y en la que todo rastro de polémica pertenece al pasado, motivo por el cual propone el libro *Rusia bajo los escombros*, como la síntesis del periodo más duro que le tocó soportar a su pueblo; el mismo que afectó a lo más profundo de la vida política y a la sociedad en su conjunto a finales del siglo XX, como muy sucintamente está enunciado líneas arriba y que, detalladamente se encuentra abordado en el libro en mención.

Es preciso mencionar que la abundancia de información recabada en esos cuatro años está matizada por profundas reflexiones históricas que no hacen más que confirmar la objetividad e imparcialidad sobre el tema abordado sino también por el espíritu fidedigno de los hechos observados; de ahí su importancia y relevancia incuestionable.

Mengua decir que Solzhenitsyn se constituye por derecho propio en el personaje y la autoridad moral más alta por la cual se pudieron conocer de primera mano los graves conflictos que ha sobrellevado a costas el Imperio Ruso, razón por la que la lectura del libro *Rusia bajo los escombros* se

constituye *per excellence* en la mejor fuente de información y consulta para conocer la realidad de dicho periodo del siglo XX, por lo que su revisión es de carácter obligatorio si se aspira a conocer y comprender mejor a dicha potencia mundial, actualmente una de las actoras principales en el orden global junto a China e India.



Normas para colaboradores de Comentario Internacional

Comentario Internacional es una publicación académica en estudios y temas internacionales que busca aportar al debate entre los países de la región andina y llegar a un público lector amplio. Cada número de la revista se estructura en torno a un tema central, e incluye otros de coyuntura política y económica, temas varios, documentos históricos y reseñas de libros.

1. Los artículos a ser publicados en la revista *Comentario Internacional* deberán ser inéditos y sobre temas afines con la temática especializada de la revista. Los autores, al presentar su artículo a la revista *Comentario Internacional*, declaran que son titulares de su autoría y derecho de publicación, último que ceden a la Universidad Andina Simón Bolívar. El autor deberá comunicar por escrito a los responsables de la revista, en caso de que el artículo haya sido publicado anteriormente o se fundamente en una versión ya publicada.
2. Los artículos deben enviarse por vía digital al correo electrónico: <caei@uasb.edu.ec>. Los autores pueden enviar una versión original impresa con soporte digital a: Revista *Comentario Internacional*, Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, calle Toledo N22-80, Plaza Brasilia, Quito, Ecuador.
3. Los trabajos deberán ser escritos en programa de procesador de texto o formato rtf, con tamaño de letra número 12, interlineado 1,5 líneas.
4. Todo artículo deberá ir acompañado de: Nombre y Apellido del autor, título académico, afiliación institucional y cargo actual, estudios en curso (si fuera pertinente), dirección postal, dirección de correo electrónico.
5. La extensión de cada artículo, en las secciones Coyuntura, Tema Central y Otros Temas, no deberá ser menor de 5.000 palabras, ni mayor a 12.000, incluyendo notas y bibliografía.
6. Los artículos correspondientes a la sección Reseñas deberán tener una extensión aproximada de 2.500 palabras. Deberá indicarse el autor y nombre de la obra que se reseña, el año de publicación, el lugar, el nombre de la casa editora y la cantidad de páginas del libro.
7. En la primera página del texto debe constar un resumen (entre 100 y 120 palabras). Este texto es de carácter descriptivo (presenta el contenido, propósitos del artículo y resultados). Seguidamente deben presentarse de 8 a 10 descriptores o palabras clave. Un *abstract* en inglés que contenga título, resumen y palabras clave también debe presentarse.
8. Al final del artículo debe presentarse la lista de referencias utilizadas en el artículo, en el formato establecido por el Sistema de Referencias Notas-Bibliografía (SNB), establecido por el Manual de estilo de la Universidad de Chicago (*University of Chicago Press, The Chicago Manual of Style, 16° ed.*, 2010.) Todo trabajo mencionado en el texto debe aparecer en la lista de referencias.
9. Las palabras en otro idioma deben aparecer en letra *cursiva*.
10. La primera vez que se utilice alguna abreviatura, debe ir entre paréntesis después de la fórmula completa, luego de lo cual se usará solamente la abreviatura.
11. Las notas de pie de páginas aparecerán numeradas consecutivamente en números arábigos.
12. Los materiales gráficos (fotografías, mapas, dibujos, cuadros estadísticos o comparativos, entre otros), si los hubieren, aparecerán numerados consecutivamente en números arábigos, y dentro

del texto. En cada caso, el material visual mantendrá un pie de imagen descriptivo en el que se incluya la fuente de la cual fue extraído o las referencias a su autor. Corresponde al (la) autor (a) de la contribución el realizar los trámites relacionados con derechos de autor, copyright y/o créditos correspondientes, cuando el material empleado así lo requiera.

