



## Lo público:

### Estado y sociedad civil en América Latina

- Descentralización del estado y nuevos proyectos constitucionales
- ¿Hay justicia para todos? "Inseguridad pública" y nuevos gobiernos progresistas
  - † Los Acuerdos de Esquipulas y los territorios indígenas
  - † Cuentos múltiples: identidad negra y afrochocano en el Brasil
    - Bolivia: naufragio del proyecto de constitución

#10,00

FLACSO - Biblioteca

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 32, septiembre 2008

ISSN 1390-1249

CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53

Vol 13, Issue 3, September, 2008

Quito - Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador



**ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales**  
Número 32, septiembre 2008  
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53  
(Vol. 13, Issue 3, September 2008)

*Íconos, Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de Flacso-Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y el mundo en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Para la selección de artículos se utiliza un arbitraje bajo el sistema de doble ciego (*peer review*).

#### **Indexación**

*Íconos* está incluida en los siguientes índices científicos: Sociological Abstracts, Ulrich's, Hispanic American Periodical Index (HAPI), Thompson Gale (Informe Académico), EBSCO-Fuente Académica, Latindex-Catálogo, REDALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe) y CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales).

#### **Íconos On Line**

Los contenidos de *Íconos* son accesibles *on line* en texto completo a través de los portales de CLACSO ([www.biblioteca.clacso.edu.ar/](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/)), REDALyC ([www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)), DOAJ ([www.doaj.org](http://www.doaj.org)), FLACSO-Ecuador ([www.flacso.org.ec/html/iconos.html](http://www.flacso.org.ec/html/iconos.html)) y Tecnociencia (Consejo Superior de Investigación Científica de España).

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos*. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite expresamente como fuente a *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*.

**Director de Flacso-Ecuador:** Adrián Bonilla  
**Director de Íconos:** Eduardo Kingman Garcés  
**Editora de Íconos:** Matía Pía Vera T.  
**Asistente editorial:** Yasmín S. Portales Machado

#### **Comité editorial**

Felipe Burbano, Mauto Cerbino, Liser Coba, Gioconda Herrera, Edison Hurtado, Eduardo Kingman, Franklin Ramírez, Alicia Torres, María Pía Vera.

**Comité asesor internacional:** Andrés Guerrero (España), Blanca Murarorio (U. Vancouver, Canadá), Bolívar Echeverría (UNAM, México), Bruce Bagley (U. Miami, EEUU), Carlos de Mattos (PUC, Chile), Flavia Freidenberg (U. Salamanca, España), Francisco Rojas (Flacso, Costa Rica), Javier Auyero (UT- Ausrin, EEUU), Joan Martínez Alier (U. Barcelona, España), Joan Pujadas (U. Rovira i Virgili, España), Liisa North (U. York, Canadá), Magdalena León (U. Nacional, Colombia), Rob Vos (ISS, Holanda), Roberto Follari (U. Cuyo, Argentina), Víctor Bretón (U. Lleida, España), Lorraine Nencel (CEDLA, Holanda), Cecilia Méndez (U. California, Santa Bárbara, EEUU).

#### **Coordinadora del dossier "Lo público: Estado y sociedad civil en América Latina"**

Analia Minteguiaga

**Ensayo gráfico e imagen de portada:** Valeria Coronel y Ana María Goetschel

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena  
**Impresión:** Rispergraf

Envío de artículos, información, solicitud de canje: [revistaiconos@flacso.org.ec](mailto:revistaiconos@flacso.org.ec)  
Suscripciones, pedidos y distribución: [lalibreria@flacso.org.ec](mailto:lalibreria@flacso.org.ec)

©FLACSO-Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito-Ecuador

[www.flacso.org.ec/html/iconos.html](http://www.flacso.org.ec/html/iconos.html)

Teléfonos: +593-2 323-8888 Fax: +593-2 323-7960

CDD 300.5 / CDU 3 / LC: H8 .S8 F53

Íconos: revista de ciencias sociales.—Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 32, septiembre 2008  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol 13, Issue 3, September, 2008  
Quito - Ecuador

## Sumario

### Coyuntura

---

- Participación ciudadana:  
la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional** ..... 13-17  
Santiago Ortiz Crespo

#### Resumen

Este artículo busca analizar los alcances de la participación ciudadana en el nuevo proyecto de Constitución, comparándolo con los textos de la anterior Carta constitucional de 1998.

*Palabras clave: participación ciudadana, democracia, Constitución, Asamblea Constituyente, Ecuador*

- Despenalización del aborto y nuevo proyecto constitucional:  
un tema polémico** ..... 19-23  
Paula Castello Starkoff

#### Resumen

Este artículo revisa algunos de los momentos más destacados en la discusión sobre la despenalización del aborto a lo largo de los últimos años en Ecuador, a fin de identificar a los actores y sus argumentos.

*Palabras clave: despenalización, aborto, Asamblea Constituyente, Ecuador*

- Entre la asimilación y la diferencia:  
la Asamblea Constituyente y los territorios indígenas** .. 25-29  
Santiago Kingman

#### Resumen

Este texto discute los mecanismos que han asumido los pueblos indígenas de la Sierra y la Amazonía frente al Estado en la búsqueda por concretar sus demandas de inclusión.

*Palabras clave: inclusión, circunscripciones, territorio, indígenas, Asamblea Constituyente, Ecuador*

### Dossier

---

- Lo público: Estado y sociedad civil en América Latina** ..... 33-36  
Presentación del dossier  
Analía Minteguiaga

**Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas** ..... 37-48

Nora Rabotnikof

**Resumen**

El trabajo analiza el deslizamiento de lo público-estatal a lo público-social y concluye con una aproximación a las innovaciones que trae consigo “la vuelta del Estado”.

*Palabras clave: lo público, privado, Estado, sociedad civil, gestión pública*

**Lo público, lo estatal y la democracia** ..... 49-60

Oswaldo Iazzetta

**Resumen**

Considerando que la calidad de lo público no resulta indistinta para juzgar la calidad de una democracia, este trabajo se centra en lo público-estatal, como una vía de entrada para reflexionar sobre algunas tareas democráticas pendientes.

*Palabras clave: lo público, Estado, democracia, universalidad, ciudadanía*

**El espacio público como potencia.**

**Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín** ..... 61-73

Franklin Ramírez Gallegos

**Resumen**

A través de un contrapunto entre los lineamientos normativos de la democracia deliberativa y ciertos abordajes sociológicos de los dispositivos de participación, el trabajo describe el proceso de planeación participativa en la ciudad de Medellín.

*Palabras clave: espacio público, planeación participativa, participación ciudadana, Medellín*

**¿Hay patria para todos? Ambivalencia de lo público y “emergencia plebeya” en la política de los nuevos gobiernos progresistas en Sudamérica** ..... 75-87

Marc Saint-Upéry

**Resumen**

El nuevo estilo de liderazgo político de los gobiernos progresistas en Sudamérica podría estar conectado con una “emergencia plebeya” que saca a la luz una corriente subyacente de “sociabilidad polimorfa”.

*Palabras clave: lo público, democracia, sociabilidad, Bolivia, Venezuela, Brasil, Ecuador*

**Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista** ..... 89-101

Análía Minteguiaga

**Resumen**

El artículo analiza las transformaciones recientes en torno a lo público, basándose en el caso de la educación pública en Argentina, en el contexto del retorno a la democracia y de la reforma educativa de la década de los 90.

*Palabras clave: lo público, educación pública, democracia, reforma educativa, Argentina*

Ensayo gráfico

---

**Espacios Alternativos** ..... 104-118

Valeria Coronel y Ana María Goetschel

**Economía política de las instituciones:  
entre la democracia y el desarrollo económico** . . . . . 121-130

Un diálogo con Adam Przeworski

René Ramírez Y Analía Minteguiaga

---

Temas

---

**Cuotas raciales, identidad negra y derechos en el Brasil** . . . . . 133-144

Gislene Aparecida

**Resumen**

Este artículo presenta datos sobre cómo los jóvenes, futuros beneficiarios del actual proyecto de cuotas raciales para el acceso a las universidades brasileñas, representan esta política.

*Palabras clave:* cuotas raciales, acción afirmativa, identidad negra, educación, derechos, Brasil

**Bolivia: hundimiento de la Asamblea Constituyente  
y naufragio del proyecto de Constitución** . . . . . 145-153

Alberto A. Zalles

**Resumen**

El trabajo analiza cómo el proceso constituyente en Bolivia antes que cumplir con las aspiraciones sociales y multiétnicas ha acentuado los problemas existentes, debido en parte, al centralismo que el MAS ejerce en la toma de decisiones.

*Palabras claves:* crisis política, Asamblea Constituyente, movimientos políticos Bolivia

---

Reseñas

---

Cynthia E. Milton, "The many meanings of poverty:  
Colonialism, Social Compacts, and Assistance in Eighteenth-Century Ecuador" - *Jorge Moreno* . . . . . 157-160

Jason Pribilsky, "La Chulla Vida:  
Gender, Migration, and the Family in Andean Ecuador and New York City" - *María Moreno* . . . . . 160-163

Ana María Goetschel, "Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas.  
Quito en la primera mitad del siglo XX" - *Valeria Coronel* . . . . . 163-166

Alicia Torres y Jesús Carrasco, coordinadores, "Al filo de la identidad:  
migración indígena en América Latina" - *María Augusta Espín* . . . . . 166-169

Germán Grisales, "Sin maldad y colmado de frutales.  
El progreso, la integración y la globalización de una frontera amazónica colombiana,  
peruana, brasilera y antiguamente quiteña" - *Carmen Martínez Novo* . . . . . 170-172

Javier Auyero y Débora Swistun, Inflamable,  
estudio del sufrimiento ambiental - *Oliver Torres* . . . . . 172-174

## Summary

Coyuntura

---

- Citizen Participation: The Constitution of 1998 and the new Constitutional Project** ..... 13-17  
Santiago Ortiz Crespo

**Abstract**

This article argues that the new Constitutional Project upholds and builds the promises of citizen participation included in the Constitution of 1998, while it questions the relationship between civil society, political regimens and State.

*Keywords: citizen participation, democracy, Constitution, Constituent Assembly, Ecuador*

- Decriminalization of abortion and the project of New Constitution: a polemic issue** ..... 19-23  
Paula Castello Starkoff

**Abstract**

This article revisits some of the most important developments in the debate on abortion over the last few years, for the purpose of identifying the key actors and their contributions and responses.

*Keywords: decriminalization, abortion, Constituent Assembly, Ecuador*

- Between assimilation and difference: The Constituent Assembly and indigenous territories** ..... 25-29  
Santiago Kingman

**Abstract**

This article discusses the mechanisms used by Amazonian and highland indigenous communities in their effort to consolidate demands for political inclusion within the context of Constituent Assembly.

*Keywords: inclusion, circumscriptions, territory, indigenous, Constituent Assembly, Ecuador*

Dossier

---

- The public sphere in the transformation of the State-civil society relation in Latin-America** ..... 33-36  
Introduction  
Analía Minteguiaga

**The public sphere today: Places, logics and expectations.** ..... 37-48

Nora Rabotnikof

**Abstract**

This work analyzes the transformation of the state-public sphere into the state-social sphere, concluding with some brief comments on the innovations that have accompanied the “return of the State”.

*Keywords: public sphere, private, State, civil society, public policy*

**The public sphere, the State and democracy** ..... 49-60

Oswaldo Lazzeta

**Abstract**

The quality of the public sphere is a useful indicator of the quality of democracy. This article focus on state-public relations as a point of entry into the debate and allows us to discuss the tasks that democracy has yet to tackle.

*Keyword: public sphere, State, democracy, universality, citizenship*

**The public sphere as power. Sociological Controversies, the participatory experience of Medellín** ..... 61-73

Franklin Ramírez Gallegos

**Abstract**

This work discusses the participatory planning process of Medellín from the mid 1990s, through examining the contrast between the normative behavior of deliberative democracy and certain sociological approaches to participation.

*Keywords: public sphere, participatory planning, citizen participation, Medellín*

**Fatherland for all? Ambivalence of the public sphere and “plebeian surge” amongst the new progressive governments in South America** ..... 75-87

Marc Saint-Upéry

**Abstract**

New styles of leadership amongst progressive governments in South America might be in relation to a “plebeian emergency” which brings to light a growing trend towards “polymorphous sociability”.

*Keywords: public sphere, democracy, sociability, Bolivia, Venezuela, Brazil, Ecuador*

**The public space into the educational field: resent transformations in Argentina** ..... 89-101

Analía Minteguiaga

**Abstract**

This article analyzes the resent transformations into the public sphere, using the case of Argentina’s public education, in the context of the return to the democracy and the public educational reform in the 90s.

*Keywords: public sphere, public education, democracy, educational reform, Argentina*

Ensayo gráfico

---

**Espacios Alternativos** ..... 104-118

Valeria Coronel y Ana María Goetschel



**Political Economy of the institutions:  
between democracy and economic development** ..... 121-130

An interview with Adam Przeworski  
René Ramírez y Analía Minteguiaga

---

Temas

---

**Racial quotas, black identity and rights in Brazil** ..... 133-144

Gislene Aparecida

**Abstract**

This article presents information on those who are to benefit directly from the fruits of positive discrimination policies and the way these young people understand and represent them as a way of accessing to higher education.

*Keywords: racial quotas, positive discrimination, black identity, education, rights, Brazil*

**Bolivia: the sinking of the Constituent Assembly and  
the collapse of the Constitutional Project** ..... 145-153

Alberto Zalle

**Abstract**

This work analyzes how constituent process in Bolivia has not fulfill the social and multiethnic aspirations, instead it has stressed the existing problems, due to the centralist decision-making practices of the MAS (Movement Towards Socialism).

*Keywords: political crisis, Constituent Assembly, political movements, Bolivia*

---

Reseñas

---

Cynthia E. Milton, "The many meanings of poverty: Colonialism, Social Compacts, and Assistance in Eighteenth-Century Ecuador" - *Jorge Moreno* ..... 157-160

Jason Pribilsky, "La Chulla Vida: Gender, Migration, and the Family in Andean Ecuador and New York City" - *María Moreno* ..... 160-163

Ana María Goetschel, "Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX" - *Valeria Coronel* ..... 163-166

Alicia Torres y Jesús Carrasco, coordinadores, "Al filo de la identidad: migración indígena en América Latina" - *María Augusta Espín* ..... 166-169

Germán Grisales, "Sin maldad y colmado de frutales. El progreso, la integración y la globalización de una frontera amazónica colombiana, peruana, brasilera y antiguamente quiteña" - *Carmen Martínez Novo* ..... 170-172

Javier Auyero y Débora Swistun, "Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental" - *Oliver Torres* ..... 172-174

# **Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional**

*Citizen participation:*

*The Constitution of 1998 and the new constitutional project*

Santiago Ortiz Crespo  
Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: [sortiz@flacso.org.ec](mailto:sortiz@flacso.org.ec)

Fecha de recepción: julio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

## **Resumen**

En este artículo se busca analizar los alcances de la participación ciudadana en el nuevo proyecto de Constitución, comparándolo con los textos de la anterior Carta de 1998, en el marco de crisis del régimen político. Se plantea que el nuevo texto mantiene y amplía los contenidos sobre participación respecto de la Constitución de 1998 y se formulan varios interrogantes sobre la articulación entre sociedad civil, sistema político y Estado en una fase de fortalecimiento estatal, debilidad de los actores sociales y un gobierno apático a la participación.

*Palabras clave:* participación ciudadana, democracia, Constitución, Asamblea Constituyente, Ecuador

## **Abstract**

This article analyses the scope of citizen participation in the new constitutional project in Ecuador. This work draws comparisons between the 2008 project of constitution and the 1998 Constitution within the parameters of a discussion about political regime crisis. It argues that the 2008 project upholds and builds upon the promises of participation included in the 1998 Constitution. The author questions the relationship between civil society, political regimes and the State in a context of state-strengthening, weak social actors and a government indifferent to participation.

*Keywords:* citizen participation, democracy, Constitution, Constituent Assembly, Ecuador

**A** casi diez años de la Constitución de 1998 y luego de un período accidentado de nuestra vida política, se convocó a una nueva Asamblea Constituyente en Ecuador en noviembre del 2007. Este artículo examina los alcances de la participación ciudadana en el nuevo texto constitucional, a la luz del marco institucional establecido hace una década, así como las políticas y las experiencias prácticas desarrolladas en los dos procesos constituyentes.

### Contexto y la Constitución de 1998

Hay tres elementos que marcan el contexto de la Constituyente del 98: la reforma neoliberal, la crisis política y el auge de nuevos movimientos indígenas y ciudadanos. En ese momento, la reforma del Estado estaba orientada por una visión neoliberal y dirigida a reducir el Estado y ganar en gobernabilidad, generando instancias “autónomas” de decisión, con participación de las élites vinculadas directamente con los organismos multilaterales y por fuera del control democrático de la población. Este esquema de gobernabilidad afectó a los grupos subalternos y perjudicó la distribución de poder, a la que se aspiraba mediante procesos participativos.

El segundo factor fue la crisis del régimen político que se desató a partir del 1995 y se expresó en la crisis de representatividad de los partidos y la inestabilidad política que afectó al sistema democrático representativo. Esta crisis trabó el proceso neoliberal y desinstitutionalizó al país. Ante ello, los actores subalternos cuestionaron una democracia que favorecía a las élites; cuestionamiento que no solo se expresó por canales institucionales, sino en protestas masivas por fuera de las instituciones. A comienzos de los 90 toman la iniciativa los pueblos indígenas, en torno a los cuales se agrupan movimientos ciudadanos y donde destaca el problema de la identidad,

que serán un factor importante para la formulación de la Constitución del 98.

La Constituyente de entonces busca resolver esta crisis política e integra varias demandas en términos de derechos y participación, pero con límites, debido al énfasis en la gobernabilidad y la consagración del mercado como eje del desarrollo. El texto introduce la participación como característica y finalidad del Estado, abriendo varios mecanismos de democracia directa. Genera incipientes nexos entre Estado y sociedad civil mediante consejos de derechos. Reconoce la diversidad étnica, generacional y de género de los actores. En términos de régimen territorial se plantea la descentralización y crean las juntas parroquiales rurales. En general se puede establecer que la Constitución reconoce derechos y genera un marco favorable para la participación.

Vale señalar que estas innovaciones se realizan conservando el esquema democrático representativo, sin construir una articulación coherente con la democracia participativa. Al no modificar la estructura presidencial y centralista del Estado no hay condiciones para una participación que incida en las decisiones estratégicas, que permanecen en cenáculos tecnocráticos ajenos a la ciudadanía. Hay avances significativos, pero parciales en cuanto a participación, sin una visión integral de la democracia. A esto se suma una falta de voluntad política de los partidos, celosos de su representación, factor que incidirá en lo posterior ausencia de leyes secundarias y mecanismos que operativicen la participación ciudadana.

### Experiencias de participación ciudadana

A partir de este marco se puede examinar las políticas y las prácticas de participación en el período 1998-2008. Por una parte se destaca la constitución de consejos de derechos, que permiten a grupos discriminados incidir parcialmente en las políticas públicas. A nivel

local se dan experiencias protagonizadas por actores que impulsan diversas formas de planificación, programas de desarrollo y presupuestos participativos. Estas experiencias se mueven en el marco de una “ola” de descentralización que aunque no reforma el Estado, genera un ambiente favorable a la participación, lo que se concreta en más de mil planes a escalas provincial, cantonal y parroquial.

En este lapso se da una baja utilización de los mecanismos de democracia directa, tales como referéndums, consultas o iniciativas legales de la ciudadanía y se nota la ausencia de procesos participativos en los servicios estatales tales como la educación, la salud, los bonos y otros programas focalizados del Estado.

Hay que señalar que los actores sociales encontraron vías más expeditas para influir en las políticas públicas. En particular varios actores tienden a una movilización extrainstitucional liderada por el movimiento indígena, orientada a frenar el TLC o la privatización de las empresas públicas. Sus acciones tienen impacto político y logran derrocar gobiernos. Sin embargo la movilización no es suficiente para incidir en el desenlace de las crisis políticas, pues son repuestos gobiernos que siguen las políticas neoliberales anteriores.

En este proceso se constata un agotamiento de los actores que protagonizaron el enfrentamiento con el neoliberalismo. En ello inciden factores como la urbanización o la migración, pero también factores referidos a la falta de democracia interna y de agendas preactivas en los movimientos sociales; pero todas esas limitaciones no provocan, como esperaban las élites, el fin de las acciones colectivas, sino su transformación hacia formas de participación de baja organicidad y alta combatividad, que se expresan en paros cívicos locales y regionales y en movimientos como el de los “Forajidos” que protagonizan la caída de Lucio Gutiérrez.

En resumen, en este período asistimos a cambios importantes en el seno de una sociedad civil afectada por las políticas neoliberales

y en el de una institucionalidad fragmentada, que no logra reformarse. En esas condiciones los procesos participativos no logran institucionalizarse, viven aislados, distantes de la política a la que consideran “impura”, sin capacidad de democratizar la democracia representativa, que vive su peor crisis. Esa fragilidad de los procesos se debe tanto a la debilidad de los actores sociales como a su falta de interés para invertir tiempo y recursos en complejos procesos de intervención, cuando pueden modificar las políticas con acciones rápidas, de alto impacto, con características explosivas, muy al estilo de la cultura política ecuatoriana.

### La participación en el proyecto de Nueva Constitución

Con el arribo de Alianza País al gobierno se convoca a una nueva Asamblea Constituyente que delinea el marco institucional para la nueva fase “postneoliberal”. Esta Asamblea se convoca en un ambiente primaveral, propio de un nuevo gobierno y en ese sentido, presta a escuchar ideas y abierta hacia la experimentación democrática de los ciudadanos, actores sociales, gobiernos locales y ONG. Tanto en el período previo como en el debate en Montecristi, desde el exterior de la Constituyente como al interior —a través de asambleístas que provienen de diversas vertientes sociales— se plantean iniciativas que son recogidas en el largo texto constitucional.

El documento final de Montecristi mantiene los logros en cuanto a participación ciudadana de la Constitución anterior, pero los amplía, renueva y articula mejor con el Estado. Esto se refiere tanto a la parte dogmática de los derechos como al diseño institucional referido al sistema de equidad e inclusión, a la red de planificación y al “cuarto poder” de control social. Igualmente hay un amplio reconocimiento a las organizaciones sociales y comunitarias, así como a la participación en escenarios locales.

Desde el punto de vista conceptual la Constituyente entiende la participación como expresión de la soberanía popular, en su doble carácter, como expresión de la autonomía de la sociedad civil y como derecho de incidencia en el Estado. La define como la: “Intervención protagónica en la toma de decisiones en los asuntos públicos”, y en otro apartado la sitúa como expresión del “poder ciudadano”. Identifica a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades como titulares de derechos, lo cual diferencia a este nuevo proyecto constitucional de otros de signo liberal, en donde el individuo es el único titular de derechos. Cuando se plantean los derechos políticos, se equipara el sufragio, la iniciativa popular, la consulta, la participación, el control social y la revocatoria de mandato.

Se profundiza el enfoque de derechos, en donde la participación aparece como un elemento clave para el ejercicio de la ciudadanía, tomando en cuenta un nuevo escenario marcado por la rectoría del Estado y un nuevo modelo de desarrollo. Se reconoce a múltiples actores y contempla un amplio abanico de derechos en espacios sectoriales –educación, salud, etc.– y enfatiza los derechos de los grupos de atención prioritaria –jóvenes, indígenas, mujeres, niños, discapacitados, adultos mayores. Se agregan nuevos derechos como la gestión democrática de la ciudad, la comunicación o la resistencia. Además se amplía y facilita el uso de mecanismos de la llamada “democracia directa”: consulta popular, referéndum, iniciativa legal y revocatoria de mandato.

La Constituyente reconoce a las organizaciones como titulares de derechos con facultad de intervención en la política pública, a reclamar, proponer obras, formular propuestas o debatir presupuestos. Las organizaciones populares tienen un papel clave en la economía, en la soberanía alimentaria y en el medio ambiente, como también en la gestión de la ciudad y como usuarias de los servicios. A las organizaciones indígenas se les reconoce formas

propias de autoridad y justicia, así como atribuciones en torno a la cultura, el desarrollo y medio ambiente. Al interior de la organización estatal se abre la puerta (que en la Constitución del 98 no existía) para que los pueblos indígenas puedan en parroquias, municipios y provincias decidir mediante consulta sus formas propias de autogobierno, con territorio y presupuesto. Esto obliga a los pueblos y nacionalidades a adaptarse a los límites de la demarcación oficial, lo que no es adecuado especialmente para las tierras bajas, tal como demandan los pueblos amazónicos.

A nivel nacional se abren el horizonte en relación con la planificación, el control social y los consejos de igualdad. Los consejos se los define como instancias orientadas a asegurar la plena vigencia de los derechos, diferenciadas de las entidades rectoras y ejecutoras. Una de las principales innovaciones tiene que ver con la definición de la planificación como participativa, en donde a los actores de la sociedad les corresponde intervenir en “todas las fases y espacios de política pública y la planificación” constituyendo consejos en todos los niveles de gobierno. También se institucionaliza la participación en el control social, la fiscalización al Estado y la lucha contra la corrupción, mediante un “cuarto poder” que tendrá el encargo de incentivar la participación, monitorear y fomentar políticas de transparencia, control y rendición de cuentas, aparte del importante encargo de designar las autoridades de control.

A nivel territorial recoge las experiencias locales en cuanto a la intervención de la ciudadanía. Aquí la participación aparece como un factor importante para mejorar la inversión pública, formular agendas de desarrollo, planificar y gestionar el presupuesto participativo. Reconoce múltiples instancias de participación –asambleas, veedurías, observatorios, etc.– e institucionaliza la “silla vacía” para convocar a los ciudadanos en temas que interesan a la ciudadanía.

## Algunos comentarios

Una crítica que se puede hacer al proyecto de Constitución actual es que no logra una articulación de la democracia participativa, directa, comunitaria y representativa, en una concepción clara de un nuevo tipo de democracia; de manera que la forma representativa aparece como predominante, aunque sí considera las otras formas mencionadas.

El texto constitucional avanza en el diseño institucional que vincula sociedad civil y Estado en temas como planificación, políticas públicas nacionales y locales o consejos de derechos y da un estatus importante al control social y lucha contra la corrupción. Al centrarse únicamente en el control y no mirar el conjunto de fundamentos y dispositivos participativos que constan en el texto constitucional, se puede reducir la participación a la sospecha y dejar de lado el carácter proactivo que tiene la democracia participativa. Hay que señalar que el Consejo de Participación y Control Social es una de las entidades estatales que tienen atribuciones sobre la participación, pero no es la única. Sin embargo, la autonomía de las organizaciones y actores ciudadanos no depende del Estado, sino de su consistencia política y movilización social, es decir, corre por cuenta de tales organizaciones y ciudadanos.

Por otro lado la participación aparece a lo largo y ancho del texto constitucional de manera dispersa. Cabe la pregunta si este exceso de retórica no tiene una intención de legitimación de la institucionalidad que se crea, más que expresar una auténtica voluntad política de renovación de la democracia y buscar un proceso donde haya un equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil. Esta pregunta tiene sustento si se mira el contexto actual, marcado por el fortalecimiento del Estado y el reflujo de los actores sociales, en donde la sociedad civil no parece tener la capacidad de contrabalancear el creciente poder estatal.

El gobierno de Rafael Correa, a diferencia de otros de “izquierda” de América Latina, no ha dado señales de comprender la importancia de la participación ni tener una política consistente en este campo. Es evidente que Alianza País tiene una estrategia de persistente enfrentamiento electoral, sin el desarrollo de procesos de participación ciudadana. En alguna ocasión uno de los Ministros de la política, Gustavo Larrea, se preguntaba para qué necesita el gobierno del tinglado participativo si han ganado una mayoría a través de las elecciones.

Tal vez esa preferencia por los mecanismos electorales explique la presión del equipo de gobierno para limar la participación en aspectos claves que pueden hacer ruido a su política nacionalista y de protagonismo estatal. Esto se da en temas críticos, como el consentimiento previo en proyectos extractivos o la limitación sobre el derecho de huelga de los trabajadores públicos.

A pesar de ello y de otras limitaciones que tiene el nuevo texto constitucional, la meta que se propusieron varios actores sociales de que se eleve el umbral de la participación respecto de la anterior Constitución, podría decirse que fue lograda. Inclusive la carta constitucional puede convertirse en una herramienta adecuada para lograr que esta “primavera” de experimentación democrática no se torne en un invierno de tutela estatal sobre la sociedad civil.

## Bibliografía

- Constitución Política de la República del Ecuador*, 1998. Disponible en <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>, visitado el 31 de julio 2008.
- Nueva Constitución de la República del Ecuador*, 2008. Disponible en [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18730&Itemid=133](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18730&Itemid=133), visitado el 31 de julio 2008.

# **Despenalización del aborto y nuevo proyecto constitucional: un tema polémico**

## *Decriminalization of abortion and the new constitutional project: A polemic issue*

Paula Castello Starkoff

Antropóloga. Diplomada en Género, Sociedad y Políticas, PRIGEPP-FLACSO Argentina

Correo electrónico: paulicastello@yahoo.com

Fecha de recepción: julio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

### **Resumen**

En contraste con el proceso constituyente de 1998, el aborto ha estado muy presente en los debates generados en el marco de la Asamblea Constituyente actual y ha sido uno de los temas con más eco mediático. Este artículo revisa algunos de los momentos más destacados en la discusión del tema a lo largo de los últimos años con el fin de mostrar quiénes han participado en el debate, de qué manera y cuáles han sido las respuestas levantadas.

*Palabras clave:* despenalización, aborto, Asamblea Constituyente, Ecuador

### **Abstract**

In contrast to the last constitutional process in Ecuador in 1998, the new Constituent Assembly has generated much debate around the topic of abortion, provoking a strong reaction from the media. This article revisits some of the most important developments in the debate on abortion over the last few years, for the purpose of identifying the key actors in the debate, their contributions, and the responses that have emerged as a result.

*Keywords:* decriminalization, abortion, Constituent Assembly, Ecuador



**E**n contraste con el proceso constituyente de 1998, el aborto ha estado muy presente en los debates generados en el marco de la Asamblea Constituyente actual y ha sido uno de los temas con más eco mediático. Si bien han primado representaciones sensacionalistas que han utilizado el temor y hasta el terror para levantar su agenda, también han existido pronunciamientos en los medios, sobre todo editoriales escritos, que han posicionado la discusión en otros términos y desde distintas voces: médicos, filósofos, feministas, salubristas, abogados, activistas religiosos, entre otros. Independientemente de si la posición ha sido defender o no *el derecho a decidir y la despenalización del aborto*, este proceso constituyente ha puesto a la sociedad ecuatoriana a discutir temas que parecían estar relegados a otros ámbitos: al espacio de lo privado y de lo clandestino, marcados además por una brecha entre el ser y el aparecer, entre las prácticas y las normas; es decir, el tema se ha politizado.

¿Cuáles han sido los actores e intereses en juego en la configuración de este nuevo campo político en el caso ecuatoriano? ¿Qué significados están en disputa en este debate? Estas son preguntas que necesitarán ser abordadas sustentadas en el análisis más pormenorizado del debate y las distintas agendas en juego. Al momento sólo tenemos interrogantes: ¿Se trata meramente de una manipulación de sectores conservadores para lograr un pronunciamiento en contra de este proyecto de Nueva Constitución? ¿Se trata del despliegue local de una política transnacional del Vaticano, más estructural que coyuntural? ¿Podemos identificar otros actores disputando significados en este debate? ¿Qué significados son los que están en juego en términos de construcción ciudadana? Un primer paso para despejar el camino es reconocer que ni la Asamblea Constituyente del 2008 inaugura la discusión sobre el tema, ni los sectores contrarios a la despenalización aborto son los

únicos actores en este campo político. Es necesario mirar de manera menos coyuntural la forma cómo se ha instalado el tema en los últimos años en el país y cuáles han sido las respuestas levantadas. Por esta razón, en el presente texto se retoma este largo y difícil debate desde el año 2005, siendo su objetivo recapitular los sucesos más destacados de los últimos años con relación a los derechos sexuales y derechos reproductivos en el Ecuador, donde la posibilidad de acceder a un aborto seguro es parte sustancial del cumplimiento de tales derechos, así como de los derechos fundamentales de las mujeres.

La discusión alrededor de la despenalización del aborto en Ecuador salió otra vez a la luz, luego de largos años de silencio, a partir de la propuesta presentada en noviembre del 2005 por la diputada Myriam Garcés. Se propuso una reforma de ley a los delitos de explotación sexual a menores y se contempló ampliar las causales de aborto para *todos* los casos de violación. Sin embargo, hasta el momento, y de acuerdo con el Art. 447 del Código Penal de la Constitución ecuatoriana, se permite el aborto terapéutico: “[...] *para evitar un peligro para la vida o salud de la madre*” y “[...] *si el embarazo proviene de una violación o estupro cometido en una mujer idiota o demente*”.

En abril de 2006, la Comisión Especializada Permanente de lo Civil y Penal (CEPCP) hizo entrega del informe desfavorable<sup>1</sup>. Uno de los principales impedimentos se basaba en el hecho de que la mayor parte de la población ecuatoriana es católica, argumento que no toma en cuenta que el Estado ecuatoriano se define como laico<sup>2</sup>. Aunque esta ini-

1 Oficio No. 193-CEPCP-P-06, Congreso Nacional, 30 de marzo de 2006.

2 Independiente de cualquier organización o confesión religiosa, de ahí la estricta separación entre las organizaciones del Estado y las de la Iglesia; por tanto, un Estado laico se circunscribe a la política y no se identifica con ninguna, y menos con una religión particular, a fin de garantizar la libertad de conciencia en materia religiosa.



ciativa marcó la renovación de la discusión en torno a la despenalización del aborto en Ecuador, durante los 4 meses que duró el debate en la CEPCP, poco o nada se habló al respecto en los medios de comunicación y, prácticamente, ningún sector de la sociedad fue involucrado en la discusión para tomar una decisión sobre tal propuesta.

En mayo del año 2006, el Tribunal Constitucional (TC) dio a conocer el informe que prohíbe la comercialización de la pastilla Postinor-2, es decir, una marca comercial de la pastilla anticonceptiva de emergencia (PAE), más conocida como “pastilla del día después”. Se argumentó para esta prohibición que el levonorgestrel, componente de la PAE, era abortivo; cuando en realidad este componente imposibilita la fecundación, esto es, evita la concepción y por lo tanto, un posible embarazo, no lo interrumpe una vez iniciado. En esta ocasión, como en otras, se pasó por alto todos los estudios científicos que demuestran este funcionamiento –aun los de la Organización Mundial para la Salud (OMS 2005). Quien dio inicio al proceso de amparo fue Fernando Rosero, ex diputado del PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano), abogado de los grupos auto-denominados “pro-vida”, y quien se describía como víctima de la PAE al haber querido ser padre y no lograrlo porque su pareja hizo uso de la píldora.

En aquella ocasión, el procesamiento del caso excluyó las posibilidades de un debate en que participaran las mujeres; de hecho, el que nosotras tuviéramos oportunidad de expresar nuestras necesidades no fue considerado. El único momento en que los jueces del TC: Manuel Viteri Olvera, Lenin Arroyo Baltán y Jorge Alvear Macías, abrieron las puertas a una representante de las organizaciones de mujeres en desacuerdo con la prohibición de la PAE, fue posible por la presión ejercida en las puertas de dicha institución en los plantones realizados entre junio y julio del mismo año.

Las mujeres somos el principal actor en tan importante decisión, en la medida en que nos involucra directamente al enfrentarnos a un embarazo no deseado, en un país donde el aborto está penado y la práctica clandestina del mismo se realiza en condiciones que pone en alto riesgo nuestras vidas. Vale recordar que, en Ecuador, el aborto es la segunda causa de muerte materna (CONAMU 2005).

Tales plantones fueron parte de las acciones realizadas a partir de la activación de redes de mujeres organizadas, quienes exigían el cumplimiento de sus derechos sexuales y reproductivos, así como los de planificación familiar señalados claramente en los artículos 23 y 39 de la Constitución vigente, relativos al derecho a decidir sobre el número de hijos deseados y el espaciamiento entre estos. Lastimosamente, tal despertar organizativo resultó tardío. La comercialización de la Postinor-2 está prohibida en el país, y aunque se puedan expender otras marcas de PAE como Glanique, ésta es muy difícil de conseguir. El resultado: un aumento en las posibilidades de embarazos no deseados, con las serias implicaciones que estos conllevan<sup>3</sup>.

Posteriormente, en diciembre del mismo 2006, el Congreso puso fin al debate para la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Salud. Durante los meses de discusión, la propuesta recibió una fuerte oposición por parte de sectores conservadores de derecha, especialmente en los ejes de salud sexual y salud reproductiva. Pascual del Cioppo, quien fuera entonces diputado social cristiano, presidente del mismo partido e identificado como “pro-vida”, entre algunas de sus contra-

3 Ecuador es el segundo país latinoamericano con más embarazos adolescentes. Ocho de cada diez adolescentes que tienen relaciones sexuales quedan embarazadas. Otros datos relacionados: el 55.4% del total de embarazos no son deseados, el 63% de jóvenes no usa anticonceptivos, el 31% de jóvenes son madres solteras, el 77% de mujeres embarazadas dejan sus estudios, el 7% del total de embarazos en adolescentes y jóvenes ocurren por violación (ENDEMAIN 2004).

propuestas, sostenía la creación de una Comisión Asesora de Salud, integrada por un profesor universitario de Ética Médica, un médico designado por la Conferencia Episcopal del Ecuador, un representante de la Comisión Cívica de la Corrupción un diputado integrante de la Comisión Especializada Permanente de la Salud. Esta Comisión, según la propuesta del diputado socialcristiano, asumiría la misma jerarquía que el Ministerio de Salud, por lo tanto el mismo nivel de incidencia en la toma de decisiones, aun cuando el Estado ecuatoriano se define como laico. Propuso que no se incluyan *“de ninguna manera programas de educación sexual en preescolares, en escuelas, colegios y universidades”*<sup>4</sup>. Propuesta que viola el derecho humano y universal a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana. Y propuso, claramente, la derogación del Art. 30 de la Constitución, que determina que: *“Los servicios de salud públicos y privados no podrán negarse a interrumpir un embarazo en los casos previstos por el Código Penal. Ni podrán negar atención a mujeres con aborto en curso, el mismo que constituye emergencia obstétrica”*. Si se derogaran estas disposiciones legales, se dejarían morir a cientos de mujeres que cada día recurren a los hospitales para ser atendidas por estas razones.

Finalmente, aunque la aprobación final no reconoció artículos que avanzaban en los derechos sexuales y reproductivos propuestos para la nueva Ley Orgánica de Salud, tampoco se aceptaron estas peticiones de mala voluntad y atentatorias contra la salud y vida de las mujeres de parte de la propuesta socialcristiana que sin disimulo violaban los derechos de las mujeres.

4 Tomado del documento comparativo entre la propuesta de la reforma del Ley Orgánica de Salud de Miriam Garcés y su despacho y la contra-propuesta de Pascual del Cioppo y los sectores conservadores. De circulación interna, elaborado por Gayne Villagómez. Quito, agosto 2006.

Un año más tarde, el 20 de noviembre de 2007, las mujeres supimos que, al menos, no se habían producido retrocesos históricos y sociales cuando se archivó el Proyecto de Ley Reformativa al Código Penal (Art. 447), que buscaba la derogación del aborto terapéutico y eugenésico, porque se lo consideró inconstitucional. Tal proyecto de ley también lo impulsó otro diputado socialcristiano, Raúl Ramírez Rellana. Su argumento fue que solo Dios tiene potestad sobre la vida, una vez más, sin respetar que el Estado ecuatoriano se define como laico. El aborto terapéutico permite salvar a mujeres de embarazos en los que su vida está en riesgo y cuando la vida del bebé tampoco puede continuar, como sucede en lo embarazos ectópicos<sup>5</sup>, por ejemplo. Si no es posible que la vida del bebé continúe, ¿cómo no salvar la vida de la madre? ¿No es más sensato y justo, al menos, salvar una de las dos vidas involucradas? Felizmente, pesó más el sí.

Hace pocos días, el 24 de julio de 2008, los asambleístas aprobaron el proyecto de Nueva Constitución. En el marco de los debates que se dieron en torno a la Asamblea, la discusión adquirió una relevancia y notoriedad nunca antes vista en el país. Aunque dicha discusión fue en su mayoría generada por los medios de comunicación, con precaria información y un alto sesgo moralista. Aún así, y a pesar de las acusaciones que recibiera el proyecto de Nueva Constitución por parte de los grupos de derecha, entre ellos los autodenominados “pro-vida”, quienes lo han tachado de abortista; este proyecto de Constitución deja una puerta abierta y la esperanza de que, a futuro, pueda debatirse la postergada despenalización del aborto, por medio del Art. 45, que señala que *“[...] El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción”*. La pos-

5 Aquellos en los que la anidación se da en las trompas de Falopio y no en el útero como es normal.

tergación de la despenalización del aborto es, al mismo tiempo, la postergación del reconocimiento y cumplimiento pleno de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres. Sin la despenalización del aborto no podremos decir que en el Ecuador se cumplen, plenamente, los derechos de las mujeres.

Aún con la puerta que abre este proyecto de Nueva Constitución mientras no se reforme el Código Penal, en el Ecuador el aborto sigue y seguirá siendo criminalizado. Con los antecedentes antes señalados, las posibilidades reales de cambio en este aspecto siguen siendo pocas, mientras el aborto y la sexualidad sean temas tabú y las decisiones de los organismos del Estado continúen sesgadas por visiones ideológico-religiosas de carácter fundamentalista.

Por ahora, y mientras seguimos esperando estos cambios, a fin de evitar la continua muerte de mujeres a causa de abortos mal practicados; pues, su ilegalidad no detiene su práctica<sup>6</sup>, y por el contrario, intensifica las precarias condiciones en los que se realizan, el abuso a mujeres y recrudece la cifra de sus muertes, la Coordinadora Política Juvenil ha abierto una línea de información vespertina (099004545). A lo largo del mes de funcionamiento de esta línea se han receptado un promedio de 6 llamadas diarias de mujeres con necesidad real de aborto. Estas llamadas evidencian el requerimiento que tienen mujeres de todos los sectores sociales de contar con educación y métodos anticonceptivos para evitar embarazos no deseados y, si así lo han decidido, de interrumpirlos de manera segura. Pues, el aborto es una de las intervenciones médicas más simples y de menor riesgo en la medicina general, como lo demuestran las cifras de mortalidad materna por aborto en países donde éste es legal (OMS 2004).

La tercera parte de mujeres que ha llamado con necesidad de informarse ya son madres; más del 60% tienen pareja y cerca del 25% están casadas; en su mayoría son menores de 25 años; y, si bien conocen sobre métodos anticonceptivos, no son del todo conscientes sobre la importancia de su uso, lo que está directamente asociado a una deficiente o nula educación sexual.

La información presentada espera contribuir a una discusión informada sobre la despenalización del aborto e insta al cumplimiento pleno de los derechos de las mujeres. Este proceso constituyente ha servido de marco para una discusión más amplia sobre el tema y una participación más activa de distintos sectores, a diferencia del tratamiento que este problema de salud pública ha recibido en momentos anteriores. Más allá del proyecto de Nueva Constitución quedan pendiente la formulación de leyes claras que hagan posible el cumplimiento efectivo de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las reformas al Código Penal que estos derechos ameritan.

#### Bibliografía:

- Consejo Nacional de Mujeres del Ecuador (CONAMU), 2005, *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras II*, Quito, Ecuador.
- Ecuador Demographic and Maternal-Child Health Survey (ENDEMAIN), 2004.
- Larrea, Sara *et al.*, 2007, *De eso no se habla: testimonios de adolescentes sobre aborto*, Coordinadora Política Juvenil. Ecuador.
- Organización Mundial de la Salud (OMS), 2005, *Levonorgestrel para Anticoncepción de Emergencia*. Disponible en <http://www.who.int/es>, visitado en octubre de 2005.
- , 2004, *Unsafe Abortion: Global and regional estimates of de incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2000*, Geneva.

<sup>6</sup> Se estima que cada año se practican 95.000 abortos en Ecuador (OMS 2004, cit. en Larrea *et al.* 2007).

**Entre la asimilación y la diferencia:  
la Asamblea Constituyente y los territorios indígenas**  
*Between assimilation and difference:  
The Constituent Assembly and indigenous territories*

Santiago Kingman  
Sociólogo

Fecha de recepción: julio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

**Resumen**

Dentro del marco de la Asamblea Constituyente instalada en el Ecuador desde noviembre del 2007, este artículo discute los mecanismos que han asumido los pueblos indígenas de la Sierra y la Amazonía frente al Estado en la búsqueda por concretar sus demandas de inclusión. El texto analiza cómo estos mecanismos develan concepciones diferentes frente al tema, producto de experiencias históricas y geográficas diferentes, las cuales oscilan entre la asimilación por un lado, y la diferenciación, por otro.

*Palabras clave:* inclusión, circunscripciones, territorio, indígenas, Asamblea Constituyente, Ecuador

**Abstract**

This article discusses the mechanisms used by Amazonian and highland indigenous communities in their effort to consolidate demands for political inclusion, within the context of the Constituent Assembly initiated in Ecuador in November 2007. The author analyses the way in which these mechanisms reveal distinct approaches to the concept of inclusion, itself a product of distinct historical and geographical experiences; and how the notion of inclusion oscillates between assimilation on the one hand, and differentiation on the other.

*Keywords:* inclusion, circumscriptions, territories, indigenous, Constituent Assembly, Ecuador

El uso del concepto generalista de *movimiento indígena*, tal vez no ha permitido entender cómo, entre fines de los 80 y 90, se construyó una alianza de las particularidades y cómo, dentro de un mismo saco, múltiples dinámicas pudieron encontrarse y caminar juntas. Las crisis en cambio tienen la bondad de sacar a flote las diferencias.

El comportamiento político de las organizaciones de pueblos originarios del Ecuador a partir de su alianza con Lucio Gutiérrez y su crisis posterior no podrá analizarse sino cuando exista suficiente distancia. El vértigo de su caída ha dejado una suerte de sorpresa y perplejidad que dificulta el análisis; dificultad que se ha visto acrecentada por la gran dispersión en las actitudes políticas e ideas sobre el mundo actual que manifiestan los líderes indígenas. La perplejidad es aún mayor tras el liderazgo englobante o totalizador del presidente Rafael Correa.

Los pueblos indígenas han desarrollado diversos tipos de iniciativas con respecto al poder en los diferentes momentos de nuestra historia colonial y republicana, las mismas han dado lugar a distintas experiencias de lucha, enfrentamientos y alianzas. Contemporáneamente ha tenido lugar un proceso contradictorio de relación e inserción en el Estado moderno, del que es parte la creación de organismos estatales para los indígenas y dirigidos por ellos. Los mecanismos y formas a través de las cuales estos pueblos han asumido este proceso han variado de acuerdo a las distintas regiones y experiencias históricas. El objetivo de este artículo es mostrar las distintas posiciones asumidas por los pueblos indígenas de la Sierra y la Amazonía en la Asamblea con respecto a su relación con el Estado, bajo la idea de *inclusión*.

En términos generales, podría decirse que la demanda de inclusión desde lo ideológico-político es una propuesta de adaptación a los cambios políticos que responde al vacío de

hegemonía de los últimos 15 años y a la toma de oportunidades que el Estado va creando. Pero la inclusión, asumida como objetivo y como demanda es más que eso, ha permitido la supervivencia de las formas de poder en los pueblos indígenas, los sistemas de acumulación de diversos tipos de capital y la construcción de redes entre el Estado y la sociedad. Así, los alcaldes y concejales de los pueblos originarios, que aprendieron el teje y maneje político, los rituales y las leyes del Estado, la asimilación en lugar de la diferenciación, han logrado una continuidad de relación con la esfera del poder; sea a través de vinculaciones o acuerdos bajo la mesa, la combinación de alianzas políticas y su militancia en Pachakutik, en movimientos político-religiosos y ahora en el Movimiento País.

Igual sucede con los empleados indígenas en instituciones estatales como el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), las direcciones de educación bilingüe, de salud, de justicia. Su supervivencia depende en buena medida del manejo de la técnica y los rituales del mundo público. Así, un dirigente indígena podría perder fuerza al no sostener alianzas con el partido de gobierno. Si pone sus votos y “su” gente, en un presta-mano con el gobierno nacional, sus *ineficiencias* o *corrupción*, por ejemplo, podrían pasarse por alto. Muchos “políticos indígenas de la oportunidad” saben que ante un modelo de Estado que quiere ganar fuerza, autoridad y tiene dinero para hacerlo; o se ponen en la correntada o se quedan en los vados, dando vueltas sobre sí mismos. La idea es clara, y así se recoge en una carta hecha pública por la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CONAIE) en el 2003, donde planteó que el “objetivo es asegurar la participación activa y permanente en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder de las nacionalidades, pueblos, gobiernos locales y de la sociedad en general” (*El Comercio*, marzo 2003).



Este ha sido también el comportamiento frente a la Asamblea Constituyente. La dispersión y fragmentación de las relaciones del movimiento indígena, en relación a los asambleístas y el Buró Político de Movimiento País, fue marcada. La CONAIE no lideró a Pachakutik, y el partido no lideró a sus asambleístas. Los líderes de la Sierra ya no necesitaron a la CONAIE para sus agendas particulares. Un indicador es que la dirigencia de esta organización haya quedado en manos de un joven amazónico del ala más radical, símbolo de la lucha territorial y de la oposición firme a las petroleras, Marlon Santi. Pero como nadie puede escapar a su pasado, la CONAIE presentó una propuesta que buscaba amalgamar intereses diversos en relación a las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI).

La Constitución de 1998 en el inciso referente al sistema descentralizado de gobiernos autónomos reconoció las CTI-A, es decir, demarcaciones territoriales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, donde estas son reconocidas como parte del sistema de gobiernos locales del Estado ecuatoriano. Luego de dicho reconocimiento debió elaborarse una ley que haga viable este sistema de gestión local de los territorios indígenas. Sin embargo, las demandas de los líderes indígenas serranos no se orientaron en este sentido y durante diez años se ocuparon, más bien, en copar los gobiernos de provincias, cantones y parroquias, el CODENPE, el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE) y otros aparatos del poder. Así, el *tema de la inclusión*, fue más importante para esos dirigentes que el de la diferencia.

La propuesta de gobiernos territoriales indígenas para la reciente Asamblea Constituyente no respondió a un solo criterio. La esperanza principal de muchas organizaciones indígenas estuvo puesta en la representatividad en las estructuras del Estado: por ejemplo, se abogó por una participación del 10%

de indígenas en todos los ministerios y la creación de subsecretarías indígenas en todos ellos. De modo particular la Cofereración Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) lo plantea así, en relación al Estado central: “una transformación de la estructura del poder”, una participación en los órganos del poder constituido. Esta visión no discute a fondo el tema de gobiernos locales indígenas, sino la inserción en las estructuras existentes, de modo que el tema de territorialidad desaparece, quedando solamente el espacio del Estado. En el reconocimiento de los derechos colectivos, la nueva constitución deja abierta esta puerta: *participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.*

Por supuesto que de este modo, el tema de la *inclusión* como representación en el aparato estatal creó confusiones y motivó fuertes discusiones en el mundo indígena: ¿Quién nos designa? ¿Cómo entramos al Estado? ¿Lo hacemos desde los partidos o desde las organizaciones? Perdido el concepto práctico de autonomía en el territorio —donde la diferencia es el elemento central y la representatividad fluye— la discusión sobre la representación en los organismos del Estado no da salidas.

¿Qué es lo que se pierde de este modo? La capacidad de adaptación desde la autonomía y la capacidad de representación desde el territorio. La modernización ya no se construye desde la particularidad y la diferencia. No se da cabida a un manejo del territorio, el ambiente y la cultura propio. No se es ciudadano desde un espacio territorial diferenciado, sino desde la organización político-social. En el texto constitucional se expresa evidentemente el acumulado de los esfuerzos de los pueblos originarios, se expresa también la sensibilidad de un grupo de mestizos que han

sido parte del lenguaje político indígena, pero se muestra sobre todo, la diversidad de gestiones que realizaron en forma dispersa los diferentes grupos.

Para los amazónicos (o por lo menos para sus políticos informados) el gobierno territorial expresaba una necesidad y una realidad: grandes territorios ocupados solo por sus familias. De modo que se lo incluyó y se lo asimiló a gobiernos de circunscripciones territoriales indígenas. Pero para los indígenas en la Sierra, era importante conectarlo con la propiedad de la tierra, con el derecho al uso de los recursos naturales, y con los espacios “ambiguos” donde viven.

Un derecho colectivo a ejercer, el de sus propias formas de organización política en sus territorios, ¿cómo se lo consigue? En un momento se pensó en un parlamento indígena encargado de definir las competencias y creación de estos gobiernos. Que aquí se cita únicamente por entender que los líderes han construido una autoimagen de poder que no responde a las dinámicas reales de absorción y disolución de sus pueblos.

La propuesta formal e inicial de la CO-NAIE fue crear territorios de las nacionalidades y pueblos indígenas y de las comarcas negras para el ejercicio, hasta cierto nivel, de su propio gobierno, pero no solo que esto último vació el concepto mismo de gobierno, sino que es imposible en la mayor parte ellos (los de mayor integración territorial son achuar, awá y wuaorani). Además se pensó en gobiernos comunitarios indígenas, vaciados de territorio, cuyo papel se limita a convertirse en *interlocutores* de gobiernos seccionales (prefecturas, municipios y juntas parroquiales). La organización social, civil, no encuentra de este modo una estructura propia y autónoma dentro del Estado.

Ya en la Asamblea, el “equipo” de Movimiento País dejó en posición subordinada al “equipo” de Pachakutik y a las organizaciones indígenas que buscaron negociar el concepto

de inclusión a través de las CTI-A. La sensación es que hubo una tensión entre el deseo de escuchar y el temor a construir gobiernos locales indígenas; entre una tradición con relación a las luchas por los derechos de los indígenas y un grupo mayoritario de asambleístas que venían de otros contextos e historias, y que remplazaron al liderazgo indígena.

En el Art. 60 del proyecto de Nueva Constitución, se determina que se podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de las culturas indígenas, aunque al igual que en 1998 se señala que una futura ley regulará su conformación. Si en ese año poco se hizo por tal ley, en el contexto actual no existe un mandato para la elaboración de la misma en tiempo y en forma. Un hecho importante es que las CTI-A y los gobiernos de regímenes especiales se incorporan bajo el título de organización territorial del Estado; sin embargo, el articulado expresa una imprecisión e inseguridad en la voluntad política con respecto al tema.

El Art. 238 no incluye a las CTI-A en el régimen de *gobiernos* autónomos descentralizados, en cambio se las incluye dentro de los regímenes *territoriales* especiales, junto a los distritos metropolitanos, que en el mencionado artículo sí tienen un órgano de gobierno: los consejos metropolitanos. En el Art. 242 se expresa que “por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales”, incluyendo en ellos a los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (en este artículo se olvidan de las circunscripciones afroecuatorianas que solo son retomadas en el Art. 257). Finalmente, en el Art. 257 se define que estas CTI-A ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo que reemplazan, las mismas que “se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”.

El problema o la dificultad central para los pueblos originarios es que no se delimitan o marcan sus territorios desde su integridad social y cultural, sino desde los límites que ya tienen las parroquias o cantones; señalando además, que se debe realizar un referéndum, y solo si los 2/3 de los habitantes están de acuerdo, se puede crear este régimen de administración especial denominado circunscripciones territoriales. Ni siquiera en gran parte de la Amazonía este proceso es posible, pues la mayoría de los cantones han sido formados por núcleos mestizos urbanos y semiurbanos, todos ellos de mayor densidad poblacional, lo que coloca a los asentamientos indígenas en una situación de desventaja.

Queda como alternativa la transformación de los territorios indígenas en juntas parroquiales, pero bajo circunstancias que rompen

la integridad territorial y debilitan radicalmente las competencias y la aspiración a gobiernos de régimen especial autónomos, donde los derechos colectivos se puedan ejercer como reza la Constitución.

Si se propone una ley reguladora, este es el debate central: el grado de autonomía y competencias que aseguren la diferencia y el ejercicio de los derechos colectivos, permitiendo a los indígenas gobernar de acuerdo a sus usos y costumbres, y por tanto, de acuerdo con su propia normativa. Pero en la dinámica de la inclusión es difícil encontrar un equipo de líderes indígenas que camine hacia esta iniciativa, en tanto no es vista en estos momentos como oportuna. Sin embargo, una vez más, el peso de la historia en las personas, el instinto de años de estar bregando, puede permitirnos el gusto de habernos equivocado en esta última apreciación.



# Lo público: Estado y sociedad civil en América Latina

## Presentación del dossier

Analía Minteguiaga

Doctora en Ciencia Política (FLACSO-México). Investigadora del Instituto Gino Germani (UBA-Argentina) y profesora asociada a FLACSO-Ecuador

El presente *dossier* recopila una serie de trabajos en torno a la problemática de lo público desde un enfoque particular: el de las transformaciones en la relación entre Estado y sociedad civil en América Latina. Para justificarlo se pueden esgrimir diferentes argumentos. Nadie puede negar que si bien el término “público” es una noción clásica en los debates normativos y analíticos de las ciencias sociales contemporáneas<sup>1</sup>, al mismo tiempo se ha caracterizado por la ausencia de univocidad. Su condición equívoca se debe a múltiples razones: a) en el propio campo académico se han producido, codificado y sedimentado significados diversos desde los *usos* que postulan los distintos enfoques disciplinarios; b) ha sido históricamente una noción que ha formado parte del lenguaje corriente de la gente, por lo que a las significaciones propias del discurso científico se han ligado las de la vida cotidiana; c) su multiplicidad de sentidos se ha relacionado con el hecho de que, si bien tales significados no pueden ser considerados “normativos” en sí mismos, a menudo han sido utilizados de esta forma, como una suerte de parámetro evaluativo que nadie debería perder de vista.

Forzando quizás indebidamente las diferencias, podríamos decir que han existido dos grandes matrices conceptuales. Uno más claramente societal que se ha centrado, por ejemplo, en la historia de las sociabilidades, así como en la de los espacios y esferas de intercambio comunicacional y de debate<sup>2</sup>; y otra, sin duda menos trabajada, que hace hincapié en la relación entre lo público y lo estatal<sup>3</sup>.

Lo destacable es que en los últimos años, un nuevo contexto mundial y regional parece haber puesto en primer lugar la relevancia y complejidad de ésta última línea de análisis en torno a lo público. Empezamos a escuchar la idea de un “retorno de lo público” asociada a “una vuelta del Estado”. Se habla de un redescubrimiento, de una recuperación y hasta de un fortalecimiento de lo público; en contraposición a aquella etapa donde presenciamos el “debilitamiento, el eclipse y hasta el ocaso de lo público”, cuando éste fue indiscriminadamente asociado a nociones tales como corrupción, burocratismo, obstrucción al desarrollo, ineficiencia, entre otros. Se afirma que en aquel periodo “lo privado” asumió los mejores atributos de “lo

1 Para este punto ver Bobbio 1987; Calhoun 1992; Villa 1992; Fraser 1999; Hilb 1994; Somers 1996/7a y 1996/7b; Rabotnikof 1995, 1997 y 2005; Pateman 1996; Young 1996; Weintraub y Kumar 1997; Ku 1998 y 2000, entre otros.

2 Ver para el primer caso Ariès 1962; Ariès, Duby *et al* 1987; Goodman 1992; Bernaldo de Quirós 2001; y, para el segundo, Habermas [1962] 1982; Ferry 1995; Wolton 1992, entre otros.

3 En general esta línea ha implicado una mirada restringida de la relación entre lo público y lo estatal, producida mayoritariamente desde lo que se conoce como “análisis de política pública” y que ha tendido a ver a la dicotomía público-privado, principalmente, en términos de la distinción entre administración estatal y mercado económico. Aquí entran tanto el enfoque “economicista” (Weimer y Vinning 1999) como el denominado “politológico” para el análisis de las políticas públicas (Aguilar Villanueva 2003). Así, esta dicotomía ha marcado la distinción “gubernamental” y “no gubernamental”.

público” y éste debió incorporar la dinámica de lo privado si es que quería resultar eficiente, innovador, transparente y hasta democrático.

En este sentido, podemos identificar al menos tres momentos históricos recientes en donde esta discusión se reavivó fuertemente. El primero corresponde al período que va desde la mitad de la década de los 70 hasta los años 80 y está marcado por las democratizaciones que se estaban produciendo tanto en América Latina como en los Países del Este europeo. Aquí aparece *frente al* Estado una “sociedad civil” que no se constituía aún como el espacio de ‘lo público’, pero que tampoco era el espacio del intercambio de mercado. Se trataba de una suerte de sector social intermedio, que aglutinaba a los movimientos sociales, asociaciones comunitarias e instituciones privadas y que reclamaba para sí el lugar de la democratización, de la lucha por los derechos cercenados y la libertad. Así, lo público empieza a tomar distancia de lo estatal (en especial, cuando éste resulta sindicado como “autoritario”, “policíaco”, etc.), aunque todavía no de manera completa, y a vincularse de manera gradual con lo social.

El segundo momento estuvo asociado a la desarticulación de los ‘Estados de bienestar’ europeos y los *proto* ‘Estados de bienestar’ latinoamericanos. En este momento, empiezan a aparecer una serie de investigaciones que intentan dar cuenta de las nuevas relaciones Estado-sociedad civil que se van conformando en el marco de los procesos de reforma de finales de los 80 y principios de los 90. Aquí emergen otras aproximaciones que amplían la definición, sobre todo liberal, de lo público; donde éste es visualizado en oposición al Estado. La sociedad civil comienza a identificarse con el espacio público al asumir para sí los atributos arrancados al Estado; en algunos casos, bajo la idea de modelos de gestión “más allá de lo estatal”, vinculada a la emergencia de las organizaciones no gubernamentales y en otras, a la defensa del mercado.

Finalmente, un nuevo contexto se abre hacia finales de los 90 y más claramente en los albores del siglo XXI, cuando se produce una fuerte crítica al paradigma neoliberal y llegan al poder, en algunos países de la región, gobiernos que enarbolan el discurso político y académico de las izquierdas y centroizquierda. En realidad se empieza a hablar de la “nueva izquierda latinoamericana” para distinguirla a su vez de otras experiencias del pasado.

En la novedad de este contexto las conceptualizaciones resultan todavía algo indefinidas, pero sin duda empiezan a aparecer ciertas vinculaciones significativas. Por ejemplo, lo público se asocia de manera potente a la propiedad y gestión de los bienes comunes. Aquí aparecen nociones tales como la de soberanía, nacionalización, Estado regulador, sociedades mixtas, etc. También lo público reaparece asociado a la noción de comunidad política, y se habla de una recuperación del discurso sobre lo nacional, por ejemplo, de “volver a tener patria”; se habla también de procesos de integración y de discriminación positiva, de ciudadanía, etc. Finalmente, lo público se vincula a la gestión de las decisiones colectivas y aparecen investigaciones que aluden a la deliberación, a las decisiones publicitadas, a la calidad de la opinión pública, a la participación *versus* el tecnocratismo, el decisionismo, el secretismo y la delegación.

Por esta razón, pareció pertinente ofrecer una recopilación de trabajos que permita una reflexión profunda sobre un tema de particular relevancia en nuestro tiempo. Asimismo, el *dossier* buscó deliberadamente organizar artículos que ofrezcan tanto coordenadas teórico-conceptuales sobre los usos de lo público, en el marco de las nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil, como contribuciones que trabajen desde la indagación de las apropiaciones particulares y los procesos de redefinición en contextos histórico-sociales concretos. Finalmente, buscó compilar trabajos que no sólo colocaran su análisis en los acontecimientos más recientes de la región, sino que con una mirada histórica permitan comprender las razones de su despliegue y potencia actual.

El *dossier* que presentamos contiene cinco artículos. El primero a cargo de Nora Rabotnikof, quien ofrece algunas reflexiones sobre la noción de espacio público bajo la hipótesis de una redefinición de “lo público” operada en las últimas décadas. Avanza sobre ciertos discursos políticos y académicos que invocaron la necesidad de fortalecimiento de un espacio de lo público y en las novedades que trae consigo “la vuelta del Estado”.

Seguidamente, Osvaldo Iazzetta conecta esta discusión sobre lo público con aquella vinculada a la democracia y su calidad. Si bien plantea que la vitalidad y diversidad del espacio público delimita las posibilidades de despliegue y profundización de la democracia, sostiene que lo público debe ser visto bajo un doble prisma: el de la asociatividad, participación y deliberación propia del ámbito de la sociedad civil y el de la universalidad característica del Estado.

Posteriormente, el trabajo de Franklin Ramírez Gallegos realiza una aproximación a la noción teórica de espacio público planteada por Habermas y nos plantea algunas de las limitaciones que tiene dicha noción a la hora de hacerla funcionar en el campo de la investigación sociológica. En esta línea, describe el caso de la experiencia de la Ciudad de Medellín en los años 90 para develar la paradoja que parece emerger entre las condiciones formales y normativas de funcionamiento del espacio público y las que operan realmente.

El trabajo de Marc Saint-Upéry nos propone una lúcida descripción y una inquietante y provocadora hipótesis de los sentidos que asume lo público en el contexto de los nuevos gobiernos progresistas de la región. Las ‘ambivalencias de lo público’ tendrían menos que ver con algunos de los elementos que nos ofrece la clásica distinción público-privado y más con el significado sociológico de la conquista del poder por parte de las izquierdas sudamericanas y sus implicaciones en términos del resurgimiento de una “sociabilidad plebeya”.

Finalmente, el trabajo analiza los deslizamientos de sentido en torno a lo público en el caso concreto de la educación pública argentina, en el contexto de la transición democrática de los 80 y en el de la reforma del Estado de los 90. Para ello, realizo una reconstrucción de los sentidos históricamente constituidos y describo algunas de las razones que estarían detrás de los cambios acontecidos.

### Bibliografía relacionada al tema

- Aguilar Villanueva, Luis, compilador, 2003, *La Hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ariès, Philippe, 1962, *Centuries of Childhood: a Social History of Family Life*, Vintage, New York.
- Ariès, Philippe, Georges Duby, et al, coordinadores, 1987, *A History of Private Life*, 5 vol., Harvard University Press, Cambridge.
- Bernaldo de Quirós, Pilar, 2001, *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto, 1987, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Calhoun, Craig, 1992, “Introduction: Habermas and the Public Sphere”, en Craig Calhoun, editor, *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge.
- Ferry, Jean-Marc, 1995, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.
- Fraser, Nancy, 1999, “Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, en *Revista Ecuador Debate* No. 46, abril, pp. 139-173.

- Goodman, Dena, 1992, "Public Sphere and Private Life: Toward a Synthesis of Current Historiographical Approaches to the Old Regimen", en *History and Theory* Vol. 31, No. 1, pp. 1-20.
- Habermas, Jurguen, [1962] 1982, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili Editorial, Barcelona.
- Hilb, Claudia, 1994, *El resplandor de lo público. En torno a Hannah Arendt*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Ku, Agnes, 2000, "Revisiting the Notion of "Public" in Habermas's Theory – Toward a Theory of Politics of Public Credibility", en *Sociological Theory*, Vol. 18, No. 2 (July), pp. 216-240.
- , 1998, "Boundary politics in the Public Sphere: Openness, Secrecy, and Leak", en *Sociological Theory*, Vol. 16, No. 2, julio, pp. 172-192.
- Pateman, Carole, 1996, "Críticas feministas a la dicotomía público/privado", en Carme Castells, compiladora, *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona.
- Rabotnikof, Nora, 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Filosóficas, Ciudad de México.
- , 1997, *El espacio público y la democracia moderna*, Instituto Federal Electoral, Ciudad de México.
- , 1995, "El espacio público: variaciones en torno a un concepto", en Nora Rabotnikof, Ambrosio Velasco y Corina Yturbe, compiladores, *La Tenacidad de la Política*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Somers, Margaret, 1996/7a, "¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos", en *Revista Zona Abierta*, No. 77/78, pp. 31-94.
- Somers, Margaret, 1996/7b, "Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y de la esfera pública". *Revista Zona Abierta*, No. 77/78, pp. 255-337.
- Villa, Dana, 1992, "Posmodernism and Public Sphere", en *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 3, septiembre, pp. 712-721.
- Weimer, David y Aidan Vinning, 1999, *Policy Analysis. Concepts and Practices*, Prentice-Hall, USA.
- Weintraub, Jeff y Krishan Kumar, editores, 1997, *Public and Private in Thought and practice*, The University of Chicago Press, USA.
- Wolton, Dominique, 1992, *Elogio del gran público*, Gedisa, Barcelona.
- Young, Iris Marion, 1996, "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal", en Carme Castells, compiladora, *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona.

# **Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas**

## *The public sphere today: Places, logics and expectations*

Nora Rabotnikof

Doctora en Filosofía. Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.

Fecha de recepción: junio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

### **Resumen**

El siguiente trabajo es un intento por articular algunas reflexiones en torno a la redefinición de *lo público* en el marco de las transformaciones en la relación sociedad civil-Estado. Se parte de ciertos discursos políticos y académicos que invocaron la necesidad de fortalecimiento de un espacio de lo público, en un intento de clarificación conceptual que apunta a los deslizamientos y matices presentes en esos discursos. Por supuesto, no se pretende zanjar la discusión a través de la estipulación de definiciones convencionales sino, a lo sumo, de tratar de entender cómo esas ambivalencias y equívocidades aparecen en las distintas estrategias de los actores políticos y sociales. Sin pretensiones de realizar una historia conceptual rigurosa, el trabajo analiza el deslizamiento de *lo público-estatal* a *lo público-social*, y concluye con una aproximación a las innovaciones que trae consigo “la vuelta del Estado”.

*Palabras clave:* público, privado, Estado, sociedad civil, gestión pública

### **Abstract**

The following work offers a reflection on how the public sphere has been redefined. These reflections are considered within the parameters of the transformations that have taken place in the relationship between the State and civil society. The article begins by looking at some of the academic and political discourses that expressed the need to strengthen the public space. This point of departure emphasizes the need to clarify the definition of public space, as well as the need to demystify the complex matrix of forces that underlie the discourses in question. Needless to say, this work does not pretend to bind the debate to traditional definitions, but rather to understand how such ambivalence and misunderstandings have come to feature in the strategies adopted by political and social actors. Without attempting to undergo a rigorous conceptual history, this work analyzes the transformation of the state-public sphere into the state-social sphere, concluding with some brief comments on the innovations that have accompanied the “return of the State”.

*Key words:* public sphere, private, State, civil society, public policy

El siguiente trabajo articula reflexiones generales sobre el espacio público con la hipótesis de una redefinición de *lo público* en el marco de las transformaciones en la relación sociedad civil y Estado. Se parte de ciertos discursos políticos y académicos que han invocado la necesidad de fortalecimiento de un espacio público. Sin pretensiones de realizar una historia conceptual rigurosa, el trabajo analiza el deslizamiento de lo *público-estatal* a lo *público-social*, y concluye con una aproximación a las innovaciones que trae consigo “la vuelta del Estado”.

### La dicotomía difícil

Alguna vez fue llamada “la gran dicotomía” es decir una dicotomía capaz de dividir al mundo como universo de sentido, en dos conjuntos exhaustivos. Y como gran dicotomía fue criticada por prestarse con demasiada facilidad a la naturalización, por su contenido de género, por inconducente y traicionera (Weintraub y Kumar 1997). Me refiero a la dicotomía público-privado. Se abogó por su liquidación, por su redefinición, y por su revitalización. Y en realidad, más que verla desaparecer, hemos visto redefinirse el trazado de sus límites.

Por todo ello, no está de más recordar que el término *público*, como la mayor parte de los conceptos políticos relevantes, está muy lejos de una definición inequívoca; y que su utilización, en el contexto de vocabularios políticos diferentes, construye o identifica problemas distintos, evaluaciones y cursos de acción dispares. También conviene advertir que el conflicto por la definición de sus límites ha formado y forma parte de maneras específicas de concebir la vida política.

De manera muy general, se puede sostener que el par público-privado (en tanto categorías políticas) mantiene adheridos al menos tres sentidos básicos. Tal vez sea más preciso ha-

blar de tres criterios heterogéneos para trazar esta diferencia. Tales criterios para trazar la distinción han sido:

a) *Lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos*, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y por ende, a la autoridad de allí emanada, en contraposición con lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual. De allí también que, en algunas definiciones, el término *público* aparezca como “lo perteneciente o concerniente a todo un pueblo, lo que emana del pueblo”, del *populus*, y de allí la referencia a la autoridad colectiva, al Estado (Bobbio 1998; Duby 1987). Lo privado designa en cambio lo que es singular y personal, aquello que en su origen pretende sustraerse al poder público (entendido como poder del colectivo). La recuperación de este primer sentido en términos jurídicos será básica para la distinción entre derecho público y derecho privado, así como para lo que se ha dado en llamar “dicotomías derivadas”: sociedad política y sociedad doméstica, ley pública y contrato privado, voluntad general y voluntad particular.

b) *Lo público como lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible* en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto, que no puede verse, aquello de lo que no se puede hablar, que se sustrae a comunicación y examen. Volver *público* en este sentido, alude a la luz que torna visible (y ésta fue la fuerza de la noción ilustrada de *publicidad*) aquello que hasta entonces se sustraía a la mirada y que incluso reivindicaba explícitamente el requisito del secreto. Este segundo sentido no ha coincidido históricamente con el primero. Ni lo público (en el primer sentido de lo común a todos) fue siempre tratado públicamente, ni lo privado (también en el primer sentido de lo individual) se preservó tampoco de la mirada de los otros, de la luz pública. Aquí, la connotación espacial, en la medida en que hablamos de vi-



sibilidad y ocultamiento, es casi directa. Es este sentido el que aparece jerarquizado en las reivindicaciones por una esfera pública o en la idea, aparentemente redundante, de “volver público lo público”, presente en todos los reportes sobre acceso a la información, leyes de transparencia administrativa y rendición de cuentas.

c) *Público como lo que es de uso o accesible para todos, abierto*, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros. Público, en este caso, es aquello que, al no ser objeto de apropiación particular, se halla abierto, distribuido. En ese sentido, un uso del *publicare* latino es el de ‘confiscar’, ‘sustraer al uso particular’. Las plazas, la calle son lugares de uso público, abiertos a todos. Del otro lado, el signo más ostensible de lo privado, como apropiación, es la clausura, la cerca. Algo puede ser público (en el sentido de no oculto o no secreto), desarrollarse a la luz y no ser público (en el sentido de accesible o disponible para todos). Los códigos de caballería, la fiesta barroca, la liturgia eclesiástica, las prácticas cortesanas combinan visibilidad con algún tipo de clausura, apertura a la mirada y exclusión en cuanto a la disponibilidad. Antes de la instauración del sufragio universal, el carácter público de los procesos electorales (a pesar de tratarse de la designación de una autoridad común) no coincidía con su accesibilidad pública. De alguna forma, este tercer sentido, que remite a la oposición abierto-cerrado, es el que más relaciona público-privado con la dimensión de inclusión-exclusión.

Si intentamos una revisión de los deslizamientos en el significado de lo público, durante los últimos años, veremos que los tres sentidos asociados a lo público se han articulado de manera variable y que esta diferente articulación no siempre ha estado presente como problema explícito en la reflexión teórica. También veremos cómo, desde los años setenta, con la llamada “crisis del Estado” y el

cuestionamiento de la ecuación *público-estatal*, hemos asistido a sucesivos intentos de construcción de ese *lugar de lo común, lo visible y abierto*.

### Lógicas y lugares:

#### Estado, mercado y sociedad civil

En términos estrictos podría pensarse que *público* y *privado* califican dos lógicas de la acción y del interés; una que se guía por la consecución del *bien común*, actúa en función de reglas y principios generales, hace explícitos sus valores y apunta a la universalización; y otra que se guía por el cálculo individual, que busca la maximización del beneficio particular y que defiende el derecho a sustraerse del control público. En otro sentido, la dicotomía podría aplicarse a dos conjuntos de valores que orientarían esas lógicas de la acción y del interés. Aunque estas líneas de razonamiento están presentes en las aproximaciones que comparecen en la reflexión acerca de lo público, pareciera que la búsqueda de *un lugar de lo público* (de ahí la adjetivación de un espacio o una esfera) ha acompañado la reflexión desde sus inicios. Un lugar en el que lo común y lo general se articulen con lo visible y con niveles de accesibilidad ampliados.

Durante mucho tiempo, el lugar de lo común y lo general se identificó con la comunidad políticamente organizada o Estado. Me refiero a la idea de un sujeto o de un actor institucional privilegiado en los procesos de desarrollo económico, de promoción e integración social y de garantía jurídica. La figura del Estado, como actor privilegiado de una estrategia de desarrollo económico nacional, se articulaba con la presencia de un referente simbólico más o menos común (Estado-nación, soberanía), que orientaba los procesos de socialización (educación pública), de pertenencia ciudadana y de integración simbólica; y por último, con la idea clásica de mono-

polio de la violencia legítima y de la legalidad frente al ejercicio privado de la violencia. Es decir, la dimensión pública estaba ligada a la presencia de un substrato público-legal, garantía de los derechos individuales y de la dimensión privada, que resultaba al mismo tiempo central en la coordinación social, y que a través de su articulación con la idea de nación, era referente de la integración simbólica.

Es más o menos reconocido que esta imagen del Estado, para bien o para mal, entró en crisis, en parte por problemas que fueron generados en un período anterior. También por una crítica dirigida hacia una ineficiencia innegable que, proviniendo de distintos frentes, terminó confundiendo reducción con debilidad, racionalización con privatización. En su origen, además, por otro tipo de impugnaciones que surgieron de aquellas situaciones en las que, efectivamente, *Estado* era igual a Estado autoritario, y donde el impulso antiautoritario convergió con la cruzada antiestatal. Ello fue claro en la literatura política surgida de la caída de los socialismos reales y en las primeras etapas de transiciones a la democracia en Latinoamérica.

Se produjo entonces, también en el debate político y académico, un desplazamiento de lo público hacia la sociedad civil. Este restablecimiento de la sociedad civil como lugar de lo común y lo general frente al Estado autoritario tuvo su punto de partida en los llamados países del Este y en el derrumbe de los socialismos reales. Es allí donde el componente utópico de las grandes ideologías del siglo XIX (la reducción al mínimo, la reabsorción por parte de la sociedad y, en último término, la extinción del Estado, presente en el liberalismo, el socialismo y el anarquismo del siglo XIX) pareció encontrar, en un primer momento, su confirmación histórica y su instancia de realización. El Estado en ningún sentido podía identificarse con lo general ni con lo común, y no garantizaba ni los espa-

cios de libertad y seguridad ni el marco legal para el desarrollo de planes de vida individuales. Emergió así, la consigna de la sociedad civil, oscuramente identificada con el anti-Estado cuando no con el mercado, con redes difusas de solidaridad o con la defensa de lo estrictamente privado.

Este nuevo discurso de la sociedad civil, cuya imprecisión conceptual fue, en su momento, proporcional a su capacidad de movilizar energías antiautoritarias dispersas, incluyó algunas discusiones significativas ligadas a la concepción que identificaba lo común y lo general con la figura del Estado. La idea misma de lo general se había desplazado: ya no era el sustrato fundante, garantía, punto de arranque explicativo y sustento normativo de las pretensiones individuales; sino que, en el mejor de los casos, lo común y lo general se transformaron en problema a resolver a partir del pluralismo y la diferencia. En el plano de la integración social y cultural, en algunos discursos la exaltación de la diferencia borró del horizonte el tema del Estado, que volvió a ser identificado, en clave libertaria, como el expropiador y concentrador del poder socialmente producido. En los discursos de la sociedad civil primó la reivindicación de la privacidad (individuos y asociaciones en su carácter privado) y de la pluralidad encarnada en el asociacionismo. El conflicto real o potencial con los derechos individuales y la existencia de una pluralidad de formas de vida hicieron que lo común-comunitario y lo público-general aparezcan, en todo caso, como algo a construir, no como algo dado.

Por otra parte, la consolidación del discurso sobre la sociedad civil coincidió con una revalorización del ámbito de lo privado-mercantil y lo público evidenció su carácter problemático en un segundo sentido. Así, la sociedad civil se transformó en un *lugar*, distinto del Estado y del mercado (pese a algunas confusiones iniciales que volvieron a encontrar en el mercado la anatomía de la sociedad



civil), donde confluyen los individuos y las asociaciones en su carácter privado.

La reivindicación de la privacidad, de la pluralidad y del asociacionismo es un rasgo común a todas las teorías de la sociedad civil. Más variable y problemático parece ser el papel de la legalidad, del tipo de mediación (con el Estado y el mercado) y de la publicidad (en el sentido de visibilidad del ejercicio del poder). Los tres primeros rasgos se articularon en contextos de lucha antiautoritaria en la consigna de “la sociedad frente al Estado”. Los otros tres rasgos, es decir, legalidad, mediación y publicidad, de los que nos ocuparemos en adelante, aparecieron precisamente como problemas cuando a las euforias iniciales les sucedieron problemas serios de gobernabilidad, de institucionalización y de creación de orden colectivo.

### De lo público no exclusivamente estatal a lo público social

Sin ánimo de una historia conceptual rigurosa, aquí merecería especial mención la problematización explícita de *lo público-no estatal*. Y ello a partir de dos vertientes que tuvieron impacto diferente en la reflexión política y académica. Nos centramos en ellas, porque tuvieron fuerza en los años ochenta y noventa, tematizaban explícitamente lo público-no estatal y reivindicaban la centralidad de un espacio público autónomo –aunque no obedecían a las mismas lecturas de la reforma del Estado ni tuvieron las mismas aspiraciones ético-políticas. Sin embargo, las tratamos conjuntamente en tanto marcan un momento importante en los deslizamientos conceptuales de la dicotomía público-privado.

1. Una vertiente de la reivindicación de un espacio de lo público no exclusivamente estatal, que proviene del pensamiento político latinoamericano, intentó recuperar el contenido antiautoritario de las primeras invocaciones a

la sociedad civil, tratando de distinguir esta vocación antiautoritaria de toda identificación con el mercado. Aquí, el espacio de lo público aparecerá caracterizado como mediación entre Estado y sociedad (no sólo civil), como lugar de autorreflexión de esa sociedad, y como espacio de gestación de comunidad política.

En esta propuesta, esbozada desde los años ochenta, el espacio de lo público aparece a menudo pensado *estructuralmente* como mediación entre sociedad y Estado. Desde un punto de vista teórico, esta función de mediación intentaba superar la distinción absoluta entre *lo estatal* y *lo privado* (esqueleto de los diagnósticos neoliberales más simplistas). Se reivindicaba así una dimensión aparentemente ausente en los programas progresistas en América Latina: la dimensión de *lo público* (Portantiero 1989; Lechner 1991 y 1997). Frente a la alternativa *mercado o Estado*, entre la mercantilización de todas las relaciones sociales y el protagonismo exclusivo de una figura estatal que parecía haber agotado sus posibilidades, el espacio público se pensó inicialmente como una esfera autónoma, escenario de la participación social, lugar de despliegue de la argumentación pública y, en algunos casos, instancia de descentralización de las decisiones.

El espacio público fue así pensado como bisagra entre sociedad (con sus componentes civiles, no cívicos y también incíviles) y Estado, y fundamentalmente como lugar de creación de comunidad. Creación de comunidad política, de una polis no fundada ni en la tradición ni en una base étnico-religiosa ni en un núcleo sustantivo valorativo, sino en un conjunto de instituciones y valores que constituirían una suerte de hogar público, el logro de un lugar común.

Según este diagnóstico, que puso el énfasis en la creación de comunidad ciudadana y en el problema de la integración social, el dilema de la democracia en Latinoamérica pasaba por encontrar una legitimación de orden.

Esto, a través una integración normativa, en un momento en que la eficiencia económica exigía medidas que impulsan la desintegración social. Algo así como una insuficiente y dolorosa integración sistémica que atentaba contra la integración social.

El argumento parecía basarse en que la *nación* como valor integrador estaba en crisis o que era insuficientemente moderno, al afirmar un principio de unidad más allá de la elección y de la autonomía individual. En todo caso, ni el mercado, como mecanismo natural, ni la nación, como comunidad preconstituida, lograban conjurar el fantasma de la desintegración ni equilibrar los mecanismos de exclusión socialmente producidos. La búsqueda de *lo público* era tematizada, a veces como “demanda de sentido”, como “necesidad de pertenencia”, como respuesta a los problemas de desafección política o desencanto democrático. Este temprano diagnóstico vería en la necesidad de afirmar una identidad colectiva, un conjunto de certezas compartidas, valores comunes y referencias unitarias, una demanda por lo público. Esta “demanda de sentido”, a la que el Estado-nación ya no podía dar respuesta, estaba disponible para canalizarse a través de los fundamentalismos de todo tipo o de los rebotes populistas. La incertidumbre de futuro, la inseguridad personal y colectiva, los riesgos percibidos como peligros cotidianos tornaban más fuerte esa demanda de pertenencia colectiva, en un momento en que el Estado se diluía como referente del futuro colectivo y personal.

Se trataba entonces, de dar nuevo cauce a ese espíritu de civilidad a través del fortalecimiento del espacio público, pensado ante todo como espacio común y como espacio de aparición. El espacio público era entendido entonces como lugar de gestación de una comunidad basada en el reconocimiento mutuo y de emergencia para la presencia visible y manifiesta de los ciudadanos, en principio accesible a todos.

Para este diagnóstico, que será continuado en reivindicaciones más contemporáneas de un espacio público cívico o republicano, la modernización profundiza el proceso de fragmentación social (cuestión que apenas si aparece en la vertiente que analizaremos luego). Se requería entonces, más que nunca, de una integración compensatoria frente a los límites de la racionalidad técnico instrumental del mercado y de la lógica burocrática. Esta última no aparece como el mal a combatir con propuestas gerenciales más cercanas a la lógica de mercado, sino, en todo caso, como una forma insuficiente, pero necesaria de coordinación social (Lechner *et al.* 1999). El espacio público sería así lugar de expresión de la sociedad plural, de sus aspiraciones, valores, propuestas. Lugar de automediación de la sociedad con un Estado entendido como “núcleo regulador en el que las distintas alternativas generadas en la sociedad puedan tener expresión” (*ibid.*:156).

Así, la reafirmación del espacio público venía a encauzar la promesa de soberanía popular, la demanda de sentido y la búsqueda del lugar de lo común (Canovan 1999:26). La cara pragmática de la democracia seguía encarnada en el sistema político, en las instituciones formalizadas, en los políticos profesionales y en la política como empresa de interesados. Por ello, esta reivindicación del espacio público como lugar de ejercicio de la ciudadanía, en un lenguaje con pretensiones normativas, pero sociológicamente sensible y políticamente realista, no se erigía como alternativa a la política profesionalizada ni a las diferentes configuraciones burocráticas ni, por supuesto, al Estado.

2. Para una segunda vertiente, en cambio, más presente en la literatura sobre políticas públicas y en algunos discursos de la sociedad civil, lo *público-no estatal* aparece como alternativa explícita al llamado “Estado social-burocrático”, que se caracterizaba en esos años como “social, porque buscaba garantizar los

derechos sociales y promover el desarrollo económico, burocrático porque lo hacía a través de un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente esas funciones sociales a través del empleo de servidores públicos” (Bresser y Cunill 1998:5). Esta vertiente, presente sobre todo en el área de la reforma del Estado y de la administración pública, se entrecruzó con reflexiones teóricas de más amplio alcance sobre la llamada sociedad civil y con algunos de los problemas relevados por la perspectiva anterior, hasta el punto que, en algunas versiones esta reivindicación de lo público-no estatal aparece como la carta de ciudadanía política y administrativa de la sociedad civil.

Vista con la distancia de los años, en esta recolocación de lo público en la sociedad civil parecieron convergir dos aspiraciones ligadas al antiestatismo de las grandes ideologías decimonónicas: la idea (cara a la izquierda) de una sociedad repolitizada que se emancipa de la tutela estatal, como poder ajeno y hostil a la vida social, y la idea de corte liberal que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales y que en ese sentido, remite vagamente al mercado como principio de orden autoorganizado. Es interesante notar cómo se articularon, a veces de manera paradójica, las necesidades de una modalidad más eficiente de administración pública con la defensa de la participación ciudadana. Dicho de otro modo, en este tipo de discursos se confundieron: a) los procesos de democratización que se inscriben en el nivel del régimen político (división de poderes, papel de ejecutivo, representación política, etc.); b) los procesos de desestatización (que abarcaron diferentes niveles de lo social y que estaban presentes en las reflexiones acerca de la desintegración y fragmentación social); y c) la reforma de un Estado, entendido como aparato de administración pública (Cavarozzi 1997), en su dimensión exclusivamente burocrático-autoritaria.

Democratización, desmantelamiento del Estado y reforma administrativa se confundieron en un proceso que mostraría después diferentes grados de irreversibilidad.

Este último punto, el de la reforma administrativa, fue presentado en este caso como una reforma técnica, exigida por la modernización y el desarrollo tecnológico, relativamente neutral ante las opciones políticas en conflicto en torno al desarrollo o disminución de la extensión y grado de universalidad de los servicios públicos, económicos y sociales (Narbondo 2008; Rabotnikof 2001; Hood 1991). Lo público-no estatal aparecía como una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado: organizaciones de servicio público operando en el área de la oferta de salud, educación y cultura, con financiamiento del Estado. Se partía de la base de que lo que es estatal es, en principio público, pero que lo público puede no ser estatal, si no hace parte del aparato del Estado (Bresser y Cunill 1998). Estas organizaciones de la sociedad civil no coincidían con los agentes políticos tradicionales, pero eran públicas porque estaban volcadas al *interés general* (lo común a todos), en tanto constituían el espacio de participación ciudadana en los asuntos públicos (apertura a la participación) y en tanto ejercían control público (visibilidad como control social). El Estado no desaparecía del horizonte de esta dimensión público social (más adelante se producirá el tránsito de lo público social, no estatal a lo público-antiestatal) pero se reivindicaba una relación contractual con las agencias prestadoras de servicios públicos que, progresivamente autonomizadas, se orientan a satisfacer a los usuarios o los consumidores. Esto suponía una transformación del sistema de reglas y directivas internas de las burocracias estatales, tendiendo a disminuir la rigidez reglamentaria y legal propia de los sistemas clásicos (Narbondo 2008).

Desde el punto de vista político, si bien se partía de la crisis del Estado keynesiano de bienestar (como un dato), la reforma apuntaba sólo al lado *burocrático* del Estado social-burocrático. Así se suponía que era compatible por lo tanto, con políticas de desarrollo económico y de integración social (el pluralismo societal parece producir diferencias pero no fragmentación), que coincidía con la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales (Canto 2005). Además, era directamente compatible, cuando no el equivalente, de una integración simbólica de tipo ciudadano. En la reivindicación de este sector público-no estatal, a menudo esta integración aparecía como sinónimo de *ciudadanización* de la política (en oposición a los actores políticos y político-estatales tradicionales).

Sería prematuro diagnosticar “el fracaso de la sociedad civil”, así como hace unos años se decretó el “fracaso del Estado”. Ambas consignas son, en última instancia, eso: consignas. Sin embargo, los entusiasmos políticos iniciales y las potencialidades teóricas del concepto de sociedad civil se vieron cuestionados desde diferentes ángulos. En primer lugar, se puso en evidencia que el concepto de sociedad civil encerraba contenidos normativos terriblemente exigentes (en cuanto a presencia ciudadana, vigencia de la legalidad, tradición asociativa, civilismo, etc.) y que ello no era fácilmente traducible en un concepto operativo para cualquier sociedad. En segundo lugar, en algunos casos dolorosos, el auspicioso retorno de la sociedad civil culminó en la desgarrante guerra de todos contra todos. En tercer lugar, en contextos no signados por la violencia desenfrenada, de todos modos, la reivindicación de la sociedad civil se expresó en una proliferación de demandas fragmentarias sin referentes generales, en la exaltación de la diferencia sin que pudiera articularse una *política de las diferencias*. Pero, de manera más importante, el concepto y la

apelación a la sociedad civil sufrieron un desprestigio importante en función del desempeño político surgido de aquel doble origen. Es decir, el de su asimilación, por un lado, a una sociedad civil de mercado y su dinámica, en virtud de una lógica privatista; y el de su identificación, por el contrario, con una lógica *automáticamente* pública, es decir, orientada hacia el interés general, potencialmente incluyente a partir de la adhesión voluntaria y del funcionamiento abierto y público.

### La redefinición de lo público y la búsqueda de un lugar común

La denominada “apertura del horizonte post-liberal” parece traer consigo, más que una nueva reflexión sobre lo público, una redirección de esa búsqueda del *lugar común*. Se podría decir que estamos asistiendo a la redefinición de varias líneas. En primer lugar, a la maduración de un proceso de *desatanización* del Estado, ya iniciado unos años atrás. Esto supone volver a una concepción amplia, que incluye no sólo el aspecto burocrático, sino su dimensión legal, su papel en el desarrollo económico y social, y su reubicación como referente simbólico. En segundo lugar, a una redefinición del espacio público (entendido como esfera pública) que parece desprenderse de su adherencia al Estado o a la sociedad civil, para ser pensado, en términos más generales, como un espacio de comunicación global. Espacio donde confluyen medios de comunicación nacionales y globales, opinión pública, actores sociales y políticos, y Estado (en sentido ampliado). Por último, a un retorno de la noción de *proyecto* (de país o de nación), una orientación política hacia el futuro (que había desaparecido del horizonte político en las dos últimas décadas) que requiere la invocación a algún tipo de comunidad política y parece redefinir los mapas de esa búsqueda del lugar común.

En realidad, la recuperación de la figura estatal, en las vertientes más clásicas de la tradición liberal y republicana, comenzó desde hace tiempo. Se trató, en este caso, de relacionar más directamente el debilitamiento del *espacio público* (como espacio de ejercicio de los derechos políticos y civiles) con el virtual desmantelamiento del Estado. En esta perspectiva, los aspectos de desregulación económica y de limitación de las funciones del aparato estatal fueron puestos en relación con el debilitamiento del Estado como orden legal sobre un determinado territorio (O'Donnell 1997). La "crisis del Estado como orden jurídico" vigente en un determinado territorio se relacionaba así con la crisis de lo público. El virtual desmantelamiento del Estado como orden jurídico, se decía, en lugar de fortalecer a la sociedad civil, ponía en peligro la noción misma de ciudadanía. En aquel diagnóstico, lo público se relacionaba con la plena vigencia del Estado de derecho y su erosión, con la ausencia de las garantías básicas a los derechos y con la fragilidad del orden legal para tornar previsible las acciones y orientar el cálculo social. "La ciudadanía se pone en juego, por ejemplo, cuando en una relación contractual, si una de las partes considera tener legítimo motivo de queja puede o no recurrir a la intervención de una agencia pública legalmente competente de la que pueda esperar un tratamiento justo para decidir la cuestión" (O'Donnell 1997:56). Esta capacidad de recurrir al orden legal y a las agencias especializadas marcaba esta dimensión inherentemente pública de las relaciones privadas.

Los procesos de perversa privatización de lo público que se expresan en la corrupción, en las formas de patrimonialismo y clientelismo eran signo de la crisis del Estado entendido como orden legal y de atomización de la sociedad. Vulnerado el ejercicio del control y la responsabilidad pública, la distinción entre las esferas del interés público y el privado se vuelve borrosa.

El fortalecimiento de lo público se pensó en esta línea, como fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho, separación de poderes, alcance y efectividad del poder judicial. Este diagnóstico recuperaba a la publicidad como limitación del arbitrio individual, en la referencia al gobierno e imperio de la ley. En algunos países de Latinoamérica, el Estado se habría vuelto incapaz de proporcionar los bienes públicos puros (defensa, seguridad, justicia, administración) que remiten a los roles constitucionalmente fijados.

Esta reivindicación de la dimensión pública del Estado, entendida como vigencia del orden legal en un determinado territorio, en ocasiones sirvió para legitimar una apelación casi ritual al Estado de derecho, cuando no a su recuperación exclusivamente en términos del monopolio de la fuerza legítima. La etapa siguiente incluyó la revisión del Estado como burocracia y como agente del *bien común*. Estas dos dimensiones se relacionan en la recuperación del problema del desarrollo como en las nuevas propuestas de reforma estatal. Es interesante notar que en general, en este abanico de propuestas se diluye un tanto el término sociedad civil y reaparece en cambio, la referencia a la nación y al papel del Estado en una estrategia nacional de desarrollo. Desde el punto de vista conceptual, la nación aparece conformada por clases y sectores de clase y en casi todas ellas, aún en las más moderadas, se afirma que las instituciones que la representan no pueden limitarse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos. El Estado debe volver a pensarse como el instrumento por excelencia de *la acción colectiva* y que por ello debe ser *fuerte, sólido y con capacidad de acción*.

La *dimensión pública del Estado* de la etapa anterior se amplía: ya no sólo aparece como garante de la dimensión privada sino también, "como foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Un Estado para la nación, invita al reconocimiento generaliza-



do de un nosotros que cree o recree una identidad colectiva que estaría por encima o debería prevalecer sobre conflictos y clivajes sociales” (O’Donnell 2006:66). También parece redefinirse el alcance del Estado en la globalización: “El Estado (debe también ser pensado) como filtro que trata de regular cuan abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el adentro y el afuera del territorio y de la población” (*ibid.*:67). En algunos de nuestros países se encara una *transición* estatal en la que se debaten nuevas formas de participación política, de descentralización y de creación de espacios para la forja de *proyectos nacionales*, en los que se contemplan diferentes formas de encauzar, o no, la tensión entre política institucional concentrada en el sistema de partidos y la política en las calles (Mayorga 2006).

La *búsqueda del lugar común* se desplaza entonces hacia nuevas formas de comunidad. Estas pueden ser pensadas sobre una base de ciudadanía más o menos clásica, que incorporan ahora la dimensión de la ciudadanía social y cultural; la cual sigue apuntando a un “nosotros cívico, pero que, sin embargo, debe ahora incluir cuestiones de consenso sobre el pasado y sobre el futuro, y articularse en términos de ‘proyecto de país’” (Garretón 2003:1). En otras soluciones, esa comunidad apela a la idea de nación, recuperando el principio discursivo de lo nacional-popular o, en versiones aparentemente difíciles de conciliar, de lo multinacional o plurinacional. Podría pensarse que la antigua idea del espacio público como bisagra entre sociedad y Estado, como lugar diferenciado respecto del Estado y del mercado, como espacio de búsqueda de comunidad y como lugar del debate abierto, se desplaza hacia figuras donde comparecen actores tradicionales y no tradicionales; lugar en que se ponen en juego visiones de nacionalismos de Estado, visiones multiculturalistas (que reivindican un Estado multinacional) y visiones liberales más clásicas.

Alguna vez se dijo que la reivindicación de *lo público*, había servido como respuesta al lado más plausible del diagnóstico *neoliberal* (crítica al autoritarismo y a la burocratización, a las políticas públicas sin público, a la ineficiencia de la gestión, a la corrupción, al ocultamiento y el secreto de Estado). Lo público, encarnado en la sociedad civil o en un espacio ciudadano autónomo, pudo erigirse frente a un Estado colonizado por los intereses privados, frente a una práctica estatal atrincherada en el secreto; y también, frente a un Estado cuyo papel en las políticas redistributivas y de inclusión, las derechas nunca habían valorado y las izquierdas habían denunciado por reformistas<sup>1</sup>. Esa reivindicación tuvo, entre otras, la virtud de obligar a discutir y complejizar nociones como *bien común* o *interés general* y la de ligar lo público a la idea de una pluralidad de espacios donde podía escenificarse, en forma visible y abierta, el carácter problemático de aquello que podía considerarse *común* a todos.

Pero también, llevó a pensar que esos espacios de lo público, diferenciados del Estado y del mercado podrían, en última instancia, remplazar a ambos. En cierta retórica política, esa nueva forma de pensar lo público sirvió sólo para movilizar energías antiliberales, para reconducir antiguos impulsos antiestatales o para reeditar utopías de la sociedad autorregulada. En ocasiones, se volvió a buscar lo público-común-comunitario en comunidades imaginadas a partir de identidades culturales homogéneas, que impondrían deberes de solidaridad por encima o más allá, de los derechos y garantías individuales. Otras veces, al revés, la crítica llevó a la defensa, sin mediaciones institucionales ni colectivas, del individuo-ciudadano. En otras, una especie de invocación simplificada a la soberanía po-

<sup>1</sup> Ya Hirschman (1991) en sus *Retóricas de la intransigencia* había señalado la confluencia argumental, contra la vocación reformista, de cierta izquierda y de cierto pensamiento conservador.

pular llevó al cuestionamiento automático del sistema político. Al revés, desde una idea estrecha de la dimensión pública del Estado, en ocasiones se vio en toda expresión externa a la política, una amenaza a la estabilidad y la legitimidad de *lo público-sólo estatal*.

Los esfuerzos más reflexivos tratan de volver más compleja esa búsqueda del lugar común. Uno de los desafíos que supone repensar lo público parte de reconocer que en ese espacio concurren formas de organización, de comunicación, de construcción identitaria que no pueden resolverse con una pura exaltación de las diferencias o con una fácil celebración del consenso. También significa reconocer, en términos de globalización, que las restricciones impuestas al concepto tradicional de soberanía o el reconocimiento de nuevas formas de acción colectiva supra- o transnacionales, no implican dar por muertas las fronteras jurisdiccionales de los Estados.

En la hipótesis de ese lento dibujarse del llamado “horizonte post-neoliberal” queda por ver cómo esto incidirá en el otro elemento que conformó el diagnóstico de la época anterior: aquel que refería a la pérdida de centralidad de la política. Pero esa es otra cuestión.

## Bibliografía

- Bresser Pereyra, Luiz Carlos, 2007, “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Nueva Sociedad*, No. 210, julio-agosto, Buenos Aires. Disponible en <http://www.nuso.org/revista.php?n=210>, visitado el 16 de julio de 2008.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, 1998, “Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal”, Ed. Latinoamericana, CLAD-PAIDOS, Venezuela.
- Bobbio, Norberto, 1998, *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, México.
- Canto, Manuel, editor, 2005, *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Canovas, Margaret, 1999, “Trust the People! Populism and the two faces of Democracy”, en *Political Studies*, No. XLVII, pp. 2-6.
- Cavarozzi, Marcelo, 1997, “Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina contemporánea”, en Friedrich Ebert Stiftung, editor, *Un Estado para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Duby, George, 1987, “Prefacio”, en Peter Brown, Evelyne Patlagean, Michel Rouche, Yvon Thébert y Paul Veyne, coordinadores, *Historia de la vida privada*, Tomo 1, Taurus, Madrid.
- Hirschman, Albert, 1991, *Retóricas de la Intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hood, Ch., 1991, “A Public Mangement for All Seasons?”, en *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, Oxford.
- Lechner, Norbert, 2006, “Construcción social de las memorias”, en Elisabeth Jelin, editora, *Subjetividad y figuras de la memoria*, Siglo XXI, Argentina.
- Lechner, Norbert, 1997 “La reforma del Estado entre democratización y modernización”, en Friedrich Ebert Stiftung, editor, *Un Estado para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lechner, Norbert, 1991, “El ciudadano y la noción de lo público”, en *Leviatán*, No. 43-44, Madrid, pp. 107-116.
- Lechner Norbert, René Millán y Francisco Valdés, coordinadores, 1999, *Reforma del Estado y coordinación social*, IIS-UNAM y Plaza y Valdés, México.
- Mayorga, Fernando, 2006, “Nacionalismo e indigenismo en el MAS: los desafíos de la articulación hegemónica”, en *Revista*

- Internacional de Filosofía Política*, No. 28, Madrid, pp. 47-68.
- Narbondo, Pedro, 2008, *Tensiones políticas entre el paradigma de la Nueva Gestión Pública y el Estado keynesiano de Bienestar*, mimeo, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay.
- O'Donnell, Guillermo, 2006, *Hacia un Estado de y para la democracia*, texto preliminar para el proyecto PRODDAL II del PNUD, abril.
- O'Donnell, Guillermo, 1997, *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos, 1989, "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en *Nueva Sociedad*, No. 104, Buenos Aires, pp. 88-94.
- Rabotnikof, Nora, 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México.
- Rabotnikof, Nora, 2001, "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de los Bancos Multilaterales de Desarrollo", *Nueva Sociedad*, No. 171, Buenos Aires, pp. 101-119.
- Thompson, Andrés, coordinador, 1998, *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, UNICEF-Ed. Losada, Argentina.
- Weintraub, Jeff y Krishan Kumar, 1997, *Public and Private in Thought and Practice*, University of Chicago Press, Chicago.



# Lo público, lo estatal y la democracia

## *The public sphere, the State and democracy*

Oswaldo Iazzetta

Investigador Consejo de Investigadores de la  
Universidad Nacional de Rosario, CIUNR

Correo electrónico: iazzetta@arnet.com.ar

Fecha de recepción: junio 2008

Fecha de aceptación y versión final: junio 2008

### Resumen

La calidad de lo público no resulta indistinta para juzgar la calidad de una democracia, pues la vitalidad y diversidad de aquel espacio delimita sus posibilidades de despliegue y profundización. Sin embargo, lo público se nutre tanto de la energía proveniente de la asociatividad, participación, deliberación y auto-organización de la sociedad civil, como de la universalidad que el Estado debe asegurar para tornar efectiva la promesa democrática. En esa zona confluyen por consiguiente, energías provenientes de lo *público-social* como de lo *público-estatal*. Sin desconocer esa complejidad, en este trabajo nos centraremos en este último aspecto, entendiendo esta elección como una vía de entrada –entre otras posibles– para reflexionar sobre algunas tareas democráticas pendientes.

*Palabras clave:* público, Estado, democracia, universalidad, ciudadanía

### Abstract

The quality of the public sphere is a useful indicator of the quality of democracy; indeed it is the diversity and vitality of the public space that will eventually shape both the spread and the strengthening of democracy. The public sphere is fortified by what it gains from associativity, participation, deliberation and the mobilization of civil society. However, it also benefits from the universality of state projects which are vital to the fulfillment of the democratic promise. Here, we see the convergence of forces which belong to both the social-public sphere and the state-public sphere. Taking into account the complexity of these dynamics, the decision to focus on state-public relations as a point of entry into the debate, allows us to discuss the tasks that democracy has yet to tackle.

*Key word:* public, State, democracy, universality, citizenship

La calidad de lo público no resulta indiferente para juzgar la calidad de una democracia, pues la vitalidad y diversidad de aquel espacio delimita sus posibilidades de despliegue y profundización. Aunque los alcances y contenidos de lo público constituyan un motivo de controversia —como lo testimonia la amplia literatura disponible sobre el tema<sup>1</sup>—, en este trabajo lo entendemos como esa zona de contornos imprecisos que se nutre tanto de la energía proveniente de la capacidad asociativa, participación, deliberación y auto-organización de la sociedad civil, como de la universalidad que el Estado debe asegurar para tornar efectiva la promesa democrática. Lo público entonces, no sólo evoca el ámbito en el que los ciudadanos formulan autónomamente *los asuntos de interés general* sino también, las *capacidades colectivas* que el Estado debe garantizar para conformar un espacio común y compartido.