13. El soporte visual del manuscrito debe constar en el archivo de texto remitido, en los apartados en que son referidos, el autor enviará todo el soporte visual en archivos aparte, de acuerdo con el siguiente criterio: imágenes en formato TIFF o JPEG con resolución de 300 dpi (o puntos por pulgada), definidos en escala de grises acompañado de un listado de este material. La revista no realiza búsquedas de soportes visuales faltantes.
14. Las citas textuales que no excedan de tres líneas irán dentro del párrafo. Las citas que excedan dicha extensión irán en un párrafo aparte con un sangrado distinto y con letra tamaño 11.
15. Se presentará, al final del artículo, la bibliografía que debe incluir, únicamente, las fuentes primarias y secundarias referidas en el texto.
16. A continuación se presentan ejemplos que permiten apreciar diferencias de citación entre notas de pie de página (N) y bibliografía (B).

Libros:

Un solo autor

- (N) Nombre Apellido (s), *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), 23 (solamente el número de página o páginas).

Thomas J. Christensen, *Useful adversaries: Grand strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996).

- (B) Apellido (s), Nombre. *Título completo*, 23(solamente el número de página o páginas). Ciudad: Editorial, año.

Christensen, Thomas J. *Useful adversaries: Grand strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996.

Dos o tres autores

- (N) Nombre Apellido (s) y Nombre Apellido (s), *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), 23-36 (solamente el número de página o páginas).

Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

- (B) Apellido (s), Nombre y Nombre Apellido (s), *Título completo*, 23(solamente el número de página o páginas). Ciudad: Editorial, año.

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Cuatro o más autores

- (N) Nombre Apellido (s) y otros, *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), 23-36 (solamente el número de página o páginas).

Jean Pisani-Ferry y otros, "What kind of European banking union?", *Policy Contribution* 2012, (Bruselas: Bruegel, 2012).

- (B) Apellido (s), Nombre, Nombre Apellido (s), Nombre Apellido (s) y Nombre Apellido (s). *Título completo*, 23(solamente el número de página o páginas). Ciudad: Editorial, año.



Jean Pisani-Ferry, André Sapir, Nicolas Véron y Guntram B. Wolff. "What kind of European banking union?". *Policy Contribution 2012*. Bruselas: Bruegel, 2012.

Artículos:

En libros (capítulos)

- (N) Nombre Apellido (s), "Título del artículo", en Nombre Apellido (s), edit. (comp., etc.), *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), 23-36 (solamente el número de página o páginas).
Jean Grugel, "Latin America and the remaking of the Americas", en Andrew Gamble y Anthony Payne, eds., *Regionalism and World Order* (Londres: Macmillan, 1996), 131-67.
- (B) Apellido (s), Nombre. "Título de artículo". En Nombre Apellido (s), editores (compiladores, etc.). *Nombre del libro*, 23-36 (solamente el número de página o páginas). Ciudad: Editorial, año.
Grugel, Jean. "Latin America and the remaking of the Americas". En Andrew Gamble y Anthony Payne, editores, *Regionalism and World Order*, 131-67. Londres: Macmillan, 1996.

En revistas

- (N) Nombre Apellido (s), "Título de artículo", *Título revista* 6, No. 12 (año): 23-36 (solamente el número de página o páginas).
Kelley Lee y Richard Dodgson, "Globalization and Cholera: Implications for Global Governance", *Global Governance* 6, No. 2 (2000): 213-36.
- (B) Apellido (s), Nombre. "Título de artículo". *Título de revista* Vol, No. (año): 23-36 (solamente el número de página o páginas).
Lee, Kelley y Richard Dodgson. "Globalization and Cholera: Implications for Global Governance". *Global Governance* 6, No. 2 (2000): 213-36.

Artículos de prensa

- (N) Nombre Apellido (s), "Título artículo", *Título periódico* (Ciudad), día, mes y año, 23 (solamente el número de página o páginas).
Tomás Jiménez, "Brechas en la gobernanza global", *El País* (Madrid), 15 de junio de 2011.
- (B) Apellido (s), Nombre. "Título de artículo". *Título periódico* (Ciudad), día, mes, año, (solamente el número de página o páginas).
Jiménez, Tomás. "Brechas en la gobernanza global". *El País* (Madrid), 15 de junio de 2011.

Tesis y documentos inéditos:

- (N) Nombre Apellido (s), "Título de tesis" (Tesis de pregrado/maestría/doctoral PhD, Universidad, año), 13-47 (solamente el número de página o páginas).
Inmaculada Galván Sánchez, "La Formación de la estrategia de selección de mercados exteriores en el proceso de internacionalización de las empresas" (Capítulo II, Tesis Doctoral, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2003).
- (B) Apellido (s), Nombre. "Título tesis", 13-47 (solamente el número de página o páginas).
Tesis, Universidad, año.
Galván Sánchez, Inmaculada. "La Formación de la estrategia de selección de mercados exteriores en el proceso de internacionalización de las empresas". Tesis Doctoral, Universidad de las Palmas, 2003.

Entrevistas:

(N y B) Entrevista a Apellido (s), Nombre, Ciudad, fecha completa.

Paulo Visentini, A China não é o que estão dizendo, entrevista en “Mundo Jovem” No. 388, julio de 2008, <<http://www.mundojovem.com.br/entrevistas/edicao-388-entrevista-a-china-nao-e-o-que-estao-dizendo>>.