En esa zona confluyen por consiguiente, tanto energías provenientes de lo *público-social* como de lo *público-estatal*. Dichas fuerzas no son excluyentes, por el contrario, se necesitan y refuerzan mutuamente. En efecto, una democracia requiere tanto de una sociedad civil activa y vigilante que ejerza cotidianamente sus derechos, como de un Estado efectivo que asegure la universalidad consagrada por aquella. Al simplismo de la ecuación que propone relaciones de suma cero entre dichos términos, es preciso oponer la idea de que sociedades civiles y democracias fuertes no son incompatibles con Estados fuertes.

Asimismo, la democracia es mucho más que un régimen político. Como sugiere O'Donnell (2002, 2003), también supone un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, y entre los mismos ciudadanos, revelándonos otras dimensiones (el Estado y el contexto social) desatendidas por las teorías sobre la democracia predominantes.

Si bien nuestras democracias han registrado notorios avances en las dos últimas déca-

das —especialmente a nivel del régimen político— aún padecen severos déficits en otras dimensiones que nos reclaman abandonar toda postura complaciente frente a su desempeño. La realización de elecciones periódicas y competitivas convive tensamente con un contexto social marcado por fuertes irregularidades que privan de la necesaria independencia a una amplia franja de la ciudadanía. De tal manera, una creciente porción de ésta carece de los *soportes y protecciones* que permitan tornarla real (*cf.* Castel 2003). La extendida presencia de prácticas clientelares constituye además, la contracara inseparable de ciudadanía trunca que ponen en entredicho la calidad de nuestras democracias, desnudando los límites que subsisten para conformar una esfera pública deliberativa y participativa y avanzar hacia una “democracia de ciudadanía” (*cf.* O'Donnell 2008).

Aunque la complejidad de estos desafíos no ofrece margen para respuestas unilaterales, en este trabajo aislamos —sólo con fines analíticos— lo que resta encarar en los Estados, entendiendo esta elección como una vía de entrada —entre otras posibles— para reflexionar sobre algunas tareas democráticas pendientes.

Como sostiene Botana, la democracia significa soberanía del pueblo y libertad electoral, derechos humanos y separación de poderes, pero también significa —y de manera no menos decisiva— el *universalismo* del Estado (2002:133).

Esta expectativa, que en cierto modo condensa la dimensión pública del Estado, asume diferentes formas: en primer lugar, sostener los *derechos ciudadanos universales*; en segundo término, privilegiar intercambios universalistas en el *ejercicio del poder*. En efecto, el principal reto para lo público-estatal se resume en la doble exigencia de garantizar ciudadanía y un modo de ejercer el poder que promueva la publicidad, la rendición de cuentas y el apego a criterios universalistas; resguardando a nuestras democracias de nuevas formas de privile-

gio que al apropiarse de lo público para beneficio privado, socavan su credibilidad y abonan al actual desencanto de sus instituciones.

En las páginas siguientes efectuaremos una breve revisión del itinerario que distingue a lo público-estatal, centrándonos luego en los vínculos que esta dimensión mantiene con la democracia en nuestra región.

### Sobre lo público y lo estatal

El Estado moderno constituye una respuesta al dilema de la acción colectiva creado por la emergencia de una *sociedad de individuos* librados a su suerte y despojados de la proximidad que les ofrecía abrigo y protección en el pasado. La formación de este complejo institucional dotado de un abrumador poder coactivo, permitió generar bienes públicos que los individuos no crearían espontáneamente. La seguridad pública que reclamaba Hobbes en tiempos de guerras civiles, o las protecciones sociales destinadas a los ciudadanos carentes de propiedad –bajo el Estado social de derecho– expresan algunas responsabilidades asumidas por el Estado moderno desde su aparición, como también maneras cambiantes de entender el riesgo y la inseguridad (cfr. Castel 2004). Aunque en ambos casos el Estado es entendido como un productor de certidumbre, varía el carácter de la incertidumbre que motiva su intervención. Cabe aclarar que las nuevas obligaciones asumidas por el Estado no suponen el abandono de las anteriores; de modo tal, que a la responsabilidad original de garantizar la seguridad pública se han sumado otras tareas como la provisión de seguridad social, entre otras.

La presencia de este “tercero”, que extrae recursos de los particulares para generar bienes públicos, es inseparable de la expansión de un amplio catálogo de derechos que el Estado está obligado a asegurar. Por consiguiente, cuando hablamos de bienes públicos tam-

bién aludimos a bienes ciudadanos. De todos modos, si bien el Estado resuelve ciertos problemas de acción colectiva creados por una sociedad de *individuos* –primero– y de *mercado* –después–, también instala nuevos riesgos y amenazas originados en el gran poder que aquél debe reunir para que tales bienes públicos y soluciones sean posibles (cfr. O’Donnell 2001:13-15).

Aunque la intervención del Estado contribuye a producir un orden cuando no existe confianza mutua entre los particulares (peligro horizontal), ello exige a su vez, que este orden resulte confiable para las partes (peligro vertical). La historia moderna revela que el Estado no siempre se ha comportado como un agente “amistoso” –dentro o fuera del territorio nacional–; y aunque fue concebido como un productor de certidumbre, sobran evidencias que lo muestran como la principal fuente de incertidumbre para sus propios ciudadanos. Eso explica que la concentración de recursos y tareas encarada por el Estado para garantizar tales bienes públicos, haya convivido con una constante y tenaz búsqueda por parte de la sociedad civil para hallar modalidades de control y supervisión, destinadas a “institucionalizar la desconfianza” que despierta el enorme poder reunido por aquél<sup>2</sup>. Las principales creaciones en materia de ingeniería institucional, en los últimos dos siglos de vida democrática –representación, división de poderes, órganos de control–, apuntan precisamente a domesticar y racionalizar el uso de la fuerza concentrada en el Estado.

Por consiguiente, generar *bienes públicos* desde el Estado y someter a éste a *control público* para contrarrestar su opacidad y arbitrariedad, son dos caras inseparables y complementarias de lo público-estatal: una orientada

2 En Luhmann (1996), O’Donnell (2001) y Rosanvallon (2007), podemos hallar manifestaciones de esta búsqueda de institucionalización de la desconfianza que acompaña a la construcción democrática moderna.

a garantizar la universalidad de los derechos ciudadanos, la otra a controlar y transparentar ese enorme poder del Estado, tan necesario como temible.

*El itinerario de lo público-estatal*

En los comienzos del Estado moderno, lo público y lo estatal se presentaban confundidos expresando lo que es común a todos<sup>3</sup>. Sin embargo, ya no es posible sostener semejante reducción pues, si bien todo lo estatal es por definición público, no todo lo público es hoy estatal. En nuestros días, lo público designa un denso y rico entramado que excede los límites del Estado de modo que éste ya no mantiene el monopolio para expresarlo y contenerlo. Las nociones de *público no estatal*, *privado social*, *altruismo cívico* o *capital social*<sup>4</sup>, aluden desde tradiciones divergentes, a esa energía pública no generada desde el Estado pero que tampoco se confunde con el interés privado que impulsa al mercado.

Aunque esta revalorización de la sociedad civil merece celebrarse, en algunas versiones –no siempre desprovistas de inocencia– ella ha sido presentada como sustituto del Estado, coincidiendo con un clima de ideas dominado por un extendido desencanto frente a éste<sup>5</sup>. Vale recordar que en los países del Cono Sur y Brasil, la recuperación de la democracia convivió, en sus tramos iniciales, con una fuerte sospecha por el papel cumplido por sus Estados en el pasado autoritario inmediato, convirtiendo el legítimo anti-autoritarismo gestado en esos años, en un sinónimo de anti-

estatismo que resultó inesperadamente funcional a la crítica interesada impulsada por el neoliberalismo. Como señaló Lechner, en América Latina ha sido “el Estado autoritario (y no un Estado de bienestar keynesiano) el Leviatán frente al cual se invoca el fortalecimiento de la sociedad civil” (1986:33).

Esta vertiente anti-autoritaria mantiene vigencia en muchos movimientos e iniciativas de la sociedad civil que hoy ejercen una tenaz vigilancia sobre nuevas manifestaciones de abuso y arbitrariedad estatal en democracia. Sin embargo, no fue ésta la versión que finalmente prevaleció al cerrarse los años ochenta. El diagnóstico triunfante a fines de esa década no apuntaba a fortalecer a la sociedad civil, sino a desmontar el papel regulador del Estado y a “despolitizar” los mercados, presuntamente “sofocados” por la intervención de aquel. Apelando a una fórmula extremadamente simplista –pero no por ello menos efectiva– se postuló una solución condensada en la premisa de que *cuanto menos Estado, mejor*. En nombre de esas recomendaciones nuestros países se desprendieron del patrimonio público acumulado por las generaciones anteriores, presentando esa transferencia como parte de un proceso global de devolución de tareas y recursos que el Estado habría arrebatado indebidamente al mercado y a la sociedad civil.

Ello no sólo se tradujo en la venta de sus principales activos públicos (privatizaciones) y concesiones de servicios públicos decisivos sino también, en una abrupta deserción en la provisión de bienes públicos (salud, educación y seguridad social), que pasaron a concebirse como simples bienes intercambiables en el mercado. Como consecuencia de ello, no sólo se instauró una economía de mercado, sino como sugirió Lechner (1997) verdaderas “sociedades de mercado” que forjaron un nuevo tipo de sociabilidad regida por la responsabilidad individual. De pronto, aquellos bienes públicos que el Estado garantizaba a

3 Véase Bobbio (2005) y especialmente los sugerentes trabajos relativos a las mutaciones de lo público de Rabotnikof (1993; 2005 y 2008).

4 Sobre el sentido y uso de estos conceptos véase Bresser Pereira (1998), Quijano (1988), Giner y Sarasa (1995) y Putnam (2000).

5 Si bien es legítimo propiciar la auto-organización y participación de la sociedad civil, resulta erróneo desestimar el papel del estado como proveedor de bienes públicos, alentando un falso antagonismo con aquélla.

sus ciudadanos bajo la forma de derechos, dejaron de ser entendidos como tales y su acceso a ellos pasó a depender de las desiguales oportunidades de contratación en el mercado.

Aquella retirada del Estado produjo una colosal concentración de la riqueza en los grupos económicos privados que se beneficiaron con la venta de los activos estatales; pero también, trajo aparejado un proceso de creciente desigualdad y desprotección, que se tradujo en una alarmante precarización de la ciudadanía. Como solía lamentar Norbert Lechner, nuestras sociedades tienen ahora *más mercado y menos ciudadanía*.

En ese marco, no fueron pocos los esfuerzos, provenientes de organizaciones civiles, destinados a cubrir y compensar con “solidaridad horizontal” la ausencia y retracción de la protección social, antes garantizada estatalmente. Ello puso de manifiesto la existencia de un potencial solidario genuino y una energía cívica que ayudó a mitigar los efectos de tan severa crisis. Sin embargo, la gestación de esa corriente solidaria no basta para sustituir las responsabilidades indelegables del Estado; pues, aunque el altruismo privado es una energía legítima y necesaria, no resulta suficiente para reparar las asimetrías, para ello es preciso la acción política. Como ha expresado Fitoussi: “no se puede dejar librado a los sentimientos morales el cuidado de llenar las carencias de la acción política, para eso se ha inventado la democracia”<sup>6</sup>.

En efecto, si se convierte a lo social en fuente sustitutiva de lo público estatal corremos el riesgo de confiar la provisión de tales bienes públicos a asociaciones voluntarias, que no son ni permanentes ni imparciales y por consiguiente, reconocen límites para garantizar la reproducción de las necesidades sociales. Asimismo, en sociedades desiguales y segmentadas, eso implica dejar librados a su

suerte a grupos sociales que disponen de recursos materiales, simbólicos y organizacionales dispares para expresar sus demandas.

En suma, las posibilidades de deliberación y auto-organización de los ciudadanos en una democracia dependen de una autonomía que no puede darse por descontada en sociedades en las que la celebración regular de comicios convive con fuertes asimetrías sociales que impiden materializar el ideal de democracia.

### *Lo público-estatal y la universalidad de los derechos ciudadanos*

Un Estado democrático debe garantizar de manera efectiva la universalidad de los derechos a todos los ciudadanos comprendidos dentro de un territorio delimitado. El alcance de esa universalidad se ha expandido con el tiempo, como así también el catálogo de derechos que debe asegurar (civiles, políticos, sociales y culturales). Dicha universalidad es dinámica y aún es motivo de controversia la exigibilidad de ciertos derechos reconocidos formalmente (en especial los sociales). Las luchas democráticas expresan, en buena medida, una pugna por asegurar nuevos derechos a sectores que han permanecido privados de ellos. La expectativa de que el Estado actúe como garante de universalidad no implica desconocer que se trata de una tarea históricamente contingente, que no hay que dar por descontada en todos los Estados concretos. Esta advertencia cabe especialmente para los países de América Latina, en los que amplias franjas de su población aún no tienen garantizados sus derechos básicos. En esta región como ha señalado O'Donnell (2002), el alcance del “Estado legal” es limitado y cualquier ley formalmente sancionada es aplicada en forma intermitente y selectiva, revelando una severa fragmentación del Estado en su dimensión legal. Esto es, la universalidad exige asegurar tanto la vigencia efectiva de esos derechos para todos los grupos sociales y étni-

<sup>6</sup> Véase Jean Paul Fitoussi, “Es deber de la democracia compensar desigualdades”, en *Clarín*, 06.01.2000.



cos, como garantizarla homogéneamente en todo su territorio.

Una de las principales manifestaciones de la crisis del Estado proviene de que *si bien la ciudadanía sólo puede existir dentro del marco de la democracia, su vigencia no basta para tornarla efectiva: requiere además, de un Estado que la asegure*<sup>7</sup>.

Ello implica reconocer –entre otras cosas– que la democracia es mucho más que un régimen político. Las instituciones y libertades contextuales que este último ofrece, definen un umbral necesario pero insuficiente para entenderla. El Estado es un soporte ineludible de ésta y una vez aceptada su importancia, resulta crucial identificar los recursos e instrumentos que reúne para afrontar sus responsabilidades. En este terreno, el balance no resulta alentador. Los patrones de construcción de nuestros Estados revelan que no lograron completar la creación de capacidades estructurales indispensables para garantizar los derechos ciudadanos de manera efectiva y homogénea (*cf.* Mann 2004). Esa debilidad no se ha revertido sino que se ha agravado aún más por los efectos derivados de las políticas pro-mercado aplicadas en el pasado reciente, las cuales ocasionaron un severo y perdurable desmantelamiento de capacidades ya existentes.

Por consiguiente, disponemos de ciudadanías parciales, incompletas o de baja intensidad como ha sugerido O'Donnell (1993), y ello nos sitúa ante un fenómeno tan inquietante como novedoso: *tenemos democracias estables pero sin ciudadanía efectiva*. No deja de resultar paradójico que la recuperación de la ciudadanía política –arrasada durante los períodos dictatoriales– conviva hoy con inocultables desmejoras y retrocesos en materia de derechos sociales, al tiempo que permanecen

en cuestión ciertos derechos civiles.

Una de las particularidades de nuestra región es que los derechos que integran el trío clásico (civiles, políticos y sociales) presentan un carácter discontinuo; de modo que la presencia de ciertos derechos ha coexistido con la supresión completa o parcial de otros. Como sostiene Botana, entre nosotros los derechos no han cobrado forma por acumulación sino por exclusión (2004:33).

En suma, la recuperación de la democracia no asegura automáticamente el ejercicio de tales derechos; es preciso además, un Estado efectivo que pueda generar las condiciones para la realización universal de la ciudadanía. En consecuencia, profundizar la democracia supone entender la *democraticidad*, no sólo como una cualidad exigible al régimen político (esto es, elecciones libres y periódicas, libertad de expresión, etc.), sino también al Estado en tanto garante de la universalidad de derechos ciudadanos sobre la que descansa el ideal democrático (*cf.* O'Donnell 2003; 2007). Esta dimensión de lo público constituye un umbral necesario para la democracia; su fortaleza o debilidad no resulta indistinta para definir la calidad y perspectivas de ésta.

#### *Lo público-estatal en el ejercicio del poder*

Aunque hoy resulte común hallar reunidos *Estado y democracia*, conviene recordar que el vínculo entre ambos alude a una “amistad” relativamente reciente. En efecto, Estado y democracia son construcciones históricas y sociales que reconocen trayectos y orígenes divergentes y expresan lógicas contrapuestas: en tanto el primero tiende a la centralización del poder, la segunda a desconcentrarlo. El Estado es una institución monopólica por excelencia, y las tareas que integraron su proceso de construcción poco tienen en común con las que son propias de la expansión de la arena democrática.

7 Guillermo O'Donnell (1993) ha contribuido de manera decisiva al reconocimiento de esta paradoja, y sus reflexiones en torno a esta cuestión pueden hallarse reunidas en su libro *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia* (2007).

Los atributos adquiridos por el Estado moderno, en su lento y conflictivo proceso formativo, son característicos de un complejo institucional centralizado que expropia recursos y tareas a la sociedad civil para configurar un nuevo polo de poder opuesto a los particulares<sup>8</sup>. Los atributos reunidos en dicho proceso definen a un Estado a secas, pero nada nos dicen en cambio sobre la democracia. Esta cualidad dependerá de otras iniciativas y acciones que permitan hacer al Estado compatible con la naturaleza de una democracia.

El encuentro entre democracia y Estado se registra bajo una circunstancia histórica singular, cuando la primera adopta el mecanismo de la representación como expresión de la voluntad popular y el último subordina el uso de la fuerza a los límites impuestos por el Estado liberal de derecho. En suma, esa unión sintoniza con la introducción de ciertos atenuantes, que las ideas liberales impusieron tanto a la vieja noción de democracia—despojada ahora de las implicancias participativas que evocaban las antiguas experiencias de democracia directa—, como al propio Estado que se somete a la ley respetando los derechos individuales.

Como podrá advertirse, estos rasgos y tareas mucho deben a la tradición liberal y republicana que arrancaron al Estado la promesa de respetar y garantizar libertades negativas y positivas, imponiéndole controles cruzados que eviten la concentración y el uso discrecional del poder. Ese legado, condensado en la aspiración a *racionalizar su poder* y tornarlo más *público*, delimita algunos aspectos de lo público-estatal relativos al ejercicio del poder en democracia que desagregaremos en las siguientes dimensiones:

1. La necesaria *publicidad* que debe rodear a los actos de gobierno, al debate público que

8 La literatura sobre el tema tiende a identificar los principales atributos del Estado con ciertos mecanismos monopólicos, entre los que se destacan los monopolios fiscal y de la violencia física y simbólica.

debe preceder y sustentar a sus decisiones y al acceso a la información que el Estado controla. La información generada en tales actos es un *bien público*, y es un derecho de los ciudadanos disponer de ella para posibilitar una mayor transparencia, que erradique la cultura del secreto de Estado. Esta acepción de lo público como opuesto a lo secreto<sup>9</sup> es un legado del pensamiento político moderno y constituye una de las promesas incumplidas de la democracia ya inventariadas por Bobbio (1994). En una democracia, las exigencias de visibilidad y publicidad tienen en el parlamento uno de sus espacios privilegiados, en tanto constituye un ámbito de deliberación público e institucionalizado, que actúa como caja de resonancia de la sociedad. Aunque el parlamento es por definición, “el momento público del Estado”<sup>10</sup>, esa expectativa convive tensamente con una fuerte tendencia a concentrar y encapsular la decisión en los ejecutivos, aumentando la opacidad y privacidad del Estado<sup>11</sup>.

2. *Control*. Todo gobierno aspira naturalmente a ser libre y tener amplios poderes para actuar. Para frenar esa pretensión existen órganos de control cruzado que integran el propio aparato estatal como así también, mecanismos de control ciudadano que complementan a los anteriores. El carácter y las modalidades de dicho control han variado con el transcurso del tiempo, desde las primeras ideas relativas a la división de poderes hasta las nuevas expresiones gestadas desde la sociedad civil. En efecto, a las formas clásicas de

9 Sobre las diferentes acepciones de lo público puede consultarse Rabotnikof (1993; 2005).

10 Esta expresión la tomamos de Saskia Sassen. Véase la entrevista efectuada por Flavia Costa, “Los excluidos hacen la historia”, *Revista de Cultura N*, No. 98, suplemento, *El Clarín*, 13.08.05, p. 10-11.

11 Esta preocupación ha recobrado actualidad en los estudios sobre los componentes o mecanismos de decisión en nuestras democracias. Para el caso argentino destacamos la valiosa contribución de Quiroga (2005) sobre este aspecto.



control contenidas en la idea de *accountability* horizontal y vertical (O'Donnell 1998), se han sumado otros espacios institucionalizados de control y participación ciudadana a nivel local (audiencias públicas, presupuesto participativo) y novedosas exigencias de rendición de cuenta social –*accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz 2002)–, que amplían y diversifican las posibilidades de intervención y fiscalización.

Aunque desde un punto de vista normativo la democracia favorece la *publicidad* y el *control*, las prácticas de gobierno que han prevalecido en las dos décadas de vigencia democrática, revelan serios déficit en ambos aspectos. En efecto, el optimismo democrático de los primeros años de experiencia democrática, muy pronto cedió paso a un estado anímico dominado por un marcado desencanto frente a sus instituciones y representantes. En especial, la literatura de los años noventa ha destacado la hinchazón de los ejecutivos en nuestra región, generando una tipología intermedia de democracia “delegativa”, “híbrida” o “iliberal” (O'Donnell 1991; Conaghan y Malloy 1997; Zakaria 1998), que se distingue tanto por *maximizar* los mecanismos estatales que favorecen la concentración y efectividad de las decisiones, como por *minimizar* aquellos relativos a la transparencia y la rendición de cuentas<sup>12</sup>. Aunque la hipertrofia presidencial no es un dato reciente en nuestros países –pues ya está consagrada en nuestras primeras constituciones del siglo XIX–, esa matriz institucional parece robustecerse bajo los efectos combinados de una tradición plebiscitaria que se activa y potencia en contextos de crisis económica<sup>13</sup>.

Esa distorsión (reflejada en el hiper-ejecutivismo y en el hiper-decretismo), no sólo desvirtúa el proceso decisorio como uno de los momentos cruciales de la representación democrática, sino también desjerarquiza otros espacios de deliberación y control, situándolos en un lugar subalterno. El congreso constituye un ámbito de argumentación que debe ser atendido, tanto como la necesaria argumentación pública que el presidente y sus elencos ministeriales deben afrontar para explicar las decisiones del gobierno<sup>14</sup>. Aunque se tienda a aceptar como “normal” la ausencia de deliberación pública en ese ámbito, es preciso recuperar ese espacio de debate público, como parte del perfeccionamiento democrático pendiente.

3. La última dimensión en la que nos detendremos alude a la tensión entre *particularismo* y *universalismo*. La frontera entre patrimonialismo y burocracia que Weber asoció a la gestación del Estado moderno –convirtiéndola en fundamento de un capitalismo racional y previsible–, también representa un capítulo crucial en la construcción de una democracia. Pues la democracia aguarda del Estado un trato universalista, que evite el reingreso de nuevas formas de privilegio ya sea recompensando a los ciudadanos según su filiación partidaria, poder económico o proximidad con el gobierno de turno.

Cuando se esfuma tal separación asistimos a una *doble expropiación* (Avritzer 2002:149). Así, a la primera expropiación de medios militares, ideológicos o de administración que el Estado moderno efectúa a los particulares –para conformar un polo público opuesto al privado–, se suma la que sufre el propio Estado por parte de los intereses particularistas instalados en su seno. Como sostiene O'Donnell, la dimensión pública del Estado resulta arrasada cuando algunas organizaciones estatales se

12 Véase Guillermo O'Donnell en la entrevista efectuada por José Natanson “Sobre los tipos y calidades de democracia”, en *Página 12*, 27.02.06.

13 Ese *mix* de tradición y crisis ha sido desarrollado especialmente por O'Donnell (1991).

14 Sobre el caso argentino véase Cheresky (2007:132-133).

vuelven parte de circuitos de poder perversamente privatizados (1993: 170).

En efecto, una de las dimensiones de lo público-estatal que también concierne a la democracia alude a la delimitación que el ejercicio de la función pública debe mantener entre lo público y lo privado. La demarcación que el Estado moderno introdujo entre oficina y hogar, entre presupuesto público y patrimonio privado, establece una separación entre los funcionarios y los recursos públicos empleados; demarcación que representa una precondition para regular la vida democrática desde patrones universalistas. La “partidización” del Estado y el empleo de fondos públicos para fines partidarios, derriba esa frontera necesaria y erosiona tanto la dimensión pública del Estado como la credibilidad de las instituciones democráticas.

Las dificultades para transparentar el financiamiento de las cada vez más costosas campañas electorales y las fuertes asimetrías de recursos entre oficialismo y oposición, constituyen desafíos que no sólo aguardan instrumentos legales más efectivos, sino también una mayor disposición a rendir cuenta por parte de nuestros reacios gobernantes. En el orden subnacional, el abrumador control de recursos por parte de los partidos gobernantes convierte a éstos en verdaderas agencias semi-estatales (Cheresky 2006:13) que bloquean las oportunidades de alternancia política. Aunque ésta no constituye un requisito para calificar a un régimen como democrático, su ausencia no resulta indistinta para juzgar la calidad y vitalidad de una democracia. Como destaca Morlino, la falta de alternancia “[...] disminuye la importancia y fuerza de la rendición de cuentas vertical” en tanto la rotación la oxigena y estimula (2005:43).

Asimismo, el control ininterrumpido del aparato estatal aumenta las posibilidades del oficialismo de permanecer en el gobierno, concentrando mayores oportunidades frente

a las fuerzas de la oposición. Esto se manifiesta en el orden nacional y muy especialmente en el nivel subnacional, pues en este espacio aún suelen refugiarse poderes locales aferrados a prácticas no democráticas. El modo en que ello afecta al carácter de las poliarquías, tanto como al carácter público de los Estados, representa una asignatura pendiente en las investigaciones sobre nuestras democracias. En suma, partidos políticos cuasi-estatales constituyen la contracara inseparable de Estados privatizados. La ausencia de alternancia<sup>15</sup> y la predominante configuración de sistemas de partidos, conforman un *mix* que no sólo nos revela ciertas cualidades del régimen político democrático, sino también nos informa sobre la separación entre lo público y lo privado que logra establecer el Estado en democracia.

### Breves conclusiones sobre el vínculo entre Estado y democracia

Muchas de las tareas de reconstrucción del Estado encaradas luego del vendaval neoliberal son simplemente necesarias para reforzar capacidades administrativas y regulatorias inherentes a todo centro de autoridad que aspira a conquistar mayor efectividad y autonomía decisoria. Otras en cambio, deben entenderse como parte de un proceso de construcción democrática permanente que incorpora nuevos y mayores desafíos, una vez alcanzados los anteriores.

John Ackerman propone considerar las tareas democráticas como *expansivas* y no como *terminales*, de modo que una vez aseguradas elecciones libres, periódicas y competitivas, es preciso imaginar nuevos retos (2006:150). En igual sentido, Vargas Cullell (2006) nos con-

15 En Argentina, un tercio de sus 24 distritos electorales son gobernados por el mismo partido o coalición política desde 1983 –cuando se recuperó la democracia–, sin registrar alternancias desde entonces.

voca a concebir esa empresa como una amplia *democratización* que aspira a difundir los principios democráticos hacia los diversos ámbitos que componen una sociedad, incluyendo desde luego a su régimen político, pero sin limitarla a éste. Se trata, por consiguiente, de expandir la *democraticidad* más allá del régimen político e interrogarnos sobre otras transiciones pendientes.

Existe un amplio catálogo de tareas democráticas que no se resolverán espontáneamente por la mera vigencia de un régimen político democrático. En este sentido, aún conserva actualidad la inquietud formulada por Guillermo O'Donnell (1993:173) a comienzos de los 90: ¿qué restricciones “extra-poliárquicas” limitan a las democracias, aun cuando se vote periódicamente sin coacciones? Esa lista es amplia y requiere ser reconocida previamente como “faltante” para guiar nuestra acción. Resulta imperativo entonces, reconocer ese *plus* de democracia que resta asegurar más allá del régimen político (la “democratización extra-régimen” como la denomina Vargas Cullell) y traducir operativamente esas tareas, del mismo modo en que ya se ha hecho con el régimen político. Aún no hemos explorado suficientemente en qué consiste la democratización más allá de este nivel y cuáles son las dimensiones que nos permitirán disponer de una mejor comprensión y evaluación de los desafíos a enfrentar.

En lo que concierne al Estado, ello implica retomar la idea su reforma pero entendiéndola ahora como parte de una tarea democrática inconclusa. Será preciso entonces “reformular la reforma del Estado” como propone Nogueira (2004), incorporándole nuevos ingredientes democráticos que fueron soslayados por las reformas pro-mercado impulsadas en las décadas anteriores. Éstas sólo buscaron la reducción indiscriminada del Estado, limitándolo a su faz económica y administrativa, pero ignorándolo como un necesario soporte de la democracia.

Una reforma democrática del Estado no supone únicamente fortalecer sus *capacidades reguladoras* (económicas y sociales) y *administrativas* (generando un cuerpo profesionalizado competente y comprometido con lo público), sino también sus capacidades para tornar efectiva *la promesa universalista de la democracia*. Aunque resulta impostergable recomponer globalmente tales capacidades, esa empresa no debe limitarse a una mera –aunque no menos necesaria– reconstrucción del Estado, sino también deberá contemplar lo que una democracia demanda y aún espera de aquel.

### Bibliografía

- Ackerman, John M., 2006, “Democratización: pasado, presente y futuro”, en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 28, Julio-Diciembre, FLACSO, DF-México, pp. 117-157.
- Avritzer, Leonardo, 2002, “Modelos de formación del Estado y sociedad y su impacto en la *accountability*: comentarios sobre el caso brasileño”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, editores, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, pp. 139-168.
- Botana, Natalio, 2002, *La República vacilante. Entre la furia y la razón*, Taurus, Buenos Aires.
- , 2004, “Dimensiones históricas de las transiciones a las democracias en América Latina”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto, 2005, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- , 1994, *El futuro de la democracia*, Planeta-Agostini, Barcelona.

- Bresser Pereira, Luiz C., 1998, "La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico*, No. 150, IDES, Buenos Aires, pp. 517-550.
- Castel, Robert, 2004, *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.
- , 2003, *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*, Homo Sapiens, Rosario.
- Cheresky, Isidoro, 2007, "Argentina: la política que viene", en *Umbrales de América del Sur*, Año 1, No. 3, Agosto-Noviembre, Buenos Aires, pp. 111-135.
- , 2006, "La política después de los partidos", en Isidoro Cheresky, compilador, *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires.
- Conaghan, Catherine y Malloy, James, 1997, "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia", en *Desarrollo Económico*, No. 144, IDES, Buenos Aires, pp. 867-890.
- Giner, Salvador y Sebastián Sarasa, 1995, "Altruismo cívico y política social", en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, No. 61, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- Ippolito-O'Donnell, Gabriela, 2008, "La subversión del espacio público en América Latina", en *Metapolítica*, No. 57, D.F. México, pp. 56-63.
- Lechner, Norbert, 1997, "Tres formas de coordinación social", en *Revista de la Cepal*, No. 61, Cepal/ONU, Santiago de Chile, pp. 7-17.
- , 1986, "De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur", en *La Ciudad Futura. Revista de Cultura Socialista*, No. 2, Club de Cultura Socialista, Buenos Aires, pp. 33-35.
- Luhmann, Niklas, 1996, *Confianza*, Anthopos, Barcelona.
- Mann, Michael, 2004, "La crisis del Estado-Nación en América Latina", en *Desarrollo Económico*, No. 174, IDES, Buenos Aires, pp. 179-198.
- Morlino, Leonardo, 2005, "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", en *Metapolítica*, No. 39, D.F. México, pp. 37-53.
- Nogueira, Marco Aurélio, 2004, *Um estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática*, Cortez Editora, São Paulo.
- O'Donnell, Guillermo, 2007, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires.
- , 2003, "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos", en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullerell, compiladores, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, PNUD, Homo Sapiens, Rosario.
- , 2002, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina" en Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, compiladores, *La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- , 2001, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, No. 7, Buenos Aires, pp. 11-34.
- , 1998, "Accountability Horizontal", en *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, No. 8, Buenos Aires, pp. 5-34.
- , 1993, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, No. 130, IDES, Buenos Aires, pp. 163-183.
- , 1991, "Democracia delegativa", en *Novos Estudos*, No. 31, Cebrap, Sao Paulo, pp. 25-40.

- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, 2002, "Accountability social: la otra cara del control", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, editores *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, pp. 23-52
- Przeworski, Adam, *et ál.*, 1998, *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.
- Putnam, Robert D., 2000, *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*, Fundação Getulio Vargas Editora, Rio de Janeiro.
- Quijano, Aníbal, 1988, "Otra noción de lo privado, otra noción de lo público", *Revista de la Cepal*, No. 35, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 101-115.
- Quiroga, Hugo, 2005, *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, Buenos Aires.
- Rabotnikof, Nora, 2008, "Pensar lo público hoy", en *Metapolítica*, No. 57, D.F. México, pp. 40-44.
- , 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, D.F. México.
- , 1993, "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración", en *Revista Internacional de Filosofía política*, No. 2, UAM, UNED, Madrid, pp. 75-98.
- Rosanvallon, Pierre, 2007, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires.
- Vargas Cullell, Jorge, 2006, *Democratización y calidad de la democracia*, San José de Costa Rica (material mimeografiado).
- Zakaria, Fareed, 1998, "El surgimiento de la democracia iliberal", en *Ciencia Política. Revista Trimestral para Colombia y América Latina*, No. 49, Bogotá, pp. 89-109.

# **El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín**

## *The public sphere as power: Sociological controversies, the participatory experience of Medellín*

Franklin Ramírez Gallegos  
Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: framirez@flacso.org.ec

Fecha de recepción: julio 2008

Fecha de entrega y aceptación final: julio 2008

### **Resumen**

Este artículo discute la categoría habermasiana de espacio público en el marco de la expansión de las prácticas participativas en América Latina. A través de un contrapunto entre los lineamientos normativos de la democracia deliberativa y ciertos abordajes sociológicos de los dispositivos de participación, el trabajo describe el proceso de planeación participativa en la ciudad de Medellín desde mediados de los 90. Esta experiencia, desplegada en un contexto de hostigamiento paramilitar a las organizaciones populares, permite observar las operaciones concretas que los actores sociales efectúan en el marco de específicas interacciones públicas. Allí, aunque el potencial democratizador del proceso queda en entredicho, se observa las potencialidades de los espacios públicos participativos para ampliar la disposición a la reflexividad y a la movilización ciudadana.

*Palabras clave:* espacio público, planeación participativa, participación ciudadana, Medellín

### **Abstract**

This article discusses the habermasian categories of public space within the parameters of participatory practices in Latin America. This work discusses the participatory planning process of Medellín from the mid 1990s, through examining the contrast between the normative behavior of deliberative democracy and certain sociological approaches to participation. The experience of Medellín, during a period of severe paramilitary hostility to popular organizations, allows us to observe the work of concrete projects put together by social actors within specific constraints. Although, as in this case, the democratic potential of this process remains incomplete, the possibilities offered by participatory public spaces can be seen not only as a means of proliferating the willingness to reflect on political processes, but also as a way of mobilizing citizens.

*Key words:* public space, participatory planning, citizen participation, Medellín



## El impulso participativo

Desde fines de los 80, y en el marco del ascenso de partidos y coaliciones de izquierdas al poder municipal, florecieron múltiples experiencias de innovación participativa democrática en América Latina (*cf.* Chávez y Goldfrank 2004; Goldfrank 2007). La fama del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, replicado en cientos de ciudades de la región y del resto del globo, autorizó incluso a algunos a señalar que, de modo inédito en la democracia moderna, los países occidentales importaban modelos e instituciones democráticas provenientes del sur (*cf.* Sousa Santos y Avritzer 2002; Sintomer y Grun 2002).

Con diferentes objetivos, grados de institucionalización, esquemas de participación e impactos sobre la acción estatal, la dinámica participativa ha ido extendiéndose desde su anclaje local para ganar influencia en agendas sectoriales a nivel nacional. Mesas de concertación, foros sectoriales, consultas ciudadanas, presupuestos y planes participativos, consejos de gestión, cabildos ampliados, veedurías sociales aparecen entre los dispositivos diseñados para provocar una mayor incidencia ciudadana en la vida democrática de sus naciones. Reformas constitucionales e institucionales –Asambleas Constituyentes en Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999) y Ecuador (1998) y Ley de Participación Popular en Bolivia (1994)– desplegadas bajo la necesidad de impulsar políticas de descentralización e inspiradas en concepciones participativas de la democracia reforzaron, además, la dinámica de experimentalismo democrático. Ésta estuvo sostenida y, muchas veces, impulsada por movimientos sociales y otras formas de acción colectiva muy dinámicas en América Latina desde los 80.

Este último aspecto incidió en la crítica de diversos autores latinoamericanos a los abordajes teóricos elitistas sobre los procesos de

transición y construcción democrática (Dagnino 1994 y 2002; Avritzer 2002; Olvera 2003). En ellos, la democracia representativa aparecía como la meta última de unos procesos políticos en que fuerzas democráticas y autoritarias luchaban entre sí por institucionalizar la democracia en el campo del Estado (O'Donnell y Schmitter 1986). Aunque el aporte de los movimientos sociales a la reconstrucción democrática fue considerado por los análisis de la transición, no se teorizó debidamente su papel en el marco de los procesos de consolidación democrática, reproduciendo teóricamente la separación entre sociedad política y las prácticas, discursos y agendas de la sociedad civil. Dicha separación dirigió el análisis del proceso democrático al terreno de la representación política electoralmente autorizada –con énfasis en la cuestión del diseño institucional y los pactos entre élites políticas– e impidió leer la democratización como un proceso que puede originarse, transformar y tener como protagonista a la sociedad (Dagnino *et al.* 2006).

Tales trabajos, por el contrario, recogían la movilización social y la emergencia de espacios públicos para entender el proceso de democratización como una articulación de instancias de intervención de los ciudadanos en la opinión pública, en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio de gobierno<sup>1</sup>. Tal planteamiento fue reforzado por una serie de trabajos empíricos que demuestran la incidencia de la participación en la orientación de políticas públicas más igualitarias (Santos 1998; Ziccardi 2004).

La teoría deliberativa de la democracia y el espacio público de J. Habermas (1996, 1998) contribuyó a esta problematización y permitió situar una definición procesal y discursiva de la legitimidad democrática: las decisiones y normas son legítimas cuando están funda-

<sup>1</sup> La academia brasilera ha sido muy influyente en esta lectura. Véase, entre otros, Dagnino *et al.* 2006; Vera Telles 1994; Avritzer 2002.



das en razones que resultan de un proceso de deliberación público, inclusivo y equitativo en que los ciudadanos se implican libremente. Este ideal toma distancia tanto de las concepciones republicanas clásicas, que postulan el monopolio de los elegidos para determinar un interés general que trasciende la opinión ciudadana, como de los enfoques liberales que plantean que el interés general se produce como simple adición o negociación entre preferencias e intereses particulares (*cf.* Sintomer y Blondiaux 2005).

Aún cuando el contraste entre los comandos normativos de la teoría, la retórica voluntarista de políticos y activistas, y los alcances de los experimentos participativos suele ser a menudo profundo, conviene tomar en serio el estudio de este nuevo *programa de acción pública*. Hoy en día su invocatoria excede las agendas programáticas de las fuerzas progresistas —la Banca Multilateral de Desarrollo promueve los presupuestos participativos— y evidencia que se trata de una dimensión transversal en los procesos de reforma institucional y en la innovación de los repertorios de acción colectiva.

### ¿Nuevos espacios públicos?

Un influyente segmento de la academia latinoamericana ha empleado la noción habermasiana de espacio público para leer las experiencias participativas como nuevos lugares para la deliberación cara-a-cara entre ciudadanos y/o entre éstos y diversos actores estatales<sup>2</sup>.

En términos normativos, dicha noción coloca a la *reflexividad* en el corazón de una concepción deliberativa de la ciudadanía y la democracia: los individuos comunes forman entre sí, de modo más o menos racional, una

pluralidad de juicios y opiniones sobre temas relevantes para el conjunto de la sociedad. Al hacerlo, pueden influir en la construcción del bien común y en las orientaciones del sistema político. El poder comunicativo se transforma entonces en poder utilizable administrativamente. Esta racionalidad política se decanta en la formación de espacios públicos como específicos lugares (*topos*) que emergen cuando la ciudadanía interactúa discursivamente sobre asuntos que le conciernen. Desde dichos espacios, los actores sociales interpretan, resignifican y producen información, tematizan nuevos asuntos y avanzan reclamos de cuyo procesamiento dependerá la legitimidad del sistema político. La reflexividad social se pauta así, como una forma de participación argumentativa que amplía el espacio, la práctica y el concepto de la política más allá de sus confines institucionales.

Los teóricos latinoamericanos han rescatado y extendido dicha comprensión normativa de lo público para enfatizar en dos cuestiones propias al proceso y la cultura políticos de la región. Por un lado, insisten en que la dimensión pública de la vida social no está subsumida en el Estado —idea muy extendida en el curso del ciclo desarrollista de la región— y que existe una dimensión pública no estatal arraigada en las prácticas asociativas, la crítica social, los procesos participativos, y/o las acciones solidarias tendientes a disputar derechos ciudadanos. Por otro lado, enfatizan en la oposición entre *lo manifiesto* y *lo oculto* como vía para remarcar que, en países de tradición autoritaria, el trabajo de la sociedad civil y los movimientos sociales apunta a hacer públicos los mecanismos de exclusión que habían permanecido bajo el velo de lo particular y lo natural (el racismo, la colonialidad del poder, la dominación masculina, etc.). La ocupación de lo público por parte de nuevos actores sociales abrió grietas en la cultura jerárquica de la región, denunció los arreglos privados en la toma de decisiones y en la distribución de bie-

2 Véase Dagnino 2002; Olvera 2003; Panfichi 2002; Dagnino *et al.* 2006; y, sobre todo, Avritzer 2002.

nes públicos y permitió la emergencia de nuevas identidades políticas. Los procesos organizativos de los movimientos sociales y los experimentos participativos aparecen, entonces, como espacios públicos no-oficiales para la innovación de la cultura política y para la disputa por formas de cooperación social que amplían el campo del conflicto por la democracia. El ascenso de estas prácticas iba a contramano, en los 90, de la tendencia privatista de la política y del espacio público que promovía el neoliberalismo.

Otros teóricos de la política (Cohen y Sabel 1997) han planteado, no obstante, que el enfoque habermasiano no visualiza la posibilidad de una conexión institucional entre tales espacios públicos y el sistema político. Para Habermas la sociedad civil solo puede influir indirectamente en el sistema parlamentario a través de la resonancia de los debates públicos (1998). Las decisiones quedan, de todos modos, en manos de los políticos. Al analizar los Presupuestos Participativos en Brasil, la reforma del Instituto Federal Electoral en México y el desenvolvimiento del movimiento de los derechos humanos en Argentina, L. Avritzer (2002) plantea una alternativa a tal dilema. Para este autor, la naturaleza antidemocrática de las élites latinoamericanas ha provocado, en el vigente período democrático, una disociación entre un espacio público, de tendencia horizontal e igualitaria, y las instituciones estatales. La reconexión entre ambos niveles requiere de adecuados diseños institucionales que permitan que las discusiones públicas se transfieran hacia las arenas democráticas, se incremente el control social (*ibid.*:53) y se debilite el peso de la tradicional cultura política de las élites (*ibid.*:134). Estos *públicos participativos*, como los denomina Avritzer, se conectarían con el sistema administrativo de los Estados a través de mecanismos institucionales y legales que permitirían asegurar la permeabilidad de la política a los aportes democráticos de la so-

ciudad. Se plantea entonces la transformación de diversos procesos participativos y foros públicos, más o menos informales, en instancias con capacidad de disputar con el sistema político la prerrogativa de las decisiones en ciertas cuestiones.

### Un test sociológico

Si la teoría normativa de Habermas y sus interlocutores aporta algunos puntos fuertes para la construcción de una sociología de los públicos participativos, contiene también límites importantes que pueden ser advertidos desde el mismo terreno sociológico, a fin de contribuir a situar un anclaje más realista al enfoque deliberativo. En lo que sigue se efectúa una breve exploración de tales cuestiones.

En primer término, la noción de espacio público invita a observar el intercambio público de argumentos entre ciudadanos comunes y responsables gubernamentales como una dinámica que genera determinado cuerpo de opiniones, discursos y críticas que, de no ser tomadas en cuenta, puede tensionar el reconocimiento de las instituciones. Se abre así una arista para la exploración sociológica de los problemas de legitimación democrática en el marco de nuevos dispositivos sociales para la crítica pública<sup>3</sup>. ¿Empuja la democracia deliberativa, en el contexto de específicos dispositivos de interacción sociedad-estado, a un nuevo régimen de justificación política de instituciones y gobernantes?

El análisis habermasiano del discurso enfatiza, por otro lado, en que la cualidad pública de los intercambios comunicativos coloca un cierto número de restricciones en la toma de la palabra. En público, para decirlo brevemente, no se puede decir cualquier cosa. Las intervenciones fundadas en mentiras,

3 Sobre la sociología de la crítica y la justificación véase L. Boltansky *et al.* 1999a y 1999b.

mala fe o aquellas que parecen cognitivamente mal sustentadas –no compatibles con los *hecho*– tenderán a ser descalificadas. Igual puede suceder con discursos sin fundamentos normativos o con aquellos que se justifican solo por intereses personales. En esos casos, como señalan Bacqué y Sintomer, los participantes de un intercambio deliberativo deberán al menos pretender que defienden el interés colectivo o explicar en qué forma su reivindicación es compatible con algún principio de justicia (1999). En esta perspectiva, es de interés sociológico el registro de las operaciones que los actores efectúan para hacer que su palabra *cuente* en el marco de las restricciones implícitas a la cualidad pública del discurso. Ello remite a observar cómo los intereses comunes llegan a ser tales –y no están dados–, en la medida en que determinados argumentos, intereses o reivindicaciones éticas “ascienden en universalidad” (Boltansky *et al.* 1999a y 1999b) en el curso de un procedimiento deliberativo atravesado por posiciones egoístas o particulares. En tal proceso se expresan las dimensiones ético-políticas, instrumentales y cognitivas de la acción social y del discurso.

Otro punto de apoyo que la sociología puede articular desde el planteamiento habermasiano alude al pluralismo de las posiciones en el ámbito de las esferas públicas. La existencia permanente de conflictos y controversias en su seno<sup>4</sup>, en vista de la pluralidad de actores que allí interactúan, abre un terreno de análisis sobre la relatividad de los valores, las preferencias y las concepciones que sustentan determinadas opciones políticas y permite cuestionarlas e indagar su historicidad. La conflictividad que atraviesa el debate público es, además, el terreno justo para apreciar

el conjunto de operaciones que diversos actores efectúan con miras a politizar y volver públicas determinadas cuestiones.

No se trata sin embargo, y la teoría habermasiana es enfática en este punto, de una dinámica democratizadora que pueda ser garantizada *a priori* en el plano empírico: el poder de lo público es solamente un potencial. Diversos trabajos han permitido observar algunos límites conceptuales y empíricos asociados a la exploración de dicho potencial. Cabe visitarlos.

Cualquier indagación sociológica constatará, en primer término, que el espacio de las interacciones discursivas no se decanta simplemente por el uso colectivo de buenas razones. Menos aún, que la autoridad resultante provendrá, al menos tendencialmente, del mejor argumento<sup>5</sup>. Habermas pierde de vista que las relaciones de fuerza y las desigualdades sociales constriñen dicha tendencia. El peso de las redes de autoridad y de los juegos de distinción regulan siempre las relaciones comunicativas. El carácter jerárquico y desigual de nuestras estructuras sociales vuelve imprescindible el análisis de los efectos que la asimetría de las relaciones sociales tiene en el debate público. Así, el peso de los participantes y la posibilidad de sus intervenciones públicas dependen largamente del capital simbólico, las destrezas lingüísticas y las competencias deliberativas que los ciudadanos hayan adquirido en el marco de su inscripción en específicas capas y estratos sociales. La posición social genera un evidente efecto de censura (Gaxie 1978) o de discriminación (Lasurdo 2004) sobre las formas en que cada uno puede, o no, participar en la política,

4 Para A. Honneth (1996) los espacios públicos se estructuran como producto de disputas políticas y conflictos sociales de específicos actores en procura de introducir sus principios y conquistar reconocimiento público.

5 M. Young (2000) –y la crítica feminista– ha señalado que Habermas coloca en segundo plano las dimensiones expresivas y simbólicas de la racionalidad y del discurso público con que los grupos subalternos interactúan en el nivel público. En el espacio público conviven una pluralidad de lógicas discursivas y no es la pura argumentación la que rige los intercambios comunicativos.

votar, tomar la palabra. Uno de los pilares del éxito —e incluso de cierta mistificación— del Presupuesto Participativo de Porto Alegre ha sido su gran capacidad de incluir a las mujeres, a las clases bajas y medias, a los grupos auto-identificados como afrodescendientes e indígenas, en fin, a los sujetos normalmente excluidos del proceso político. Aún bajo este impulso, el Presupuesto Participativo ha tenido dificultades para incorporar a analfabetos, a cierta capa de jóvenes y, sobre todo, para hacer que mujeres, pobres y grupos étnicos accedan por igual a puestos de representación dentro de la estructura participativa creada para que el presupuesto público sea discutido entre ciudadanos y autoridades (Fedozzi 2007).

Los espacios participativos están, por otra parte, normalmente atravesados por intercambios entre ciudadanos y políticos o funcionarios. El peso de la racionalidad estatal detiene, sin embargo, la fluidez de las interacciones con la ciudadanía: el debate público no transcurre del mismo modo en presencia de una autoridad o de un funcionario de alto nivel. Muchas de las discusiones pueden ser alteradas por la palabra del *poderoso* y por la alta probabilidad de que sus decisiones determinen el futuro de los procesos participativos. Su intervención, no obstante, legítima e incentiva la institucionalización de la participación social. Ello relativiza la pertinencia de referirse a los procesos participativos como espacios públicos no estatales. Tales espacios suelen ser, además, impulsados por el Estado o constituidos en referencia a su acción.

Otra dificultad del abordaje habermasiano alude al peso que las estructuras organizacionales tienen a la hora de configurar las características y orientaciones de los debates en ciertos procesos participativos. Partidos, sindicatos, movimientos y demás dinámicas asociativas moldean el debate público e inciden en la forma en que se decantan las posiciones

individuales inorgánicas. Las intervenciones de dirigentes o militantes de cierto prestigio son determinantes. Ello resulta más problemático cuando los niveles de democracia interna de las asociaciones son bajos.

C. Offe (1997) ha advertido sobre el influjo de las estructuras organizacionales en la configuración del campo político. Al hacerlo llama la atención, en contra de la perspectiva habermasiana, sobre el hecho de que la concreción de cualquier forma de participación y cooperación política varía histórica y socialmente, y que su despliegue depende de las dinámicas asociativas y la instauración de específicos dispositivos sociales que puedan favorecer el uso de las competencias reflexivas de los ciudadanos. La racionalidad deliberativa y la construcción de intereses comunes no provienen de ningún tipo de trascendencia racional, del despliegue de estructuras antropológicas atemporales, de formas dadas de civilidad o de regímenes constitucionales específicos: son productos históricos de estructuras y dispositivos concretos que impulsan a los individuos a tomar partido en tales procesos (Sintomer 1996).

El espacio público no está, por último, únicamente coordinado desde la infraestructura comunicativa de la vida social. Se trata también de un lugar habitualmente utilizado para sostener posiciones e intereses particulares y manipular el estado de ánimo de la opinión pública. Aquí resulta notorio por un lado, el papel de los *profesionales de lo público* (encuestadoras, publicistas), de la industria cultural y de los grandes medios de comunicación; y, por otro, de aquellos actores cuyas agendas e identidades no han requerido ser agregadas y construidas en el ámbito público (gremios empresariales, grandes grupos de interés y ciertos partidos políticos) en cuanto ya poseen los recursos organizativos para sostener sus intereses. Ambos actores, especialistas en elaborar información para difundirla estratégicamente, se limitan a apa-

recer ante el público para legitimar agendas preconstituidas.

La publicidad inmanente a los intercambios discursivos no garantiza, entonces, el uso colectivo de la reflexividad ciudadana. Las desigualdades sociales y las formas en que instituciones, políticos y profesionales de la comunicación se relacionan con los públicos participativos dejarían poco espacio para la expresión y la incidencia de la voz ciudadana. ¿Por qué estos dispositivos tienden a multiplicarse un poco por todos lados, a involucrar a un número no despreciable de ciudadanos y a consumir la energía de autoridades, movimientos y militantes empeñados en abrir la política *hacia abajo*? La descripción de la experiencia de planeación participativa en Medellín-Colombia dará cuenta que, aún en medio de desfavorables escenarios políticos y cruentas relaciones sociales, ciertas propiedades de los dispositivos participativos posibilitan una mínima capacidad de implicación y movilización ciudadana.

### Participar en tiempos de “pacificación”

Agosto del 2003. Trece cadáveres son descubiertos en San Cristóbal, un distrito rural de Medellín controlado por el paramilitarismo. Son algunos de los sesenta integrantes de la Comuna 13 que habían “desaparecido” en el curso de la operación Orión –comandada por 1500 militares y policías en coordinación con bloques paramilitares– durante octubre del 2002. Las milicias de izquierda fueron el objetivo central de la masacre en que también resultaron detenidos, heridos y desaparecidos líderes comunitarios y activistas populares. El control de las zonas marginales reposó, desde entonces, en las poderosas bandas paramilitares, lo que contribuyó al descenso de las tasas de homicidios y de violencia indiscriminada en la ciudad. En agosto del 2003 pude leer frente a la casa donde las organizaciones co-

munitarias se reunían: “*Gracias Don Berna por lo que has hecho por la ciudad*”<sup>6</sup>.

Don Berna fue el jefe paramilitar más poderoso de Medellín en la última década. Luego de la desaparición de Pablo Escobar, en cuya persecución y muerte él habría participado, Berna llegó a controlar el narcotráfico y a tener amplio control de múltiples periferias. Entre 1999 y 2003, cuando el Plan Colombia fue implementado, él y Rodrigo 00 –otro jefe paramilitar– dominaron más de 200 bandas, “limpiaron” el centro de la ciudad y diezmaron y expulsaron a las milicias de izquierda de los barrios periféricos. Desde su captura en el 2005, 13 000 personas han declarado haber sido sus víctimas.

El descenso de los índices de violencia y la declaración oficial que el paramilitarismo había “terminado” en la ciudad, luego de la desmovilización de 867 paramilitares en noviembre 2003, dieron inicio a una campaña oficial para promocionar la imagen de Medellín como una ciudad pacífica, propicia para la cultura, el turismo y las inversiones seguras. En abril del 2007, Judith María Correa, presidenta del Consejo Comunal de su barrio, es asesinada. Judith había denunciado el acoso, la extorsión y los crímenes de los paramilitares desmovilizados contra líderes comunitarios. Hacia inicios del 2005, un reporte de Amnistía Internacional señalaba que los paramilitares no habían sido desmovilizados y que las regulaciones estatales sobre ellos eran menores. Sergio Fajardo, primer alcalde “independiente” de la ciudad (2003-2007)<sup>7</sup>, admitiría después que Don Berna continuaba coordinando el crimen organizado desde su celda (Hylton 2008).

6 Este relato se basa en mi trabajo de campo en Medellín durante el 2005. Además se han utilizado los informes del Instituto Popular de Capacitación, IPC, (2003 y 2004) y los trabajos de F. Hylton (2007 y 2008).

7 Entre 1958 y 1974 Colombia fue gobernada por el denominado “pacto bipartidista del Frente Nacional” que implicaba el control cíclico del Estado por parte de liberales y conservadores. La tendencia se ha replicado a nivel local y a lo largo del tiempo.



Los líderes comunitarios de la Comuna 3 en la zona nororiental –la más poblada y pobre de Medellín– admitían, igualmente, que la violencia habían menguado en la zona pero al costo del control paramilitar del territorio y de la política local. La ambigua desmovilización paramilitar supuso un severo estrechamiento de los márgenes de organización y movilización social de las dinámicas comunitarias. Estas han sido la instancia asociativa más extendida en la ciudad desde los 60. Su origen remite a las luchas por la legalización de asentamientos y la consolidación de los servicios públicos básicos en las periferias urbanas que albergaron a grandes flujos poblacionales desplazados desde el campo por la violencia.

A fines de los 80 la zona nororiental estaba atravesada por una guerra de bandas que arrojaba un impresionante índice de violencias de diverso tipo (Jaramillo *et al.* 1998 y Villa *et al.* 2003). En medio de la abierta impunidad sancionada por el Estado, sus dinámicas asociativas eran objeto de permanente acoso y aniquilación por diversos actores armados<sup>8</sup>. Por ello, entre 1990 y 1995, años en que el sicariato y la violencia política en la ciudad llegaron a niveles sin precedentes<sup>9</sup>, el Gobierno nacional puso a funcionar la Consejería Presidencial para Medellín destinada a impulsar específicos proyectos organizativos e inversiones sociales en barrios de alta conflictividad. Se propuso un plan de acción, con ingentes recursos estatales, con proyectos de participación social, educación, espacio urbano, empleo, genera-

ción de ingresos y promoción de la convivencia pacífica (Restrepo 2003).

En 1996, y bajo el impulso de la Consejería Presidencial, desde el Concejo Municipal se estableció el Acuerdo 043 que propiciaba el tránsito a lo que la Constitución colombiana denomina la planeación participativa (PP). Tal Acuerdo estableció el Sistema Municipal de Planeación de Medellín que fijaba el marco normativo para la PP a nivel zonal. La Consejería buscaba así recomponer el tejido social por medio de una contundente señal de presencia estatal en zonas dominadas por un enjambre de actores armados (Fernández *et al.* 2000). La participación de las organizaciones comunitarias en la elaboración del Plan Estratégico de Medellín<sup>10</sup> era uno de los elementos centrales del proceso.

Aunque la decidida intervención de la Consejería Presidencial dio un impulso al despegue y desenvolvimiento del proceso participativo, hasta el segundo lustro de los 90 no fue suficiente para incorporar la política participativa en la gestión municipal. La deficiente institucionalización de la PP hizo que los partidos gobernantes siempre pudieran poner límites y/o utilizar los mecanismos participativos en función de sus estrategias clientelares (Uribe 2002). La alcaldía liberal de L. Pérez (2001-2004) trató incluso de desmontar el Acuerdo 043, pero debió enfrentar la oposición de las *coaliciones participativas* compuestas por ONG, universidades, técnicos y ciertas organizaciones comunitarias. Con el triunfo de Fajardo, cercano a tales sectores, se reactivaron las esperanzas en la dinámica participativa.

Desde los orígenes del proceso, las organizaciones comunitarias aparecieron como principales interlocutoras del poder local. Su nivel de movilización e implicación fue intenso pero irregular (Velásquez y González 2003; Echeverría 2001). La progresiva frus-

8 Además de las milicias urbanas, los narcotraficantes y después los bloques paramilitares y bandas delincuenciales operaban, confundiendo, desde estas zonas. Entre 1982 y 2002, murieron 70 000 personas, sobre todo hombres jóvenes habitantes de las periferias.

9 Al comparar la tasa de homicidios de Medellín con otras ciudades latinoamericanas se observa que, para 1995, mientras la tasa de homicidios en Caracas era de 71 por cada 100 000 habitantes, en Lima de 25, en México D.F de 19.6 y en Santiago de Chile de 8; en Medellín llegaba a 248. La más alta de toda la región (Pizarro 2004:224).

10 Documento que fijaba los grandes lineamientos para la planificación del desarrollo socio-económico de la ciudad.

tración de expectativas, por el escaso impacto de la PP en el desarrollo zonal y comunitario, dio mayor realismo político a sus estrategias de influencia institucional. Ciertas organizaciones emprendieron negociaciones directas con concejales, funcionarios, ONG y otras instancias para financiar los proyectos que no habían sido incluidos por la PP. Otras entraron a disputar el poder municipal por medio de alianzas con fuerzas políticas o por su conversión en movimientos electorales. Nuevas competencias de gestión y negociación política habían alimentado, luego de una década del proceso, las micro-estructuras de movilización social de ciertas organizaciones (Ramírez Gallegos 2006).

El control territorial y la desmovilización paramilitar de la zona ampliaron, sin embargo, los dilemas de las asociaciones comunitarias. No solo que su trabajo de base estaba bajo permanente vigilancia y estigmatización –asociado sistemáticamente con la acción guerrillera–, en el marco del discurso de la *seguridad democrática* promovido desde el poder ejecutivo nacional, sino que además empezó a recibir la presión de las organizaciones “civiles” creadas por el propio paramilitarismo a fin de consolidar su hegemonía territorial y ganar en reconocimiento social. El proyecto paramilitar de transitar hacia alguna forma de poder político legítimo, visibilizado después con el escándalo de la *para-política*<sup>11</sup>, germinaba en las periferias de la ciudad donde más apoyo tiene la política de seguridad oficial.

Las nuevas organizaciones “civiles” compuestas por los desmovilizados y amparadas para su financiamiento en extrañas corporaciones<sup>12</sup>, buscaron con cierto éxito captar a

activistas comunitarios, y tomaron parte de los débiles pero aún vivos procesos de PP. La intimidación y la represión selectiva a dirigentes se articulaban así con tácticas *blandas* de desmantelamiento de las dinámicas populares y de ocupación de sus espacios de movilización. Sin espacios libres para el trabajo organizativo, enfrentadas a la pérdida de sus militantes más activos y en medio de una extrema cautela, los dirigentes sociales entendían que las instancias abiertas para la PP eran, a pesar de todo, uno de los últimos lugares autorizados para mantener un margen de acción política:

[...] ahí al menos se puede decir cualquier cosita, hablar con nuestra gente que ya no se reúne como antes [...]. Como es convocado por el Concejo, vienen compañeros y otros delegados de organizaciones que se toma contacto para una actividad aquí o allá, para apoyarse, criticar las políticas, decir algo en medio de toda *esta gente que asiste ahora* [los desmovilizados], que no sabemos qué pensar (dirigente, Comuna 3).

La cualidad pública de la PP, expresada en la interacción de múltiples actores sociales en su seno, en potencial apertura a todos, y en la legitimidad que le confiere la convocatoria del poder municipal, proporcionaba *una zona de protección* para que las organizaciones populares, asediadas por la violencia, pudieran desplegar un mínimo trabajo de discusión y movilización colectiva. La planeación participativa había formado, sin proponérselo, un corredor en que podía desenvolverse públicamente un polo civil de acción política. Participar en la dinámica de planeación, aún cuando sus objetivos manifiestos no se cumplieran, era una opción táctica. Las asociaciones comunitarias podían así eludir, al menos momentáneamente, el control que pesaba sobre sus iniciativas públicas; tomar contacto con otras redes, ONG, universidades, movimientos políticos –lo que también tenía efectos di-

11 Se conoce como *para-política* al escándalo desatado en Colombia desde 2006 por la revelación de los nexos entre políticos oficialistas y paramilitares.

12 Los dirigentes comunitarios señalaban que las organizaciones creadas por los desmovilizados recibían el apoyo de corporaciones (una suerte de ONG) aparentemente financiadas por el paramilitarismo.



suasivos ante la amenaza paramilitar—; y abrir un canal para que su trabajo organizativo sea reconocido como *auténticamente* preocupado con los problemas de la ciudad.

Aunque la implicación en el espacio participativo daba cierta vitalidad a la acción comunitaria, la capilaridad de la violencia penetraba también el proceso deliberativo abierto en torno a la PP y planteaba otra encrucijada a las organizaciones: la construcción del discurso en un espacio público atravesado por amenazas veladas y bajos niveles de confianza suponía un complejo desafío estratégico para los líderes y activistas populares:

Yo no duermo y pienso todo el tiempo, si usted tiene alguna idea, dígame, yo me doy vueltas para encontrar la forma de poner las cuestiones básicas ahí con toda esa gente que uno no sabe si lo vigila, si lo va a esperar después con un recado ¿Qué puede decir uno para hablar claramente las cosas, para preparar reuniones, para convocar, para señalar a quién se debe contactar [...] cómo comunicar sin decir demasiado y poder comprendernos? (dirigente comunitario).

*En público no puede decirse cualquier cosa.* En los públicos participativos de las periferias de Medellín aún menos. Allí el discurso se moviliza y se emplaza públicamente a través de cifradas tácticas retóricas<sup>13</sup>. La tensa interacción entre las “nuevas organizaciones civiles” y los tradicionales actores comunitarios —en el marco de un auditorio también compuesto por otros ciudadanos, desmovilizados, funcionarios, etc.— regula largamente la estructuración y la forma de los discursos públicos. Cada mensaje, en su gestualidad, su contenido y su simbolismo, pesa y delimita lealtades e identidades políticas.

13 B. Manin (1985) habla de secuencias retóricas para describir una práctica discursiva a medio camino entre la argumentación y la pura sofística.

La participación en este foro público es, entonces, fruto de elaboradas estrategias comunicativas en que es tan importante ser comprendido por algunos como *dejar fuera de entendimiento* a otros. Se trata, sin embargo, de un escenario que exige elevados grados de implicación efectiva de cada participante en la situación: tomar la palabra supone una sofisticada capacidad de elaboración discursiva que procura activar la comprensión tácita de unos (los *compañeros*) respecto a los contenidos y las formas de su mensaje. Mientras lo hace, debe además ponderar los efectos de su intervención en el resto del auditorio, en el flujo de las interacciones y en el desenvolvimiento mismo de toda la situación. Quienes lo escuchan a su vez, deben mostrar su capacidad para reconocer indicios y signos comunes, para descifrar señales y gestos corporales.

Lo que a primera vista aparece únicamente como un efecto de auto-censura en el uso de la palabra —que de hecho existe— puede ser leído también, desde esta perspectiva, como una situación que intensifica la reflexividad propia de la interacción poniendo en juego la dimensión estratégica, cognitiva, expresiva y moral de la participación. No se trata de un asunto políticamente banal puesto que, como sugiere D. Cefaï, aunque los incidentes interactivos pueden perturbar una determinada intervención, el adecuado desempeño dramático de quienes toman la palabra es una garantía del crédito y la legitimidad que se les otorgue (2007:634-635).

[...] claro, nunca se puede decir todo lo que uno quisiera, pero uno se arriesga un poco, la gente cree en uno, después de tantos años en esto no hay como quedarse en silencio [...] ya hemos aprendido muchas cosas, la carreta [el discurso] es la misma pero cambia según cada tema, según lo que pasa en el barrio, en la ciudad, la gente que llega [...] sino se habla aquí, ¿quién nos va a creer después? (dirigente, Comuna 3).

Si bien desde los trabajos de E. Goffman (1983) se sabe que toda interacción tiene una dimensión eminentemente estratégica, un “juego de máscaras diplomáticas”; el análisis de específicas situaciones colectivas de deliberación permite ver hasta qué punto el ejercicio de la reflexividad y la implicación ciudadana no dependen del libre arbitrio individual ni están determinadas por la estructura social o la violencia, sino que dependen del anclaje contextual de cada individuo en tal actividad. Los espacios públicos contienen entonces distintos regímenes o formatos de participación, según cómo se configuran las operaciones deliberativas en un determinado orden de interacción y co-presencia.

### Cierre

La noción de espacio público permite ir y venir entre el rescate normativo de la reflexividad ciudadana en la construcción democrática y una sociología de las formas con que dicha reflexividad opera en específicas dinámicas de interacción participativa. Si es evidente, como en el caso de la PP en Medellín, que la norma deliberativa no ha modificado los procedimientos y prácticas que guían habitualmente la acción pública en la ciudad, la apertura de márgenes de movilización colectiva y de ampliación de las capacidades deliberativas de los participantes desmienten las tesis que concluyen *a priori* sobre el escaso alcance político de los públicos participativos. Los dispositivos deliberativos tendrían una vocación, siempre abierta y atada a su cualidad pública, de hacer surgir mínimas formas de expresión y movilización, de apropiación y de crítica, en aquellos que toman parte en ellos.

### Bibliografía

- Arvitzter, Leonardo, 2002, *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- Bacqué, Marie e Yves Sintomer, 1999, “L’espace public dans les quartiers populaires d’habitat social”, en Catherine Neveu, editora, *Espace Public et Engagement Politique*, L’Harmattan, París.
- Boltansky, Luc, y Eve Chiapello, 1999a, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, París.
- Boltansky, Luc y Laurent Thévenot, 1999b, “The sociology of critical capacity”, en *European Journal of Social Theory*, Vol. 2, No. 3, London, pp. 359-377.
- Cefäi, Daniel, 2007, *Pourquoi se mobilise-t-on?*, La Découverte, París.
- Cohen, Joshua, y Charles Sabel, 1997, “Directly-deliberative Polyarchy”, en *European Law Journal*, Vol. 3, No. 4, pp. 313-342.
- Chávez, David, y Benjamin Goldfrank, 2004, *La izquierda en la ciudad*, Icaria, Barcelona.
- Dagnino, Evelina, et al, 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE-CIESAS-UV, México.
- , 2002, coordinadora, *Sociedade civil e espaços publicos no Brasil*, Paz e Terra-Unicamp, Brazil.
- , 1994, “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” en E. Dagnino, coordinador, *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, Brasilense, Sao Paulo.
- Echeverría, María Clara, 2001, “Alcances y limitaciones de los procesos participativos en la Planeación del Ordenamiento Territorial de Medellín”, en *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá.

- Fedozzi, Luciano, 2007, *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Tomo Editorial, Porto Alegre.
- Fernández, Jorge, *et al.*, 2002, “Visión panorámica de la participación ciudadana en Medellín entre 1990 y 1999”, en *Enlaces y rupturas*, Diakonia/ Parcomun, Bogotá.
- Gaxie, Daniel, 1978, *Le cens caché. Inégalités structurelles et ségrégation politique*, Seuil, París.
- Goffman, Erwin, 1983, “The interaction order”, en *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 1, pp. 1-17.
- Goldfrank, Benjamin, 2007, “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, No. 212, Buenos Aires. Disponible en <http://www.nuso.org/revista.php?n=212>, visitado el 17 de julio de 2008.
- Habermas, Jürgen, 1996, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona.
- , 1998, *Facticidad y Validez*, Editorial Trotta, Madrid.
- Honneth, Axel, 1996, “La dynamique sociale du mépris. D’ou parle une théorie critique de la société?”, en C. Bouchindhomme y R. Rochlitz, editores, *Habermas, la raison, la critique*, Cerf, París, pp. 215-238.
- Hylton, Forrest, 2007, “Re-Making Medellín”, en *New Left Review*, No. 44, marzo-abril, Londres, pp. 70-89.
- , 2008, “Medellín: a paz dos pacificadores”, en *Revista Margem Esquerda*, No. 11, Sao Paulo, pp. 101-113.
- Instituto Popular de Capacitación (IPC), 2004, “La comuna 13: a fuego lento”, Medellín. Disponible en [http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com\\_content&task=view&id=528&Itemid=375](http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=528&Itemid=375), visitado el 17 de julio de 2008.
- , 2003, *Situación de conflicto y violencia en Medellín y en el Valle de Aburra en el 2003*, Medellín. Disponible en [http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com\\_content&task=view&id=580&Itemid=0](http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=580&Itemid=0), visitado el 17 de julio de 2008.
- Jaramillo, Ana María, *et al.*, 1998, *En la encrucijada. Conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*, Corporación Región, Medellín.
- Lasurdo, Domenico, 2004, *Democracia ou bonapartismo*, UFRJ-UNESP, Río de Janeiro.
- Manin, Bernard, 1985, “Volonté générale ou délibération. Esquisse d’une théorie générale de la délibération politique”, en *Le Débat*, No. 33, París, pp. 72-93.
- O’Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, 1986, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Offe, C., 1997, “Les nouveaux mouvements sociaux: un défi aux limites de la politique institutionnelle”, en *Les démocraties modernes a l’épreuve*, L’Harmattan, París.
- Olvera, Alberto, 2003, coordinador, *Sociedad civil, esferas públicas y democratización en América Latina*, FCE-UV, México.
- Panfichi, Aldo, 2002, coordinador, *Sociedad civil, esferas públicas y democratización en América Latina*, FCE-PUCP, México.
- Pizarro, Eduardo, 2004, *La democracia asediada*, Grupo Editorial Norma, Colombia.
- Ramírez Gallegos, Franklin, 2006, “La Planeación Participativa en Medellín”, Ponencia presentada en la Journée d’étude franco-allemande ‘Y a-t-il un savoir citoyen mobilisable dans la démocratie participative?’, CIERA-CSU-ISS/BGSS de l’Université Humboldt Berlin-Centre KOYRE, París.
- Restrepo, María, 2003, “El Sistema Municipal de Planeación (acuerdo 043) y sus aportes a la planeación participativa”, en *La Planeación Participativa. Una apuesta de ciudad*, Corporación Región, Medellín, pp.101-124.
- Sintomer, Yves y Loïc Blondiaux, 2002, “L’impératif délibératif”, en *Politix*, Vol. 15, No. 57, París, pp. 17-35.

- Sintomer, Yves y Marion Grun, 2002, *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, París.
- Sintomer, Yves, 1996, "Le corporatisme de l'universel et la cité", en *Actuel Marx*, No. 20, deuxième semestre, PUF, París.
- Sousa Santos, Boaventura de, y Leonardo Avritzer, 2002 "Introdução: para ampliar o cânone democrático", en Boaventura de Sousa Santos, organizador, *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- , 1998, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", en *Politics and Society*, Vol. 26, No. 4, pp. 461-510.
- Telles, Vera da Silva, 1994, "Sociedade Civil, Directos e Espacos Públicos", en *Revista Pólis*, No. 14, pp. 43-53.
- Uribe, María Teresa, 2002, "Planeación, gobernabilidad y participación", en *Planeación, participación y desarrollo*, VV.AA, Corporación Región-Fundación Social, Medellín, pp. 33-51.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá.
- Villa, Marta et al., 2003, *Rostros del miedo*, Corporación Región, Medellín.
- Young, Iris Marion, 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Ziccardi, Alicia, 2004, editora, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, ISS-UNAM, México.

# ¿Hay patria para todos? Ambivalencia de lo público y “emergencia plebeya” en los nuevos gobiernos progresistas

## *Fatherland for all? Ambivalence of the public sphere and “plebeian surge” amongst the new progressive governments*

Marc Saint-Upéry  
Periodista y escritor independiente

Correo electrónico: [saintupery@gmail.com](mailto:saintupery@gmail.com)

Fecha de recepción: marzo 2008  
Fecha de aceptación y versión final: junio 2008

### Resumen

*“Ahora, Venezuela es de todos”; “Brasil, um país de todos”; “La patria ya es de todos”* (Ecuador). Esta semejanza entre los lemas oficiales de algunos de los nuevos gobiernos progresistas sudamericanos nos alerta sobre una posible nueva figura de lo “colectivo” y de lo “público”. Pero más allá de las controversias sobre las fronteras de la dicotomía público/privado, en las políticas públicas de estos gobiernos, hay una ambivalencia más profunda de “lo público”. El nuevo estilo de liderazgo y su conexión con la “emergencia plebeya” en Sudamérica saca a la luz una corriente subyacente de “sociabilidad polimorfa” que evoca algunos rasgos de “lo público” descritos en los trabajos de E. P. Thompson, Philippe Ariès y otros historiadores del mundo moderno preindustrial.

*Palabras claves:* lo público, democracia, sociabilidad, Bolivia, Venezuela, Brasil, Ecuador

### Abstract

*“Ahora Venezuela es de todos”; “Brasil, um país de todos”; “La patria ya es de todos”* (Ecuador). The similarity between these slogans, now the official banners of some of Latin America’s new progressive governments, alerts us towards possibilities for new interpretations of concepts such as *collective* and *public*. But beyond these controversies over the frontiers that divide the public from the private, in the domains of public policy, the notion of the public sphere has raised graver concerns. New styles of leadership and their relation to “the plebeian emergency” in South America bring to light a growing trend towards “polymorphous sociability”, resembling some of the characteristics of the public sphere described by E. P. Thompson, Philippe Ariès and other historians of the preindustrial modern era.

*Keywords:* public sphere, democracy, sociability, Bolivia, Venezuela, Brazil, Ecuador



Es notable la semejanza entre los lemas oficiales de la propaganda estatal de algunos de los nuevos gobiernos de izquierda y de centroizquierda. Por supuesto, los eslóganes políticos no son propuestas teóricas ni se sostienen en categorías analíticas rigurosas. Sin embargo, esta coincidencia de motivos entre tres de los nuevos gobiernos progresistas<sup>1</sup> llegados al poder en América del Sur entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI merece una llamada de atención. Nótese que si bien el lema oficial del gobierno de Evo Morales es “Bolivia cambia, Evo cumple”, el tema de una Bolivia perteneciendo por fin a todos sus habitantes está muy presente en el discurso del mandatario boliviano, que compara a menudo la conquista del poder por su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS), con el fin del *apartheid* en Sudáfrica<sup>2</sup>.

Que la patria ya sea “de todos” –lo que supone que no lo era antes– indica claramente una concepción implícita de lo colectivo y de lo público, una concepción que probablemente tendrá algo que ver con al menos dos aspectos de la dicotomía público/privado tal como la analiza Rabotnikof (2005). En el primer aspecto, lo público sería todo “lo que es de interés o de utilidad *común* a todos, lo que atañe al *colectivo*, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado, entendido como lo que se refiere a la utilidad y el interés *individual*” (Rabotnikof 2005:9), o a las voluntades meramente *particulares*. Otra dimensión sería la diferencia entre “lo que es de

uso común, *accesible* para todos, *abierto*, en contraposición con lo *cerrado*, que se sustrae a la disposición de los otros. *Público*, en este caso es aquello que al no ser objeto de apropiación particular, se halla abierto, distribuido” (*ibid.*:10). Un significado que, señala Rabotnikof podría parecer como un sentido lateral o “derivado” de la primera acepción (*ibid.*:11).

La concepción implícita de lo colectivo y de lo público de la que hablamos no es difícil de identificar tanto en la retórica oficial como en algunas políticas públicas de los nuevos gobiernos progresistas: se trata claramente de un noción de inclusión, con el Estado como garante tanto de una auténtica *universalidad* de la ciudadanía como de un *acceso* efectivo de los menos privilegiados a los derechos y a los beneficios materiales y espirituales (en término de estatus y de poder simbólico, por ejemplo) de la pertenencia a la colectividad nacional. Por supuesto, esta inclusión se contrapone a una estructura de *exclusión* social producto de los abismos de desigualdad económica que fragmentan la sociedad y a la prevalencia de poderosos intereses *particulares* que obstaculizan la universalización de los derechos ciudadanos y la búsqueda del bien común.

En muchos países de América Latina, una dimensión importante de esta exclusión atañe a lo que varios autores han definido como “colonialismo interno” o “colonialidad del poder” (Quijano 2000); es decir, la herencia colonial y la infraestructura etno-racial de la dominación social y política en unas sociedades donde, a menudo, la clase es percibida como una metáfora de la raza y viceversa. Por supuesto, en países con una importante población indígena o afroamericana, el principio de la “patria para todos” se traduce por medio de afirmaciones explícitas sobre la diversidad étnica o el carácter multicultural del Estado, por políticas de discriminación positiva, por la visibilidad de la presencia de actores indígenas o negros en la cumbre del apa-

1 En este artículo, no se entrará en el debate de saber hasta qué punto estos gobiernos son “de izquierda” o de “centroizquierda”, o si existen dos o más izquierdas (Ramírez 2006). Por comodidad, se hablará en modo genérico de “nuevos gobiernos progresistas”.

2 “Hasta hace cincuenta años, los indios no teníamos derecho a caminar por esta plaza Murillo [sede del palacio presidencial], esto parecía Sudáfrica”, dijo Evo en su discurso de investidura (citado en Do Alto y Stefanoni 2006:132).

rato estatal o por “un nuevo nacionalismo de izquierda en el que los clivajes pueblo-oligarquía y nación-imperialismo están atravesados por una cierta etnificación (no excluyente) de la política” (Do Alto y Stefanoni 2006:69). En los países donde prevalecen más bien todos los matices del universo mestizo o mulato, como Venezuela, esta “etnificación” o “racialización” latente de lo nacional-popular no es necesariamente tematizada en forma sistemática por los nuevos gobiernos progresistas, pero se manifiesta como un subtexto más o menos explícito en muchas de sus actuaciones públicas. Al revés, gran parte de las élites tradicionales logran difícilmente disimular su disgusto racista hacia lo que perciben como una “lumpenización” tendencial del Estado y de la política<sup>3</sup>.

Desde luego, la cuestión de saber si las políticas de los nuevos gobiernos progresistas representan un verdadero avance en términos de universalidad y de accesibilidad es sumamente controvertida. Por un lado, se reprocha a algunos de estos gobiernos sus políticas de inclusión, por la modalidad sectaria e intolerante de su implementación, las cuales se traducen a veces en fenómenos paralelos de exclusión: de la clase media en Venezuela o de los departamentos orientales en Bolivia. Asimismo se denuncian en estos dos países nuevos tipos de comportamiento clientelar que harían depender el *acceso* a los recursos públicos de la lealtad ideológica, de la etnicidad o de la pertenencia a determinadas redes políti-

cas y sociales (Saint-Upéry 2007). En el caso de Brasil, el programa más famoso de la política social de Lula, el *Bolsa Família* (un programa de transferencia monetaria condicionada destinado a las familias pobres) es criticado por su índole meramente asistencialista y su carácter focalizado. Mientras la *Bolsa Família* es percibida por algunos como un sustituto mediocre de políticas más universales de acceso a servicios y prestaciones; sus defensores señalan al contrario, que el pago de esta ayuda social, por medio de una tarjeta magnética válida por un año, libera a los pobres de la fuerte dependencia clientelar con respecto a los caciques locales, antaño intermediarios obligados para la obtención de limosnas y favores. Esto supondría entonces un paso hacia adelante en la universalización real de los derechos ciudadanos.

Las políticas brasileñas de “discriminación positiva” también suscitan polémicas. El programa de “cuotas” a favor de los estudiantes pobres (todavía en curso de definición e implementación), con una ponderación específica de carácter etno-racial en las regiones con mayor presencia afro-brasileña o indígena, es cuestionado por intelectuales progresistas que estiman que la instauración de “una clasificación racial oficial de los ciudadanos brasileños” amenaza el principio de igualdad política y jurídica (Folha de São Paulo 2006). Según los adversarios de las cuotas, “el principal camino para combatir la exclusión social, dicen, es la construcción de servicios públicos universales y de buena calidad” (*ibid.*). Por su lado, los partidarios de la discriminación positiva subrayan que “la desigualdad racial en Brasil tiene fuertes raíces históricas y esta realidad no será alterada en modo significativo sin aplicar políticas públicas específicas [...] Creemos que la igualdad universal en la República no es un principio hueco sino una meta que hay que alcanzar” (*ibid.*).

En todos estos temas, se podría quizás hablar de cierta “ambivalencia de lo público” en

3 No se hablará aquí de la dimensión más evidente para el sentido común de la dicotomía público/privado, es decir, las manifestaciones del “retorno del Estado” en la gestión y la orientación de la economía. Todos los nuevos gobiernos progresistas reivindican una revalorización de lo público en este sentido, sea por medio de la suspensión de las privatizaciones y del rechazo a la doctrina del “achicamiento de Estado”, sea por la renacionalización de algunas empresas privatizadas. Sin embargo, precisamente por el carácter más evidente y la relativa nitidez de las definiciones políticas y jurídicas de lo público y de lo privado en este caso, este trabajo no se jugará sobre el tema.



la medida en que existe una pugna de interpretación sobre el alcance y las modalidades de la construcción de lo *común* y del *acceso* universal a derechos o recursos. Sin embargo, podría ser también que, desde el punto de vista descriptivo y conceptual, la misma dicotomía público/privado sea ambivalente en el sentido que no nos ofrece una categorización muy pertinente para entender ciertas dinámicas concretas en el terreno social y político. Más que con la implementación de las políticas públicas en términos de universalidad y de accesibilidad, esta “ambivalencia de lo público” tendría entonces que ver con el significado *sociológico* de la conquista del poder por las izquierdas sudamericanas al inicio del siglo XXI. Es esta hipótesis la que este trabajo quiere explorar.

### Crisis de la representación y emergencia plebeya

En un artículo sobre Evo Morales y “la dos Bolivias”, el politólogo y americanista británico James Dunkerley (2007) propone aprovechar y sistematizar las premisas de una sugerente revisión analítica de la “política de clase” en el pensamiento social de la izquierda boliviana, apoyándose en anticipaciones de René Zavaleta Mercado y en trabajos más recientes de otros autores, en particular el activista, sociólogo y actual vice-presidente Álvaro García Linera. Para Dunkerley, estos trabajos delinean un enfoque que él llama la “perspectiva plebeya”.

Al final de su vida, Zavaleta<sup>4</sup> prestaba una creciente atención a la compleja heterogeneidad de la formación social boliviana, a la coexistencia de varios modos de producción, de diferentes temporalidades, de distintas formas culturales y políticas en un mismo espacio, y a las consecuencias de dicha heteroge-

neidad para la construcción de lo nacional-popular y la subjetividad de los sectores subalternos. Anticipando en modo casi profético la cristalización de las nuevas narraciones nacional-populares a través del dramático ciclo de luchas indígenas, campesinas y urbanas de inicios del siglo XXI, Zavaleta señalaba que, en este tipo de “formación social abigarrada”,

[...] la crisis es la forma clásica de la revelación o reconocimiento de la realidad del todo social. La crisis es la forma de unidad patética de lo diverso así como el mercado es la concurrencia rutinaria de lo diverso. La crisis, por tanto, no sólo revela lo que hay de nacional en Bolivia sino que es en sí misma un acontecimiento nacionalizador: los tiempos diversos se alteran con su irrupción. Tú perteneces a un modo de producción y yo a otro, pero ni tú ni yo somos los mismos después de la batalla de Nanawa<sup>5</sup>: Nanawa es lo que hay de común entre tú y yo. Tal es el principio de la intersubjetividad (Zavaleta 1983:18).

Dos décadas más tarde (años después de la derrota final del movimiento obrero minero, eje estructurante de la política popular en Bolivia), analizando la desestructuración del “tiempo de clase” y la “precariedad simbólica” impuesta por la informalidad y la complejidad socio-económica del posfordismo periférico en la Bolivia neoliberal, Álvaro García Linera (2001:19, 37 y 48) observaba sin embargo, la emergencia de nuevas narrativas democráticas populares alrededor de figuras como “los que no viven del trabajo ajeno” o “el pueblo sencillo y trabajador”. Estas nuevas figuras son el producto de una hibridación entre formas de organización comunitaria tradicional, remanencias de la fuerte herencia sindicalista del movimiento popular boliviano y

4 Quien murió en 1984, mucho antes del inicio del nuevo ciclo de movilización social y política abierto por la “Guerra del Agua” en Cochabamba, en el 2000.

5 La batalla de Nanawa (1933) fue una decisiva batalla de la Guerra del Chaco en la que se jugó la suerte del conflicto y la derrota de Bolivia frente a Paraguay.

lógicas de movilización social propias de la “multitud”<sup>6</sup> y de los movimientos sociales modernos.

En estas nuevas cristalizaciones de lo popular, Dunkerley percibe una gama de condiciones sociales y de disposiciones ideológicas típicamente “plebeyas”, en un sentido que abarca dimensiones morales, rituales e incluso festivas y carnales, las cuales evocan fuertemente “el mundo sumario, escabroso, violento, abigarrado, caleidoscópico y picaresco de la sociedad preindustrial” europea (Williams 1968, cit. en Dunkerley 2007: 163), “cuando entre un tercio y la mitad de la población vivía no sólo por debajo de la línea de subsistencia, sino también afuera y a veces en contra de la ley” (*ibid.*:163). El autor británico ve muchos parecidos entre los sujetos populares bolivianos y los artesanos ingleses o *sans-culottes* franceses del siglo XVIII, “en su concepción de la democracia, su visión del liderazgo, de la propiedad, de la moralidad social, su idea de unidad y correspondencia, su desconfianza de todo lo ‘respetable’, su permanente temor a la traición, y sobre todo en el sentimiento de igualdad y el anhelo de reconocimiento de su hombría” (*ibid.*). Se podría también mencionar que la parte de “tradición reinventada” que subyace a la “etnificación” del nuevo nacionalismo de izquierda descrito por Do Alto y Stefanoni (2006) trae a la memoria la observación de E. P. Thompson (1991) de que “algunas costumbres eran de invención reciente y expresaban en realidad reivindicaciones de nuevos derechos” (cit. en Dunkerley 2007:163).

Sin caer en generalizaciones excesivas, pareciera que este enfoque no es pertinente sólo para Bolivia. Este carácter “plebeyo”<sup>7</sup> de las

fuerzas sociales convocadas por los nuevos gobiernos progresistas, con la particular “economía moral” que rige su percepción de lo público<sup>8</sup>, refleja un tipo de sociedades donde las clases sociales y su ubicación en el proceso socio-económico son mucho menos definidas que en los países del Norte o al menos, más frágilmente consolidadas. Además, esta “emergencia plebeya” se inscribe a menudo en el marco de sociedades rentistas o con economías esencialmente primaria-extractivistas, donde el Estado, más que “potencia pública” o garante y regulador de un espacio público estabilizado y bien delimitado, es campo de actuación de estrategias neopatrimoniales y de vínculos clientelares, agencia de empleo y botín de varios grupos de interés oligárquico-mafiosos, en una dinámica donde las negociaciones tácitas y el chantaje prevalecen sobre los conflictos públicos y la deliberación. Un crítico de izquierda del proceso boliviano en Venezuela, el historiador Domingo Alberto Rangel, alude a esta estructura “barroca”, “abigarrada” o “gelatinosa” (para usar una metáfora gramsciana) de la relación entre Estado y sociedad cuando lamenta el hecho de que

Venezuela tiene una sociedad muy poco propicia a la revolución, tal como la entendemos los marxistas. El petróleo ha creado en nuestro país una sociedad muy semejante a la de España en los siglos XVI y XVII. Mendigos, pedigüenos, intrigantes de corte y burócratas constituyen el grueso de muchas capas sociales o tienen peso ahí. Una sociedad así produce revueltas pero no revoluciones, brotes pero no tormentas sociales. Y sobretodo, en una sociedad así, todos esperan cambios sin hacer esfuerzo casi y soluciones más rápidas que el rayo (Rangel 2003:215).

6 Término heredado de Zavaleta y utilizado por García en un sentido mucho más específico y estructurado que Toni Negri.

7 Y no simplemente “popular” ni tampoco estrictamente “proletario”, ya que abarca amplios sectores de las clases medias bajas.

8 Una “economía moral” que, sin embargo, a diferencia del siglo XVIII europeo, está sometida al impacto de la televisión y de los medios de comunicación masivos en general.

No es necesario estar de acuerdo con el marxismo muy ortodoxo de Rangel para concordar substancialmente con su caracterización de la sociedad venezolana, una caracterización que puede ser en parte pertinente para otras sociedades de la región (con o sin petróleo, pero con fuertes características rentistas o extractivistas).

### Espacio público y sociabilidad polimorfa

Ahora bien, la hipótesis que se propone es que el tema de la emergencia plebeya nos puede tal vez ofrecer una pista muy sugerente para analizar la construcción de lo público en la actuación de los nuevos gobiernos progresistas. El mundo de las “costumbres en común” de E. P. Thompson (1991), ese universo “sumario, escabroso, violento, abigarrado, caleidoscópico y picaresco” cuyos ecos se encuentran con tanta vivacidad en los barrios populares de la Latinoamérica contemporánea, evoca otros estudios de la sociedad preindustrial y de sus sentidos de lo público. Sin duda tiene que ver también con

[...] lo que Philippe Ariès quiere decir cuando explica que, en la sociedad del Antiguo Régimen, “la vida... era vivida en público”, y que la intensa privatización de la familia y de las relaciones íntimas, con su nítida separación de una esfera “pública” impersonal, todavía no había ocurrido. [...] El punto esencial es que, en este sentido, el “público” no tiene necesariamente algo que ver con el proceso de decisión colectiva (aún menos con el Estado). La clave no es la solidaridad o la obligación, sino la sociabilidad. Lo que emerge de la reconstrucción histórica de Ariès es la imagen de un mundo más desordenado y sin embargo en cierto sentido más estable, menos íntimo pero también menos impersonal que el nuestro (si somos miembros de las clases medias de Norteamérica o de Europa del Noroeste) (Weintraub 1997:18).

Este universo de “sociabilidad polimorfa” no es sólo el objeto de muchos trabajos de antropología histórica como los de Nathalie Zemon Davis, de Robert Darnton o de la Escuela de los Annales en Francia, sino que las modalidades de su disolución progresiva con el auge de la modernidad son un tema común de autores tan diferentes como Norbert Elias y Michel Foucault, con sus conceptualizaciones de la “privacidad” o de la “disciplina”. Como afirma Weintraub,

[...] una de las características importantes de esta versión de la dicotomía público/privado es que implica una concepción del “espacio público” muy distinta de la perspectiva cívica. (Ambas *pueden* ser combinadas en la práctica y en la teoría, pero son analíticamente distintas). Es un espacio de coexistencia heterogénea, no de solidaridad inclusiva o de acción colectiva consciente; un espacio de despliegue simbólico, de mezcla compleja entre motivos prácticos, interacciones rituales y vínculos personales, de proximidad física acompañada de distancia social –y no un espacio (en términos habermasianos) de discurso orientado hacia la formación de un consenso racional por medio de la acción comunicativa y para resolver asuntos comunes– (Weintraub 1997:25).

Aquí no trasciende sólo la caracterización realizada por Weintraub de las diferencias entre estos dos conceptos de lo público, sino también la constatación de su posible amalgama en la práctica y en la teoría. Precisamente, la posibilidad de una combinación o de una confusión entre la sociabilidad polimorfa del espacio público plebeyo y la formalidad del espacio público político-estatal nos ofrece una clave de comprensión de la densidad del vínculo, entre los nuevos líderes progresistas sudamericanos y su base social. Interpretar este vínculo en términos de caudillismo personalista o de carisma paternalista es demasiado simplista. No se trata de una intrusión inde-

bida de lo privado y de lo personal en lo público y lo político. En el caso de los nuevos líderes progresistas, lo “personal” que se vuelve “político” no es la imagen de felicidad y conformidad doméstica de los hombres públicos, promovida por el mercadeo electoral y los medios audiovisuales en muchos países desarrollados (y en varios países en vía de desarrollo). En realidad, tanto Hugo Chávez y Evo Morales –respectivamente, divorciado y soltero– como Lula y Correa –ambos establemente casados– son muy discretos sobre su vida matrimonial, doméstica o sentimental; no es este aspecto de su experiencia “privada” que ellos proyectan hacia la esfera pública, sino todo el tenor humano, el repertorio retórico y el anecdótico sapiencial de una vivencia personal, expuesta a la luz colorida de la “sociabilidad polimorfa” del mundo popular<sup>9</sup>. Con matices y estilos distintos, es esta conflagración teatral de los dos sentidos de lo “público”, *no una confusión de lo privado y lo público*, la que caracteriza la imagen y el perfil mediático de los líderes de los nuevos gobiernos progresistas.

Hugo Chávez no es ni Kim Il Sung, ni José Stalin y ni siquiera Fidel Castro. Para Roland Denis, ex vice-ministro de Planificación y Desarrollo del gobierno bolivariano, la intensa relación afectiva entre el mandatario y los sectores populares es de naturaleza “más erótica que religiosa” y no excluye la crítica o cierta irreverencia ocasional (cit. en Saint-Upéry 2007a:126). Para Juan Contreras, activista del famoso barrio 23 de Enero de Caracas, parte del encanto de Chávez es

que “habla como mi madre” (*ibid.*:87). Una característica del presidente venezolano es la virtuosidad que manifiesta en el uso de temas de su vida privada como fábulas morales y didácticas (*exempla*, como se decía en la apologética cristiana medieval) para comunicar al pueblo su visión de tal o cual asunto público. El programa televisivo dominical “Aló Presidente”, las innumerables e interminables “cadenas” y los frecuentes discursos públicos son la ocasión para una alternancia virtuosa entre anécdotas biográficas (pero raras veces “íntimas”), canciones, chistes (a veces muy groseros), diatribas ideológicas, interpelaciones individuales a miembros físicos o virtuales de la audiencia y prédicas de tonalidad religiosa. Todos estos elementos fortalecen una co-identificación con su público que se arraiga en lo más hondo del *ethos* popular y a la que contribuye la gestualidad, el registro emocional, el modo de expresión verbal, el fenotipo y la corporeidad misma del líder.

Lula proyecta una imagen mucho menos agresiva y petulante que Chávez –aunque las expresiones de pacifismo evangélico y sentimental no son ajenas al registro del militar caribeño–, pero logra un nivel de identificación análogo con el *ethos* profundo de los sectores populares. Para Marcos Coimbra, de la encuestadora brasileña Vox Populi; “El *lulismo* es un retrato cuasi perfecto de la población brasileña; se parece, con algunas excepciones, a un corte transversal de la sociedad” (Fernandes 2006). Su colega Carlos Augusto Montenegro, del instituto Ibope (Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística), insiste sobre la dimensión simbólica:

Creó la mayor central sindical de América Latina, uno de los mayores partidos del continente y, viniendo de las camadas más pobres, de una familia de migrantes nortestinos, llegó a ser presidente. Hay en esto un simbolismo muy poderoso que no suele ser medido en toda su dimensión.

9 La domesticidad matrimonial juega un cierto papel en el caso de Lula, pero más como fuente de sabiduría práctica (en las metáforas hogareñas de la gestión económica, por ejemplo) que como prueba de autenticidad emocional y exposición pública de una intimidad/familiaridad tranquilizadora. En cuanto a Rafael Correa, es en realidad un tecnócrata de clase media, pero tiene una gran capacidad para utilizar con mucho carisma juvenil y mucha espontaneidad el repertorio de la “sociabilidad polimorfa” plebeya.

Cuando Lula entró en la carroza de la reina de Inglaterra, este pueblo entero, el Nordeste entero entró allí con él (*ibid.*).

El liderazgo de Evo Morales, a diferencia del de Chávez, tiene menos que ver con su verbo y su carisma personal y más con su trayectoria orgánica de caudillo sindical campesino, progresivamente enriquecida por un uso estratégico del repertorio de la etnicidad simbólica<sup>10</sup>. Sin embargo, el presidente boliviano genera también mecanismos de identificación parecidos a los que suscita Lula, como lo señala Álvaro García Linera:

En el ámbito político-cultural hay una imagen que creo que resume lo que está significando el nuevo gobierno. Evo va a la localidad de Pocoata y le pregunta a uno de los niños si ha recibido el bono Juancito Pinto [25 dólares anuales contra la deserción escolar] y qué va a hacer con el dinero. El niño respondió con una contundencia feroz: “me voy a preparar para ser como vos”. Para mí esto resume lo que ha pasado en este país. Los indígenas, que se proyectaban como campesinos, a lo mejor, en un exceso de movilidad social, como albañiles o cabos de la policía, hoy se proyectan en todos los niveles de mando de Bolivia (Monasterios *et al.* 2007).

Con matices y formas de interpelación a veces muy distintas, pero también con muchos “parecidos de familia” (Wittgenstein 1988), las constelaciones de sentido expresadas por las frases “Chávez habla como mi madre”, “Lula é

*nosso*” (Lula es nuestro), “Evo, quiero ser como vos”, no corresponden ni a un especie de “*role model*” anglosajón ni a un culto de la personalidad de tipo totalitario, sino a motivos narrativos e identitarios de lo que E. P. Thompson llama la “economía moral de la plebe”. Para poder criticar sus límites, no hay que equivocarse sobre su carácter, como lo hace a menudo la crítica liberal o conservadora.

### Democracia plebiscitaria y pluralismo

Desde este punto de vista, la coincidencia al menos retórica y simbólica —o tal vez incluso simplemente tácita o alusiva—, entre el discurso nacional-popular progresista de vocación incluyente (“patria para todos”) y dicha economía moral desplegada en formas muy específicas de sociabilidad expresiva, disposición ideológica e inteligencia emocional, plantea un cierto número de problemas específicos en cuanto a la construcción y la percepción públicas de los intereses sociales legítimos y del pluralismo social y político.

No estoy hablando aquí de una supuesta vocación “autoritaria” de tal o cual régimen; acusación demasiado genérica y raras veces sustentada en un censo concreto de las violaciones a derechos cívicos determinados o en un análisis pertinente de las expresiones verbales o administrativas de dicho supuesto autoritarismo —sin hablar de la ausencia de comparación honesta y rigurosa con la práctica de los gobiernos anteriores, incluso de los gobiernos “democrático-liberales”. La falta total de rigor de los analistas conservadores y liberales en el uso de pseudo-conceptos como “autoritarismo” o “populismo autoritario” contribuye a la pérdida de credibilidad de las denuncias y protestas de las derechas en Venezuela, en Bolivia y en Ecuador (e incluso en Brasil, donde algunos líderes conservadores no vacilan en hablar de “dictadura sindical” o de control “totalitario” del Partido de los Trabajadores sobre el

10 El presidente cocalero es un sindicalista campesino “desarraigado”, que abandonó muy joven el altiplano glacial de su región natal de Oruro para trabajar de colono en la zona tropical del Chaparé. Casi no habla el idioma de sus padres, el aymara. Su identidad indígena no tiene que ver con la pertenencia a un tejido comunitario “originario”, sino que pasa por una reappropriación progresiva del capital político-simbólico de la indianidad, influenciada entre otros factores por las percepciones de las organizaciones de solidaridad internacional.



aparato estatal). Lo más lamentable es que la denuncia histórica de carencias democráticas imaginarias acaba por deslegitimar la crítica de las carencias democráticas reales (que también las hay, a veces muy serias).

El propósito de este trabajo es distinto. Parecería más bien que la confusión simbólica y emocional entre este público social “plebeyo” y lo público estatal contribuye a alimentar el sentimiento de exclusión o de “exilio interior” de las clases medias, muchos más centradas en la familia nuclear y en una separación más clásica entre público y privado. Por supuesto, a menudo, este sentimiento se parece mucho a una fantasía abstracta de persecución que no se sustenta seriamente en la realidad económica y política (con excepción de algunos casos preocupantes en Venezuela), pero que tiene una cierta verosimilitud en el plano del imaginario social. Ahí no se trata sólo de la reacción clasista y racista frente al “repugnante Otro” (De la Torre 2003) que invade los espacios públicos con el apoyo de las autoridades, sino de la manifestación de una ansiedad social capaz de entrar en sintonía con preocupaciones democráticas perfectamente legítimas. En esta perspectiva, por ejemplo, la ambivalencia de lo público y su percepción diferenciada entre los varios sectores sociales se traduce, entre otras cosas, en las interpretaciones distintas de la tan cacareada “democracia participativa” (a la que nadie parece oponerse abiertamente): veedurías ciudadanas y fiscalizaciones reguladas para unos, poder popular insurgente y democracia comunitaria para otros, con todos los posibles matices e hibridaciones entre estas dos vertientes.

¿Cuál puede ser el papel y la percepción del conflicto en un tipo de democracia con rasgos no sólo plebeyos<sup>11</sup>, sino fuertemente

plebiscitarios? Es interesante observar que Hugo Chávez, por ejemplo, pese a su recurso creciente al léxico doctrinario del socialismo revolucionario clásico, a sus referencias a Marx, Lenin, Rosa Luxemburgo o Gramsci y a un discurso que tiende a estimular la polarización ideológica y social, raras veces utiliza el término “lucha de clases”<sup>12</sup>. Tampoco hace parte del vocabulario político corriente de Evo Morales. Por su lado, el presidente Rafael Correa, en un discurso destinado a exponer su concepción del “socialismo del siglo XXI”, declaró que “es insostenible en el siglo XXI la lucha de clases y el cambio violento” (*El Universo* 24.08.2007).

Además de una intención claramente tranquilizadora, es probable que en el católico Correa, este rechazo retórico a la lucha de clases sea debido a una cierta influencia de la doctrina social de la Iglesia. Sin embargo, la negación de la “lucha de clases”, al mismo tiempo que pretende marcar una ruptura con los dogmas del marxismo-leninismo, revela una cierta incompreensión de la lógica de las contiendas socio-económicas en un marco democrático. En la medida en que se descuida el carácter profundamente *productivo* y *civilizatorio* del conflicto de intereses, y en particular del conflicto de clase (enfoque que, por supuesto, no corresponde a una interpretación marxista ortodoxa sino que proviene de la experiencia histórica del movimiento obrero), se corre el riesgo de llegar a percibir todo conflicto social en términos de bien y de mal moral absolutos. De ahí también que cada interés particular –incluso el interés de tal o cual sector popular cuando no coincide con el de la agenda gubernamental–, sea concebido como espurio e inmoral frente a un bien común totalmente predeterminado, aunque nunca definido con mucha claridad.

11 Hablamos del imaginario social, no de la composición sociológica de los núcleos duros del poder económico. Ésta no ha cambiado mucho, ni siquiera en la Venezuela “socialista”. Son algunos de los actores estatales y su discurso de legitimación los que han cambiado.

12 Personalmente, nunca he identificado esta fórmula en los discursos de Chávez, pero su producción oratoria es tan extraordinariamente abundante que no se puede excluir que la haya usado.



En otras palabras, el no reconocimiento de la lucha de clases y del conflicto de intereses no es sólo una señal de “pacifismo” (contra el “cambio violento”), sino que puede traducirse en una forma de peligroso fundamentalismo ético. Este fundamentalismo ético, cuando pretende sostenerse en un apoyo popular plebiscitario y en la teatralización de la legitimidad plebeya del poder, tiende a expresar una incompreensión cabal, y quizás un cierto desprecio, de la dinámica de la institucionalidad democrática como construcción social de un espacio público, donde las reglas plasman los conflictos y los conflictos reestructuran las reglas y transforman a los propios actores y sus intereses. En este sentido –más normativo que descriptivo–, sí se puede decir que existe un cierto déficit en la construcción del espacio público en la experiencia de algunos de los nuevos gobiernos progresistas. Añadiría como sintomático de esto el hecho de que sea Brasil el país donde menos pareciera manifestarse este déficit<sup>13</sup>. No es una casualidad si es también el único país donde la izquierda en el poder proviene de una experiencia sindical obrera industrial autónoma, y donde su expresión histórica, el Partido de los Trabajadores, teoriza desde hace tiempo el rescate del sentido “republicano” de la política como base del “socialismo petista”. Un ejemplo concreto de lo que se quiere decir con esto: en Venezuela cuando los voceros oficiales del chavismo admiten que hay corrupción dentro del régimen bolivariano, hablan de los corruptos como de “saboteadores”, “quinta columna” e “infiltrados dentro del proceso”; en Brasil, si bien la dirección del Partido de los Trabajadores denunció la caza de brujas y las generalizaciones apocalípticas de los medios de comunicación opositores, hizo también una autocrítica pública en la

13 Al menos en los principios que guían la práctica gubernamental. Por supuesto, la realidad económica y social de Brasil sigue produciendo enormes distorsiones del espacio público.

que reconocía la arrogancia propia de la izquierda cuando pretende tener el monopolio de la ética<sup>14</sup>.