Publicaciones digitales (Internet):

(N) A la cita de un libro, artículo de revista, capítulo se le aumenta una “,” y a continuación el <URL>.

Nicola Phillips, “The Rise and Fall of Open Regionalism? Comparative Reflections on Regional Governance in the Southern Cone of Latin America”, *Third World Quarterly* 24, No. 2 (2003): 217-34, <http://alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/phi llips_openregionalismnla.pdf>

(B) A la cita de un libro, artículo de revista, capítulo se le aumenta un “.” Al final y a continuación el <URL>.

Nicola Phillips. “The Rise and Fall of Open Regionalism? Comparative Reflections on Regional Governance in the Southern Cone of Latin America”. *Third World Quarterly* 24, No. 2 (2003): 217-34. <http://alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/phi llips_openregionalismnla.pdf>.

En notas, luego de la primera vez que fue citada, la referencia debe aparecer así:

Nombre Apellido (s), *dos o tres palabras del título...*, 23-36.

17. Para todos los casos de citas, notas y bibliografía sugerimos consultar el manual: “Sistema de citas y referencias: instructivo para aplicar el sistema de Chicago” de la Universidad, que se encuentra en el siguiente enlace:

<[http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NORMAS/Sistema%20de%20citas%20y%20referencias_Instructivo%20para%20aplicar%20el%20Sistema%20Chicago\(1\).pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NORMAS/Sistema%20de%20citas%20y%20referencias_Instructivo%20para%20aplicar%20el%20Sistema%20Chicago(1).pdf)>.

18. Los responsables de la revista evaluarán todos los artículos y/o los someterán a evaluación de árbitros externos, que podrán formular sugerencias al autor. También se reservan el derecho de hacer la corrección de estilo a los artículos y cambios editoriales que consideren necesarios.
19. El procedimiento del arbitraje de los artículos es el siguiente: una vez recibidos por el editor, este selecciona de una lista de árbitros a dos especialistas en el tema del artículo y les envía el documento de forma completamente anónima, junto con un formulario de evaluación en el que constan todos los criterios que deben ser aplicados por los árbitros, que tienen un plazo de un mes para enviarlo al editor, debidamente completado. En la evaluación consta el criterio del árbitro para que el artículo sea publicado, no sea publicado o sea modificado para ser publicado. Este criterio se comunica a los autores, guardando el anonimato de los árbitros, para que tengan conocimiento de lo que es pertinente.
20. Cada autor recibirá tres ejemplares del número de la revista en que aparezca su artículo y/o reseña.



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
Ecuador

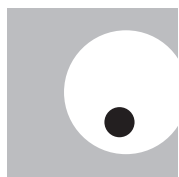
La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en el Ecuador en 1992. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec



Comentario Internacional



CENTRO ANDINO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES

Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Número 18 • año 2018

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

Sede Ecuador

Centro Andino de Estudios Internacionales

Toledo N22-80, apartado postal: 17-12-569, Quito

Teléfono: (593 2) 322 7593, fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • caei@uasb.edu.ec

Diseño y artes: Edwin Navarrete, Taller Gráfico La Huella

Corrección: Michel Leví Coral, Cristina Salinas, Sheila Hernández
y Valeria López.

SUSCRIPCIÓN Valor de la suscripción bianual*

Ecuador	US \$ 48,00
América	US \$ 140,00
Europa	US \$ 149,00
Resto del mundo	US \$ 165,00
Valor del ejemplar suelto*	US \$ 12,00

* Incluye 12% del IVA.

Dirigirse a:

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Revista Comentario Internacional

Roca E9-59 y Tamayo, apartado postal: 17-12-886, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 255 4358, fax: ext. 12

www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

CANJE Se acepta canje con otras publicaciones periódicas

Dirigirse a:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Centro de Información

Toledo N22-80, apartado postal: 17-12-569, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 322 7593, fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

18



Comentario Internacional

Número dieciocho
año 2018

Presentación

Michel Levi Coral

Coyuntura

La gobernanza regional en educación: El caso de la Unión Europea y sus implicaciones para América Latina

Esthela Alfonsina Andrade Ortega

Tema Central

Mobilización transnacional indígena en la cuenca amazónica:

Democracia, nuevos movimientos sociales y comunidades epistémicas

Jéssica Girão Florêncio

Deber ser y deber político: Observaciones internacionales.

El caso de las elecciones seccionales 2015 en Bolivia

Raquel Pacheco Avilez y Marcela Paredes

Sistema político brasileño y las elecciones de 2018:

Bolsonaro y el cambio de actores en la política nacional

Lucas Arantes Miotti

Otros Temas

Política neoliberal en América Latina

e inversión en asociaciones público-privadas para infraestructura

José Emilio Vásquez Cruz

La economía política de las crisis de deudas soberanas:

El estado actual del debate en torno a los mecanismos de reestructuración

José Fernández Alonso

Reseñas

Alexander Solzhenitsyn, Rusia bajo los escombros

Pablo Javier Barragán Ordóñez



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CORPORACIÓN
EDITORIAL NACIONAL



CENTRO ANDINO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES

Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador



REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Año 2018 / ISSN 1390-1532 • e-ISSN 2631-2549