### “Un país más diverso que lo que nos contaron”

Discursos de inclusión excluyentes, manipulación oportunista de las fronteras de lo público y de lo privado, confusión de los registros sociales y políticos, moralización fundamentalista o deslegitimación de los conflictos de intereses son sólo algunas consecuencias normativas de las ambivalencias de lo público descritas en este texto. Sin embargo, hablar de ambivalencia supone también que el juego es mucho más complejo y abierto que lo que pretenden tanto las apologéticas oficialistas como las interpretaciones unilaterales de estos fenómenos en términos de “populismo autoritario”. Quisiera concluir con un ejemplo boliviano muy interesante, que atañe al difícil protagonismo de las minorías sexuales en los escenarios de cambio fomentados por los nuevos gobiernos progresistas.

Aunque los estudios antropológicos demuestran que muchas sociedades aborígenes de las Américas reservaban ciertos espacios, a menudo ritualmente definidos, al homoerotismo o a la ambigüedad sexual, no es muy arriesgado afirmar que la expresión de la diversidad sexual no está bien aceptada dentro de las comunidades andinas contemporáneas, como tampoco lo está en los sectores urbanos populares y de origen indígena. Lo menos que se puede decir es que el mismo Evo Morales no manifiesta una sensibilidad aguda hacia este tema<sup>15</sup>. Sin embargo, es interesante

14 “Tarso [Genro] dijo que el PT cometió el error de pensar que era dueño de la ética” (Aggege y Farah 2005).

15 Según Pablo Stefanoni (comunicación personal, septiembre del 2007), a quien agradezco también por las informaciones sobre el movimiento LGBT paceño.

analizar el lema elegido por los activistas LGBT<sup>16</sup> de la “Casa Libertad” de La Paz para exigir el respeto de sus derechos: “Bolivia es más diversa que lo que te contaron”. En esta propuesta discursiva, hay una modalidad doble e ingeniosa de reivindicar el discurso oficial de la diversidad —esencialmente vinculado en Bolivia a la emergencia étnica y a la indianización de lo nacional-popular— y, simultáneamente, de impugnar el monopolio de la interpretación étnico-cultural del tema. Lo cual equivale a inscribirse en modo subrepticio *dentro* del nuevo discurso oficial *contra* las interpretaciones limitativas o excluyentes del discurso oficial, marcándolo como un discurso en disputa. Con esta fórmula alusiva (no se sabe *quiénes* “te contaron” algo sobre la diversidad, y *qué* te contaron exactamente, una ambigüedad muy hábil políticamente), pero dotada de una gran fuerza performativa, los LGBT de La Paz fomentan nada menos que una nueva manera de *producir lo público*, en la que las movidas tácticas pesan más que los horizontes estratégicos explícitos y los principios abstractos del credo liberal democrático o de la política de la identidad.

Sin que exista en Venezuela un equivalente de la genialidad lingüística del lema de los LGBT bolivianos, se puede señalar una dinámica análoga en su complejidad. Por supuesto, la formación militar y nacionalista del teniente coronel Hugo Chávez Frías no lo predispone a manifestar una gran sensibilidad a la suerte de las minorías sexuales. En una entrevista del 2005 sobre la regulación de los medios audiovisuales, Chávez hablaba incluso de “películas donde se hace exaltación al consumo de drogas, al homosexualismo, a esas cosas que son humanas, pero son de las cosas bajas del ser humano” (Breccia 2005). Más significativo aún, en la feroz guerra verbal que

enfrenta los sitios web y los foros más populares entre los chavistas y los antichavistas, respectivamente, los internautas de ambos lados multiplican los insultos sexistas y homofóbicos contra sus adversarios. De hecho, uno de los deportes preferidos de los activistas de la red —y a veces de la prensa popular escrita— es tratar de descubrir los supuestos homosexuales no declarados entre las huestes del gobierno o de la oposición<sup>17</sup>. Lo que no impidió a las juventudes del Movimiento V República (MVR) elaborar en el año 2005 un proyecto de Ley para las Minorías Sexuales en Venezuela que declaró ilegales las expresiones homófobas y transfóbicas (González 2005). Parecería que la iniciativa ha sido aprobada explícitamente por el mismo presidente, lo que se podría atribuir tanto a su gran olfato político, como a su sensibilidad aguda a la opinión de la intelectualidad de izquierda internacional sobre el proceso venezolano. En el caso del Ecuador, no es un secreto que las convicciones católicas del primer mandatario lo vuelven sumamente reticente a temas como la legalización del aborto o los derechos de las minorías sexuales. Sin embargo, estos mismos derechos son propugnados en el espacio público por sectores de activistas simpatizantes del gobierno de Rafael Correa, a menudo en conflicto abierto con otros exponentes de la mayoría oficialista.

En estos ejemplos —y probablemente se podrían señalar dinámicas similares en otros terrenos—, vemos cómo se manifiesta una tensión todavía no resuelta entre el unanimismo potencial, fomentado por la estructuración rígidamente binaria y a menudo, moralista del espacio público en las variantes del discurso nacional-popular de izquierda (“pueblo contra oligarquía”, “ciudadanos versus partidocracia”, etc.), y el pluralismo de las demandas

16 La sigla LGBT se usa como término colectivo para referirse a las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (travestis, transexuales y transgéneros).

17 La prensa popular chavista, por ejemplo, suele denunciar en tono satírico los “efebos” de Primero Justicia, uno de los principales partidos de la oposición.

sociales, cuyo surgimiento está favorecido tanto por el debilitamiento del colonialismo interno y de las estructuras de dominación tradicionales como por el abandono de la camisa de fuerza neoliberal. A través de esta tensión se dibujan las fronteras movedizas de un nuevo espacio público en disputa y de “geometría variable”, un espacio público ambivalente que quizás no corresponde a las definiciones canónicas de su supuesta función en el desarrollo democrático, sea en su versión “liberal” o en su versión “republicana cívica”. Eso no significa que debemos abdicar toda ambición teórica o filosófica para entender los cambios presentes en Latinoamérica, sino que sólo una “descripción densa” (Geertz 1992) y una enorme atención a los contextos empíricos o concretos nos permitirá refundar nuestras categorías teóricas sobre bases tal vez más humildes, pero más realistas.

### Bibliografía

- Aggege, S. y T. Farah, 2005, “Rédea curta no PT”, en *O Globo*, 11 de julio, Rio de Janeiro. Disponible en: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=205661>, visitado el 17 de julio de 2008.
- Breccia, S., 2005, “Chávez: Antes, los medios de comunicación elegían el presidente, ahora es el pueblo”, en *La República*, 4 de marzo, Montevideo. Disponible en: <http://www.larepublica.com.uy/politica/169306-chavez-antes-los-medios-de-comunicacion-elegian-el-presidente-ahora-es-el-pueblo>, visitado el 17 de julio de 2008.
- De La Torre, Carlos, 2003, “Abdala es el Repugnante Otro”, en Felipe Burbano de Lara, compilador, *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, FLACSO-Ecuador, Quito, pp. 327-340.
- Dunkerley, J., 2007, “Evo Morales, the ‘Two Bolivias’ and the Third Bolivian Revolution”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 39, No. 1, febrero, Cambridge, pp. 133-166.
- El Universo, 2007, “Correa: es insostenible en el siglo XXI la lucha de clases”, en *Eluniverso.com*, 24 de agosto, Quito. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2007/08/24/0001/8/C266450D44084AABB8BF3A154E00FB73.aspx>, visitado el 17 de julio de 2008.
- Fernandes, B., 2006, “Sucessão: o que pensam os institutos de pesquisa”, en *Terra Magazine*, 2 de mayo, Brasil. Disponible en: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI986221-EI6578,00.html>, visitado el 17 de julio de 2008.
- Folha de São Paulo, 2006, “Confirma a íntegra dos manifestos contra e a favor das cotas”, en *Folha Online*, 4 de julio, Sao Paulo. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>, visitado el 17 de julio de 2008.
- García Linera, A., 2001, “Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y autonomía política en Bolivia”, en A. García et al, *Tiempos de rebelión*, Muela del Diablo, La Paz, pp. 9-79.
- Geertz, G., 1992, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- González, F., 2005, “El movimiento bolivariano prepara una legislación integral contra la homofobia”, en *Diagonal*, No. 16, 27 octubre-9 noviembre, Cantabria. Disponible en: <http://www.diagonalperiodico.net/spip.php?article2226>, visitado el 17 de julio de 2008.
- Monasterios, K., P. Stefanoni y H. Do Alto, 2007, compiladores, *Reinventando la nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad*, La Paz, Clacso-Plural.
- Quijano, A., 2000, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en E. Lander, compilador, *Colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales*, Buenos Aires, Unesco-Clacso, pp. 201-246.

- Rabotnikof, N., 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ramírez Gallegos, F., 2006, “Mucho más que dos izquierdas”, en *Nueva Sociedad*, No. 205, septiembre-octubre, Buenos Aires, pp. 30-45. Disponible en <http://www.nuso.org/revista.php?n=205>, visitado el 17 de julio de 2008.
- Rangel, D. A., 2003, *Alzado contra todos (memorias y desmemorias)*, Vadell Hermanos Editores, Caracas.
- Saint-Upéry, M., 2007, *Le rêve de Bolívar. Le défi des gauches sudaméricaines*, La Découverte, París.
- Stefanoni, P. y H. Do Alto, 2006, *Evo Morales, de la coca al palacio. Una oportunidad para la izquierda indígena*, Malatesta, La Paz.
- Thompson, E. P., 1991, *Customs in Common. Studies in Traditional Popular Culture*, The Merlin Press, Londres.
- Weintraub, J., 1997, “The Theory and Politics of the Public/Private Distinction”, en J. Weintraub y K. Kumar, compiladores, *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Williams, G. A., 1968, *Artisans and Sans-Culottes: Popular Movements in France and Britain during the French Revolution*, Edward Arnold, Londres.
- Wittgenstein, L., 1988, *Investigaciones filosóficas*, IIF-UNAM/Crítica, México/ Barcelona.
- Zavaleta Mercado, R., 1983, “Las masas en noviembre”, en R. Zavaleta, compilador, *Bolivia hoy*, Siglo Veintiuno Editores, México, pp. 11-59.

# **Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista**

## *The public sphere in the area of education: Recent transformations in transitional and reformist Argentina*

Analía Minteguiaga

Doctora en Ciencia Política (FLACSO-México). Investigadora del Instituto Gino Germani (UBA-Argentina) y profesora asociada de FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: analiaminte@hotmail.com

Fecha de recepción: julio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

### **Resumen**

El artículo analiza las transformaciones recientes en torno a lo público a través del caso de la educación pública en Argentina, en el contexto del retorno a la democracia y en la década de 1990 cuando se instrumentó la reforma educativa. El resultado de tales cambios será una nueva definición que intentará desconectarse abiertamente de cualquier referencia a lo estatal y vincularse, más bien, con lo societal. Se impondrá una concepción del Estado como “organización y aparato burocrático” y la sociedad civil aparecerá convocada, a veces, como espacio ideal de la pluralidad de posiciones y despliegue de las fuerzas democráticas; otras, como espacio de organizaciones intermedias como la Iglesia y la familia; finalmente, algunas veces, simple y llanamente como ámbito de mercado. Las consecuencias de tal desconexión permitirán la desaparición de lo público ligado a lo estatal en sentido amplio, es decir, como espacio de inclusión y de construcción de un proyecto colectivo y compartido de sociedad nacional.

*Palabras clave:* lo público, educación pública, democracia, reforma educativa, Argentina

### **Abstract**

This article analyses the recent transformations of the public sphere through an examination of public education in Argentina. These transformations are analysed within the context of the return to democracy and throughout the 1990s, when the Argentinean educational reform was implemented. The result of this transformation gave way to a new definition of the public sphere that attempted to openly dislocate itself from any reference to the State, favouring instead, a direct association with society. While the State was increasingly understood as an “organizational and bureaucratic apparatus”, civil society on the other hand, appeared to be increasingly promoted as an ideal space in which to foster a plurality of views, permitting the proliferation of democratic forces. This space also appeared as a place for intermediary organizations such as the church and the family, and sometimes simply as market field. This dislocation led to the disappearance of the space in which the public sphere connected with the State. In this sense, the space that could previously have been used to build a collective project for a national society ceased to exist.

*Keywords:* public sphere, public education, democracy, educational reform, Argentina

*Una cosa es considerar a la educación pública como un objeto histórico, y por lo tanto condenarlo al pasado, y otra cosa es reconocer su dimensión de historicidad.*  
(Carli 2003:18)

En los últimos años hemos asistido a una renovada discusión sobre *lo público* que ha avanzado más allá de los temas y perspectivas abordados por la teoría política. Hemos sido testigos del desarrollo de esfuerzos interesantes por operar traducciones sociológicas de los conceptos pensados desde el nivel normativo y sobre todo, hemos visto el despliegue de una perspectiva histórico-construccionista que busca rastrear la noción de lo público en los procesos y acontecimientos particulares que le dieron sentido e inteligibilidad.

Desde este lugar, el presente artículo propone analizar las transformaciones recientes que se produjeron en torno a lo público a través del caso particular de la educación pública en la Argentina de fines de siglo XX. El objetivo es revelar los elementos que han participado en el pasado y los nuevos que se imponen en la definición de ese carácter o condición. El ejercicio descubre que lo público es siempre el resultado contingente e histórico de un proceso de invención, apropiación y disputa por sus significados.

### Fundando lo público en el campo de la educación argentina

En los orígenes de la educación pública argentina, su carácter *público* se asoció a lo estatal en un doble sentido. En primer lugar, la transmutación de la educación de un asunto privado en un problema de orden público se operó en el marco de los proyectos de construcción hegemónica del Estado y la nación. Es decir, bajo el objetivo de construir un esquema de organización política y territorial a través de la referencia a un proyecto colectivo de integra-

ción social. Hablamos aquí del Estado en sentido *extenso* en tanto esquema de dominación que abarcó el proyecto de la nación argentina. La *educación pública* se vinculó a la tarea primordial de producción de esa referencia simbólica, ese “nosotros” que actuó como un arco de solidaridades que se impuso al fraccionamiento y antagonismo de las fuerzas sociales (O’Donnell 1978:4). Se trataba de conformar una colectividad específica, ligada a lo nacional y ajena a otro tipo de *clivajes*.

Por otro lado, se vinculó a lo estatal en sentido *estricto*. Su condición de “único organismo social capaz de educar masivamente” (Puiggrós 1990:46) lo volvió un *actor* indispensable para la difícil tarea no sólo de uniformar saberes sino, en especial, de incorporar aquel sesgo identificadorio (Sarlo 1999). El Estado fue el *agente central* en el proceso de conformación de la “identidad nacional” y la escuela pública, su instrumento. En realidad, esta participación estatal se llevó adelante no sólo mediante la escuela sino la institucionalización de un *sistema de educación pública*. Se requería un complejo entramado de organizaciones, métodos, recursos humanos, técnicos y financieros.

Asimismo, teniendo en cuenta que Argentina era un país con una masa criolla mayoritariamente analfabeta y frente a las consecuencias disgregadoras de la inmigración<sup>1</sup> la complicada tarea de unificación cultural de la población asumió formas particulares. Así, los principios centrales que organizaron el esfuerzo educativo en la etapa fundacional tuvieron una orientación centralmente política

1 Las olas de inmigrantes fueron llegando al país gracias a una activa propaganda y a los beneficios y seguridades ofrecidas por el Estado, hasta alcanzar cifras sorprendentes. El primer censo nacional realizado en 1869 estimaba una población de 1 830 214 habitantes de los cuales solo 300 000 eran extranjeros. Veintitrés años después, en 1895, ese número de habitantes había ascendido a 3 956 060, de los cuales más de un millón eran extranjeros y correspondían al aporte inmigratorio. Esta tendencia se acentuó con el paso de los años. En 1914 la población había crecido



y se justificaron desde el esfuerzo cultural-homogeneizador, ligado a la creación de la nacionalidad argentina. *La obligatoriedad, la gratuidad, la neutralidad religiosa y la homogeneidad curricular* estuvieron vinculadas a este trascendente objetivo. El primero impuso a los padres o tutores la obligación de enviar a sus hijos a la escuela, a fin de crear en las nuevas generaciones sentimientos de pertenencia nacional por sobre cualquier adscripción comunitaria y local; e impartir una formación moderna y secular. El segundo, ligado al principio de la igualdad socioeconómica, buscó garantizar un acceso irrestricto más allá de las diferencias de clase social. El tercero buscaba el más amplio respeto a las convicciones religiosas. La laicidad garantizó la *libertad de conciencia* frente a cualquier tipo de imposición confesional. Finalmente, el cuarto, perseguía una homogeneidad en los contenidos de enseñanza, en especial para darle una orientación patriótica y nacional a la formación.

La idea de una educación pública o “común” –tal y como también se la llamó en ese tiempo– respondía justamente a aquella necesidad unificadora. Se trataba de formar y a la vez de integrar<sup>2</sup>. Las ideas de educación común, homogénea y nacionalizadora se sobrepusieron en este esquema.

Finalmente, el papel central del Estado funcionó en dos vías: fortaleciendo la educación estatal, y subordinando y debilitando

los esfuerzos educativos privados. Esto se evidenció en múltiples cuestiones como el control y disciplinamiento de las “corporaciones de educadores”, laicas y religiosas, la cooptación de la experiencia escolar particular desarrollada antes de 1850, la aplicación de una política sistemática de formación de maestros, la instrumentación de una intervención centralizadora y directa en el territorio nacional<sup>3</sup>, la puesta en funcionamiento de importantes mecanismos de control y fiscalización hacia las unidades educativas (escuelas) y hacia los docentes a fin de efectivizar la uniformidad de la enseñanza, la restricción al *poder pastoral* de la Iglesia expulsándola, prácticamente, de las escuelas públicas, etc. Todos estos elementos permitieron generar una articulación ideológica de trascendental envergadura que hizo que “la sociedad argentina identificara la escuela pública con la escuela estatal” (Narodowski 1998:23). Esto provocó un desplazamiento de la alternativa a lo estatal al espacio de la “educación privada” o “particular”.

Desde aquí, lo público pudo asociarse a una serie de elementos que asumieron coherencia a partir de su conexión con un proyecto civilizador y al mismo tiempo laicizante e integrador. Se asoció a lo estatal cuando tuvo que oponerse a lo privado y particular, se asoció a lo laico cuando se opuso a lo confesional, a lo común (homogéneo) frente a la diversidad cultural, a lo gratuito frente a lo arancelado, y a lo común (igualitario) frente a cualquier forma de discriminación.

a 7 885 237; de los casi cuatro millones de aumento registrados en un plazo de 19 años se supuso un crecimiento medio de 207 000 habitantes por año y la proporción de extranjeros subió entonces a más del 30% de la población. En los 16 años transcurridos hasta 1930, la población siguió aumentando según un término anual de 223 000 habitantes hasta llegar a 11 452 374 (Romero 1956:170 y 171).

2 Thisted, citando a Gagliano, sostiene que no hubo en el origen del sistema la intención de producir una restauración nacionalista en el sentido de capitalizar las tradiciones culturales y autóctonas del pasado argentino, sino crear *ex nihilo* un nacionalismo –y para él una historia del Estado argentino– enfrentando a las múltiples culturas nacionales de la inmigración (1996:14).

3 Desde 1853 había funcionado la fórmula federalista que dejaba en manos de las provincias la responsabilidad educativa. Pero ésta no había dado grandes resultados. La mayor parte de las jurisdicciones seguían teniendo graves dificultades para responder a este desafío. Esto justificó la instrumentación de una política de subvenciones. Pero fue a partir de 1890 y sobre todo en los primeros años del siglo XX, con la Ley Lainez (N° 4874), que esta política adquiere un nuevo cariz consolidando el papel del Estado nacional en las provincias (Solari 2006:188 y 189).

Este modelo funcionó durante casi 100 años, aunque no exento de contradicciones, disputas e impugnaciones. Esto fue posible porque la definición del problema de la *educación pública* siguió conectada a esa matriz estatal-nacional<sup>4</sup>. A pesar de que la sociedad argentina no alcanzó un desarrollo completo, igualitario y justo, y a pesar de los márgenes de formación de la nación, ambos objetivos siguieron funcionando como “posibilidades futuras” (Puiggrós 1990:41). Pero esto empezó a resquebrajarse fundamentalmente en el periodo 1976-1983<sup>5</sup>, cuando se produjeron redefiniciones en las características fundacionales del sistema público de enseñanza. Entonces se inicia un proceso de reinterpretación del problema de la *educación pública* que involucró una desconexión con el Estado, no sólo en sentido estricto, como organización burocrática capaz de asumir la dirección y gestión del proceso educativo, sino en sentido amplio, en tanto representante de la unidad nacional y espacio privilegiado de la inclusión.

### Estado, sociedad civil y sistema educativo entre 1976 y 1983

Para comprender esta transformación en las maneras de concebir lo público es importante distinguir algunas de las características salientes del Estado y la sociedad civil que funcionaron entre 1976 y 1983, y en qué medida éstas fueron incorporadas en el funcionamiento del sistema educativo.

4 Es importante aclarar que si bien se operaron a partir de 1930 y especialmente hacia 1955 algunas redefiniciones, no es hasta la última dictadura que esto se desacopla radicalmente.

5 El periodo se abrió el 24 de marzo de 1976 con el golpe que llevó al poder a la junta militar, inicialmente encabezada por Jorge Rafael Videla, y se cerró el 30 de octubre de 1983 cuando ganó democráticamente las elecciones la fórmula presidencial de la Unión Cívica Radical, encabezada por Raúl Alfonsín y Víctor Martínez.

Durante el “Proceso de Reorganización Nacional”<sup>6</sup> se profundizaron las características de la formación estatal y social, inaugurada en 1966 con el golpe militar de Onganía, denominada por O’Donnell como “burocrática-autoritaria” (1972:86)<sup>7</sup>. Se trató de un Estado basado en la exclusión de los sectores populares, socialmente diferenciados y políticamente activados, y en la aplicación de una fuerte coerción gubernamental. Un Estado que tuvo un importante componente tecnológico, incorporado mediante los papeles que desempeñaron personas ubicadas en la “cumbre” de las grandes empresas privadas, las agencias estatales y las Fuerzas Armadas (O’Donnell 1972:90-93) y la imposición de una solución “técnica” de los problemas, en donde primó el objetivo de alcanzar resultados “eficientes” frente al desprecio por los esquemas de resolución que incluyeran la negociación y la política. La burocratización y el excesivo reglamentarismo fueron, en este modelo, herramientas indispensables para ejercer el control y el disciplinamiento social. Todas estas acciones tuvieron el objetivo de reimplantar el *orden*<sup>8</sup> (Puiggrós 1991:200). Se trataba de una “sociedad enferma” que debía ser reencauzada. Para ello fue indispensable despolitizarla, contener todo tipo de conflictos y demandas que desbordaran los estrictos marcos del modelo autoritario.

6 Siguiendo a Gagliano y Cao, esta denominación fue dada por las jerarquías castrenses, ya que para muchos civiles esto designaba lisa y llanamente una “dictadura militar” (1995: 52).

7 Como sostiene O’Donnell “los procesos de terminación de un Estado burocrático-autoritario no conducen necesariamente a una mínima estabilización de la democracia política; como lo ilustra la Argentina de la década del 70, ellos pueden generar por el contrario, regresiones que acentúan las características del autoritarismo anterior” (1979:3); en este sentido, se volvió a una situación burocrática-autoritaria más “cerrada” y “regresiva” (*ibid.*:16).

8 Para el régimen autoritario y sus apoyos, la pérdida del orden se vinculó básicamente a lo sucedido en los años previos al golpe militar, en particular desde la renuncia de Juan Carlos Onganía en 1970. El retorno

Respecto a la educación institucionalizada, los esquemas que funcionaron fueron igualmente tecnocráticos, de modernización social y de congelación política. La educación fue uno de los campos donde la dictadura se centró para lograr sus objetivos de una sociedad disciplinada y ordenada. El alto grado de masificación alcanzado por el sistema educativo y su importante influencia en la conformación de actitudes en la población hicieron de él uno de los instrumentos más idóneos para hacer viable el intento de “penetrar capilarmente” la sociedad, con el objeto de impulsar un orden autoritario (Filmus 1988:12).

La estrategia articuló la difusión de valores trascendentes, ligados a la impronta del nacionalismo católico, una política de control con fuerte énfasis en la dimensión individual que incluyó a alumnos, padres y agentes educativos, y la instauración de un proceso de férrea regulación de los procedimientos escolares más rutinarios y cotidianos. En esta tarea fueron indispensables los “roles tecnocráticos” que fueron incorporados en la burocracia educativa en posiciones de diagnóstico, planificación y conducción educativa (Braslavsky 1985a:77-79).

---

del General Juan D. Perón al país y a la contienda electoral prometía la canalización de las manifestaciones políticas especialmente las de izquierda y encarnadas por la juventud, los obreros y trabajadores sindicalizados, intelectuales, militantes y activistas ligados a la teología de la liberación. Esto resultó infructuoso cuando una parte del peronismo, el ala más radical y revolucionaria, se sintió desplazada del proyecto político y simultáneamente se organizan grupos paramilitares de extrema derecha. Esto se tradujo en situaciones de confrontación violenta que dieron lugar a atentados, secuestros y desapariciones. Antes que una “guerra civil” como sostuvieron grupos de derecha se trató de una forma de terrorismo de Estado que dio lugar al más brutal genocidio que conozca la historia institucional de la Argentina. En el campo educativo, el desorden fue visto bajo el prisma de la transmisión de una ideología y unas prácticas también definidas como “subversivas”, en tanto cuestionaban los valores nacionales y aquellos considerados “esenciales” ligados al sentido del deber y la responsabilidad, lo que llevaría a la “desviación intelectual y moral de la juventud” (Southwell 2002:34 y Puiggrós 1991:200 y 201).

La relación entre el afuera y el adentro de la institución escolar se controló mediante una *formalización* de los canales de comunicación. Este aislamiento produjo un gran distanciamiento respecto de la sociedad, el cual se consolidó con la exaltación de las “jerarquías intraescolares”. Los maestros como meros agentes reproductores estaban impedidos de participar en actividades más allá del aula, así como en aquellas ligadas al currículo. Asimismo, con el objetivo de llevar a la práctica ese control ininterrumpido y minucioso, un extenso conjunto de reglamentaciones estuvo dirigido a pautar con fuerza el comportamiento de los agentes educativos. El gran terror del gobierno autoritario se centró en *la diversidad*, esto le condujo a fijar “la uniformidad como su meta y la uniformización [como] su proceso privilegiado” (Filmus 1988:16). Desde un esquema de reglamentación exhaustiva quedaron controlados tanto la vestimenta, las formas de presentación, el comportamiento del personal y los alumnos, como las actividades extracurriculares. Todo quedó pautado hasta el más mínimo detalle.

Todos estos esfuerzos fueron complementados con una promoción de la acción educativa *privada* en detrimento de la educación *pública*. Como sostiene Braslavsky, “a partir de 1976 se cristalizó en los elencos gobernantes el principio de subsidiariedad del Estado en la prestación –no así en el control ideológico– de los servicios educativos” (1985a:81). En los círculos oficiales fue creciendo la idea de que el asunto educativo “es un problema de particulares”, de grupos circunscritos y limitados. Desde este lugar, el Estado sólo debía cumplir una función supletoria, compensatoria de la acción de los particulares. Así, paralelamente a la jerarquización de algunas instituciones de la sociedad civil (familia, comunidades religiosas, Iglesia católica) se empobrecía la imagen del Estado como prestador de educación.

Los elementos descritos definieron en buena medida la particular apropiación de la herencia dictatorial que se llevó adelante en 1983 cuando se inició la liberalización política. El tema será ver hasta dónde logró avanzar este proceso teniendo en cuenta que la dictadura no sólo diezmó las fuerzas organizadas de la sociedad y arrasó con la estructura político-institucional, sino que impregnó *ideas* y *miedos* en las concepciones y prácticas de muchos sectores, difícilmente erradicables en un corto tiempo. El objetivo será tener una mirada amplia de la productividad del periodo autoritario. No sólo habrá que observar los vestigios del pasado en tiempos democráticos sino en especial conectar las acciones que, aunque se emprendieron como *rechazo* a este modelo, fueron parte de aquellas *visiones* violentamente construidas.

### El periodo de la antinomia “democracia vs. autoritarismo”

La orientación autoritaria y represiva que adquirió el Estado en su vínculo con la sociedad en la etapa dictatorial permitió operar un distanciamiento por parte de diversos sectores, que se tradujo poco a poco en una imagen de oposición y enfrentamiento hacia él. Asimismo, ligado a este proceso de *externalización*, adquirió relevancia una concepción estatal asociada a sus cristalizaciones burocráticas. En el significado corriente, el Estado se concibió y se redujo a su manifestación burocrático-administrativa. En cuanto a la sociedad civil emergió en el retorno democrático como única fuente de legitimidad genuina.

En este contexto, comenzó un lento (y por momentos contradictorio) proceso de redefinición de lo público. No se trató de un pasaje lineal ni directo, más bien hubo concepciones y definiciones ambiguas y muchas veces imprecisas que –no siempre con una intencionalidad deliberada y con una orienta-

ción política-ideológica claramente definida– fueron construyendo un nuevo esquema de sentidos en torno al Estado y la sociedad, y su papel en el campo educativo. En esta etapa lo público pasa de una visión ligada al Estado a una *no exclusivamente estatal*, más ligada a *lo social*, para desembocar en los 90 en una concepción abiertamente antiestatal.

A partir de 1983 el sistema educativo tradicional fue también objeto de ataque. Tampoco en este caso pudo operarse la debida distancia entre la experiencia reciente y la historia más extensa, que fue en cierto sentido negada por una nueva marea refundacional. Básicamente fue visto bajo el prisma del “Proceso”, es decir, como el sistema educativo de la dictadura, subrayando las funciones disciplinarias que cumplió. La antinomia central que unificó el conjunto de debates en este campo fue “democracia *vs.* autoritarismo”.

La homogeneidad cultural ligada a la producción de la unidad nacional resultó denostada y se esgrimió una nueva defensa de la diversidad cultural vista bajo el prisma del “pluralismo democrático”. Se abandonó toda referencia al sentido igualador e integrador que tuvo históricamente y solo quedó asimilada a la imposición y el disciplinamiento. Así, desligada de algunos de sus sentidos originales, la homogeneidad ya no pudo ser defendida de ninguna manera. Asimismo, a este apoyo irrestricto a la noción de diversidad cultural se sumaron aquellos sectores ligados a la libertad de enseñanza para disputar el monopolio del Estado y proponer la diversidad en términos de “opciones educativas diferenciales”. Toda la ambigüedad que este planteo supuso, abrió las puertas para que en la década del 90 esto se tradujera, para algunos, en la educación como un bien de mercado. Por su parte, la centralización estatal se desmembró con la demanda de democratizar el Estado. Desapareció la histórica antinomia entre el Estado central y los Estados provinciales y se abrió la puerta para pensar el Estado *vs.* la co-

munidad. De esta forma, una nueva confusión tuvo lugar entre democratización y debilitamiento del Estado. Asimismo, esta convocatoria a la comunidad fue en muchos casos confusa y pudo ser ocupada por cualquier referente empírico: desde las confesiones hasta las empresas privadas.

La igualdad educativa fue traducida como equidad. En la crítica al sistema educativo la igualdad estuvo asociada a la —en ese momento— tan negativa *uniformidad*. Se planteó la necesidad de un tratamiento *diferencial* para atender situaciones *diferentes*, y aquella igualdad asociada al concepto de una educación “común”, sin discriminaciones de tipo socioeconómico, desapareció frente a la idea de “dar más a los que menos tienen”. Asimismo, esta redefinición de la igualdad tuvo otra importante consecuencia. Si antes el Estado aparecía como la única instancia que garantizaba la igualdad en el acceso a la educación, en el retorno democrático, la asunción de la equidad como principio de acción del Estado en materia educativa, implicó la generación de políticas de corte compensatorio. En dicha oportunidad para muchos de los integrantes del debate, democratizar el sistema educativo no sólo implicaba erradicar los elementos autoritarios que allí existían, sino aquellos discriminadores que impedían una distribución *justa* de los conocimientos y saberes socialmente valorados. Algunas investigaciones (Braslavsky 1985b; Braslavsky y Filmus 1987) habían demostrado que el deterioro de la calidad no afectaba por igual a todo el sistema educativo. El deterioro se concentraba más bien en los circuitos de escolaridad destinados a los sectores populares. Frente a esta situación la noción de “igualdad de oportunidades”, tan cara a la tradición de la educación pública, debía ser cambiada por la de “igualación”. Así ante una situación que llevaba a “campos educativos diferentes” se afirmaba que “resulta impostergable asegurar la igualación de oportunidades a través de ser-

vicios equitativos que compensen las carencias sociales” (CHA 1988: 40).

Asimismo, la conexión entre la noción de igualdad y gratuidad se redefinió. La equidad marcó un nuevo esquema de sentido para pensar la gratuidad de la enseñanza, aunque habrá que esperar hasta los 90 para ver toda la potencialidad de este cambio.

En cuanto a la laicidad su sentido también se modificó. Bajo el nuevo imperio del pluralismo político y la explosión de las libertades, hubo mayores posibilidades para que los defensores de las posiciones confesionales se opongan al laicismo tradicional. También permitió rediscutir la vieja cuestión acerca de los agentes legítimos de la educación. Pero en este caso, la principalidad estatal fue relativizada porque se la asoció al autoritarismo estatal.

Finalmente, en esta crítica al Estado se operó el desprestigio de los *servicios* educativos provistos por éste. Se hizo referencia al deterioro que, en términos de calidad educativa, infraestructura, profesionalización docente, innovaciones educativas, contenidos curriculares, etc., afectaba a la educación oficial. En este caso, la responsabilidad sobre esta situación correspondía a la mala gestión estatal por su ineficiencia, burocracia y corrupción. Por el contrario, se sostuvo que los servicios privados habían asumido la iniciativa y avanzado en los espacios *abandonados* por el Estado.

En este ambiente de descrédito de lo público-estatal emergieron algunas propuestas que buscaban *definir* con mayor claridad qué entraba dentro del sistema de educación pública. El objetivo sería atribuirle a la educación privada un carácter público y nacional. Esto implicaba, por un lado, poner en pie de igualdad a ambas formas educativas; por el otro, que la educación particular asumiera los mejores atributos que antes revestía la enseñanza pública-estatal. Pero para ello sería necesario primero una operación de separación de *lo público* respecto de *lo estatal*.



Así, los sectores ligados a la libertad de enseñanza tanto laicos como confesionales reivindicaron la idea de distinguir un *servicio de iniciativa estatal* y un *servicio de iniciativa no estatal o privado*. Posteriormente, el uso de la expresión *pública* apareció bajo una doble implicancia: *pública de iniciativa estatal* y *pública de iniciativa no estatal o privada* (Bravo 1987:12).

Para defender “el carácter público y nacional de la enseñanza no estatal” se sostenía que:

[...] la enseñanza estatal como la no estatal tienen fines sociales comunes y sus responsabilidades, independientemente del sector que las imparta, conforman una unidad conceptual en cuanto a misiones, estructura, compromiso, instituciones y obligaciones de índole jurídica y moral, frente a los trabajadores de la educación, la familia y los alumnos (Porto 1988:55).

Asimismo, se manifestaba que el *carácter público de la enseñanza no estatal* estaba basado en que ésta es un *servicio público* cumplido por particulares. En este sentido, dicha noción hace referencia a un servicio que puede ser: a) brindado por particulares, pero se reserva al Estado su regulación. Justamente es público no porque el Estado lo provea de manera directa sino porque lo regula. Desde esta perspectiva, la educación es pública por sus fines y no por sus medios de prestación y gestión. Al igual que en una privatización, el Estado sigue controlando, fijando fines o lineamientos de política general pero el servicio lo dan (lo administran, gestionan y gobiernan) los particulares. Así, pueden comprenderse las demás características ligadas al carácter público de la educación privada, a saber:

b) participa en el logro de uno de los fines del Estado y comparte con la educación estatal la misma misión básica; c) ejecuta planes y acciones de política educativa de-

terminados por el Estado; y d), la enseñanza no estatal carece de autonomía propia de las entidades de iniciativa privada, ante los controles del Estado, hecho significativo que les confiere –en razón de su explícita dependencia del Estado– un virtual carácter público (*id.*).

Posteriormente, se estableció por qué la enseñanza no estatal también asume un carácter nacional. Esto se da porque:

a) Otorga certificados y títulos de validez nacional; b) el desarrollo de la iniciativa privada se extiende a todo ámbito físico de la nación y sirve a todos los habitantes; c) la enseñanza no estatal no pertenece al Estado en propiedad; pero, su sujeción a políticas que impulsa el Estado nacional, le traslada un legítimo carácter nacional (*id.*).

Aquí se ve cómo se recupera la idea de “Estado nacional” que parece vinculada a la noción de un proyecto colectivo (“se extiende por todo el territorio y sirve a todos los habitantes”) pero desde una postura abiertamente antiestatal.

Una vez justificados el carácter público y nacional de la educación privada, lo público-estatal quedara desprestigiado al asociarse al totalitarismo, a la ineficiencia, a la reglamentarismo y al burocratismo. Se trastocaron las antiguas relaciones entre lo *público* y lo *privado*, de tal forma que éste último asume los mejores atributos de lo *público* y lo público-estatal debe incorporar la dinámica de lo privado si es que quiere resultar eficiente, innovador, transparente y democrático.

### La consolidación de los cambios: la reforma educativa de los 90

Las nuevas concepciones de Estado, sociedad civil y la relación entre ambos que se desplegaron en los 80 permitieron operar la primera fase de desconexión entre la *educación pú-*



*blica* y aquella matriz estatal-nacional. A partir de la década del 90 bajo el proceso de transformación educativa<sup>9</sup> estas mutaciones adquirirán mayor radicalidad. Esto se observa en el predominio de una posición más decididamente antiestatista para definir *lo público*. En este pasaje resultará clave aquella idea de la educación que aparece todavía tímidamente en el debate pedagógico de la década anterior, la de la educación como “servicio público”. Mediante la noción de “comunidad educativa” se ampliarán las funciones educativas de la sociedad civil. Para ello será medular la transición de un esquema centrado en el “sistema educativo” a uno cuyo eje sea la “escuela”. Aquel sistema basado en la acción centralizadora del Estado perderá terreno a favor de las unidades educativas autónomas y de los actores sociales locales. La sociedad civil, y no ya el Estado, pasará a ser la representante del interés general y común por lo que su participación, en diversas formas y modalidades, delimitará el sentido público de la educación.

Es importante decir que las definiciones de la década de 1980 se retomaron, pero en

esta oportunidad estuvieron sustentadas en interpretaciones más claras que en los tiempos del retorno democrático. Bajo el dominio de un sofisticado discurso técnico y del conocimiento de los “expertos” operaron, sin demasiadas fricciones, nuevas y potentes justificaciones. Esto en parte debido a la existencia de una mayor convergencia entre el discurso contestatario y el discurso conservador (conectados a partir del Estado como gran objeto de la crítica). No se tratará de consensos que expresen necesariamente intenciones homogéneas, compartidas, o ambas, ni posiciones, todas las veces, deliberadas de los actores. Pero sí de un nivel de acuerdo que reveló un cambio profundo en la manera de enunciar el problema público de la “educación pública”. La defensa de lo público ya no podrá echar mano de las viejas antinomias: laica *vs.* confesional, gratuita *vs.* arancelada, estatal *vs.* privada, común *vs.* diferenciada. El nuevo esquema de interpretación pasará a conformarse dentro de las coordenadas de la autonomía escolar, la calidad educativa, la equidad y el pluralismo religioso.

En primer lugar, el fortalecimiento de lo público fue pensado como consecuencia de la autonomía escolar, en tanto mayor conexión de la escuela con la comunidad y no con el Estado o con un sistema educativo nacional. Aquí la autonomía fue interpretada bajo la fórmula de la comunidad<sup>10</sup> frente al Estado.

El Ministerio nacional a fin de implementar este nuevo ideario educativo decidió llevar adelante una línea de política referida específicamente a la descentralización de la gestión

9 Involucró la sanción de una nueva ley de transferencia educativa que culminó el proceso iniciado hacia fines de 1950 y ampliamente desarrollado en la última dictadura militar, traspasando a la órbita de los gobiernos provinciales el servicio de educación media y superior no universitaria. También incluyó la aprobación de una ley marco para el sistema educativo (Ley Federal de Educación), la cual implicó un cambio en la organización académica de los niveles y ciclos de estudio, una ampliación en los años de escolaridad obligatoria, una transformación curricular y una inclusión más clara de la educación privada dentro del esquema público de enseñanza. En tercer lugar, el establecimiento de nuevas funciones para el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación con el desarrollo de relevantes programas educativos de orden nacional como el Sistema Nacional de Información y Estadística Educativa, el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, la Red Federal de Formación Docente y Continua y una serie de intervenciones compensatorias como el Plan Social Educativo o el Programa de Becas Estudiantiles. Finalmente, incluyó la sanción de una ley que fijó una nueva regulación para el Sistema de Educación Superior.

10 Se debe señalar que esta comunidad no es la comunidad nacional de antaño. Al igual que en los 80 resulta una comunidad sin un referente empírico claramente definido, aunque en los 90 habrá otras opciones. Podrá ser indistintamente la Iglesia, la familia, y ahora, más claramente definido, el mismo mercado. En este nuevo esquema el referente será estrictamente individual, sea el ciudadano o el consumidor. No habrá una interpelación del *ciudadano* como categoría colectiva, como pueblo organizado, sino como individuo.

educativa a nivel institucional. Las justificaciones ya no se limitaron a identificar los graves problemas del sistema educativo tradicional en su conjunto, sino que se enfocaron en cada unidad educativa: la escuela “tradicional” o “típica”, en realidad la *escuela pública*, es decir, la “escuela estatal”. Ésta concentrará todas las deficiencias y, por lo tanto, todos los esfuerzos de transformación. En términos pedagógicos esta escuela enseñaba a todos lo mismo y de la misma manera (buscaba el aprendizaje de conocimientos *homogéneos* a través de formas *homogéneas* de enseñanza). En términos organizacionales era rígida, centralista y vertical. Todo esto terminó inhibiendo la innovación y la creatividad.

Asimismo, se dijo que esa escuela tradicional no sólo había fomentado el aislamiento con la comunidad, sino con el mismo estudiante. La escuela tradicional no tuvo en cuenta las *diferentes* necesidades de cada alumno. Era entonces indispensable acercarse, incluso dentro de la escuela común, “a la posibilidad de brindar [educación] a cada chico [...] según sus necesidades (lo que quiere decir ‘según sus intereses’ o ‘según sus dificultades’)” (Aguerrondo 1995:13). En este planteo no estará del todo claro qué quedará de la “escuela común” frente a tal exigencia de atención a la diversidad y, en el peor de los casos, de la desigualdad.

Lo importante es que lo público en la educación será fruto de la conexión con la comunidad y la desconexión con lo *burocrático estatal*. La escuela pasará a ser la unidad del sistema por su vínculo con el espacio social. Esto pudo verse con claridad en una idea que repetirán no sólo los funcionarios ministeriales, sino expertos del ámbito académico: se trata de conformar “un Ministerio para las escuelas”. Este cambio pudo operarse porque resultó dominante una visión basada únicamente en la gestión y organización de los problemas educativos. Bajo la idea de que lo importante son los *estilos de gestión*, se flexibilizará

la clásica distinción entre lo público y lo privado.

Paralelamente, lo público será producto de la autonomía escolar entendida como el *mercado frente al Estado*. Con los mismos argumentos a favor de la desburocratización, democratización, libertad y equidad y siguiendo con la idea de los estilos de gestión se introducen más elementos de la gestión *privada*: libertad de elección de las escuelas (ofertas educativas diferentes) y desregulación financiera. Ambas cuestiones más allá del carácter *estatal* o *privado* del establecimiento. Se trata ahora de un “servicio público” porque las escuelas son gratuitas (las sigue financiando el Estado) y no hay discriminación para el acceso<sup>11</sup>. El eje aquí aparecerá puesto en las familias, en la clientela y no en la noción de “ciudadanía”.

En segundo lugar, el fortalecimiento de lo público será pensado como resultado de la calidad, interpretada como control de la sociedad civil hacia las funciones de la escuela y sus agentes. La calidad educativa podrá obtenerse, y con ella la educación podrá ser realmente pública, cuando no sólo la escuela sea totalmente autónoma sino cuando sus docentes mejoren sus vínculos con la comunidad a través de los

11 Estamos hablando aquí del esquema de reforma que combinaba autonomía escolar, participación de la sociedad civil, libertad de elección y subsidio directo a la demanda educativa, por ejemplo, las propuestas de escuelas “autogestionadas” y más radicalmente las *charter* y el sistema de *vouchers* educativos. Se sostenía que el proceso de autonomización quedaba a mitad de camino si no se completaba con estrategias concretas que ampliaran la capacidad de decidir de los padres respecto a qué servicio educativo deseaban para sus hijos. Pero lo más importante a recalcar de estos planteos es que según ellos estas transformaciones no ponían en “juego” el carácter público de la educación que se impartía. Estas escuelas seguían siendo públicas, aunque tuvieran ofertas educativas diferentes (que hasta podían incluir la enseñanza religiosa como materia obligatoria), aunque incluyeran la asignación del gasto según matrícula, etc. Mientras el Estado las financiara, garantizando que el “servicio sea gratuito” y de “acceso universal” (aunque esto no quedará del todo claro cómo se garantiza) ese carácter no se ponía en entredicho.

resultados de su labor pedagógica. Lo público aquí también se concebirá en relación con la calidad de las escuelas y los docentes y no en referencia al sistema educativo. Por eso la evaluación tampoco servirá para pensar políticas globales a nivel general, sino focalizadas a nivel institucional y con fines estrictamente compensatorios. En este nuevo esquema la calidad será asimilada a *evaluación* del rendimiento de los estudiantes, pero en realidad será una prueba al desempeño de las escuelas y sus docentes para que la sociedad se informe. Ésta ejercerá el nuevo *control público* a través de su conocimiento sobre los resultados de la evaluación y sus acciones sancionadoras.

En tercer término, lo público será pensado como resultado de la aplicación de la equidad educativa. El principio de equidad que vimos aparecer en los 80 adquiere completo predominio en los 90. A través de este principio —que en este caso se entiende como “sin distinción de clase social”—, se cuestiona cualquier esquema de intervención común, como aquel que tuvo en la condición de ciudadanía su principal fundamento. Así, la equidad se definió como el nuevo principio de justicia indiscutible para atender la problemática, no ya de la unidad y la sociedad nacional, sino de la pobreza<sup>12</sup>.

También con la equidad se redefinirá la relación con el principio de gratuidad. Si en los 80 esto empezó a hacer algo de ruido, en los 90 directamente cuestionó el principio de gratuidad de la enseñanza. En el debate se habla de que el Estado ya no debe garantizar la igualdad en el acceso a través de la gratuidad,

sino sólo el acceso a los que menos tienen en tanto la equidad permite justificar el cobro de aranceles “a los pudientes”. Más allá de las dificultades para plantear límites claros entre tales categorías (quiénes son los ricos y los pobres) esto significó una dislocación radical de los sentidos tradicionales ligados a estos principios. Finalmente, también la equidad planteó un cuestionamiento a la homogeneidad en términos culturales ya que empezó a estar asociada (confusamente) a la noción de diversidad cultural. Así se abandonaron definitivamente dos principios centrales ligados a la tradicional idea de *educación común*: la igualdad y la homogeneidad.

Por último, lo público tampoco podrá ser identificado con la neutralidad religiosa sino que nuevamente se incorporan elementos ligados a lo confesional. No hay que olvidar que en los 90, con la Ley Federal de Educación, se consolida el rol subsidiario del Estado en tanto su responsabilidad se diluye frente a otros agentes (se establece a la familia como agente natural y primario de la educación y a la Iglesia como actor educativo privilegiado frente a otras confesiones) y se impone la idea de un sistema educativo público que ahora incluye abiertamente a la enseñanza de gestión privada. En este marco, y como en los 80, lo público incorpora lo confesional bajo la defensa del pluralismo. Pero en los 90 también lo público estará asociado a lo confesional desde otro lugar. La Iglesia se va a concentrar en un reclamo por una vuelta a los valores básicos ligados al orden y la familia. Frente a un contexto de anomia y caos social (producto de una sociedad con altos niveles de desigualdad, pobreza y desempleo), se constituirá en la representante de los principios y la moral tradicional. Desde aquí intentó nuevos avances en este terreno. Por un lado, trastocando de manera más estructural las relaciones con el Estado al intentar cuestionar la legitimidad política propia de éste y, por el otro, intentando a través de la nueva relación

12 Desde la mirada histórica propuesta en este artículo no se trata de sostener que la equidad es un principio “injusto” o menos adecuado para atender el problema de la distribución en el campo educativo. Queremos señalar, en cambio, que su predominio se construyó bajo la desaparición de otro criterio que supo funcionar: el de un tratamiento igualitario y común. Más allá de las dificultades que éste pudo tener para efectivizarse, resulta importante repensar las consecuencias involucradas en su abandono en términos discursivos.

entre escuela y comunidad reforzar su injerencia, básicamente mediante los planes o proyectos educativos institucionales.

### Los desafíos bajo las nuevas formas de construcción de lo público en la educación

A través de este breve recorrido hemos intentado mostrar en qué medida *lo público*, en cualquier ámbito en que indague, no responde a una definición estática y esencialista. Lo público da cuenta de una lógica, de una forma de construir ese carácter o condición.

Desde allí hemos observado que los sentidos fundacionales de la educación pública en Argentina estuvieron atados a un proyecto de país, de comunidad política. Con sus errores y aciertos planteó a su carácter civilizatorio un esquema colectivo de integración social. La experiencia dictatorial fue la que permitió desarmarlos. La reacción ante sus estragos fue una crítica lapidaria hacia el Estado que no sólo operó una desconexión entre éste y la sociedad, sino que presentó una formación histórica particular como atributo de toda estatalidad. De la crítica al Estado burocrático autoritario se pasó a la satanización del Estado *tout court* y los 90 fueron prueba de ello.

Las transformaciones descriptas vuelven a plantear un trascendente problema: el de la integración social. Si el Estado-nación ya no supone un referente simbólico común base de dicha integración, ¿quién lo reemplazará? ¿Puede reemplazar la sociedad civil al Estado en el cumplimiento de aquellas funciones cohesivas o con ésta como centro de lo público se abandonan definitivamente los objetivos de integración? ¿Podría la sociedad civil con sus clivajes y desigualdades ser la portadora de los intereses generales? Todos interrogantes que develan la complejidad inherente a esta temática y los desafíos en ciernes.

### Bibliografía

- Aguerrondo, Inés, 1995, "Gestión y organización de las instituciones educativas", *Revista Novedades Educativas* 7, No. 60 diciembre, pp. 10-13.
- Braslavsky, Cecilia, y Daniel Filmus, 1987, *Último año del colegio secundario y discriminación educativa*, Cuadernos FLACSO, Buenos Aires.
- Braslavsky, Cecilia, 1985a, "Estado, burocracia y políticas educativas", en Juan Carlos Tedesco, Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi, *El Proyecto Educativo Autoritario. Argentina 1976-1982*, FLACSO y GEL, Buenos Aires.
- , 1985b, *La discriminación educativa en la Argentina*, FLACSO y GEL, Buenos Aires.
- Bravo, Héctor, 1994, "Lucha de palabras: Enseñanza estatal", en Héctor Bravo *La Transformación educacional, propuestas progresistas*, Edit. El Corregidor, Buenos Aires.
- , 1987, "Presupuestos de la democratización educacional", en *Cuadernos del Congreso Pedagógico. Democracia e igualdad de oportunidades educativas*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Carli, Sandra, 2003, "Educación pública. Historia y promesas", en Myriam Feldfeber compiladora, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?*, Noveduc, Buenos Aires.
- Comisión Honoraria de Asesoramiento, 1988, *Informe Sobre Posibles Reformas del Sistema Educativo. Congreso Pedagógico*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Filmus, Daniel, 1988, "Democratización de la educación: proceso y perspectivas", en Daniel Filmus y Graciela Frigerio, *Educación, autoritarismo y democracia*, Cuadernos Flacso y Miño y Dávila Edits., Buenos Aires.

- Gagliano, Rafael y Claudia Cao, 1995, "Educación y Política: Apogeo y decadencia en la historia argentina reciente (1945-1990)", en Adriana Puiggrós y Claudio Lozano compiladores, *Historia de la Educación Iberoamericana*, Miño y Dávila Edits. y GV Editores de México, Buenos Aires.
- Narodowski, Mariano, 1998, "¿Hacen falta "políticas educativas de Estado" en la Argentina?", en *Revista Punto de Vista*, No. 62, diciembre, pp. 22-28.
- O'Donnell, Guillermo, 1979, "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado Burocrático-Autoritario", en *Documento de Trabajo*, Vol. 2, No. 5, CEDES, Buenos Aires.
- , 1978, "Tensiones en el Estado Burocrático-Autoritario y la cuestión democrática", trabajo preparado para la Conferencia Regional de la CLACSO "Condiciones sociales de la democracia", pp. 1-31. San José de Costa Rica, 16-20 de octubre.
- , 1972, *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- Porto, Avelino, 1988, "Política, Gobierno y Administración Nacional", en *Cuadernos del Congreso Pedagógico. Gobierno y Administración de la Educación*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Puiggrós, Adriana, 1990, "Sistema educativo, Estado y sociedad civil en la reestructuración del capitalismo dependiente. El caso argentino", en *Propuesta Educativa*, No. 2, pp. 40-48.
- , 1991, *Democracia y autoritarismo en la pedagogía argentina y latinoamericana*, Ed. Galerna, Buenos Aires.
- Romero, José Luis, 1956, *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires.
- Sarlo, Beatriz, 1999, "Educación el estado de las cosas", en *Revista Punto de Vista* 22, No. 63, pp. 17-21.
- Solari, Manuel, 2006, *Historia de la educación argentina*, Paidós, Buenos Aires.
- Southwell, Myriam, 2002, "Una aproximación al proyecto educacional de la Argentina post-dictatorial: el fin de algunos imaginarios", en *Cuaderno de Pedagogía*, No. 10, pp. 33-48.
- Thisted, Sofía, 1996, "Ciudadanía y escuelas primarias 'en los márgenes'", Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación, Buenos Aires.



# Espacios Alternativos

---

Existen distintos ejemplos históricos de cómo el Estado, en determinadas circunstancias, puede contribuir a la formación de esferas públicas y crear condiciones para el desarrollo de movimientos sociales. Lo sucedido en México en campos como la educación y el desarrollo cultural es emblemático pero no único. En el caso del Ecuador el Estado liberal crea condiciones que favorecen la organización popular y de las clases medias, así como la formación de espacios alternativos de opinión pública.

Este ensayo fotográfico recoge algunas imágenes referidas, de manera específica, a la formación de espacios obreros y de mujeres en el Ecuador hacia inicios del siglo XX, las mismas que han sido registradas en el contexto de investigaciones paralelas.

La reorganización de las antiguas cofradías artesanales y su conversión en asociaciones populares en pos de la ciudadanía, no puede entenderse fuera del proceso de formación del Estado liberal y de la revolución de julio de 1925, así como de la movilización social que acompañó a ese proceso hasta por lo menos 1945. La Confederación Obrera del Guayas agrupaba artesanos pero también milicias de la revolución y jornaleros del comercio cacaotero. Su voluntad de ciudadanía se traduce en la conformación de espacios de reflexión descritos como “bibliotecas obreras”, en la instalación de una tipografía dedicada a la publicación de prensa, revistas y estudios de “sociología aplicada”, y en la incorporación de símbolos que hablan de la valoración de una “cultura moderna”.

Por otra parte, la incorporación de tribunales de justicia y leyes que hablaban del derecho social a partir de la Revolución Juliana contribuye a la transformación del asociacionismo obrero católico de la sierra. La dependencia entre obreros y partido conservador se cuestiona desde el obrerismo socialista y la esfera pública. La izquierda irrumpe en la escena en el contexto de la reforma estatal, se cuestionan desde las asociaciones obreras y femeninas los estereotipos raciales y patriarcales, la heráldica cede su lugar a la esfera pública.

Como resultado de la consolidación del laicismo y el desarrollo de la escuela activa se establecen espacios propios de formación de las mujeres, orientados a su inclusión en el mundo público. El Estado sienta las bases materiales para la generación de dichos espacios, pero sus posibilidades de desarrollo social y político son el resultado de la acción de las propias mujeres. De parte de algunas maestras conscientes se propone la sustitución de la mujer madre natural por la mujer guía de la ilustración de las nuevas generaciones. Gracias a esas maestras la gimnasia, el deporte, el sistema de enseñanza-aprendizaje deja de cumplir un rol predominantemente normalizador y disciplinario, para convertirse en prácticas afirmativas del cuerpo y del espíritu, en el contexto social de la época. El sistema educativo desde el que operaron esas maestras sirvió de base para la creación de revistas femeninas y espacios de debate en el que participaron mujeres. El material gráfico incluido en este número de Ícono fue recogido como parte de nuestras propias investigaciones históricas, su valor es sobre todo documental.

*Valeria Coronel  
Ana María Goetschel*





Blasón del gremio de la Academia de Corte y Confección que formaba parte de la Sociedad Artística e Industrial de Pichinch (SAIP), preparados para los festejos del Primer Centenarios de la Independencia, 1909-1930.

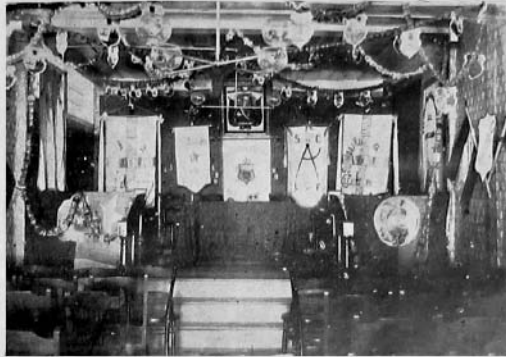


Blasones de los gremios de la Sociedad de Joyeros y de la Sociedad de Herreros y Mecánicos que formaban parte de la Sociedad Artística e Industrial de Pichinch (SAIP), preparados para los festejos del Primer Centenario de la Independencia, 1909-1930.

INSTANTÁNEAS

## EL PROGRESO OBRERO

El domingo último se inauguraron los salones de la «Confederación Obrera» que progresa lenta pero seguramente.  
Fueron padrinos distinguidos caballeros de la localidad y la numerosa concurrencia que asistió al acto quedó satisfecha del agradable trato de los socios.



Vista del Salón inaugurado en la Confederación Obrera



Vista del Directorio de la Confederación Obrera, momentos después de la inauguración.

Inauguración del salón de actos y biblioteca de la Confederación Obrera de Guayaquil (COG).  
Se observa en el salón simbología liberal y masónica.  
*Revista Instantáneas, N° 2. Guayaquil, marzo 1908.*





Obreros y sus familias en la Fiesta de Navidad organizada por la Sociedad Artística e Industrial (SAIP). Quito, c.a. 1919.



Retrato de Rafael María Pérez, presidente de la Sociedad Artística e Industrial de Pichincha (SAIP), 1932.



Pergamino de reconocimiento de la COG a la SAIP en la conmemoración del Centenario de la Independencia del Ecuador.





“Primero de Mayo”  
Revista *Calenturas*, 1923.



Portada revista *La Aurora*, N° 109. Guayaquil, septiembre 1927.  
*Dibujo de Herrera. Archivo Histórico del Guayas.*



Desfile de profesoras. Se observa a María Angélica Idrobo en el centro en primera fila.  
*Biblioteca Colegio Manuela Cañizares.*





Desfile de colegios femeninos.  
*Biblioteca Colegio Manuela Cañizares.*



Prácticas de gimnasia escolar.  
*Biblioteca Colegio Manuela Cañizares.*



Debates estudiantiles.  
*Biblioteca Colegio Manuela Cañizares.*





Portada revista *La Mujer*, Nº 1. Quito, abril 1905.  
*Lit. Academia de Bellas Artes. Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit.*



Portada revista *La Mujer Ecuatoriana*, N° 23. Guayaquil, marzo 1921.  
*Biblioteca de autores ecuatorianos Carlos A. Rolando, Guayaquil.*

## **Economía política de las instituciones: entre la democracia y el desarrollo económico**

*Un diálogo con Adam Przeworski*

René Ramírez

Economista. Máster en Economía del Desarrollo (ISS-Holanda) y Máster en Gobierno y Asuntos Públicos (FLACSO-México)

Analía Minteguiaga

Doctora en Ciencia Política (FLACSO-México). Investigadora del Instituto Gino Germani (UBA-Argentina) y profesora asociada a FLACSO-Ecuador

Fecha de recepción: junio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008



**A**dam Przeworski de nacionalidad polaca-estadounidense es uno de los científicos políticos más reconocidos y destacados a nivel mundial. Su línea fundamental de investigación se concentra en la relación entre democracia, capitalismo y desarrollo económico.

Nació en 1940, apenas unos meses antes de que Alemania invadiera Polonia, por lo que sus primeros años de vida estuvieron signados por la Segunda Guerra Mundial y posteriormente, por sus consecuencias. Se graduó en filosofía y sociología en la Universidad de Varsovia en 1961 donde recibió la influencia del positivismo lógico, básicamente, de la escuela lógica polaca y del idealismo germánico de tradición historicista. Inmediatamente después viaja a

EEUU para adentrarse en el mundo de la Ciencia Política. Allí comienza sus estudios de doctorado en la Universidad de Northwestern, donde su tópico de disertación se concentró en el impacto de los sistemas de partidos en el desarrollo económico, siendo –según el propio Przeworski– el primer estudio empírico sobre este tema. Finaliza estos estudios en 1966. Un año después, concluye otro doctorado, esta vez en Sociología en la Academia Polaca de Ciencias mientras se encuentra viviendo en su país natal.

Posteriormente, regresa a EEUU y se incorpora a la Universidad de Pennsylvania donde dicta cursos y forma parte de un proyecto de investigación en el área de estudios internacionales sobre valores en política. Por problemas políticos no puede regresar a Polonia, al tiempo que se encuentra impedido de permanecer en los EEUU por dificultades de residencia. En ese momento, conoce al entonces director de FLACSO-Chile, Glaucio Soares, quien le invita a dicho país.



Así, en el otoño de 1968 viaja por primera vez a Chile, donde asume algunos compromisos como profesor visitante en aquella institución. Posteriormente, en 1969 obtiene un cargo docente en la Universidad de Washington. Entre 1970 y 1971 regresa a Chile y a FLACSO. En 1973 la Universidad de Chicago lo nombra profesor asociado y luego profesor principal, vinculación académica que mantiene por más de 20 años.

Es importante mencionar que, por su estancia en Chile y el conocimiento adquirido sobre la realidad política de ese país, vive muy de cerca la experiencia socialista del gobierno de Salvador Allende y su derrocamiento a manos de la dictadura de Pinochet. Estos eventos lo marcaron profundamente, llevándolo a valorar y desarrollar una definición de democracia que, si bien puede ser considerada minimalista, postula una clara distinción con los regímenes autoritarios.

Hacia fines de la década de 1970 integró el grupo de especialistas que iniciaron un trabajo de revisión y lectura crítica de la teoría de Marx. Se constituyeron a partir de lo que se dio en llamar “Grupo de Septiembre” y sus contribuciones fueron conocidas bajo el nombre de “marxismo analítico”. De acuerdo a muchos de sus seguidores, el marxismo analítico es una variante del marxismo tradicional, pero que sostiene que la teoría marxista debería conformarse por métodos científicos “normales” e incorporar el desarrollo de microfundamentos. Además de Adam Przeworski formaron este grupo Gerard Allan Cohen, John Roemer, Jon Elster, Robert Brenner, Philippe Van Parijs, Robert Van der Veen, Pranab Bardham, Hillel Steiner, Samuel Bowles y Erik Olin Wright, entre otros.

Przeworski enseña actualmente Ciencia Política en la Universidad de New York y es titular de la cátedra Caroll y Milton Petrie de Estudios Europeos. Además de las instituciones ya nombradas, ha sido profesor de la Universidad de Paris I, del Zentrum für Umfragen,

Methoden und Analysen (ZUMA), de Mannheim y de la Université de Genève.

Es autor de numerosos libros y artículos sobre desarrollo económico, democracia y las transiciones a la democracia en América Latina y Europa del Este. También ha publicado libros de metodología para las ciencias sociales entre los que se destacan *The logic of comparative social inquiry* (1970) y *Systems analysis for social scientists* (1975). Desde 1997 es editor de la serie *Cambridge Studies in the Theory of Democracy* que busca, a través de sus diversos títulos, revigorizar la discusión teórica sobre la democracia. En los últimos años ha publicado trabajos que analizan la relación entre instituciones políticas, desarrollo económico y redistribución.

**Dr. Przeworski, ¿podría hacernos una breve descripción de su biografía intelectual? ¿Cuáles han sido sus principales líneas de investigación y a qué publicaciones han dado lugar?**

Soy muy viejo para recordar mi biografía, aún si es sólo la intelectual. Muy brevemente, toda mi vida he estado interesado en la democracia, el desarrollo económico y en la relación entre los dos. Si se mira la lista de libros que he publicado, verá que varios de ellos llevan la palabra “democracia” en el título y varios tienen las palabras “mercados” o “desarrollo”. De alguna manera, toda mi vida he estado escribiendo el mismo libro. Pero como el mundo ha ido cambiando y yo he ido aprendiendo, me he visto obligado a cambiar mis puntos de vista. Debo mencionar que soy producto de la escuela lógica polaca<sup>1</sup>: siempre estuve interesado en asuntos meramente metodológicos.

<sup>1</sup> La escuela lógica polaca estuvo encabezada por Kazimierz Twardowski (1866-1938), quien fue discípulo de Franz Brentano, considerado el padre de la misma. Sus características distintivas se basan en una

**En una entrevista<sup>2</sup> usted citaba una sugestiva idea de Marx quien en 1850 afirmaba que la combinación de la propiedad privada y el sufragio universal es imposible. Sabemos que usted no está de acuerdo con esta afirmación. Por favor, ¿explíquenos por qué y qué relevancia tienen las instituciones políticas para la revisión del marxismo tradicional?**

Pasé varios años, entre 1979 y 1986, tratando de clarificar dos problemáticas, ambas en colaboración con Michael Wallerstein (1982). La primera problemática estaba motivada por la opinión, sostenida en el siglo diecinueve por pensadores de todo el espectro político, desde Thomas Macaulay hasta Karl Marx, la cual defendía que si los trabajadores obtenían derechos políticos bajo la forma del sufragio, utilizarían este derecho para confiscar la propiedad. A su vez, Marx suponía, que la burguesía, al verse enfrentada al peligro de la confiscación por parte de la clase trabajadora, acudiría inevitablemente a las armas y, por tanto, subvertiría la democracia. El capitalismo y la democracia, entonces, no podían coexistir.

---

actitud generalmente minimalista, en el rechazo a toda forma de irracionalidad, en la aspiración de alcanzar la precisión lingüística y la exactitud argumentativa, a fin de alcanzar la claridad e inteligibilidad de las ideas. Sus seguidores compartían una plena confianza en la posibilidad de la “cientifización” de la metafísica mediante la utilización de conceptos claros, inspirados en la lógica y eliminando cualquier ambigüedad semántica y lingüística. Esta fe en la lógica no condujo a una carencia de conciencia de la complejidad de los problemas filosóficos, dado que fue inspirada en una actitud de precaución y prudencia. Para esta entrevista, quizás uno de los elementos más relevantes a destacar sea que esta escuela supuso al método lógico como paradigma de todo quehacer filosófico. Ver *Polish Philosophy Page*.

- 2 Entrevista realizada por Gerardo L. Munck en febrero de 2003 y publicada en el año 2007. Ver Przeworski, Adam, 2007, “Capitalism, Democracy, Science”, en Gerardo L. Munck y Richard Snyder, *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*, Johns Hopkins Press, Baltimore, p. 456-503.

Sin embargo, en ciertos momentos coexisten de forma difícil en algunos países y en otros bastante pacíficamente y sin problemas. Cuando los trabajadores se organizaron en sindicatos y partidos, estaban dispuestos a moderar sus demandas salariales y a obedecer los veredictos de las urnas. Y cuando llegaron al poder en sociedades capitalistas, los partidos de los trabajadores defendieron la democracia, aún cuando esta defensa suponía sacrificios económicos y derrotas electorales.

Las explicaciones sobre este comportamiento, que prevalecían en aquel tiempo entre quienes criticaban desde la izquierda a la social democracia, eran que los trabajadores estaban dominados ideológicamente por la burguesía que controlaba los medios de comunicación de masas o que eran traicionados una y otra vez por líderes cooptados. En estas explicaciones, los trabajadores eran considerados incautos o ingenuos, opciones que no parecían probables. Por tanto, la pregunta que planteábamos era si esta estrategia de los movimientos de la clase trabajadora podía ser entendida en términos de sus intereses, si era económicamente racional.

Llegamos a la conclusión, que a menos que los trabajadores pudieran expropiar capital y dirigir empresas por su propia cuenta, la estrategia moderada de parte de la clase trabajadora era racional. La razón es obvia: si un salario elevado hace que las empresas inviertan menos, los trabajadores estaban reemplazando consumo actual por consumo futuro. A su vez, al enfrentar demandas moderadas, la burguesía no sólo invierte sino que también puede vivir con democracia. Como resultado, un “arreglo de tipo democrático” emerge de manera natural, al menos bajo ciertas condiciones.

La segunda problemática concernía al sesgo en pro del capital de los gobiernos democráticos. Eran las épocas fogosas del debate Milliband-Poulantzas (1969). Milliband reunió una impresionante cantidad de evidencia





que mostraba que las instituciones del Estado capitalista tienden a estar ocupadas y dirigidas por miembros de las élites económicas, sosteniendo que es por esto que estas instituciones favorecen al capital por sobre la clase obrera. Pero ni él, ni muchos otros que le siguieron pudieron resolver la incógnita que constituían los gobiernos socialistas: ¿por qué favorecerían ellos también al capital? La respuesta dada por Poulantzas (1973) como por Lindblom (1977) y por muchos otros, era que esta dependencia del Estado respecto del capital era inevitable porque los capitalistas controlaban la inversión; y el Estado, como todos los demás, dependía de las decisiones de inversión.

Nuestra contribución a este debate fue llegar a la conclusión que la dependencia respecto del capital tanto de los trabajadores como de los gobiernos que los representaban era “estructural”: efecto de la estructura de la propiedad de una sociedad capitalista. El Estado, sin importar quién ocupe sus puestos más altos, quien lo haya elegido y más allá de las intenciones, está limitado en cualquier economía capitalista por el hecho de que las

decisiones económicas cruciales, aquellas que afectan el empleo y la inversión, son una prerrogativa privada.

Una conclusión central de estos análisis fue que la propiedad privada de los recursos productivos limita el rango de resultados que pueden derivarse de un proceso democrático. Por lo tanto, centrarse exclusivamente en el proceso político puede ser engañoso. Las instituciones importan, al igual que las diferencias partidistas. Pero, ¿cuánto importan? A menos que esta pregunta se plantee cada vez, terminamos con una perspectiva ideológica del proceso político, una perpetuación de la impotencia popular. En efecto, la ideología del capitalismo democrático es contradictoria: a la gente se le dice al mismo tiempo que cuando votan escogen y que algunas opciones resultarán en su empobrecimiento debido al efecto que tiene su voto en el comportamiento de aquellos que controlan los recursos productivos más importantes. Claramente, esta ideología describe como impersonal y natural el hecho de que la propiedad tiene este poder limitante, simplemente como un hecho de la vida. Pero la tensión sigue: si masas de gente están insatisfechas con el proceso político, es porque lo que puede decidirse por el voto está limitado por la propiedad privada del capital. En palabras de Bobbio (1989), “la cuestión no es quién vota, sino sobre qué se vota”.

**¿Se considera usted un marxista? ¿Qué significa ser marxista hoy en día? ¿Y qué aporta el adjetivo de “analítico” a esta corriente de pensamiento?**

Soy un científico social, no un marxista. Siguiendo a Engels, muchos marxistas, más notablemente bajo la influencia de Althusser (1968, 1969), pensaban que la teoría marxista debía ser evaluada bajo sus propios criterios: el “marxismo dialéctico” debía ser la epistemología del “materialismo histórico.” Los marxistas analíticos rechazaron este acer-

camiento, argumentando que la teoría marxista de la sociedad debía ser sujeta a los mismos criterios que cualquier otra teoría científica: la coherencia lógica y la evidencia empírica. Debo anotar, a propósito, que mientras este acercamiento está usualmente asociado con el grupo de académicos occidentales que empezó a reunirse a finales de los 70 y llegó a ser conocido como “marxistas analíticos”, este acercamiento fue adoptado por un grupo de marxistas polacos, varios de los cuales fueron mis profesores, ya a finales de los 50.

Habiendo dicho esto, mucho de mi trabajo se inspiró en los escritos de Marx y algunos de sus seguidores. Sigo pensando que los análisis de Marx de los eventos políticos de Francia alrededor de 1850 son el mejor punto de partida para entender la dinámica de los regímenes políticos. Si bien comparto el punto de vista general respecto a que la teoría de Marx sobre la dinámica del capitalismo tenía una lógica defectuosa, creo que sus principios metodológicos estaban correctos. También recurro frecuentemente a la crítica de Marx de la igualdad política en sociedades económicamente desiguales. Y continúo siendo un Gramsciano en la comprensión del rol de la ideología.

**En sus trabajos sobre las transiciones entre regímenes políticos usted utiliza, entre otras herramientas, la teoría de juegos. ¿Cómo logra compatibilizar en sus investigaciones el análisis estructural histórico con el individualismo metodológico que supone esta teoría?**

Aquí mi respuesta está en deuda con John Roemer (1986). Los teoremas, dice Roemer en la “Introducción” a *Marxismo Analítico*, conciernen al nivel colectivo-macro, pero sus pruebas deben especificar mecanismos al nivel individual-micro. Poniéndolo de otra manera, el análisis estructural histórico establece leyes generales, pero para entender cómo se generan estas leyes, se debe entender cómo los individuos, grupos, organizaciones o clases interac-

túan bajo condiciones históricas concretas. La teoría de juegos es simplemente un lenguaje para comprender la interacción estratégica de actores sociales interdependientes. Obsérvese que cuando Marx derivó la ley de la tasa decreciente de ganancia en el *Capital*, utilizó la teoría de juegos: la tasa de ganancia disminuye porque la mejor respuesta de cada capitalista a la inversión de otros capitalistas es invertir.

**Del *mainstream* de la economía se desprende que hay que *testear* las teorías de una manera empírica. Primero se tiene la teoría y luego se verifica en los hechos. Por el contrario, desde el inductivismo se suelen observar los hechos para luego teorizar. En una línea similar, la investigación que vino a presentar al Ecuador sobre instituciones políticas, desarrollo y redistribución sostiene que se trata de un estudio de “hechos” y sólo a partir de éstos se plantea la posibilidad de trabajar potenciales teorías. La pregunta entonces que nos interesa hacerle es: ¿Podemos observar los hechos de una manera no neutral o sin teoría que la preceda? ¿No está teñida esa observación de alguna mirada teórica que incluso permite construir lo observable desde un lugar y no otro?**

Un colega mío de la Universidad de Chicago, Leo Goodman, alguna vez remarcó que: “Un hecho, de hecho, es bastante abstracto”. Ciertamente no creo que haya “hechos” anteriores a la teoría. Cuando hablo de estudiar hechos quiero decir que a veces hay varias teorías que llevan a conclusiones divergentes: por ejemplo, la democracia ¿promueve o retarda el desarrollo económico? Aquí es cuando los “hechos” deben traerse a colación para responder a la pregunta. Obviamente si las teorías difieren en lo que consideran que son hechos relevantes, la comparación no es posible. Pero las teorías deben tener implicaciones empíricas: si no se pueden probar recurriendo a algunos hechos, entonces simplemente son tonterías.

**Usted ha dedicado buena parte de sus investigaciones a tratar el tema de las transiciones a la democracia. ¿Puede usted caracterizar la noción de “transición”, sea ésta a la democracia capitalista, a una nueva forma de dictadura o al socialismo? Por otra parte, si tomamos en cuenta que en América Latina parece estar emergiendo una tendencia de gobiernos de izquierda y en el marco de lo que usted ha conceptualizado como “transición”, ¿se podría hablar en estos casos de una transición al socialismo o se trata solo de otra forma de administrar el capitalismo?**

Permítame dar primero una respuesta autobiográfica. Cuando un grupo de nosotros, bajo el liderazgo de O'Donnell y Schmitter empezamos en 1979 a pensar sistemáticamente sobre las transiciones, estábamos dispuestos a pagar un precio, casi cualquier precio, para parar las matanzas que estaban siendo perpetuadas por tantos dictadores de ese tiempo<sup>3</sup>. Muchos de nosotros éramos socialistas de un tipo u otro y varios de nosotros soñábamos ver que las transiciones a la democracia se convirtieran en transiciones al socialismo. No fue fácil darse cuenta que el precio por la democracia puede ser el comprometer las transformaciones sociales y económicas, aún las más urgentes. Pudimos haber sido neófitos: muchos de nosotros descubrimos la importancia elemental de lo que se solía llamar “democracia formal” sólo después de las repercusiones del golpe militar chileno de 1973. Pero nosotros queríamos parar las matanzas, y pensamos que la única manera era hacer concesiones, y estábamos dispuestos a renunciar a

nuestros ideales para lograr lo que al menos parecía posible de alcanzar. En retrospectiva, después de que cayeron las dictaduras, las armas fueron desmontadas, e incluso algunos de los perpetuadores de los crímenes encarcelados, fue fácil acusarnos de traición. Pero en ese momento, la amenaza era real y estuvimos en lo correcto al ser prudentes.

Más aún, sigo pensando que las transiciones a la democracia, aún bajo el capitalismo, tuvieron efectos económicos y sociales positivos para la vida de la mayoría de la gente, incluidos los pobres. Y creo que alguna forma de capitalismo está aquí para quedarse. El Estado puede jugar un mayor rol en el manejo de la economía, las instituciones estatales pueden estar mejor organizadas para cumplir su rol administrativo, una participación política más extensiva puede mejorar la calidad de su desempeño, una política social más extensiva puede proteger de mejor manera a los segmentos pobres de la población de las vicisitudes del mercado, pero los mercados seguirán asignando la mayoría de recursos y seguirán distribuyendo la mayoría de ingresos. El “socialismo del siglo XXI” puede ser a lo más un conjunto de objetivos que las sociedades quieren alcanzar, pero no una forma alternativa de organización de la economía.

**En la conferencia que dictó en Ecuador usted se preguntaba: “¿Qué sabemos acerca del efecto de las instituciones políticas sobre el crecimiento y la distribución?”. Nos gustaría saber por qué es relevante hacerse esa pregunta y qué consecuencias tiene.**

En segundo lugar, allí sostuvo como tesis central que las instituciones conducen al desarrollo si “absorben los conflictos y los procesan de acuerdo a reglas”. ¿Cuáles sería exactamente esas instituciones y cómo cumplirían ese cometido? En este sentido, podría contarnos en qué se diferencia su perspectiva institucionalista de aquella sostenida por autores como Douglas North o de aquella

3 El artículo de Adam Przeworski fruto de esa investigación conjunta fue: Przeworski, Adam, 1986, “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, editores, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Vol. III, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

### postulada y defendida por organismos internacionales como el Banco Mundial.

Estas dos últimas preguntas están relacionadas, por tanto las respondo conjuntamente. La razón para plantear preguntas sobre los efectos de las instituciones es que los diseños institucionales pueden tener efectos diferentes sobre lo que le importa a la gente. Más aún, las instituciones están sujetas a ingeniería: muchos países están experimentando con reformas del Estado e inclusive de las constituciones, con la esperanza de que al cambiar los sistemas institucionales mejore el bienestar o se haga más efectiva la participación política. Pero esos intentos están basados en hipótesis: “si adoptamos este sistema institucional, la consecuencia será que...”. Y necesitamos saber si son una buena base para esperar que el cambio genere las consecuencias deseadas. Solo desear no es suficiente; el conocimiento técnico es necesario.

En lo que difiero del neo-institucionalismo, como lo ha propuesto North (1980, 1889, 1990, 1997) o como es implementado por las instituciones financieras internacionales, es que yo no creo que el mismo sistema institucional es el mejor bajo todas las condiciones. North, de hecho, confronta una tensión teórica que no puede resolver: él piensa que las instituciones importan, pero también que instituciones particulares emergen y funcionan bajo condiciones específicas. Y si las instituciones son endógenas, investigar sus consecuencias se vuelve difícil: necesitamos aislar los efectos de las instituciones de los efectos de las condiciones bajo las cuales estas instituciones funcionan. Es por esto que creo que tenemos poco conocimiento sólido acerca de los efectos de las instituciones.

Mientras la mayoría de la discusión entre los científicos sociales atañe a la pregunta de cuáles son las instituciones que importan para el desarrollo, trabajando con Carolina Curvale (2006), nos sorprendió el hecho de que en

muchos países durante períodos relativamente largos la vida política no sigue regla alguna; para ponerlo de otra manera, no existen instituciones que funcionen. Y hemos descubierto que tales períodos son costosos en términos de desarrollo. No entiendo del todo por qué, pero la evidencia *prima facie* es muy sólida. A su vez, las economías crecen más rápido cuando los conflictos políticos se canalizan en el marco institucional y son procesados de acuerdo a ciertas reglas preestablecidas.

**Los recientes triunfos de los gobiernos denominados “progresistas” en la región incorporan –en buena medida– un elemento nuevo en el mapa de actores: los movimientos sociales (tanto dentro de las coaliciones gubernamentales como fuera de ellas, en tanto mecanismos de apoyo). ¿Qué estarían expresando los movimientos sociales en términos del sistema institucional y, en particular, de las instituciones políticas de la democracia representativa? ¿Cómo incorpora usted este elemento en su análisis?**

Las instituciones democráticas como las hemos conocido no tienen lugar para los movimientos. Obviamente, algunas organizaciones que se llaman a sí mismas “movimientos” son de hecho partidos políticos. Pero los movimientos no tienen un destinatario en las instituciones políticas: los partidos políticos participan en las elecciones; los grupos de interés, cabilderos, y las ONG se dirigen a la burocracia, pero los movimientos no tienen un lugar institucional a donde acudir. Es por esto que la mayoría del tiempo los vemos en las calles. No me malinterprete: esta no es una crítica a los movimientos sino al diseño institucional de las democracias. Al mismo tiempo, crear un lugar para los movimientos dentro del Estado supone el riesgo de que sean cooptados y utilizados para fines políticos del gobierno. Este es un asunto que requiere creatividad: ¿cómo absorber a los movimientos

sociales en el marco institucional sin instrumentalizarlos?

**Usted ha señalado que para que la democracia sobreviva la redistribución no debe ser tan extensa como para amenazar a los ricos pero suficiente como para satisfacer a los pobres. Y si esto no se diese así, los actores buscarían derrocar los resultados de la democracia. ¿Como explicaría usted entonces que vamos ya más de dos décadas de democracia en la región y América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo? ¿No contradeciría esto su afirmación?**

Reducir la desigualdad es muy difícil. Si se observan los datos sobre la distribución del ingreso en diferentes países a lo largo del tiempo (tome en cuenta que estos datos son muy malos), se verá que las distribuciones del ingreso cambian de forma extremadamente lenta. Los únicos casos en los cuales la desigualdad declinó rápidamente estaban asociados con algún tipo de cataclismo: revoluciones, ocupaciones extranjeras, guerras o emigración masiva de los pobres (Noruega, Suecia). Las instituciones políticas parecen no tener impacto en la desigualdad. Piense en Brasil: fue una monarquía, una “república oligárquica,” una dictadura militar de izquierda, una democracia con presidentes débiles, una dictadura militar de derecha y una democracia con presidentes fuertes. Y, hasta donde sabemos, la distribución del ingreso nunca cambió.

Las razones no son sólo políticas. Ciertamente, en algunas condiciones históricas, las organizaciones de la clase trabajadora moderaron sus demandas redistributivas por miedo a que la burguesía buscara la protección de los militares o apoyara alguna otra forma de dictadura. Pero también hay razones puramente económicas. Lo que debe preguntarse es: ¿redistribuir qué y cómo? La redistribución del consumo mejora las vidas de los pobres pero no cambia la estructura productiva. Además, el

financiar el consumo de los pobres es costoso en términos de inversión. Es una solución urgente, pero no puede ser una solución permanente. Por tanto, lo que es necesario redistribuir para reducir la desigualdad son los recursos productivos, las capacidades productivas. Una distribución más igualitaria de los recursos productivos es eficiente desde el punto de vista puramente económico: promueve el desarrollo al mismo tiempo que satisface la justicia, como dijo una vez Leon Blum.

Pero nuevamente, ¿cuáles son los recursos que pueden ser redistribuidos en las sociedades modernas? Cuando la idea de la propiedad igualitaria apareció por primera vez, los recursos productivos significaban tierra. La tierra es relativamente fácil de redistribuir: basta con tomarla de unos y darla a otros. Por lo tanto, las reformas agrarias fueron frecuentes en la historia del mundo: sólo entre 1946 y 2000 hubo al menos 175 reformas agrarias que incluían redistribución. Pero en la mayoría de países la distribución de tierra juega hoy un rol relativamente menor en la generación de la desigualdad del ingreso. En cambio, otros recursos oponen resistencia a una operación tan simple. Los comunistas nacionalizaron el capital industrial, anunciando que las ganancias no invertidas serían distribuidas de manera igualitaria entre los hogares. Esta solución redujo la desigualdad pero dio lugar al estancamiento económico. Alternativamente, uno podría redistribuir títulos de propiedad en forma de acciones, pero la experiencia con las “privatizaciones ciudadanas” posteriores a 1989 muestra que las acciones vuelven a reconcentrarse porque la gente que es pobre las vende a aquellos que son más ricos.

La única solución, en mi opinión, son políticas de “desarrollo orientado hacia los pobres.” Estas son políticas de desarrollo que están estrictamente dirigidas al incremento de la productividad de los pobres, ya sea flexibilizando los constreñimientos para el crédito, capacitando en habilidades específicas, subsi-



diando la infraestructura necesaria, enfocándose en las enfermedades ante las cuales los pobres son más vulnerables, etc. Pero estas políticas toman tiempo en generar frutos. Y requieren de un alto nivel de competencia administrativa para diagnosticar las necesidades y enfocar las políticas.

Como puede verse, creo que reducir la desigualdad simplemente es difícil. No debemos poner demasiada carga sobre la democracia. Esto no quiere decir que todas las democracias son lo mismo. Algunas barreras a la redistribución son políticas: en muchas democracias el dinero tiene un impacto desproporcionado en la política. Para decirlo crudamente, el dinero compra políticas, ya sea a través de su efecto en las elecciones o directamente influyendo en los gobiernos. Y las políticas compradas por los ricos no son aquellas que promueven la igualdad. Entre las democracias contemporáneas, la relación entre los ingresos del quintil superior y del inferior, que tal vez es la medida más intuitiva de la desigualdad, varía de cerca de 33 en Brasil a menos de 6 en Finlandia, Bélgica, España y Corea del Sur. Por tanto, deberíamos comparar y juzgar las opciones que los partidos ofrecen a los votantes, al igual que las po-



líticas de gobiernos particulares. Además, dado que los conflictos por la distribución de las oportunidades, el empleo y el consumo son el pan de cada día de las políticas democráticas, debemos estar vigilantes. Pero incluso los mejores gobiernos operan bajo limitaciones que no son de su propia creación.

Mayo de 2008

### Biografía de Adam Przeworski como autor y coautor

#### Libros

- 2003, *States and Markets: a primer in political economy*, Cambridge University Press, New York.
- 2000, *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge University Press, New York.
- 1993, *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*, Cambridge University Press, New York.
- 1991, *Democracy and the Market: political and economic reforms in eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- 1990, *The State and the Economy Under Capitalism*. A monograph in Jacques Lesourne and Hugo Sonnenschein, editors, *Fundamentals of pure and applied economics. encyclopaedia of economics*, Har-wood Academic Publishers, Chur.
- 1986, *Paper Stones. A history of electoral socialism*, University of Chicago Press, Chicago.
- 1985, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 1975, *Systems analysis for social scientists*, John Wiley and Sons, New York.
- 1970, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, John Wiley and Sons, New York.
- 1966, "Party System and Economic Development", Ph.D. Dissertation Northwestern University.
- Maravall, José María y Adam Przeworski, editores, 2003, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, New York.

*Artículos en revistas y libros*

- Benhabib, Jess y Adam Przeworski, 2006, "The political economy of redistribution under democracy", en *Economic Theory*, No.29, pp. 271-290.
- Gandhi, Jennifer y Adam Przeworski, 2007, "Dictatorial Institutions and the Survival of Autocrats", en *Comparative Political Studies*, No. 40, pp. 1279-2301.
- , 2006, "Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships", en *Economics and Politics* 18, pp. 1-26.
- Przeworski, Adam, 2006, "Self-enforcing Democracy", en Donald Wittman y Barry Weingast, editores, *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, New York.
- , 2004, "Democracy and Economic Development", en Edward D. Mansfield y Richard Sisson, editores, *The Evolution of Political Knowledge*, Ohio State University Press, Columbus.
- , 2004, "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?", en *European Journal of Sociology*, Vol. 45 No. 2, pp. 165-188.
- , 2004, "Institutions Matter?", en *Government and Opposition*, Vol. 39, No. 2, pp. 527-540.
- , 1987, "El marxismo y la elección racional", en *Zona Abierta*, No. 45, Madrid, pp. 97-136.
- , 1986 (1981), "Compromiso de clases y Estado: Europa Occidental y América Latina", en Norbert Lechner, editor, *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México, pp. 236-271.
- , 1986, "Material Interests, Class Compromise, and the Transition to Socialism", en John Roemer, editor, *Analytical Marxism: Studies in Marxism and Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 162-188.
- , 1997, "Una mejor democracia, una mejor economía", en *Claves de razón práctica*, No. 70, pp. 2-9.
- Przeworski, Adam y Carolina Curvale, 2006, "¿Explica la política la brecha económica entre Estado Unidos y América Latina?", en Francis Fukuyama, editor, *La Brecha entre América Latina y los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 129-166.
- Przeworski, Adam y Michael Wallerstein, 1982, "The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies", en *American Political Science Review*, Vol. 76, No. 2, junio, pp. 215-38.

*Otros autores en relación a los temas tratados en esta entrevista*

- Althusser, Louis, 1968, *For Marx*, Verso/NLB, Londres.
- Althusser, Louis y Etienne Balibar, 1969, *Reading Capital*, Verso, Londres.
- Bobbio, Norberto, 1989, *Democracy and Dictatorship*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Lindblom, Charles, 1977, *Politics and Markets. The World's Political Economic System*, Basic Books, Inc. Publishers, New York.
- Miliband, Ralph, 1969, *The State in Capitalist Society*, Basic Books, New York.
- Miliband, Ralph, 1970, "The Capitalist State: Reply to Nicos Poulantzas", en *New Left Review*, No. 59, pp. 53-60.
- North, Douglass, 1980, *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton, New York.
- , 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- , 1997, "Some Fundamental Puzzles in Economic History/ Development", en W. Brian Arthur, Steven N. Durlauf y David A. Lane, editores, *The Economy as an Evolving Complex System II*, Westview Press, Addison-Wesley.
- North, Douglass y Barry W. Weingast, 1989, "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England", en *Journal of Economic History*, No. 49, pp. 803-832.
- Poulantzas, Nicos, 1969, "The Problem of the Capitalist State", en *New Left Review*, No. 58, pp. 67-78.
- Poulantzas, Nicos, 1973, *Political Power and Social Classes*, New Left Books, Londres.
- Roemer, John, editor, 1986, "Introduction", en *Analytical Marxism: Studies in Marxism and Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-8.

## **Cuotas raciales, identidad negra y derechos en el Brasil\***

### *Racial quotas, black identity and rights in Brazil*

Gislene Aparecida

Profesora de Gestión de Políticas Públicas y del Programa  
de posgrado en Derechos Humanos de la Universidad de Sao Paulo.

Correo electrónico: gislene@usp.br

Fecha de recepción: enero 2008

Fecha de aceptación y versión final: junio 2008

#### **Resumen**

La implementación de políticas públicas basadas en criterios raciales para el acceso de estudiantes negros a las universidades en el Brasil divide a intelectuales respecto a la viabilidad de esta forma de acción afirmativa. Sin embargo, esta discusión ha considerado muy poco las perspectivas de los propios estudiantes. En este artículo se presentan datos sobre cómo los jóvenes, futuros beneficiarios del actual proyecto de ley, representan la política de cuotas y muestra cómo este tema revela la complejidad de la sociedad brasileña. Se sugiere por lo tanto, que esta cuestión sea abordada desde una perspectiva múltiple que nos permita reflexionar sobre los problemas que las sociedades multiculturales presentan a las teorías clásicas del derecho y la justicia.

*Palabras clave:* cuotas raciales, acción afirmativa, identidad negra, educación, derechos, Brasil

#### **Abstract**

The implementation of public policy that uses racial criteria as a way of ensuring access of black students to higher education in Brazil has divided the academic community. Whilst many agree with the policy, others have questioned the viability of positive discrimination policies within this context. Nevertheless, little has been done within this debate to consider the opinions of the students. This article presents information on those who are to benefit directly from the fruits of this policy and the way these young people understand and represent these quotas in action. Through this information, the complexity of Brazil's social reality can be revealed. The aim of this article is therefore to propose that this debate should be approached from multiple perspectives that allow us to reflect on the problems that multicultural societies pose to classic theories of law and justice.

*Key words:* racial quotas, positive discrimination, black identity, education, rights, Brazil

---

\* Proyecto patrocinado por la FAPESP, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

## I

En el Brasil se encuentra en discusión un proyecto de ley que reglamenta las políticas públicas dirigidas a la población negra: el PL 73/199 que instituye cuotas *raciales*<sup>1</sup> en las universidades públicas. Este proyecto propone, entre otras cosas, la reserva de cupos para alumnos negros, mulatos e indios que hayan realizado íntegramente su formación en la red pública. Estos alumnos tendrían derecho a cupos en las instituciones federales de enseñanza por medio de la discriminación positiva y de acuerdo con el porcentaje de negros y mulatos en cada unidad de la Federación. A partir de este principio, se cree que la inclusión de un mayor número de individuos negros a la enseñanza superior va, gradualmente, a contribuir a la superación de las deudas sociales que el país tiene con esta población; siendo también, una de las maneras de efectivizar su inclusión socioeconómica por medio de una formación calificada que les ofrezca mayores oportunidades de inserción en el mercado laboral.

Con todo, incluso antes de la aprobación de este proyecto de ley, muchas universidades públicas, a partir del 2004, adoptaron políticas de reserva de cupos para el acceso de jóvenes negros a las universidades.

Se alega que la inclusión social, con base en programas de acción afirmativa, tendrá como objetivo “no sólo restringir la discriminación del presente, pero sobretodo, eliminar los efectos persistentes (psicológicos, culturales y comportamientos) de la discriminación del pasado, que tienden a perpetuarse. Estos efectos se revelan en la llamada discriminación estructural, reflejados en las abismales desigualdades sociales entre grupos los dominantes y los grupos marginales” (Gomes 2003:30).

Estas medidas concretizarían el principio constitucional de la igualdad material y neu-

tralizarían los efectos de la discriminación racial. En este caso “la igualdad deja de ser simplemente un principio jurídico a ser respetado por todos y pasa a ser un objetivo constitucional a ser alcanzado por el Estado y por la Sociedad” (*ibid.*:21).

Autores como Kabengele Munanga (1996), Petronilha Silva (2003), Valter Silvério (2003), Antonio S. Guimarães (2000), Santos y Lobato (2003), Célia Azevedo (2003), Eunice Durham (2005), Peter Fry y Y. Maggie (2004), entre otros que discuten el tema, se dividen entre aquellos que se apoyan en las concepciones que siguen la tradición del liberalismo igualitario formalmente presentadas por autores como J. Rawls (2002), B. Barry (2001), A. de Vita (2002); A. Appiah (1994); y aquellos vinculados a una propuesta de política de la diferencia como las presentadas por teóricos como C. Taylor (1994), I. M. Young (1990), W. Kymlicka (1995).

Con todo, mi intención en este artículo no es discutir la validez de la implementación de la política de cuotas *raciales*. Establecí como problema a investigar cómo los beneficiarios de estas políticas las representan. Si las consideran como forma ideal de acceso a la universidad. Y mas aún, si la toman como una política que alteraría el cuadro de exclusión, desigualdad e injusticia social. Mi premisa inicial es la de que oír a los futuros beneficiarios es una forma eficaz de reflexión sobre los sentidos que esa política pública asume.

## II

Fue con este objetivo que, en el 2005, coordine<sup>2</sup> una investigación exploratoria sobre la percepción que estudiantes de enseñanza media tenían sobre las políticas de cuotas para negros, que en el Brasil viene siendo lla-

1 En este artículo el uso de la palabra *raza*, en cursivas, indica aquello que es convencional llamar “raza social” en oposición al concepto de “raza biológica”.

2 Colaboraron en este estudio los estudiantes/investigadores: Roseli Figueiredo Martins, Leon Santos Padiál, Kledir Henrique Salgado y Jorge Kawasaki.

mada “política de cuotas”, “cuotas raciales” o simplemente “cuotas”. La investigación hecha en la ciudad de Sao Paulo, consistió en la realización de entrevistas a través de preguntas cerradas aplicadas a estudiantes residentes en la periferia de la ciudad, en zonas con las peores condiciones de vida y mayor concentración de jóvenes que se declaran negros<sup>3</sup>.

Para el análisis de los datos recolectados recurrí a las técnicas de análisis de contenido propuestas por Laurence Bardin. Estas técnicas permiten tratar los datos de acuerdo con el análisis de las afirmaciones hechas por los entrevistados, deduciendo a partir de ellas un orden de ideas conectadas de modo casual. Bardin vincula el análisis de contenido a una relación de causa-efecto por medio de inferencias. “El aspecto inferencial (o deducciones lógicas) puede responder a dos tipos de problemas: ¿qué condujo a determinado enunciado? Este aspecto nos habla sobre las causas o antecedentes del mensaje y ¿cuáles son las consecuencias que determinado enunciado va probablemente a provocar? Esto se refiere a los posibles efectos de los mensajes” (Bardin 2002:34).

Al inicio de las entrevistas, se presentó a los jóvenes estudiantes los criterios del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) para la clasificación de los colores oficiales de la población brasileña (blanca, negra, mulata, indígena y amarilla) y se solicitó que se autoclasifiquen en el que cree es el color de su piel. Después se realizó a todos los entrevistados preguntas acerca de temas de identidad, políticas de cuotas, desigualdad *racial*, eliminación de la desigualdad *racial*.

La mayoría de los entrevistados se identificó como *mulato* o *negro*, e identificó a la población brasileña como mayoritariamente *mulata*. Aunque se les presentó los criterios de identificación de la IBGE, optaron por definiciones propias, las cuales fueron respta-

Gráfico 1. Autoidentificación *racial* de los jóvenes entrevistados.

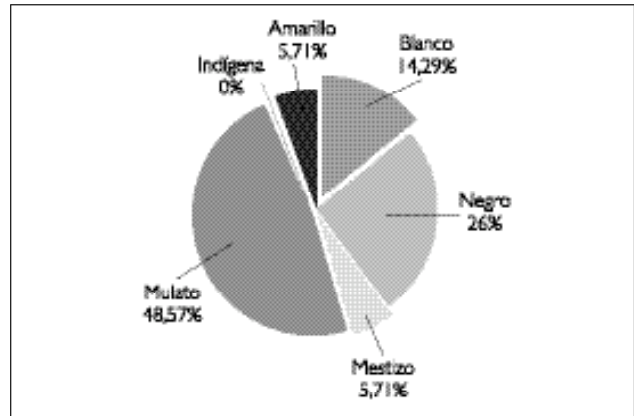
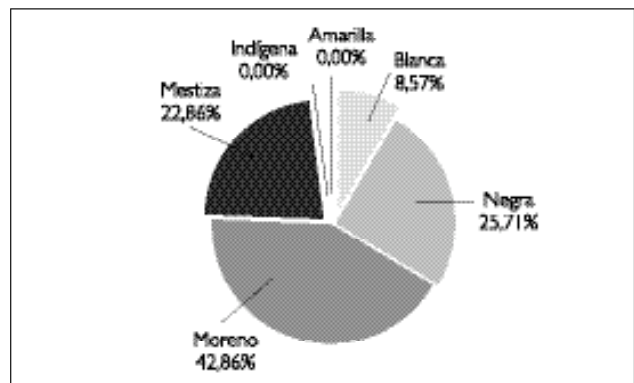


Gráfico 2. Identificación *racial* de la población brasileña de acuerdo a los entrevistados.



das en ese análisis (en lugar de *negro*, preferían el término *moreno* e introdujeron la categoría *mestizo* además de la de *mulato*).

Se observa (gráficos 1 y 2) que los entrevistados validan y refuerzan la idea de que la población brasileña está compuesta por una mezcla de razas y colores. La frase siguiente, enunciada por dos entrevistados, refleja el pensamiento de la mayoría de los jóvenes estudiantes: “El brasileño sería una mezcla de todo, es mestizo. Uno no encuentra brasileños de un solo color, ni los propios negros son de un mismo color”.

Al mismo tiempo que perciben a la población brasileña como mayoritariamente mulata o mestiza (gráfico 2), también creen que

3 Coordinadora de la Juventud de la Prefectura del Município de São Paulo [www.prefeitura.sp.gov.br/juventude](http://www.prefeitura.sp.gov.br/juventude)



Gráfico 3. Porcentaje de entrevistados (por autoidentificación racial) que consideran que hay desigualdades generadas en función de la raza o el color.

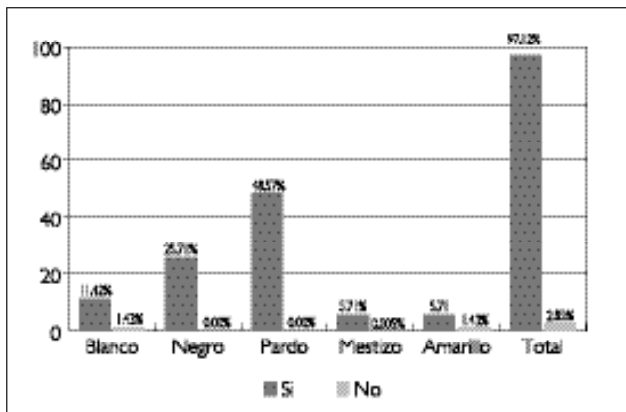
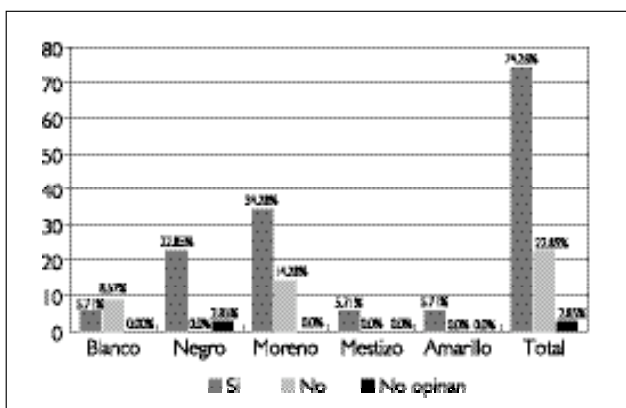


Gráfico 4. Entrevistados que consideran que las cuotas pueden contribuir a superar las desigualdades generadas en función de la raza o el color.



existen desigualdades en Brasil vinculadas a la raza y al color (gráfico 3). Afirman que hay prejuicios contra los negros, demostrado por los estereotipos construidos en relación a ese grupo. Dicen: “Si tú estuvieras en la calle andando y otra persona caminara detrás tuyo, si esa persona es blanca, estas tranquilo. Pero si fuera un negro, la persona ya piensa que le va a robar”; “los blancos tienen más oportunidad. Una persona ve un negro en un carro importado [y piensa que] es un ladrón, si fuera blanco [pensaría que] es un empresario”. La discrimi-

nación también es señalada: “Vos vas a buscar un empleo y no lo consigues por más que ellos (empleadores) den las explicaciones, yo considero que es por causa del color”. La humillación y el dolor de ser observados: “Muchos blancos y pardos mejores, rebajan a los negros”; “los negros sufren más”. Es de esperar que, en función de esto, hubiese un apoyo unánime a las cuotas raciales. Más no fue lo que ocurrió en todos los grupos entrevistados

Los gráficos a continuación presentan los datos referentes a la percepción sobre las políticas de cuotas que ayudarían en la superación de la desigualdad racial (gráfico 4), datos sobre si la utilizarían como recurso para el acceso a la universidad (gráfico 5), y también sobre cómo se posicionan en relación a esta política (gráfico 6).

Los datos revelan que los jóvenes creen que las cuotas podrían contribuir a superar las desigualdades raciales (gráfico 4). En su mayoría, los jóvenes se muestran a favor de las cuotas, con excepción del grupo de jóvenes negros que se mostró mayoritariamente contrario a las cuotas. Como serían ellos los beneficiarios de esta política, intente comprender que los motivaba a asumir esta posición.

Los datos también indican desconocimiento de las políticas de cuotas y acciones afirmativas, ya que el 60% de los entrevistados afirmaron no conocerlas (gráfico 7); e incluso, muchos de ellos no asociaron de forma inmediata las políticas de cuotas como una forma de acceso a la universidad y en contra de la exclusión racial. Mientras el 60% de los entrevistados afirmaron, al inicio de la entrevista, desconocer las políticas de cuotas, al final de la investigación, 68,5% afirmó ya haber discutido las cuestiones presentadas a lo largo de la entrevista, destacando racismo, prejuicio, cuotas, acciones afirmativas como temas abordados con amigos, familiares o en la escuela (gráfico 8).

Los datos también indican que algunos estudiantes creen que las políticas de cuotas

pueden implicar alguna forma de discriminación. El argumento del 43% de aquellos que se posicionaron contrarios a las cuotas mantenían la creencia de que las cuotas colocarían en peligro el mérito personal de quien la utilizase. Algunos argumentos ofrecidos por los entrevistados indican esa percepción.

*Ese negocio de separar cupos para negros o indígenas, eso para mí es un prejuicio. Porque todo el mundo es igual, todo el mundo estudia, todo el mundo aprende [...].*

*Yo no estoy de acuerdo con eso. No creo que la persona tenga que entrar en la facultad por pertenecer a esa o aquella raza [...].*

*Tiene que ser por la capacidad de la persona y no por el color [...].*

A pesar de esto, la mayoría de los entrevistados contrarios a las cuotas afirmó que usarían ese criterio para acceder a la universidad por ser la única forma de conseguir llegar a la educación superior. Eso demuestra la oscilación entre la utilización de un derecho y la convicción sobre si es serio o correcto y lo más justo a hacer.

*Es el único medio que tenemos para entrar a una universidad, porque solo presentado [el examen tradicional] la oportunidad es poca. A veces tú tienes que correr a tras de esas cosas mismo. Usar un lado que tú no muestras. Tú quieres entrar muchas veces por tu mérito, pero tú no tienes oportunidad. Digamos, si yo tengo la oportunidad de las cuotas yo las voy a usar.*

Esa oscilación concuerda con la afirmación según la cual quien ingresa a la universidad por medio de cuotas raciales sería menos inteligente y tendría menos méritos que aquellos que optan por el sistema universal de acceso a la educación superior (los exámenes estándar<sup>4</sup>).

4 Cabe señalar que los exámenes de evaluación universal para el ingreso a las universidades públicas se basa, casi exclusivamente, en los temas que el estudiante debería haber recibido a lo largo de su formación.

Gráfico 5. Entrevistados que utilizarían el criterio de cuotas para ingresar a la universidad.

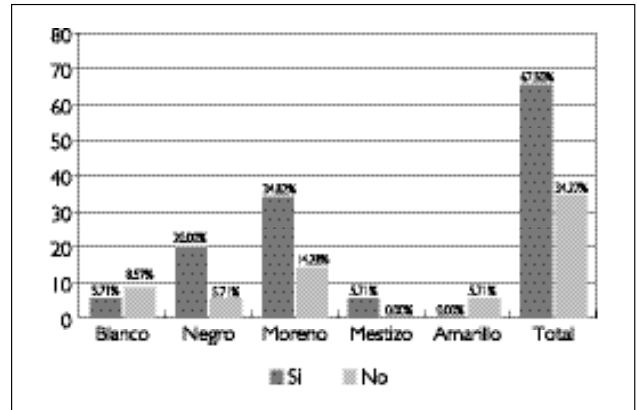


Gráfico 6. Entrevistados en contra o a favor de las cuotas.

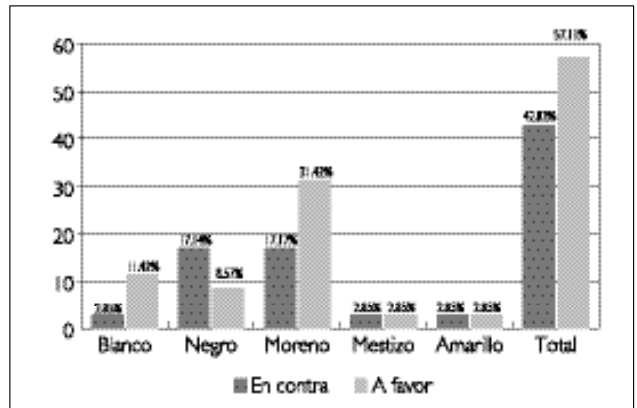


Gráfico 7. Entrevistados que conocían sobre las políticas de cuotas.

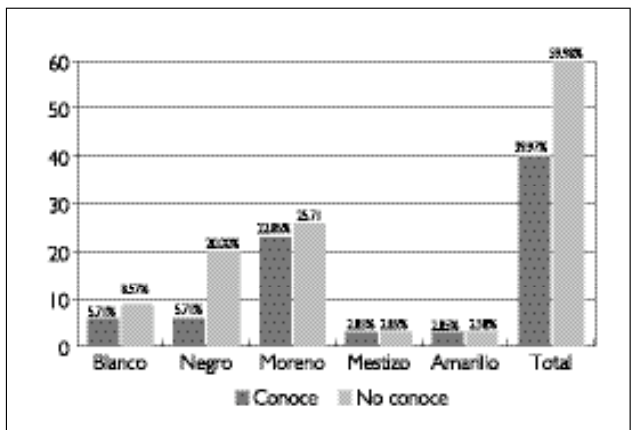
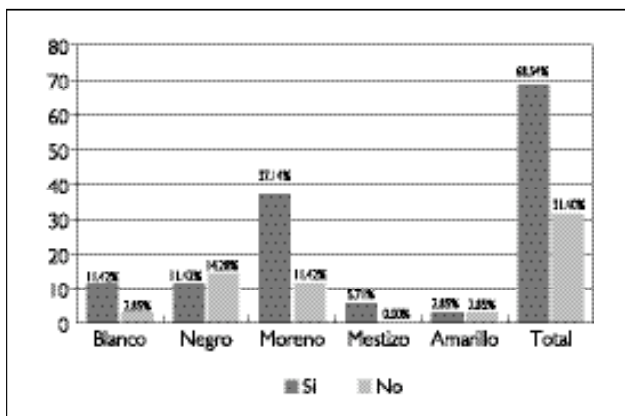


Gráfico 8. Entrevistados que habían discutido en otros espacios los temas presentados.



### III

La idea según la cual el acceso a la universidad vía cuotas raciales sería prueba de “ausencia de merito” tiene sus bases en argumentos presentados por teóricos que muestran que los negros no serían excluidos de las universidades en función de la discriminación *racial*, sino en función de deficiencias en su formación escolar a lo largo de sus 12 primeros años de estudios (lo que en el Brasil corresponde a toda la educación básica). Es esto lo que restaría sus oportunidades de aprobación en los exámenes de admisión de las universidades. Esos autores consideran que la política de cuotas es un mecanismo sin vínculos con la sociedad y la cultura brasileña, un elemento extranjero, ya que en el Brasil se valora el mestizaje y la mezcla entre pueblos, colores y culturas mucho más que la fijación en razas esenciales. Además, consideran que las cuotas, si se oficializan, dividirían a la población solamente en dos figuras legales de derecho: negros y blancos, y reintroducirían la figura viciada de las razas biológicas. Podemos señalar como los representantes más elocuentes de esta posición a Durham (2005), Maggie y Fry (2004), Azevedo (2004), entre otros. Según

ellos, cabría reformular la educación básica de modo que los jóvenes negros puedan tener éxito en los exámenes de admisión sin que fuese necesaria la reserva de cupos.

Por otro lado, aquellos que son favorables a las cuotas, argumentan que esa política sería la única forma eficiente de revertir el cuadro de exclusión de los negros, en la medida en que las desigualdades en el Brasil se establecen en función de la renta, raza y color. Solamente una política de cuotas desenmascararía el racismo y el mito de la democracia racial brasileña, según el cual habría una armonía entre personas de diferentes razas y colores (o el deseo efectivo de que esta armonía existiera). En este sentido, la política de cuotas también propiciaría una redefinición del modelo brasileño de relaciones *raciales* y de la propia identidad negra. Entre aquellos que apoyan esta posición encontramos a Bernardino (2002), Silverio (2003), Gomes (2003), Munanga (1996), entre otros. Para ellos, la aprobación en los exámenes de admisión de las universidades no sería prueba de merito, sino el retrato de los privilegios acumulados por el grupo blanco a lo largo de toda la historia del Brasil.

Toda esta discusión apunta a la valoración sobre cuanto reconocemos, en el Brasil, que las desigualdades son estructuradas por factores *raciales* además de los factores económicos. Los extractos abajo transcritos resumen la discusión que actualmente se entabla entorno a este tema. Un grupo afirma:

En primer lugar no estamos convencidos de que sea posible “corregir” siglos de desigualdad de cualquier orden, racial o no, por medio de una política de costo cero. Al final, la política de cuota no tiene costo material alguno. Nuestros “nativos” señalaran muchos costos de otro orden. El argumento de que las cuotas acabarían incentivando animosidades “raciales” no puede descartarse tan fácilmente, porque su lógica es cristalina. No se vence el racismo celebrando el

concepto de “raza”, sin lo cual evidentemente, el racismo no podría existir [...] cuando las cuotas raciales se tornan política de Estado, determinando la distribución de bienes y servicios públicos, nadie escapa a la obligación de someterse a una clasificación racial bipolar. El impacto sobre la sociedad como un todo no puede ser subestimado por tanto. [...] nada nos convence que la solución “universalista” fue, de hecho, agotada. (Fry y Maggie 2004:77).

#### Otro grupo alega que

El argumento ha de ser desarrollado aquí no niega que las acciones afirmativas pretendan corregir problemas relacionados con la justicia redistributiva experimentados por la población negra y parda, sobre todo en lo que respecta a la desracialización de la élite económica e intelectual brasileña. Al contrario, las acciones afirmativas son concebidas como instrumentos eficaces de corrección de problemas relativos a la redistribución de bienes económicos y cargos de poder a corto y mediano plazo. Sin estas políticas estaremos postergando la modificación de la composición de la élite brasileña para las futuras generaciones (Bernardino 2002:263).

#### IV

A pesar de toda esta discusión, muchos estudiantes ni siquiera imaginan que podrían tener acceso a la educación superior. El espacio entre la realidad en la que viven y aquella que el cursar una universidad puede representar es tan grande que no establecen esta tarea como meta. Está fuera de sus horizontes de deseo.

Wanderley Guilherme dos Santos demuestra que para entender porque algunos grupos, en situaciones muy adversas, tienen dificultad para su movilización y para la exigencia del cumplimiento de sus derechos sociales es preciso considerar la privación relativa como una variable fundamental: “El triste

sentimiento de privación relativa, degradada por encima de la carencia absoluta, se instala precisamente en los intersticios que se expanden o contraen entre aquello de que se dispone y aquello que se ambiciona disponer, entre lo real cotidiano y el horizonte de deseo” (Santos 2006:131). El autor explica también que el sentimiento de privación relativa es el

[...] resultado de una percepción de carencias, relativas a otros que no las sufren, carencias que no deberían existir o que pueden desaparecer [...] las desigualdades implicadas en la privación relativa deben, en principio, ser objeto del entendimiento [...]. Cierta o erradamente, los individuos identifican el lugar social comparado en el que se encuentran y establecen el nivel o el estado en que deberían o podrían llegar a estar, en caso de que se descubran los medios, que existen y son virtualmente accesibles, para alcanzarlos (*ibid.*:148).

Por medio de un análisis apoyado en factores como renta, consumo y deseo, Santos estima que la tasa de privación relativa (o sea, las expectativas en relación a tener algo) aumenta en la medida en que se observa que fue posible obtener algunas cosas, en un corto plazo, en el pasado. Eso induce a creer que se podrá obtener más en un corto plazo en el futuro; aumentándose, entonces, las expectativas y el sentimiento de privación relativa. Yo tengo  $x$  que es poco, yo puedo tener  $y$  que es bueno y  $w$  que será mejor todavía. Entonces, me siento privado de algo que puedo tener, me muevo con el objetivo de tenerlo.

Con todo, si no hay la percepción de que hay una gran brecha entre lo que tengo y lo que puedo llegar a tener, si no hay la impresión de que sea posible reducir esta brecha o si no se percibe todavía que sea posible encontrar recursos para que esta reducción ocurra, la privación relativa deja de ser un punto de partida para la movilización de acciones colectivas y la efectivización de los derechos sociales.

En el Brasil, la brecha entre el desear y el poder tener es tan gigantesca, y la identificación entre la privación relativa y la privación absoluta es tan grande, que hace que los pobres y miserables no deseen porque no tienen, de hecho, ningún horizonte en el frente:

Es bastante probable que no solo la pobreza [...] más también el nivel de esa pobreza sean responsables por la demarcación de ese umbral de sensibilidad social, para quien cualquier cambio relativo es insuficiente para modificar por ejemplo, la cantidad e intensidad de expectativas, que en último análisis, presten dinamismo a la privación relativa. Para quien ese umbral, marca posiblemente el temor de la recaída o simplemente es peor lo que se espera obtener arriesgando organización y demandas. En este caso, ¿para qué soñar? (*ibid.*: 174).

La población más pobre, sin horizontes a desear, en la medida en que reconocen el costo del fracaso (quedar peor de lo que está), identifican la ausencia de condiciones para su movilización y viéndose sin salida, se conforman con quedarse como están para no empeorar todavía más. Todos los conocimientos que conducen a los jóvenes a ese conformismo contribuyen al mantenimiento de la distancia entre el nivel educacional de jóvenes blancos y negros en el Brasil.

Con todo, los datos de mi investigación revelan que, aún contrarios a las cuotas y creyendo en la cuestión del mérito, algunos jóvenes negros —aunque pocos—, no desisten de sus sueños y se arriesgan al acceso a la universidad por medio de cuotas. Entretanto, hay que reflexionar sobre los posibles conflictos vividos por esos estudiantes en la situación arriba graficada.

Para ellos, el acceso directo a la educación universitaria no está exento de miedo al prejuicio y a la vergüenza en función de la forma de admisión. Eso conduce a pensar en el alto costo de los derechos sociales en el Brasil.

Pocos entre los pobres y principalmente entre los muchos pobres y negros osan pensar en el acceso a la universidad como un horizonte posible. Aquellos que osan soñar, se encuentran con el miedo de que, para efectivizar ese derecho por medio de una política pública creada para ellos, todavía sufrirán la discriminación actual del ejercicio de su derecho. Chauí, discute esos aspectos:

En una sociedad como la brasileña podemos hablar de una división social del miedo, esto es las diferentes clases sociales tienen diferentes miedos. La clase dirigente teme perder el poder de sus privilegios; la clase dominante teme perder riquezas, bienes, propiedades; la clase media teme a la pobreza, al proletariado, al desorden; la clase trabajadora teme a la muerte cotidiana, a la violencia patronal y policial, la caída vertiginosa en la marginalidad, en la miseria absoluta, la arbitrariedad de los poderes constituidos. Esa diferencia de miedo es reveladora. Revela, en primer lugar, que los miedos de los que están en lo alto de lo político, económico y social son los de la pérdida de privilegios, miedos que dicen respecto de sus intereses. En contrapartida, los miedos de los que están en lo bajo de lo político, económico y social son la caída en la deshumanización, miedo a perder la condición humana y por esos miedos sabemos respecto a sus derechos (Chauí 1989:27).

Estas observaciones introducen la reflexión sobre lo complejo que es el tema de los derechos sociales en el Brasil, principalmente cuando se destinan a grupos específicos como es el caso de la política de cuotas. Si el tema de los derechos, por sí solo, moviliza una profunda reflexión sobre los miedos y los privilegios referentes a las clases y a los grupos sociales; la cuestión racial trae otra complejidad, pensar en qué medida esos privilegios se vinculan históricamente a un mismo grupo *racial* y en qué medida la implementación de



las políticas afirmativas cuestionan esos privilegios generando el miedo a perderlos.

Por otro lado, discutir políticas afirmativas sin considerar su efecto sobre las poblaciones beneficiarias es impedir entenderlas en su totalidad. Por eso afirmo que las políticas de cuotas deben ser reflexionadas desde una perspectiva que abarque su complejidad, evaluando también los efectos psicológicos y personales que pueden generar en los individuos beneficiados. No podemos descartar que, en el Brasil, el racismo es enmascarado, el prejuicio, aún siendo practicado, es sistemáticamente negado y las estructuras y las jerarquías son mantenidas en función de prácticas de cordialidad y paternalismo –en los espacios académicos mismo, como lo muestra J. C. Rocha (2004).

Las cuotas, como política pública, aseguran el acceso a las universidades, pero no pueden evitar el prejuicio que puede recaer sobre los beneficiarios y sobre los negros en general. No pueden evitar tampoco, que nuevas formas de estigmatización sean creadas de manera inmediata; contrarias a lo que el beneficio instituye. En el Brasil, el mismo uso de los derechos sociales, implica alguna forma de violencia que inhibe a los ciudadanos a usarlos.

Considerando todos estos aspectos, pregunto si sería equivocado pensar que las políticas de cuotas raciales, en vez de lanzarnos cada vez más hacia la adopción de políticas multiculturales, nos aproxima por el contrario, a los modelos de un liberalismo que estimula la competición entre los individuos. Alvaro de Vita considera que las políticas de admisión diferenciada para el acceso a las universidades pueden ser defendidas por el pensamiento liberal “sin incurrir en ninguna incoherencia de principio”, como formas de revertir las consecuencias de la discriminación racial (2002:11). Con ellas se mantienen las reglas del liberalismo sin alterar en nada sus condiciones y sus efectos. Tampoco pienso

que sería equivocado asumir que esta política estimularía la cristalización de identidades fijas, como forma de defensa y punto de partida para la construcción de redes de apoyo.

## Conclusión

El tema de las acciones afirmativas para negros se vuelve parte de la agenda política casi simultáneamente a las discusiones sobre la diversidad cultural (Azevedo 2004; Silveiro 2003). Las agendas fueron colocadas como si fuesen prácticamente una.

Sabemos que el multiculturalismo es señalado como una alternativa para un mundo en el cual las sociedades se vuelven cada vez más multiculturales y en el cual el liberalismo rígido estaría condenado, por no considerar las diferencias en nombre del universalismo. En el caso brasileño, admitir una política multicultural que beneficiase a los negros implicaría reconocer la importancia epistemológica de los conocimientos vinculados a los pueblos de la diáspora africana, valorizar esos trazos culturales y promoverlos en todos los espacios de saber. Estaría en juego una política de reconocimiento y de dignidad igual que desarrollase otra concepción sobre los saberes y valores que deben tornarse esenciales y prioritarios.

No podemos olvidarnos de los factores fundamentales que vinculan una política de reconocimiento a la afirmación de las identidades de los individuos y grupos minoritarios en sociedades que los discriminan. Taylor afirma que

[...] los grupos dominantes tienden a afianzar su hegemonía a través de la inculcación de una imagen de inferioridad en los sometidos. La lucha por la libertad y la igualdad debe entonces pasar por la revisión de esas imágenes. Currículos multiculturales están pensados para ayudar en este proceso de revisión (1994:66).

En este sentido, políticas multiculturales vinculadas a la educación serían el punto de partida prioritario para el *empoderamiento* de los grupos históricamente discriminados. Asimismo, pienso que es válido preguntar cuál política (multicultural o por cuotas raciales) serviría mejor para alterar el cuadro de desigualdades que se refleja en el acceso a las universidades en el Brasil. ¿Qué política sería más adecuada?, ¿cuáles serían los efectos más durables?, ¿qué representaría mayor avance en lo que toca a estímulos para la población negra y para su *empoderamiento*?, ¿cuál política sería más eficiente para la construcción de sociedades democráticas? y si serían ambas caras de una misma moneda, que inciden en las tretas que el tema de identidad y cultura reserva para todos los brasileños.

Cuando nos referimos a lo más simple del sentido común vivido por las poblaciones negra y blanca en el Brasil, lo que observamos es que al hablar sobre razas, colores e identidades se desarrolla una retórica cuyo objetivo es trascender la propia definición por medio de un “recuento” respecto a los colores, como si siendo negros o blancos se pudiese fingir que no se es. Esto se observa con bastante nitidez en el estudio efectuado por Robin Sheriff (2001) en el cual se destacan las innumerables expresiones que los moradores del *Morro do Sangue Bom*, en Río de Janeiro, utilizan para definir su color y el de los otros.

Sheriff dice que aprendió con rapidez lo que todo brasileño normalmente ya sabría: que cuando se habla de colores y razas en el Brasil, “la manera de hablar”, el lugar donde se habla y quien habla cuenta más para la comprensión y el sentido que se quiere transmitir que lo que se desprende del uso semántico-referencial de cada expresión. Concluye que:

Durante mi estudio en la comunidad, también aprendí que algunos hacían distinción entre lo que parecían percibir como el “ver-

dadero color” de la persona y las palabras convencionalmente usadas para hablar del color de una determinada persona. Cuando pregunté a una muchacha cuál era su color, ella se rió y dijo: “las personas me llaman blanca, pero no soy de ese color, yo soy morena. Yo soy, no se, ¿morena?”. De manera semejante, un hombre me dijo que su mujer era blanca. Entonces su risa aumentó: “Ella no es, pero la gente le dice así (Sheriff 2001: 221).

Se observa el mismo fenómeno en la investigación que realicé cuando los estudiantes dicen:

*Creo que soy amarilla. Porque no soy blanca, tampoco negra. Soy medio amarilla, cuando era menor creía que era blanca, porque todo el mundo decía que era muy blanca.*

*Por rasgos de familia me considero negra. La mayoría de mi familia es negra y con rasgos de negros. Yo ya soy un poquito más mezclada porque mi madre era blanca. Siempre he pensado para mí que soy mestiza, mulata.*

*Yo soy mulato, esta allí en mi registro: color mulato. Yo no digo que soy blanco porque tendría que tener ojos claros, cabellos claros. Entonces soy mulato. La gente me molestaba llamándome amarillo. Soy blanco, medio moreno, pero me considere siempre mulato.*

*Yo creo que soy mulata, porque para mí blancos son aquellas personas rubias ya, y morena son aquellas personas más oscuras. Entonces yo creo que soy mulata.*

*Soy blanca. Tengo descendencia de personas negras, pero me defino como blanca a causa de mi color. Siempre me he considerado blanca.*

Eso muestra la importancia de esta cuestión en la sociedad brasileña, el cuidado en describir los detalles de la apariencia de las personas, el color de piel y principalmente, la astucia entorno a la importancia de cada detalle.

También muestra la fantasía presente en el habla de cada uno, como señala Sheriff: se dice *moreno* para no llamarse negro.

Algunos de mis entrevistados definieron la palabra *moreno* en términos puramente alusivos, alguien que no es “ni negro ni blanco”, pero en verdad, las mismas personas en conversaciones, se refieren a amigos y parientes muy oscuros como *morenos*. Otros definen la palabra en términos referenciales, más que indicativos. Como dice una mujer: “*moreno* es para no llamarse negro” (Sheriff 2001:225).

Es decir, se dice *moreno* para no ofender.

La política de cuotas se funda en la mirada: es preciso mirar para ver quien es negro, quien es mulato y quien es indígena. Además de ver, es preciso que ese mirar se fije en estas características, las cuales también son la fuente de los beneficios vinculados a ellas por haber sido, otrora, fuente de prejuicios. Bajo estas circunstancias, es necesario que la palabra, esa retórica en todos sus contrastes semánticos, sea confrontada con datos colocados en perspectiva (lo que usted dice ser, lo que aparenta ser o lo que fueron o son sus ancestros).

La perspectiva crea una sensación de profundidad y de distancia, pero también engaña cuando intentamos alcanzar, por medio de ella, el horizonte que vemos. El horizonte es puesto a la vista, más es imposible de tocar ya que se modifica y se moviliza de acuerdo con el punto donde se encuentra el observador. Fijar los ojos en el horizonte no fija el horizonte, crear puntos de fuga no impide que el horizonte se mueva. Parece ser así con las políticas basadas en criterios inestables: cuando intentamos crear puntos de fuga, el observador cambia de lugar. Considerarse negro (negro o mulato), en el Brasil, puede cambiar de acuerdo con la posición del observador.

En otro momento<sup>5</sup> discutí el sentido de ese mirar y su relación con el deseo de armonía p presente en la sociedad brasileña. Aquí nuestro *cuando moveidizos* pueden ser los derechos que se apoyan en los artificios de la mirada.

## Bibliografía

- Appiah, 1994, “Identity, authenticity, survival: Multicultural Societies and Social Reproduction”, en Amy Gutman, coordinadora, *Multiculturalism: examining the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton.
- Azevedo, Célia Maria Marinho de, 2004, “Cota racial e estado: abolição do racismo ou direitos de raça?”, en *Caderno de Pesquisa*, en-ab, Vol. 34, No. 121, pp.213-239.
- Bardin, Laurence, 1977, *Análise de conteúdo*, Edições 70, Lisboa.
- Barry, Brian, 2001, *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Bernardino, Joaze, 2002, “Ação afirmativa e a re-discussão do mito da democracia racial no Brasil”, en *Estudos afro-asiáticos*, Vol. 24, No. 2, Rio de Janeiro, pp. 247-273.
- Chauí, Marilena, 2000, *Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária*, Perseu Abramo, São Paulo.
- , 1989, *Direitos Humanos e medo*. Brasiliense, São Paulo.
- Durham, 2005, “Desigualdade educacional e cotas para negros nas universidades”, en *Novos Estudos Cebrap*, julio, No. 66, São Paulo, pp. 3-22.
- Ferreti, Celso J., Gisela Lobo B. P. Taruce, y Dagmar M. L. Zibas, 2004, “Protagonismo juvenil na literatura especializada e na reforma do Ensino Médio”, en *Cadernos de Pesquisa*, maio/ago, Vol. 34, No. 122, Sao Paulo, pp. 411-423.
- Gomes, Joaquim Barbosa, 2003, “O debate constitucional sobre as ações afirmativas”, en Renato Emerson dos Santos y Fátima Lobato,

5 Aparecida, Gislene, 2004, *Mulher negra, homem branco. Um breve estudo do feminino negro*, Pallas, Río de Janeiro.

- editores, *Ações afirmativas: Políticas Públicas contras as desigualdades raciais*, DP&A, Rio de Janeiro, pp. 15-57.
- Guimarães, Antonio Sérgio y Lynn Huntley, 2000, coordenadores, *Tirando a máscara. Ensaíos sobre o racismo no Brasil*, Paz e Terra, São Paulo.
- Hall, Stuart, 2003, *Diáspora*, Humanitas, Belo Horizonte.
- , 2004, *A identidade cultural na pós-modernidade*, DP&A, 9ª ed., Rio de Janeiro.
- Kymlicka, Will, 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford.
- Loabato, Fátima y Renato Emerson dos Santos, coordenadores, 2003, *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra a desigualdade raciais*, DP&A, Rio de Janeiro.
- Maggie, Yvonne, 2006, "Racismo e anti-racismo: preconceito, discriminação e os jovens estudantes nas escolas cariocas", en *Educação e Sociedade*, Vol. 27, No. 96, Campinas, pp. 739-751.
- Maggie, Yvonne, y Peter Fry, 2004, "A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras", en *Estudos Avançados*, Vol. 18, No. 50, São Paulo, pp. 67-80.
- Munanga, 2002, "A identidade negra no contexto da globalização", en *Ethnos Brasil. Cultura. Sociedade*, marzo, Año 1, No. 1, NUPENúcleo Negro da Unesp para Pesquisa e Extensão - Unesp, São Paulo, pp. 11-20.
- Munanga, 1999, *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- Munanga, 1988, *Negritudes, usos e sentidos*, Ática, 2ª ed., São Paulo.
- Munanga, 1996, *Estratégias e políticas de combate à discriminação racial*. EDUSP, São Paulo.
- Rawls, John, 2002, *Uma teoria da Justiça*, Martins Fontes, São Paulo.
- Rocha, João C. C., 2004, *O exílio do homem cordial*, Museu da República, Rio de Janeiro.
- Santos, Boaventura Sousa, 2002, *A razão crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. Cortez, 4ª. ed., São Paulo.
- Santos, Boaventura Sousa, 1989, "Reinventar a democracia. Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo", en Francisco Oliveira y Maria Célia Paoli, *Os sentidos da Democracia*, Vozes, Petrópolis, pp. 83-129.
- Santos, Gislene Aparecida dos, 2004, *Mulher negra. Homem branco. Um breve estudo do feminino negro*, Pallas, Rio de Janeiro.
- Santos, Gislene Aparecida dos, 2001, *A invenção do ser negro*, Pallas/EDUC/Fapesp, São Paulo/Rio de Janeiro.
- Santos, Wanderley Guilherme, 2006, *Horizonte do desejo. Instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*, FGV, Rio de Janeiro.
- Sheriff, Robin, 2001, "Como os senhores chamavam os escravos: discursos sobre cor, raça e racismo num motto carioca", en Y. Maggie y C. B. Rezende, organizadores, *Raça como retórica*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, pp. 213-237.
- Silverio, Valter Roberto, 2002, "Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil", en *Cadernos de Pesquisa*, No. 117, São Paulo, pp. 219-246.
- Silva, P. y Silveiro, Valter, 2003, organizadores, *Educação e Ações Afirmativas: entre a injustiça simbólica e injustiça econômica*, INEP, Brasília.
- Souza, Neusa Santos, 1990, *Tornarse Negro*, Graal, 2ª. ed., Rio de Janeiro.
- Souza, Jessé, 1997, *Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos*, Paralelo, Brasília.
- Sposito, M. et al., 2000, *Juventude em debate*, Cortez, São Paulo.
- Taylor, Charles, 1994, *The Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton.
- Vita, Álvaro de, 2002, "Liberalismo igualitário e multiculturalismo", en *Lua Nova*. No.55-56, São Paulo, pp. 5-27.
- Young, Iris Marion, 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton.

# **Bolivia: hundimiento de la Asamblea Constituyente y naufragio del proyecto de Constitución**

## *Bolivia: the sinking of the Constituent Assembly and the collapse of the constitutional project*

Alberto A. Zalles

Máster en Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: zallescueto@hotmail.com

Fecha de recepción:

Fecha de aceptación y versión final:

### **Resumen**

Bolivia cierra una coyuntura en el cual la Asamblea Constituyente no sirvió sino para acentuar los problemas estructurales de la sociedad. Un nuevo proyecto de Constitución, cuya filosofía reivindica el carácter multiétnico de la sociedad y la aspiración colectiva de justicia social, no ha podido lograr la forma de un pacto social nacional ni una formulación sencilla favorable a la construcción de un nuevo Estado. Los cambios anunciados están trabados por el centralismo que el MAS ejerce en la toma de decisiones, por la ineficacia táctica de sus operadores políticos y por la dependencia de su política internacional. A pesar de un escenario interior conflictivo, la crisis boliviana podría atemperarse gracias a la influencia de los factores externos regionales: Brasil, potencia emergente, secundado por Argentina y Chile aspiran consolidar una zona libre de conflictos en el Cono Sur.

*Palabras claves:* crisis política, Asamblea Constituyente, movimientos políticos, Bolivia

### **Abstract**

Bolivia is closing a chapter of its recent political history, one in which the Constituent Assembly has achieved little more than accentuating the existing structural problems in society. A constitutional project with a philosophy grounded in the multiethnic nature of society and the collective aspirations towards social justice, has been unable to forge either a national pact or a simple plan to move towards a new form of state institutionalization. The political change heralded so far has been hampered by the centralist decision-making practices of the MAS (Movement Towards Socialism), the strategic ineffectiveness of the political operators and the excessive foreign policy dependency. In spite of the turbulent domestic setting, the Bolivian crisis could be tempered by the positive constellation of external regional factors. Brazil, an emerging power, followed by both Argentina and Chile, look likely to consolidate a region that is free of conflict in the Southern Cone.

*Key words:* political crisis, Constituent Assembly, political movements, Bolivia



La deriva conflictiva que sufrió la Asamblea Constituyente antes de su clausura el 14 de diciembre 2007 —enfrentamientos en Sucre y traslado de sus últimas sesiones a la ciudad de Oruro— muestra con elocuencia el estado ingobernable de Bolivia<sup>1</sup>. Así, el balance final de la Asamblea es pobre: en lugar de producir una nueva Constitución Política consensuada, ha dado nacimiento a proclamas autonomistas y estatutos paraconstitucionales cuyo modelo más radical es el difundido por el Comité cívico del departamento de Santa Cruz. Dicho de otra manera, el proyecto de Constitución Política del Estado (CPE) ha adquirido una aceptación parcial solo en el occidente andino del país.

La deriva de la Asamblea Constituyente se presenta como un revés político para el Movimiento al Socialismo (MAS), para la izquierda boliviana y compromete su futura hegemonía. Para expresarlo brevemente: el MAS a dos años de gobierno, ha despilfarrado la acumulación de fuerzas que le había dado una legitimación electoral y ha sido incapaz de desarrollar una hegemonía estatal para organizar y cohesionar a la sociedad boliviana. Las consecuencias del hecho tienen un alto precio para el país: se han acentuado los conflictos sociales y regionales, la economía ha sido impactada negativamente y se han hecho evidentes las múltiples facetas de dependencia a la cual está sometida una nación periférica.

1 La ciudad de Sucre, a través de su Comité Cívico Interinstitucional, cristalizó el rechazo que distintos sectores de oposición manifestaron contra la Asamblea Constituyente y el proyecto de CPE surgido del evento. Ese rechazo, bajo la demanda de “Capitalía plena” para Sucre, provocó una férrea resistencia que obligó a los Constituyentes a reunirse en las afueras de la ciudad, en un Instituto militar; el hecho exacerbó los ánimos y desencadenó una revuelta que tuvo como consecuencia tres muertos en el campo de los opositores. En ese contexto, la única solución fue trasladar las últimas sesiones de la Asamblea a la ciudad de Oruro, bastión del MAS, donde finalmente se aprobó el texto de la CPE, lejos de las movilizaciones gestadas en su contra.

¿Pero cómo explicar ese fracaso sin entrar en los lugares comunes que atribuyen sus causas al supuesto caudillismo populista y autoritario que caracterizaría al MAS en su estilo de gobierno? ¿Cómo sobrepasar la valoración moral del discurso ideológico socialista e indigenista que reivindica el MAS en la realización de sus acciones? ¿Cómo explicar la polarización de posiciones que suscita el proyecto de CPE que será sometido a un referéndum nacional?

Para resolver estas cuestiones es imprescindible explorar las estructuras profundas que subyacen en la cultura política boliviana, en la historia reciente de los partidos políticos y en los *clivages* étnicos, regionales y sociales que condicionan las mentalidades de los actores. Además, se hace pertinente evaluar al núcleo de dirigentes del MAS desde sus propios objetivos, desde las destrezas y competencias que demuestran para administrar el Estado y desde su percepción y apreciación de la realidad del país y del contexto internacional.

Asimismo, no deseamos debatir la explicación del MAS sobre la manera como exterioriza y justifica sus dificultades. Pues, si bien el MAS pretende hacer pasar el mensaje de que son la “oligarquía” y las “fuerzas de derecha” las que conspiraron contra la Asamblea; en realidad, un balance frío muestra que la serie de fracasos políticos que vivió el MAS es resultado del excesivo centralismo en la toma de decisiones, del voluntarismo de sus acciones y de la ineficacia táctica de su equipo de operadores políticos, los cuales confían más en la presión que en la persuasión intelectual. Si se quiere resumir cuál es su problema esencial: el MAS carece de la consistencia y la estructura de un partido político. Por tanto, no tiene los canales orgánicos ni un equipo solvente para difundir eficazmente su estrategia, ignora la rentabilidad que a largo plazo pueden ofrecer las alianzas y el cultivo de las simpatías políticas y, por privilegiar sus relaciones con Venezuela, ha perdido identidad propia a

nivel internacional<sup>2</sup>. Además, la sobreideologización de los “movimientos sociales” ha alimentado la espontaneidad de la acción social y ha hecho del concepto una entelequia que obstruye la creación del nuevo modelo de institucionalidad estatal que desea el MAS. Entonces, para comprender los problemas del fenómeno, proponemos las siguientes hipótesis explicativas:

1) *El MAS carece de sentido de agregación para ampliar y conservar alianzas políticas y extra-políticas.* El MAS no ha sabido cultivar y mantener la simpatía que había ganado entre instituciones y actores sociales que en su pasado de oposición habían contribuido a su legitimación. El primer ejemplo de esta actitud es la discordia que tempranamente se creó con la Iglesia católica, al anunciar la supresión de los cursos de religión del programa de enseñanza pública y al negar al catolicismo calidad de religión oficial dentro la nueva CEP. Lo paradójico de la situación es la omisión que hacen los operadores políticos del MAS del rol que han jugado muchos sacerdotes y religiosas en el desarrollo de la izquierda (Iriarte 1980; López Vigil 1985). Otro ejemplo fue la denuncia que el Ministro de la presidencia, Ramón Quintana, lanzó contra un sector de la opinión pública y ciertos ciudadanos que alimentaron la transición democrática en Bolivia, a quienes los acusó de “agentes del imperialismo norteamericano”; el objetivo era claro: neutralizar a la izquierda crítica no simpatizante con el MAS<sup>3</sup>. Así, el MAS tiende a aislarse políticamente y, en ausencia de una opinión pública que promueva, justifique o explique sus estrategias, pretende mantener su electorado (o reconquistar el que va perdiendo) desplegando una

política de comunicación, cuyo alcance merece evaluación aparte. La comunicación gubernamental intenta subordinar la información, que, de todas formas, en la época actual, circula con gran fluidez a través de las nuevas tecnologías comunicativas.

2) *El MAS permanece dentro del habitus del movimientismo que caracteriza a los partidos políticos bolivianos.* Su centralismo, más que a una concepción política, responde a la ausencia de una estructura partidaria e institucional preestablecida. La imposibilidad de que la sociedad boliviana genere un sistema político democrático y de representatividad política eficaz se encuentra en el carácter gelatinoso de las organizaciones políticas. El movimientismo es esencial a la cultura política boliviana. ¿Por qué se recurre al movimientismo? Simplemente porque esa manera de vehiculizar la política es flexible y facilita la existencia del “partido” político, economiza la institucionalidad, las reglas y permite versatilidad en la acción y en el discurso. El movimiento tiende a crear gregarismo clientelar antes que a desarrollar individuos militantes. Bolivia un país fragmentado étnica y regionalmente, con un desarrollo desigual que multiplica los segmentos de clase, no puede organizarse y cohesionarse en la acción política nacional sino a través de movimientos colectivos reivindicativos, sindicales y gremiales. Los partidos, en el sentido clásico del término, no pueden existir sino como pequeños grupos social o étnicamente compartimentados. El MAS en dos años no pudo convertirse en un partido con disciplina de acción, con una militancia institucionalmente encuadrada y mostrar un perfil confederativo aglutinador de la diversidad étnica y regional boliviana o, si se quiere, para usar un término ortodoxo, no pudo hacerse un frente policlasista.

El MAS es una organización engendrada en los sindicatos campesinos de colonizadores y su adscripción socialista es postiza, se la construye a fines de 1990, cuando el núcleo

2 El MAS que hasta su primer año de gobierno era identificado como un movimiento de los indígenas bolivianos; el segundo es presentado como un movimiento alineado a Hugo Chávez y al socialismo cubano.

3 Véase, por ejemplo, las reflexiones de Juan Cristóbal Soruco (*Los Tiempos* 1.09.2007).

de dirigentes cocaleros del Chapare pasa a intervenir en la política nacional. A partir de entonces reivindica una identidad socialista, sintiéndose heredero emocional de las revoluciones cubana y sandinista, procesos que no ha logrado asimilar en un sentido epistemológico. Pues, a diferencia de la manera como evolucionaron el Movimiento 26 de Julio en Cuba y el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua (Debray 1969; Wheelock 1986), el MAS se forja en el espíritu del anarco-sindicalismo alimentado por la práctica sindical boliviana y de la Central Obrera Boliviana. El MAS llegó al poder sin tener un núcleo orgánico cohesionado con un germen de partido. En ausencia del mismo, sufrió la colonización de remanentes de partidos tradicionales, que vieron en la coyuntura la oportunidad para recomponerse y reflotar en la escena política; y la de una nueva izquierda post-soviética, que surgió con una ideología indigenista actualizada con motivo de los 500 años de la Conquista y luego de la caída del muro de Berlín. De un lado, los viejos militantes del Partido Comunista Bolivia y los del Movimiento Sin Miedo, que representan a la generación disidente del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), le aportaron algo de coherencia orgánica y cultura partidaria; y, de otro lado, el Ejército Guerrillero Tupac Katari (EGTK) y varios grupos formados por miembros de Organizaciones no gubernamentales (ONG) le añadieron un neoindigenismo conceptual. Ahora bien, en el MAS hay que dar un lugar especial a los aymaras, quienes desde el punto de vista étnico representan un solo pueblo, pero que políticamente están segmentados. Primero, el MAS, en su ascenso, eclipsó al Movimiento Indio Pachacuti (MIP) de Felipe Quispe y finalmente subordinó a la militancia de esa organización que, hay que recordarlo, provenía del EGTK. Hoy el MIP guarda una relación ambigua con el MAS. Segundo, el CONAMAQ (Consejo Nacional de Markas y Ayllus

del Qollasuyo) que confedera a las autoridades tradicionales aymaras, se identifica con Evo Morales y, en tanto “movimiento social”, pelea su propia cuota de poder en el gobierno. Tercero, los intelectuales aymaras, como Felix Patzi, ex-ministro de educación, marcan su participación en el proceso de manera particular, reinterpretando la historia e intentando formalizar, dentro del discurso de la nueva izquierda, los conceptos centrales de una consmovisión propiamente india.

En fin, otra prueba de la precariedad orgánica del MAS es su cambio de postura respecto de las Fuerzas Armadas. Pues, para garantizar sus reformas y el control de las acciones benefactoras del Estado, como el bono “Juancito Pinto” para los niños y el bono de la “dignidad” para los ancianos, el gobierno ha dado atribuciones a los militares para que administren los desembolsos correspondientes desde los regimientos, en especial en la zonas rurales. El MAS, que había tenido un discurso pre-electoral contra los militares e incluso había prometido suprimir el servicio militar obligatorio, ahora entiende que las Fuerzas Armadas son un actor esencial en la construcción del poder Estatal.

3) *El pueblo aymara constituye el núcleo de las reivindicaciones étnicas de poder y está concentrado en el occidente del país* en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. Las reivindicaciones étnicas, por razones históricas concretas, no han logrado fraguarse en todo lo ancho del país e integrarse en un solo proyecto. Al interior del MAS, sobre todo a nivel de su militancia de rango intermedio y en las bases, la participación de los aymaras es viva y sostenida; sin embargo, en lo que se refiere al resto del universo étnico boliviano, el MAS, solo puede cumplir el rol de portavoz de los indígenas. En tal sentido, para juzgar la actual coyuntura boliviana no basta el puro análisis político y sociológico; para entenderla con cabalidad, hay que añadir una visión desde la antropología política. De ese modo,

se debe partir de una premisa: la única comunidad étnica con una vocación de poder constituida es el pueblo aymara. El pueblo aymara es un “mini Estado” (Albó y Carter 1988) que se ha definido en virtud a su territorialidad, la dinámica de su desarrollo lingüístico, la producción de una o varias ideologías políticas y la constitución de una élite intelectual. En los Andes, los grupos pan-aymaras (Chipayas, Urus, Laymes, Kakachacas) se expresan a través de los aymaras y las comunidades quechuas se autoidentifican como tales debido a que comparten una lengua, aunque, hablando propiamente, constituyen una diversidad de pueblos étnicos. No olvidemos que el quechua fue una *lingua franca* y su difusión fue funcional a la expansión del imperio incaico. En el oriente, la distribución étnica puede ser descrita en relación a la historia de cada sub-región. En el norte amazónico, en el departamento de Pando y en las cabeceras de los departamentos de La Paz y Beni, lugares que tardaron en ser asimilados como parte del Estado-nación, algunas poblaciones (Esejjas, Tacanas, Araonas) vivieron hasta hace pocas décadas sin contacto con la sociedad nacional. Luego, entre los llanos de Mojos y la Chiquitania, norte de Santa Cruz, los pueblos étnicos fueron asimilados a la sociedad colonial a través de las misiones; esa circunstancia condicionó su posterior participación subordinada dentro de la sociedad rural. Al sudeste del país, los guaraníes, a partir de la Guerra del Chaco, 1932-1936, tomaron conciencia de su distinción respecto de la sociedad nacional pero no demostraron una vocación colectiva de disputa y participación en el poder estatal. Utilizando la figura de análisis de Pierre Clastres (1974), podríamos sostener que si el pueblo aymara reclamó su parte en el Estado boliviano, los pueblos del oriente manifestaron indiferencia respecto de éste, o mejor dicho, fueron sociedades que organizaron su vida política contra el Estado. Expresado de otra manera, de un lado, los ay-

maras fueron activos en la construcción del Estado boliviano; en cambio, las reivindicaciones de los pueblos orientales estuvieron signadas por un mesianismo antiestatal, por la búsqueda del *Candiré* o de la *Loma Santa*<sup>4</sup>. Por lo tanto, sus acciones colectivas se presentan como movimientos religiosos antes que como proyectos estrictamente políticos, lo cual no niega su repercusión cívica.

4) *La autonomía que reclama el departamento de Santa Cruz encubre uno de los problemas de fondo y claves de las reformas estructurales prometidas por el MAS: la redistribución de la tierra agrícola en el oriente boliviano.* La estructura agraria en el oriente no fue alterada en 1952: la reforma agraria no llegó a las tierras bajas tropicales. Es decir, en aquella región existen propietarios de grandes extensiones de tierra y, a la vez, campesinos sin tierra. Ahora bien, la diferencia respecto a 1952 es la siguiente: los grandes propietarios allí no son los viejos latifundistas de occidente que se encontraban enfeudados en sus haciendas; estos grandes propietarios han sabido diversificar sus capitales y no son solamente una burguesía agraria, son más que eso. Además se han vinculados al desarrollo de sus regiones y eso fortalece su liderazgo local.

Además, la reivindicación autonómica se ha convertido en un eje temático de la estructuración estatal y social. La victoria de las corrientes pro-autonomistas en los referendums locales realizados en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija tiene como consecuencia directa el divorcio regional entre los Andes y las tierras bajas, la extrema polarización de la política; y lo que es peor, la deslegitimación del Estado nacional y de sus instituciones. Si utilizamos una metáfora comparativa en referen-

4 Para entender la voluntad de los aymaras por participar en la construcción del Estado-nación véase Ramiro Condarco. *Zarate el “temible” Willca*; y Carlos Mamani. *Taraq 1866-1935*. Para una visión de los movimientos mesiánicos en la amazonía boliviana los trabajos de Zulema Lehm.

cia a la propia historia boliviana: el Alto Perú ha vuelto a la época de las “republiquetas”, cuando los caudillos guerrilleros de la guerra independentista se esforzaban por imponer su propio proyecto antiespañol, en sus provincias, sin imaginar la construcción de un Estado unificador.

5) *Los enfrentamientos de Cochabamba en enero de 2007 y de Sucre en noviembre del mismo año marcan las fronteras étnicas del conflicto* y señalan probablemente las contradicciones inter-étnicas que estaban sumergidas en la historia y que pueden ser instrumentalizadas por los oponentes políticos centrales<sup>5</sup>. Esas dos ciudades, parecen hacer eco de los ritmos profundos de la historia y, *de facto*, se constituyen en la frontera oriental de los aymaras. Cochabamba y Sucre, hasta 1952, fueron pequeñas ciudades señoriales y bastiones de los hacendados que dominaron la vieja sociedad latifundista; sin embargo, a partir de los años 80, como el resto de las otras capitales departamentales, se fueron poblando por indios y mestizos. Si nos remitimos a las estadísticas del censo de 2001, y a la composición étnica que resultan de las encuestas, es importante señalar que, en la ciudad de Cochabamba, de los 344 391 habitantes, un 48,5 % se autoidentifica como quechua. En Sucre el porcentaje es más significativo, de 136 877 habitantes registrados, un 57,2 % se autoidentifica también como quechua.

5 Cochabamba, en enero de 2007, se constituyó en un terreno en el cual, por primera vez, luego del ascenso del MAS, los actores políticos y sus grupos de masas midieron fuerzas haciendo muestra de una violencia que cobró fatales víctimas en ambos bandos. Las fuerzas campesinas del MAS pretendían, bajo presión directa, destituir al prefecto cochabambino Manfred Reyes Villa; los adherentes al prefecto, la mayoría jóvenes cochabambinos, se organizaron para neutralizar a los campesinos, no sin demostrar un sentimiento de discriminación hacia ellos. El prefecto no fue destituido, sin embargo, el escenario permitió avisorar las consecuencias que pueden producir los desacuerdos políticos en Bolivia. Respecto de los enfrentamientos que se dieron en Sucre, ya los explicamos más arriba.

Esos enfrentamientos se reprodujeron en mayo de este año. Con motivo del aniversario cívico de Sucre, el Gobierno y el Comité Cívico Interinstitucional del Departamento de Chuquisaca, cada uno por su propia cuenta y excluyéndose mutuamente, pretendieron llevar a efecto sus programas particulares. Para tal ocasión convocaron a sus sectores sociales adherentes; evidentemente, tanto el gobierno nacional como el local crearon un clima de confrontación en el cual los perdedores fueron los campesinos de base, quienes sufrieron el vejamen y la humillación de la población urbana de Sucre. Las imágenes escandalizaron a todo el mundo y mostraron de manera descarnada la violencia política boliviana, plagada de un racismo que hizo patente el menosprecio que los “blancos” tienen por los “indios”; aunque esos “blancos”, como en el caso de Sucre, posean el mismo fenotipo que caracteriza al hombre de los Andes. Dicho de otra manera, en Sucre se asistió también a la verificación de las luchas internas que se efectúa al interior de la élite política emergente<sup>6</sup>.

6) *El MAS ha logrado legitimar su propuesta de CPE y ha inducido a la sociedad a debatirla, por su aprobación o rechazo, en un referéndum que se programa para 2009*. Para comprender el significado de las controversias, y

6 Si en Santa Cruz la contradicción parece clara entre una élite “blanca” y el proyecto indio (aymara) que ha sido recuperado por el MAS; en Sucre la cuestión es totalmente diferente. Primero, Chuquisaca y Sucre son fuertes de la izquierda, allí el Movimiento Bolivia Libre (MBL) fue hegemónico gracias a que sus bases, en gran parte, estuvieron conducidas por líderes campesinos e indios. Segundo, el enfrentamiento no evitó la agresión a dirigentes indios de la oposición, como a Tomasa Yarwi, ex-ministra de gobierno; para este caso, ver la carta pública de Esther Balboa (*La Razón* 11.06.2008) Tercero, la principal fuerza de oposición presenta como candidata a la prefectura del departamento, para las elecciones que se desarrollarán el 29 de junio 2008, a Savina Cuellar, una mujer quechua disidente del MAS; y, paradoja del caso, el MAS postula a Walter Valda, ex-militante del MBL. Entonces, la violencia que se vio en Sucre es una mezcla de las contradicciones secundarias que nacen en las luchas por el poder en el seno de la izquierda.



el significado mismo de la CPE que se va a votar, hay que considerar al menos dos cosas: primero, el carácter histórico y el sentido primordial del documento; segundo, la formalidad de su gestación y de su contenido. En el primer caso, la propuesta de CPE recoge la reivindicación fundamental de la Bolivia india, a saber: el componente esencial de Bolivia lo constituyen sus pueblos indios. El artículo 2 de la propuesta de CPE define bien esa condición a partir de la cual se pretende diseñar una nueva Ley de la República. De otro lado, el mismo artículo 2, visto como objetivo, tiene su gestación más inmediata en las luchas sociales que se manifestaron en Bolivia en las dos últimas décadas. El politólogo Jorge Lazarte, manifiesta que lo que puede rescatarse del proyecto de CPE es el énfasis que se da a la justicia social. En el segundo caso, en el plano formal, recogiendo las observaciones que hace el mismo Jorge Lazarte, la propuesta de la CPE “confunde la sociedad con el Estado”, carece de transparencia conceptual y, de la manera como está redactada, es inaplicable<sup>7</sup>. Dicho de manera iconoclasta, la nueva CPE es una “biblia” que carece de una “tabla de los diez mandamientos”; es decir, de un código simple que permita crear instituciones y regir la convivencia social (bajo un régimen socialista, comunitario o liberal). Y si nos detenemos en lo puramente formal, sus 411 artículos la hacen ampulosa y, de otra parte, no es proactiva en su reivindicación cultural y lingüística, pues declara oficiales a todas las lenguas indígenas y se la presenta y defiende en el idioma español; pues, técnicamente, pudo ser traducida ya al aymara, al quechua o al guaraní.

Continuando con las consideraciones sobre su aspecto formal, sus deficiencias no

pueden ser atribuidas sino al personal consultante que estuvo detrás de su redacción. La Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC), que se formó para el efecto, no mostró capacidad para sintetizar las propuestas colectivas y ciudadanas que recibió y, por tanto, no tuvo la sagacidad intelectual que el caso merecía. En tal sentido, la versión final del proyecto de CPE no es obra solamente de los Asambleístas.

### Reflexiones finales

Más allá de todo formalismo, la cuestión de fondo y la razón de las transformaciones estructurales que espera consumir la sociedad boliviana están compuestas por dos elementos. Primero, dotar de autonomía y potestad territorial a los pueblos indios –muy especialmente al pueblo aymara– y realizar una reforma agraria, limitando la superficie de la propiedad de la tierra en el oriente boliviano. Reforma que se espera no se convierta en una repetición del fraccionamiento minifundista realizado en 1952; lo cual provocaría la destrucción de una economía agraria, que mal que bien, es el sostén de la prosperidad de Santa Cruz. Si la actual administración del MAS no alcanza estos objetivos y de hecho, la reivindicación autonomista de Santa Cruz tiene lugar, el MAS se convertirá en un partido sin trascendencia y la sociedad boliviana mantendrá sus asimetrías sociales y regionales, su ingobernabilidad y sus conflictos. Segundo, en ese escenario, la reivindicación de Chuquisaca para que Sucre vuelva a ser una Capital plena, es decir, sede de todos los poderes, resulta un falso problema, pues una eventual descentralización en autonomías distribuiría las competencias del actual modelo estatal, cuya imagen corresponde al republicanismo del siglo XVIII.

Los dos temas, arriba observados, son claves para apreciar los conflictos actuales y los

7 La visión crítica de Jorge Lazarte se encuentra en la entrevista publicada por radio Fides: Todavía hay tiempo para pactar la nueva Constitución. Disponible en <[http://www.radiofides.com/entrevistas\\_proc.asp?ID=9](http://www.radiofides.com/entrevistas_proc.asp?ID=9)>.

contradictorios sentimientos y acciones que ha provocado la Asamblea Constituyente y que provocará todavía, la aprobación o no del proyecto de CPE que resultó de ella.

La fiebre de referéndum en Bolivia, entre los cuales el “referéndum revocatorio” del Presidente y de las autoridades prefecturales<sup>8</sup>, programado para el 10 de agosto 2008, no es otra cosa que un sistema de válvulas que permite descender momentáneamente la presión de los conflictos. Los actores políticos, de izquierda y derecha, utilizan los referendums para verificar su correlación de fuerzas y, luego, para relanzar sus tácticas de aniquilación o de defensa *vis-à-vis* de sus oponentes. Así, con candidez y ligereza, el Vicepresidente boliviano definió el mecanismo, en el caso específico del referéndum autonómico llevado a efecto en Santa Cruz, como “una encuesta de opinión muy costosa” (*Los Tiempos*, 11.04.2008). La izquierda boliviana todavía no ha tomado una forma ideológica y orgánica definitiva. Es muy pronto para el surgimiento de un liderazgo alternativo en la izquierda o, quizás, el MAS mismo, cambiará de estrategia para reconquistar un electorado más allá del campesinado y de los sectores gremiales y sindicales, y para concretizar finalmente sus aspiraciones estratégicas nacionales. Para eso debe trabajar seriamente en la construcción de su institucionalidad y estructura partidaria.

Finalmente, la tendencia de evolución de los sistemas políticos en América Latina y especialmente de los países vecinos de Bolivia están orientados a la consolidación de sistemas pluralistas y multi-partidarios. Incluso

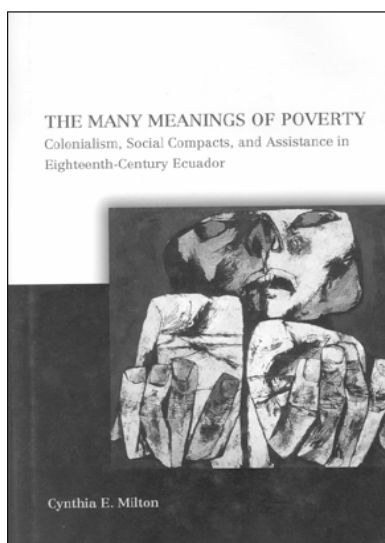
Hugo Chávez ha comprendido que tiene que vivir con una oposición. Asimismo al interior de Cuba ese debate parece amplificarse poco a poco, especialmente luego de la retirada de Fidel Castro del primer plano político. En Bolivia, la nueva CPE no puede eludir esta perspectiva y el MAS deberá adaptarse a las tendencias históricas del desarrollo político en el Cono Sur, sin olvidar que Bolivia es un peón en un tablero de juego donde hay diferentes fichas.

### Bibliografía

- Albo, Xavier y William Carter, 1988, “La comunidad Aymara: un mini estado en conflicto”, en *Raíces de América: El mundo Aymara*, Alianza Editorial, Madrid.
- Archondo, Rafael, 2007, “La Ruta de Evo Morales”, en *Nueva Sociedad*, No. 209, Buenos Aires, pp. 82-99.
- Cárdenas, Víctor Hugo, 1999, *Los pueblos indígenas y la democracia en Bolivia: algunas reflexiones*, Fundación Konrad Adenauer, La Paz.
- Castañeda, Jorge, 1993, *La utopía desarmada*, Joaquín Mortiz y Planeta, México.
- Clastres, Pierre, 1974, *La société contre l'Etat*, Minuit, París.
- Dallaire, Roméo, 2003, *J'ai serré la main du diable. La faillite de l'humanité au Rwanda*, Livre Expression, Québec.
- Debray, Régis, 1969, *Révolution dans la Révolution?*, Maspero, París.
- Gamarra, Eduardo, 2008, “El gobierno no controla todo el territorio nacional. Entrevista de Armando Morales”, en *La Razón*, 21 de junio, La Paz, Bolivia.
- García, L. Álvaro, et al, 1999, *El fantasma insomne: pensando el presente desde el Manifiesto comunista*, Muela del Diablo Editores, La Paz.
- García, L. Álvaro (Qharanchiri), 1990, *Crítica de la nación y la nación crítica naciente*, Ediciones Ofensiva Roja, La Paz.

8 El Referendum revocatorio fue propuesto inicialmente por el MAS, en el Congreso, y luego fue reivindicado por los prefectos de oposición que buscan deslegitimar a la actual administración gubernamental. La revocación no existe en la actual CPE; por lo tanto, este referendun de agosto 2008 es una medida eminentemente coyuntural establecida por el Parlamento y consentida por el Ejecutivo. La futura CPE tiene definida la revocación del mandato presidencial (Artículos 171 y 172 del nuevo proyecto).

- García, L. Álvaro, 1999, *Reproletarización: nueva clase obrera y desarrollo del capital industrial en Bolivia (1952-1998). El caso de la Paz y El Alto*, Muela del Diablo Editores, La Paz.
- García, L. Álvaro, Raquel Gutiérrez e Jaime Iturri, 1996, *Las armas de la utopía: marxismo, provocaciones hereéticas*, Punto Cerro, La Paz.
- García, L. Álvaro, Raúl Prada y Luis Tapia, 2000, *El retorno de la Bolivia plebeya*, Muela del Diablo Editores, La Paz.
- Iriarte, Gregorio, 1980, *Sindicalismo campesino*, Cipca, La Paz.
- Lehm, Zulema, 1999, *Milenarismo movimientos sociales en la Amazonía Boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la Marcha indígena por el territorio y la dignidad*, Los amigos del Libro, La Paz.
- López Vigil, José, 1985, *Una mina de coraje: Radio Pío XII*, Aler, Quito.
- Mansilla, H. C. F., 2006, *La crisis de la identidad nacional y la cultura política: aproximaciones a una teoría crítica de la modernización*, Cima, La Paz.
- , 2003, *El carácter conservador de la sociedad boliviana*, El País, Santa Cruz.
- , 1993, *La identidad social y el rol político del sindicalismo boliviano*, Cebem, La Paz.
- Mesa, Carlos D., 2000, *La espada en la palabra*, Gisbert, La Paz.
- Moynihan, Daniel Patrick, 1993, *Pandaemonium. Ethnicity in International Politics*, Oxford University Press, New York.
- Platt, Tristan, 1982, *Estado boliviano y Ayllu andino*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Rivera Cusicanqui, Silvia, 1991, *Pachakuti: los aymara de Bolivia frente a medio milenio de colonialismo*, Taller de Historia Oral Andina, La Paz.
- Rodríguez, Gustavo, 2006, *Teoponte: la otra guerrilla guevarista en Bolivia*, Kipus, Cochabamba.
- Wheelock, 1986, *Vanguardia y Revolución, Siglo XXI*, México.
- Zabaleta, René, 1983, *La masas en noviembre*, Juventud, La Paz.
- Zalles, Alberto, 2006, “Una pieza más en el rompecabezas boliviano: El proyecto autonomista de Santa Cruz”, en *Nueva Sociedad*, No. 201, Buenos Aires, pp. 20-32.
- , 2002, “De la revuelta campesina a la autonomía política: la crisis boliviana y la cuestión aymara”, en *Nueva Sociedad*, No. 182, Buenos Aires, pp. 106-120.
- , 2001, “El arduo camino de la constitución de la sociedad civil boliviana”, en *Nueva Sociedad*, No. 171, Caracas, pp. 146-156.



Cynthia E. Milton

**The many meanings of poverty: Colonialism, Social Compacts, and Assistance in Eighteenth-Century Ecuador**  
Stanford University Press, Stanford, 2007,  
356 págs.

La historiografía ecuatoriana carecía de un estudio sobre la pobreza durante el período colonial. La obra de Cynthia E. Milton llena en gran parte este vacío. El concepto actual de pobreza, circunscrito a la escasez de bienes materiales, que posibiliten una vida digna, está lejos de las dimensiones y significados que tenía en los siglos XVII y XVIII. La autora ofrece una mirada del tema desde las relaciones sujeto-Estado y desde las negociaciones de los pactos coloniales orientados a mantener el equilibrio entre ricos y pobres dentro de un Estado cristiano-paternalista.

El libro propone comprender la pobreza colonial desde conceptos medievales de caridad y de pobreza que pautaron las relaciones entre ricos y menesterosos. El reconocimiento social del pobre garantizaba al no pobre la oportunidad de la práctica de la caridad. De esta manera nació la dialéctica rico-pobre que originó

normativas para equilibrar las relaciones entre Iglesia, Estado y ricos con pobres: la pobreza era parte del orden vigente. Dentro del pacto de reciprocidades entre ricos y pobres cada cual estaba consciente de sus obligaciones y derechos. Los unos con limosnas y los otros con oraciones demostrando gratitud. Milton sostiene que el dar era una expresión de poder, los pobres podían llegar a conmovir a ese poder mediante peticiones y demandas. Los pactos sociales entre ricos y pobres cambiaron en el tiempo al evolucionar los significados de la pobreza y los conceptos de alivio, pero estos cambios nunca minaron el orden estamental y de castas que fundamentaba la sociedad colonial. No todos los pobres en la América hispánica eran iguales, fue necesario distinguir la República de Españoles de la República de Indios para reconocer en cada una derechos y obligaciones en relación con la idea de pobreza.

Las voces de los pobres son el soporte del tema de estudio. La pobreza tenía muchos sentidos y estaba en correlación con una diversidad de actores. Los significados mismos fueron lugares de prácticas cambiantes y de negociaciones sobre los derechos a conseguir. Diferentes actores trabajaron por derechos y obligaciones de acuerdo al lugar que como pobres ocupaban, lo que determinó la correspondiente forma de ayuda. Los Borbones ampliaron los medios de asistencia porque la pobreza tuvo más significados y aquello incluía necesariamente a más gente.

El Estado moderno atribuyó a las autoridades seculares un papel preponderante de cara a la asistencia a los pobres, pero sin perder el referente paternalista característico del régimen monárquico: el rey era guardián de sus vasallos. No se exoneró a la Iglesia ni a los poderosos de sus obligaciones de caridad. El asunto fue cómo definir quien era el pobre merecedor y el no-merecedor de ayuda, y de qué tipo de ayuda. El Estado, al adjudicarse la protección de los pobres a través de la beneficencia, asumió el ejercicio de la caridad que hasta antes

había sido casi exclusivo del clero. Este proceso originó la fundación de los fondos de pensiones para las viudas, los montes de piedad y el establecimiento de casas de pobres de diferentes clases. Los pobres de la sociedad estaban destinados a ser asistidos y el rey podía llamar a la lealtad de sus súbditos.

Cynthia E. Milton constata la existencia de dos clases de pobres: los pobres económicos y los pobres sociales, la pobreza podía ser real o un constructo. Sobre los primeros no necesitamos detenernos; los segundos, los pobres sociales fueron aquellos cuya vida no estaba conforme a sus expectativas. El sistema de dominación funcionaba por diferencias jerárquicas y méritos; el aspecto étnico influyó desde los días de la conquista para definir quienes eran los merecedores y quienes los no-merecedores de ayuda y con qué fin se había de orientar esa ayuda. Para comprender la pobreza como identidad social construida, era necesario distinguir a las personas: mujeres y hombres, adultos y ancianos, casados, solteros o viudos, niños representados por sus tutores, religiosos y religiosas, que invocaban esa situación buscando legitimar el reconocimiento de pobres y recibir una subvención. El Estado, consecuente con su política de caridad y beneficencia, les concedería ayuda con el propósito de mantener o elevar el nivel económico de los peticionarios. No era necesario ser pobre en los términos actuales para pedir ayuda o mendigar. La mendicidad no era exclusiva de los miserables sino un derecho de todo aquel que se sentía disminuido. Pobreza podía significar la carencia de bienes materiales, el desamparo en el caso de la mujer y del menor por la ausencia del padre, jefe de un núcleo patriarcal o la imposibilidad de llevar el estilo de vida de acuerdo al estatus social. La pobreza podía ser una realidad y/o un constructo para cuya legitimación entraron en juego consideraciones de linaje, estamento, género y casta.

De acuerdo al pensamiento de la época, los españoles y sus descendientes, los criollos, no

debían ser pobres. Su identidad étnica les aseguró privilegios desde la conquista. Los indígenas, los mestizos y negros, los pobres económicos, que eran las mayorías, vivían en los límites de la supervivencia. Ellos eran los “miserables” o los “desgraciados”. Dentro de la lógica colonial la pobreza era para ellos; ellos eran los trabajadores y tributarios pobres del orden social. Los españoles o criollos pobres contradecían ese orden, debían estar en lo alto, eran los merecedores. Para ellos había que crear ayudas diferentes a las proporcionadas a los pobres económicos, quienes recibían auxilios ocasionales en tiempos difíciles: sequías, terremotos, epidemias y otras causas que agravaban su rutina de limitaciones. Los “miserables”, ante la deficiente atención del Estado o de otras instancias caritativas, buscaron mecanismos legitimados por la costumbre, dentro o fuera de la ley, que les permitieran subsistir dentro de las relaciones sociales urbanas. El mendigar, el migrar, el empeñar bienes o el recurrir a los contactos sociales: la familia ampliada, las cofradías, las hermandades y el vecindario. Las redes comunitarias y familiares daban cohesión social para la vida y para las prácticas de supervivencia. Migrar podía significar más empobrecimiento, puesto que el forastero quedaba fuera de sus redes sociales. El robo, condenado por todos, fue otro mecanismo de autoayuda que respondía al empobrecimiento. Las pensiones de montepío, rentas, mercedes de tierra y otros tipos de socorro estaban reservadas a los pobres sociales, quienes eran gente respetable. Al distinguir pobres económicos y sociales se estableció una nueva taxonomía: la de merecedores y no-merecedores.

El recurso utilizado más frecuentemente para recibir ayuda del Estado, a más de los *Casos de corte*, fue la *Declaratoria de pobreza de solemnidad*. Declaratoria para quienes había caído en pobreza y no para quienes habían nacido en pobreza. Las peticiones narran problemas económicos que no empataban con su ubicación social, honor y clase y consideraban las cargas fa-



miliares que había que cuidar: esposa, hijos e hijas casaderas. Los procesos eran libres de gasto o de costo reducido. Nada tenían que ver con los indígenas, negros, mestizos y las castas, los carentes de honor y mérito, para quienes estuvo negada por principio la “pobreza solemne”

El honor fue un atributo de la República de Españoles; obligaban a hombres y mujeres a comportamientos y a responsabilidades sociales que definían “la honorabilidad”. Honor para las mujeres significa recogimiento. Género, honor, vergüenza, calidad y raza se combinaban para la construcción del discurso de las mujeres para argumentar pobreza. Por vía del linaje se probaba fácilmente el honor, lo que les hacía diferentes a las castas. Los españoles y criollos caídos en pobreza utilizaban en su construcción discursiva ideas como desnudez, hambre, falta de salud, orfandad y mendicidad, pero no eran vagabundos, podían vestir de harapos, pero no eran indígenas. Eran pobres en tiempos difíciles no por elección o por vicio, pues no abandonaban sus obligaciones familiares.

A fines del XVIII, por las dificultades económicas, aumentó el número de *Declaratorias de pobreza de solemnidad*. Hubo movilidad social: propietarios de tierras empobrecidos, cambios de estilos de vida y aumento en el número de personas que anteponían a su nombre el distintivo honorífico de “don” o “doña”. Las castas se apropiaron también de conceptos de riqueza, vivienda, vestuario y del uso de fórmulas de tratamiento ampliando los límites étno-raciales. La línea entre pobreza social y pobreza económica se hizo borrosa.

La expansión del uso de mecanismos de ayuda para aliviar la pobreza trajo cambios y desafíos. Mientras los peticionarios argüían sus razones, los funcionarios comenzaron a quejarse del abuso de los llamados “pobres propietarios, mercaderes y comerciantes” quienes habían recibido reconocimiento sin mayores averiguaciones. Dentro de las reformas borbónicas, los “desgraciados”, para quie-

nes la pobreza era una situación prevista en su vida, comenzaron a aprovechar las medidas de ayuda que en un comienzo estuvieron reservadas para la gente “respetable”, poniendo fin al monopolio de la élite como beneficiaria de la *Declaratoria de pobreza de solemnidad*.

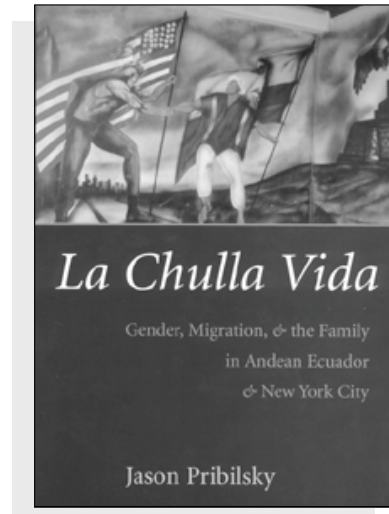
La raza dejó de ser un elemento que definía este tipo de pobreza. Es más, los “pobres económicos” acudieron a la raza y al género para autodefinirse como “merecedores”, lo que sirvió también a los funcionarios para decidir sobre quien era pobre. A pesar de que este recurso no fue concedido en principio para las mezclas, los pobres acudían a lograrlo apropiándose del discurso de la “gente respetable” y aprovechando la defensa gratuita del defensor público. Funcionarios locales y peninsulares introdujeron nuevas normas y medidas para alivio de los pobres y para reforzar los pactos.

Otro cambio significativo que se produjo en Quito con las reformas borbónicas fue en el hospicio. Este fue creado para retirar a los pobres de las calles: inválidos, ancianos, desprotegidos y mujeres solas. El objetivo era el confinamiento temporal para los no respetables, instruirles en la fe y adiestrarles en algún oficio para ganarse dignamente la vida. Era un lugar con régimen de trabajo rígido, educación y disciplina. Fue un cambio significativo del papel del Estado frente a los pobres la idea de hacer de ellos sujetos útiles para la sociedad. La vida de los internos se balanceaba entre caridad y castigo, trabajo forzado y educación obligada. El hospicio fue hospital de aislamiento para separar enfermos contagiosos y locos del resto de pobres, y cárcel y confinamiento para corregir a los rebeldes a través de la rehabilitación y la enseñanza. El trabajo iba en beneficio de los internos, los productos que salían de la casa competían con los precios del mercado. El hospicio fue para hombres y mujeres de los estratos humildes, sin tomar en cuenta la etnicidad, sexo o edad.

El libro es un novedoso aporte sobre los significados de la pobreza y los pactos sociales na-

cidos en el mundo de la pobreza quiteña durante la colonia tardía. El pobre estaba presente como grupo que no cambiaba. Hombres y mujeres, pobres sociales y pobres económicos inventaron argumentos para manipular los criterios de pobreza ante el poder colonia y obtener ayuda que podía significar renta, mercedes de varias clases, montepío, casa de pobres, hospital, cárcel, reclusión o trabajos forzados. Fue el tiempo en que el Estado gana protagonismo en la protección al pobre; sin embargo, la expansión de la beneficencia pública en Quito no necesariamente se orientó hacia los desposeídos, sino hacia los que lo merecían según criterios de la época, aunque con una apertura para llegar hacia más gente.

Jorge Moreno



Jason Pribilsky

**La Chulla Vida: Gender, Migration, and the Family in Andean Ecuador and New York City**

Syracuse, New York, Syracuse University Press, 2007, 336 págs.

*Sea que los hombres jóvenes deseen migrar o no, entienden claramente como los mismos prerrequisitos del ser hombre en los Andes rurales —propiedad de la tierra, matrimonio y el establecimiento de hogares autónomos— se han vuelto casi imposibles de conseguir sin los tipos de capital económico y social que la migración provee (p. 11)*

El principal objetivo de la etnografía de Pribilsky es explorar cómo las identidades de género moldean las experiencias migratorias de los hombres. A través de un análisis sobre consumo, matrimonios transnacionales y redefinición de los roles de género, el autor investiga cómo hombres andinos redefinen sus identidades masculinas (como esposos, padres y amigos) mientras trabajan como migrantes indocumentados en Nueva York.

En la primera parte del libro Pribilsky ofrece una caracterización histórica y contextual tanto de origen —el cantón Jatundelég en la provincia del Cañar/Azuay— como de des-

tino de los migrantes –las comunidades de Elmhurst-Corona y Jackson Heights en Queens. Adicionalmente, proporciona información sobre la población ecuatoriana que vive en el área metropolitana de Nueva York. Paralelamente rastrea la historia de Jatundelég, las transformaciones en la economía de la paja toquilla, la migración estacional a las plantaciones de banano y la crisis de la economía en la década de los ochenta que empujó a los hombres a la migración internacional. Pribilsky también describe cómo las remesas en dólares inflaron los precios de la tierra, monetizaron tipos de trabajo que solían basarse en la cooperación, incrementaron la estratificación rural y cambiaron los patrones de consumo y símbolos de estatus.

En conjunto con los cambios en la economía política de Jatundelég, Pribilsky explora los elementos simbólicos que vinculan la migración con aspiraciones de modernidad. Frente a la discriminación que sufren los habitantes de Jatundelég como campesinos atrasados –y como *choloboy*s cuando migran–, la migración constituye, ella misma, una manera de reclamar modernidad, en la versión de la *iony* (proveniente de I♥NY), y no sólo una estrategia económica. Esta modernidad conlleva el consumo de una cultura extranjera (formas de hablar, moda y actitud influidas por los Estados Unidos), pero también una ruptura con el pasado, pues implica “salir adelante”.

El análisis de Pribilsky rastrea la manera en que se constituyen los hogares transnacionales. En un primer momento observa una diferencia entre hijas e hijos jóvenes. Las primeras son mantenidas en la casa por sus capacidades domésticas, mientras que los segundos son vistos como un gasto, a menos que contribuyan significativamente al ingreso del hogar. La generación joven enfrenta varios problemas: salarios por debajo de los niveles de subsistencia que disminuyen constantemente, falta de acceso a tierra heredada y precios altos por la misma. En este contexto, la migración se ve

como un primer paso para la conformación de nuevos hogares independientes. Las mujeres prefieren que los hombres partan después de consolidar el matrimonio con el nacimiento de un hijo. Adicionalmente, ser una mujer casada con hijos permite a las jóvenes vivir independientemente.

Una vez en Nueva York, la vida de los migrantes varones está mediada por los tipos de trabajo que encuentran –como esquineros<sup>1</sup>, trabajadores para tiendas coreanas, para la industria de prendas de vestir o en restaurantes. Sus nuevas condiciones de vida y trabajo dislocan al migrante de su vida e identidades previas (como esposos, hermanos, hijos y comuneros). Su objetivo de generar remesas para sus familias en Ecuador entra en contradicción con su aspiración propia de encontrar una moderna aventura urbana en la metrópoli. El estilo de vida *iony* se ve muy limitado por las necesidades de ahorrar dinero, trabajar durante largas horas y adherirse a una vida estrictamente disciplinada (“de la casa al trabajo y del trabajo a la casa”).

Pribilsky está interesado especialmente en cómo los constreñimientos respecto al consumo se relacionan con la construcción de identidades sociales. Los hombres deben aprender estrategias de manejo de dinero para poder generar ingresos para las remesas. En intentos por balancear su presupuesto y controlar el gasto, los hombres se acercan a formas de administración del dinero ligadas al rol femenino y sus maneras de manejo del consumo. Un ejemplo es el cambio en el consumo de alcohol, entendido como una forma de socialización masculina y una representación de virilidad. Los hombres migrantes se distancian de dichas ocasiones sociales tanto para evitar el gasto como para prevenir la posibilidad de faltar al trabajo; pero a cambio, estos migran-

1 Trabajadores informales para tareas específicas que son reclutados en lugares determinados lugares –ciertas esquinas por ejemplo–, donde se reúnen en espera de ser contratados.

tes se construyen como “más modernos y progresistas” creando un diferente sentido de paternidad. El envío de regalos y la entrega directa de electrodomésticos en Jatundelég son oportunidades para alinear sus identidades como hombres con su búsqueda de modernidad ‘a la *ionny*’: como migrantes exitosos, espositivos comprometidos y padres atentos.

Finalmente Pribilsky explora las relaciones conyugales y la co-paternidad transnacionales. Los hombres migrantes y las mujeres en Jatundelég deben asumir roles de género distintos a los tradicionales. En el proceso de “organizarse”, los migrantes deben realizar tareas domésticas que no habían asumido en su lugar de origen. Por otro lado, las mujeres necesitan incorporar en su rutina tareas que correspondían a sus esposos. Así, los cultivos siguen siendo cruciales para la sobrevivencia del hogar durante los primeros años de partida del esposo. Las mujeres son llevadas al mundo público de *la calle*, mientras sus esposos son llevados al mundo de *la casa*. En las parejas que analiza Pribilsky, las esposas juegan un rol central en la administración de las finanzas, necesarias para alcanzar los objetivos que impulsaron la migración. El manejo de las remesas invierte a las mujeres con un lenguaje de autoridad a través del cual hacen reclamos sobre las necesidades del hogar. Las esposas orquestan los “proyectos de modernidad” en la organización de celebraciones para sus hijos, como bautismos, primeras comuniones, confirmaciones y cumpleaños, que hablan sobre los logros de los migrantes tanto en términos de modernidad *ionny*, como de vida familiar.

El trabajo de Pribilsky constituye una contribución a la discusión sobre los efectos de la migración en la redefinición de identidades y roles de género. El autor coincide con otros investigadores en problematizar el difundido discurso social sobre los efectos desintegradores de la migración en las familias. Por lo tanto, centra su análisis en cómo parejas intactas se esfuerzan en redefinir sus relaciones

conyugales y vidas de familia en un espacio transnacional<sup>2</sup>. El énfasis de Pribilsky en las masculinidades y paternidades transnacionales se puede poner en diálogo con otros estudios sobre relaciones de género y familia que se centran en la experiencia de los migrantes en países europeos, especialmente España.

La información etnográfica apunta a que los hombres y las mujeres migrantes en Estados Unidos y España<sup>3</sup> están comprometidos de manera diferente en las luchas sobre la forma que debe tomar el hogar, las relaciones de género y la vida de la familia. La descripción de Pribilsky provee un retrato en general positivo del reajuste de hombres y mujeres a sus vidas transnacionales y a su compromiso de construir un hogar. Los casos escogidos por Pribilsky parecen sugerir que los hombres migrantes están más interesados en hacer funcionar el hogar transnacional, que los casos analizados en relación a mujeres migrantes en España, quienes migran debido, en parte, a cambios en las relaciones con sus parejas, para

2 Pribilsky, Jason, 2004, “Aprendamos a convivir: conyugal relations, co-parenting, and family life among Ecuadorian transnational migrants in New York City and the Ecuadorian Andes”, en *Global Networks* Vol. 4, No. 3, pp. 313-334.

3 En especial ver los trabajos de Carrillo, María Cristina, 2004, “Las Mujeres en los Procesos Migratorios”, en Mercedes Prieto, editora, *Mujeres ecuatorianas: entre las crisis y las oportunidades, 1990-2004*, FLACSO, CONAMU, UNFPA, UNIFEM, Quito, pp. 99-117; Herrera, Gioconda, 2005, “Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales del cuidado”, en G. Herrera, M. C. Carrillo y A. Torres, editoras, *La migración ecuatoriana en España. Transnacionalismo, redes e identidades*, FLACSO, Quito, pp. 281-303; López Rodríguez-Gironés, Pilar, 2004, “Relaciones de género entre migrantes ecuatorianos en el nuevo contexto de ‘La Rambla’, Murcia: un acercamiento desde la antropología” en *Ecuador Debate*, No. 63, Quito; Oso Casas, Laura, 2005, “Las Jefas del Hogar en un Contexto Migratorio. Modelos y Rupturas”, en F. Checa y Olmos, editoras, *Mujeres en el Camino. El Fenómeno de la Migración Femenina en España*, Icaria editorial, Barcelona, pp. 85-104; Wagner, Heike, 2004, “Migrantes ecuatorianas en Madrid: Reconstruyendo identidades de género” en *Ecuador Debate*, No. 63, Quito.

conocer el mundo o para romper con los vínculos patriarcales y el machismo<sup>4</sup>. Sin embargo, no se puede llegar a una afirmación concluyente pues los casos que se analizan en España no se centran únicamente en parejas intactas. A la inversa, es necesario realizar investigaciones sobre la situación de mujeres migrantes a los Estados Unidos, pues existen referencias de una migración femenina independiente a Nueva York<sup>5</sup> y procesos de reunificación familiar. No está claro qué tipo de negociaciones en relación a los roles de género y arreglos familiares se producen cuando las mujeres se reencuentran con sus maridos en los Estados Unidos, especialmente en aquellos casos en que la comunicación, las remesas o ambas han disminuido a través de los años.

*La Chulla Vida* constituye un aporte a la etnografía de la migración ecuatoriana, en especial con respecto a los cambios y continuidades de las relaciones de género y la familia. La contribución de Pribilsky consiste especialmente en analizar los retos que enfrentan los migrantes hombres, su relación con la domesticidad, prácticas de consumo y estrategias de manejo de dinero. Es particularmente sugerente su exploración de la paternidad transnacional y de la relación afectiva construida a través de la atención a los gustos particulares de los hijos y concretada en regalos, remesas y comunicación. Por último, cabe destacar en el análisis de Pribilsky la relación que establece entre migración, prácticas de consumo y ahorro, y anhelos de 'modernidad *iony*'.

*María Moreno Parra*

4 Pedone en Camacho, Gloria, 2004, "Feminización de las migraciones en Ecuador" en F. Hidalgo, editor, *Migraciones. Un juego de cartas marcadas*, Abya-yala, Quito, p. 318.

5 Kyle, David, 2000, *Transnational Peasants. Migration, Networks, and Ethnicity in Andean Ecuador*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.



Ana María Goetschel

**Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX**

FLACSO-Ecuador, 2008, 328 págs.

El libro de Ana María Goetschel aborda con una agenda teórica muy clara y una rica gama de fuentes históricas un escenario específico: el de las asociaciones de maestras fiscales, para dar una visión del proceso social complejo que su byace a la transformación del campo político en el Ecuador, entre la institucionalización de la revolución liberal y la década del 40. Se enfoca en la formación interrelacionada del campo de la educación pública liberal y de asociaciones femeninas de maestras que, a más de establecer lenguajes especializados y métodos de enseñanza renovados para jóvenes de diversas clases sociales, forjan un modo de posicionarse ante la opinión pública para expandir las fronteras de la participación política.

El trabajo está sustentado en una extensa y minuciosa revisión de fuentes históricas que incluyen documentos institucionales relativos a la transformación de programas educativos



en el sistema estatal; publicaciones mediante las cuales las mujeres liberales forjaron una posición política específica en el conjunto de la esfera pública en expansión; correspondencia entre mujeres maestras quienes iban definiendo compromisos profesionales, transformando sus identidades y creando lazos de solidaridad.

Aunque la riqueza de este tipo de fuentes rebasa generalmente las predicciones de un investigador, Goetschel ha sabido mantener una línea de argumentación guiada por interrogantes fundamentales. El texto dialoga con autores como Weber, Elías, Foucault, Bourdieu y Habermas. Haciendo un uso muy fructífero de sus propuestas metodológicas, se enfoca en escenarios y objetos en los que se observan características de la transición de formaciones sociales basadas en el estatus hacia sociedades en las que se empieza a configurar una interdependencia coordinada por el mercado y el Estado en formación. Objetos de investigación tales como la transformación de lazos comunitarios en lazos de afinidad, el proceso de especialización de lenguajes y surgimiento de campos profesionales, la relación entre biopolítica del cuerpo y formación del sujeto moderno, el surgimiento de nuevas nociones de sí y la incorporación de hábitos surgen del diálogo que establece la autora entre la teoría social y la investigación histórica en procesos locales específicos. Observa además, los contrastes entre estos procesos vistos en sociedades marcadas por el liberalismo económico y sociedades postcoloniales, en las que la reforma liberal disputó territorios sociales al gamonalismo. En este sentido, Ana María desafía visiones unilineales de formación de sociedades modernas desde una lectura atenta del papel que juega, en sociedades postcoloniales, la actualización de categorías sociales naturalizadas mediante argumentos raciales o patriarcales.

Siendo el eje de su investigación la ciudadanía femenina como un proceso ligado

a la constitución del campo de la educación pública, sobresalen sus discusiones críticas frente a apropiaciones a-históricas de Foucault y de su concepto de disciplina. Por tal razón, Goetschel ofrece un análisis pormenorizado de cómo las diversas técnicas que apuntaron a organizar el cuerpo y el intelecto de las alumnas de los colegios públicos laicos, constituyeron instrumentos que cobraron sentidos no frente al capitalismo como entidad omnipresente, sino frente a la competencia que existía entre dos modelos altamente contrastantes de sociedad y de soberanía que eran impulsados por los grandes movimientos liberal y conservador. Es en el antagonismo de un modelo organicista, centrado en la familia patriarcal, como eje de relaciones de género, raza y clase, que el intento de profesionalizar la justicia, la educación y de crear sujetos modernos en el que están empeñados los y las liberales en el Ecuador cobra sentido. Sentido que denota la voluntad de transformación mostrada por las maestras y las pupilas de los proyectos pedagógicos de la *escuela nueva*.

Goetschel analiza de manera particular cómo sujetos naturalizados como subordinados al espacio doméstico utilizan estos recursos para constituir nuevas identidades vocacionales y para adscribirse a referentes de pertenencia, más abstractos y menos personales que el padre o la familia, así, la nación, la profesión, el género y hacia los años 30-40 la clase y lo indio.

El género aparece como un eje de divisiones sociales fundamentales sobre las que se construyó un modo de dominación. Tan importante como la división social patrones-indios, fue la división de género entre lo público y lo doméstico. Ambas divisiones se concibieron bajo unos códigos culturales según los cuales las relaciones familiares entre patrones y conciertos, señores y sirvientes, padres e hijas y esposas eran relaciones basadas en el afecto y la división natural de roles. La acción social que interesa a la autora es la que desafía

este modo de dominación en tanto promueve mediaciones políticas al poder. Encuentra además procesos de ruptura del hábito conservador y en este sentido, se entiende la apropiación femenina del discurso liberal y su radicalización. Halla espacios de socialización regidos por nuevas reglas y objetivos, que ya no disputaban solo el control del aparato estatal, sino que creaban una alternativa antagonica a las formas de sociabilidad tradicionales. El libro podría leerse como un esfuerzo afín a una literatura reciente que aborda las divisiones de género y raciales en el mundo laboral y político. Se encuentra en diálogo así mismo con una literatura que establece implicaciones del concepto de opinión pública en el contexto de sociedades postcoloniales.

El trabajo puede ser también inscrito en el esfuerzo que existe en el pensamiento social ecuatoriano, desde distintas disciplinas, por entender cómo se produjo la entrada de las clases subalternas, las masas y sus componentes al sistema político. Existen estudios sobre el papel del Ejército en la integración de sectores populares al campo político estatal y su reforma; sobre el papel de los sindicatos y la burocracia como espacios de integración corporativista de sectores populares y medios a la vida social y política y trabajos históricos sobre etnicidad y ciudadanía que deberán ser leídos en diálogo con este nuevo conocimiento.

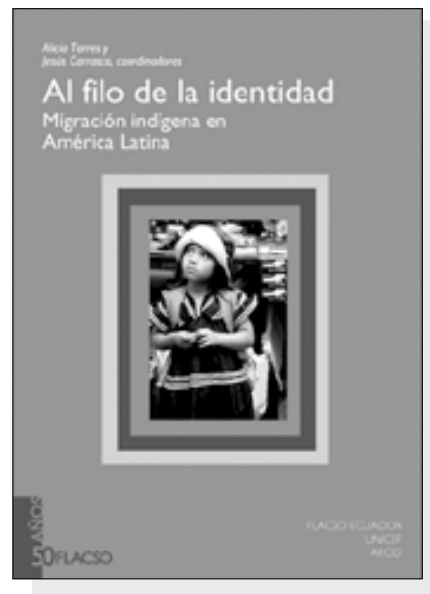
En una rica discusión en torno a la noción de esfera pública de Habermas y sus críticos, el libro muestra la formación de esferas públicas paralelas a las de la tipografía dominada por la plana mayor del conservadurismo y el liberalismo. En las revistas femeninas sobre educación se genera una voz crítica, se afianza el campo educativo y las mujeres se apropian del discurso democrático, promoviendo —a pesar del escepticismo oficial— una base institucional y social relevante para la sobrevivencia del Estado. Este trabajo contribuye así, con una nueva perspectiva al esfuerzo re-

ciente de autores por entender el campo de las publicaciones y productos culturales que, como las revistas y la prensa, forjaron el campo de la opinión pública de la época. Un segmento de estas publicaciones estuvo a cargo de mujeres maestras de origen popular y de la naciente clase media. El descubrimiento de sus revistas y el análisis de su posición lleva al lector a entender el concepto de esferas públicas contra-hegémicas.

La obra nos acerca a historias de vida muy ricas que permiten ver los escenarios entre los que se mueve la formación de nuevas ciudadanas; sin embargo, es recomendable no leerla como una obra centrada en la gesta femenina. La lucha individual y colectiva de las mujeres forma parte de un fenómeno mayor en el cual la organización social presiona por el reconocimiento del trabajo como fuente de derechos sociales. Este es un momento de expansión de la organización social y de reforma política. La organización popular, con sus publicaciones, movilizaciones y formas de presión sobre la institucionalidad, se expande en el ámbito liberal y de izquierda, pero también, en la esfera de influencia conservadora y de una derecha renovada por la incorporación de bases populares. Recordemos que en Ecuador como en otros países latinoamericanos, la ciudadanía no triunfa en el modelo del liberalismo individualista de finales del siglo XIX. Dentro de las esferas en que se forjan las políticas públicas se va conformando un liberalismo social, a tono con el cambio estatal internacional posterior a la Primera Guerra Mundial y acorde a la presión interna por romper el monopolio de la justicia en manos de la clase gamonal. El reconocimiento del trabajo como fuente de derechos sociales fue en su momento, tan importante como el esfuerzo por definir campos de saber especializados por parte de la clase media. Así, La ciudadanía femenina parece recorrer caminos cercanos a los de la ciudadanía de las clases populares del país, pues como lo sugie-

re la autora, antes que el sufragio al que tuvieron temprano derecho las mujeres, estas buscaron la organización como medio para disputar sus derechos políticos. Es fundamental reconocer en el texto la habilidad de Goetschel para dejar ver que la formación de la voluntad política femenina, surgida de sus organizaciones profesionales, se debe a factores complejos que atraviesan al sujeto pero van más allá de lo individual. Esta voluntad surge de la sociedad civil, pero encuentra oportunidad de presionar en un contexto de reforma del Estado impulsada desde varios sectores y regiones, sin excluir la participación de la propia burocracia media.

*Valeria Coronel*



Alicia Torres y Jesús Carrasco,  
coordinadores

**Al filo de la identidad: migración  
indígena en América Latina**

FLACSO ECUADOR, UNICEF, AECID,  
Quito, 2008, 164 págs.

El tema de las migraciones, en general, ha ido tomando relevancia en el contexto coyuntural de América Latina, particularmente en las dos últimas décadas. Diversas investigaciones dan cuenta de su impacto en varios aspectos de la realidad atravesados por la dinámica de este fenómeno.

Entre los múltiples factores desencadenantes de las migraciones se han identificado,

[...] los problemas históricos estructurales no resueltos en los países Latinoamericanos, particularmente la pobreza y la pobreza extrema, las desigualdades sociales, la violencia, el desempleo, la falta de oportunidades para los jóvenes, la falta de respeto a los derechos de los trabajadores, la discriminación racial y de género, la corrupción, la falta de espacios de participación y la

concentración de la riqueza en pocas manos<sup>1</sup>.

Estos hechos tienden a incrementar las migraciones internacionales y, en la última década, han contribuido a dar un cambio en la configuración del migrante: tendencia a la feminización de ciertos flujos migratorios, inserción creciente de jóvenes y de colectivos étnicos en estos procesos.

En este contexto se vuelve necesario poner en evidencia las dimensiones de la agencia social vinculadas a las prácticas de movilidad. La importancia de la agencia se puede analizar en varios campos que otorgan características específicas a la migración, como el desafío de los migrantes ante las fronteras, la construcción social de nuevas formas de ciudadanía, la hibridación de las culturas, las reinventiones étnicas, etc. El libro *Al filo de la identidad: migración indígena en América Latina*, que surge a partir de las ponencias presentadas en el Congreso por los 50 años del Sistema Internacional FLACSO, busca retomar estos aspectos aplicados a la migración internacional y a la vez se plantea “mirar la migración indígena de América Latina en la riqueza de sus diferencias, intentar entenderla como un proceso cargado de diversidad de arreglos sociales, culturales y económicos y hacerla visible al interior de los estudios de migración” (p.19).

Es necesario decir que el esfuerzo de este libro es describir y explicar la migración internacional contemporánea como un fenómeno complejo, causa y efecto de diversos cambios en las sociedades. El conjunto de artículos hace posible observar factores comunes en los procesos migratorios, pero también se pueden

observar las variaciones que se presentan dentro de estos procesos, lo que permite hablar de particularidades explicitadas por los coordinadores, Alicia Torres y Jesús Carrasco, quienes han recogido y organizado los artículos en torno a tres ejes: *Migración y Comunidad*, *Migración e Identidad* y *Migración y Desarrollo*. Con esta base, los diversos artículos nos llevan a entender la migración como un proceso a largo plazo, que tiene efectos durante el resto de la vida del migrante y que afecta a las generaciones subsecuentes.

En cuanto a los elementos o factores comunes en la práctica migratoria destacan: a) el *carácter colectivo* que involucra no solo a la familia del migrante, sino a la comunidad a que este pertenece y al resto de la sociedad, sea del país de origen como del país de destino; b) *las repercusiones económicas, políticas, sociales y culturales* que afectan a ambos espacios, el de origen y el de destino, en forma e intensidad diferentes; c) *el desarrollo de redes*<sup>2</sup>—figura que retoman los autores— como elemento que utilizan los indígenas para sobrevivir en el país de arribo. Al compartir sus recursos, no solo materiales, sino de información y conocimiento con otros en igualdad de condiciones, los migrantes indígenas logran imponerse a circunstancias individuales.

Sobre las particularidades de los procesos migratorios, los coordinadores han establecido en los ejes temáticos una serie de distinciones entre el carácter de las migraciones. En torno al primer eje *Migración y Comunidad* se articulan los artículos “Las comunidades mayas de Guatemala en Estados Unidos”, de Manuela Camus y “Estrategias, inversiones e interacciones de las mujeres migrantes kichwa otavalo”, de Andrea Ruiz Balzola.

1 Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). Encuentro Regional sobre Migrantes, 2007, “Hacia una estrategia regional de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes”, realizado del 7 al 9 de mayo de 2007 en ciudad de Guatemala.

2 Se crean estructuras sociales entre parientes, vecinos y conocidos, que permiten la supervivencia de los indígenas, supliendo la falta de “seguridad social, reemplazándola con un tipo de ayuda mutua basada en la reciprocidad”. Lomnitz, Larissa, 1975, *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México.

Manuela Camus habla de las diferentes estrategias de sobrevivencia de las comunidades mayas de Huehuetenango, incluyendo aquellas relacionadas con la migración como un “elemento crucial” para la persistencia de este pueblo “desde la conquista y antes”. Según la autora, los mayas han mantenido un constante flujo y reflujo de información y contactos entre la comunidad de origen y el lugar de destino, lo cual se ha traducido en un migrar colectivo, en el sentido de que cada individuo que migra, a más de basar este movimiento en redes organizadas, aunque no armónicas *per se*, “carga” con su comunidad, como en una “estrategia de caracol”. Es decir, la incorpora de forma simbólica a su práctica migratoria, puesto que “la razón de su ser se encuentra en el grupo y ello se refleja en la concepción de la familia y las relaciones de género, de sus estrategias laborales y –sin duda– migratorias” (p. 29). Lo que no impide que se incorporen también aquellos elementos que se le presentan en la sociedad de destino.

Andrea Ruiz aborda el tema de género en la migración kichwa otavalo, ahondando en la condición de las mujeres del grupo como guardianas, encargadas de mantener, preservar y transmitir la identidad otavaleña; identidad que además se transforma en un elemento crucial para el desarrollo de una economía transnacional. Esta condición es demandada por la comunidad, incluso a la distancia, transformándose en un elemento de control sobre el cuerpo y la sexualidad de las mujeres migrantes. Esto no se aplica de igual forma para el hombre kichwa otavalo, quien vive su sexualidad con mayor libertad.

En la segunda parte del libro, que combina los temas de migración e identidad, se encuentran los artículos “Migración transnacional de los kichwa otavalo y la fiesta de Pakwar Raymi” de Angélica Ordóñez y “Comunidades transnacionales indígenas: experiencia migratoria del pueblo Saraguro en Vera (España)”, de Pilar Cruz Zúñiga.

Angélica Ordóñez realiza un acercamiento al tema de la migración transnacional y sus efectos locales en las comunidades kichwa otavalo, materializados en la reinención de la fiesta del Pakwar Raymi. Fiesta que incorpora elemento del Carnaval católico y la fiesta del Florecimiento del calendario agrícola; adicionalmente, está presente un campeonato de fútbol en el que participan otavalos radicados en diferentes países, quienes regresan a Otavalo expresamente para esta fiesta. Los participantes hombres y mujeres migrantes buscan reencontrar elementos identitarios, al tiempo que los fusionan con aquellos que se desprenden de sus nuevas condiciones.

En su artículo, Pilar Cruz, analiza los diferentes procesos por los que atraviesan los indígenas saraguros que migran a Vera-España. La autora utiliza la noción de “círculos concéntricos de identidad” para explicar estos procesos. Esta noción se refiere al mantenimiento de ciertas características identitarias, con el fin de salvaguardar y afianzar “los afectos” y que se podrían traducir como prácticas en el ámbito privado, la autora menciona por ejemplo, la comunicación constante con la comunidad de origen, el tema de las remesas, etc. Pero a la vez, en este proceso se produce el distanciamiento de otros hábitos propios de estos indígenas como el uso del vestido o la *jimba*<sup>3</sup>, que les permiten evitar la discriminación en los ámbitos donde tienen que desarrollar su vida cotidiana en su nuevo lugar de residencia.

La tercera y última parte del libro se interesa por los temas de migración y desarrollo. En esta parte existen artículos como “Transnacionalismo andino: migración y desarrollo en dos pueblos peruanos” de Karsten Paerregard, “Diáspora de kichwa kañaris: islotes de prosperidad en el mar de pobreza”, de Miguel Caguana y “Las migraciones interna-

3 Nombre de la trenza larga que llevan los varones de la etnia saraguro.



cionales de Muquiyauyo (Perú): entre el progreso, el prestigio y las resistencias” de María del Pilar Sáenz.

Karsten Paerregard se refiere a los procesos migratorios de dos comunidades rurales del Perú, Cabanaconde y Bolognesi, a través de estas experiencias, la autora se refiere a las formas que adquieren las redes migratorias para los emigrantes de ambas comunidades. La investigación muestra como estas redes se traducen en apoyo a los lugares de origen, asumiendo un carácter de compromiso para con sus paisanos, aunque distintos en cada uno de los casos. Dentro de este proceso se rescata la presencia de las asociaciones de migrantes y su intervención en proyectos de desarrollo para sus comunidades en el Perú.

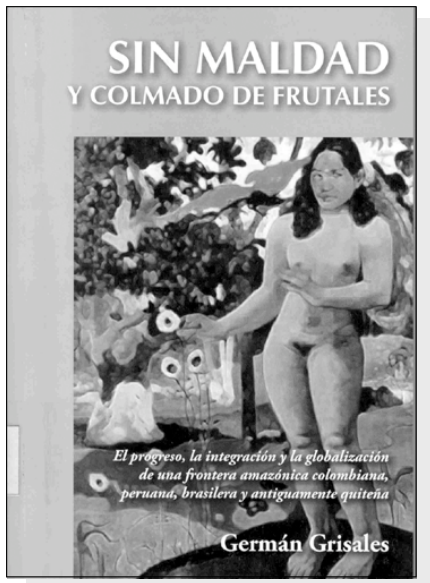
Para Miguel Caguana, el estudio de los efectos de la migración de los kichwa kañaris en sus comunidades de origen se ve reflejado en datos como la estructura demográfica de la población, promedios de ingreso en las familias, así como procesos de acumulación en la zona. Para presentar estos datos, el autor retoma varias tipologías de familia: estas tipologías comprenden tanto a familias con miembros que han emigrado (padres o hijos), como familias con migración fracasada y familias sin migración. Estos datos nos permiten visibilizar cómo se produce la desigualdad social en el medio rural y de qué manera esta condición rompe o incide en otros procesos propios de las comunidades indígenas andinas, como la “reciprocidad” y la “ayuda mutua”.

Finalmente María del Pilar Sáenz analiza el caso de la comunidad de Muquiyauyo en el Perú, que es tomado como ejemplo de progreso en la zona. Sin embargo, la autora descubre que, dentro del proceso migratorio en esta comunidad, se presentan relaciones de desigualdad entre los comuneros y el resto de los pobladores de Muquiyauyo. En base a este hecho establece dos patrones migratorios: la “migración progresista” de los comuneros de la zona, que busca mantener o incrementar

sus ingresos y de esta forma mantener un estatus privilegiado dentro de la población; y la “migración de resistencia”, la cual es analizada como una estrategia de supervivencia y que buscaría mantener las condiciones básicas de subsistencia del resto de los pobladores de la comunidad.

Se debe decir que este libro presenta un interesante esfuerzo por acercarse a la problemática de la migración indígena internacional y logra articular diversos casos de migración, que nos permiten vislumbrar parte de este proceso en sus condiciones reales. Esta compilación resulta una válida propuesta que se compromete a contribuir con el estudio y entendimiento de este fenómeno tan actual y complejo.

*María Augusta Espín*



Germán Grisales

**Sin maldad y colmado de frutales.**

**El progreso, la integración y la globalización de una frontera amazónica colombiana, peruana, brasilera y antiguamente quiteña.**

Abya-Yala, Quito, 2008, 354 págs.

Este libro es una contribución importante para la comprensión, por un lado, de la compleja historia de la región Amazónica desde el periodo colonial hasta nuestros días; y por otro, de lo que se ha venido a llamar recientemente Antropología de las Fronteras. Ambas líneas las desarrolla Germán Grisales con apoyo de abundantes fuentes historiográficas, así como de su amplia experiencia etnográfica y diplomática en la zona de estudio. Sus datos proceden de cuatro países distintos, lo que permite una mayor complejidad interpretativa y da fe del serio trabajo de recopilación de datos realizado por el autor para su tesis doctoral. Esta combinación de distintos métodos investigativos de archivo y observación participante, así como la orientación interdisciplinaria y multi-

situada del autor, otorgan al texto solidez y un punto de vista original. Además, Grisales nos presenta esta interesante historia de las fronteras amazónicas con un estilo de escritura fluido, a ratos dramático y apasionado y a ratos humorístico, tratando de evitar la rigidez e ilegibilidad de la mayoría de textos académicos.

El autor contrasta de forma efectiva las paradojas entre los discursos idealizados sobre la Amazonía que han formulado distintos actores internacionales y locales, y la turbulenta historia de esta región. Por ejemplo, demuestra el contraste entre el discurso del progreso de fines del siglo XIX y principios del XX, y las prácticas destructivas y genocidas de los comerciantes caucheros que a su vez devenían en representantes del Estado-nación como políticos y diputados regionales. Otro ejemplo más cercano en el tiempo es el choque entre los discursos del desarrollo sostenible acogidos por todos los actores, precisamente por su ambigüedad, y una realidad donde se articulan el narcotráfico, la militarización de las fronteras, la lucha entre la guerrilla y los paramilitares, y la violencia y explotación laboral que sufren las poblaciones indígenas.

Un mérito del texto es escapar de representaciones erróneas, pero por otra parte, muy comunes en los análisis antropológicos sobre la Amazonía, como un área natural carente de historia, donde viven pueblos indígenas primitivos y aislados. Algo similar a la imagen del buen salvaje que habita el paraíso terrenal; imagen a la que nos remite el título de la obra y que también se basa en los mitos que narran los propios pueblos indígenas que han habitado el área fronteriza. Como señala Grisales en la conclusión del libro: "Si algo habíamos hallado, era que en esta frontera ningún grupo era susceptible de ser estudiado sin comprenderlo como una relación constante con el entorno universal que lo amenazaba, lo atraía, lo agredía o lo excluía. En cualquier caso, lo integraba [...]. Ningún grupo era una especificidad cultural.

Tampoco una estructura intemporal siquiera. Se trataba de eso otro, una relación, una vinculación constante y cambiante con el mundo” (p. 321).

Para demostrar esta característica cambiante y relacional de la región amazónica, Grisales analiza una multitud de actores y sus articulaciones desde el periodo colonial hasta nuestros días. Son analizados en el texto los exploradores científicos europeos, los comerciantes caucheros, los empresarios de los países del norte que comercializaban los productos amazónicos, los misioneros de varias órdenes religiosas, los militares, los políticos nacionales y locales, los narcotraficantes, las organizaciones no gubernamentales, los ecologistas y diferentes pueblos indígenas de la región, entre otros.

Una de las ideas centrales del texto es que las lógicas que han afectado a esta región han provenido, la mayoría de las veces, de afuera, de lugares lejanos que, sin comprender lo local, lo han transformado profundamente desde un punto de vista social y natural. Esto se ha hecho como demuestra Grisales esgrimiendo discursos de progreso y desarrollo, pero causando la mayoría de las veces destrucción, miseria y falta de sostenibilidad a largo plazo. La Amazonía ha sido para la economía global una fuente de productos que han ido cambiando a lo largo del tiempo, por ejemplo: el caucho, la tagua, la madera, los animales y pieles exóticos, la hoja de coca, etc. Estas economías fundamentalmente extractivas han dado lugar a realidades sociales de genocidio, esclavitud, cambios culturales y destrucción del medioambiente en nombre del progreso y del desarrollo.

El texto también nos muestra las dinámicas políticas, sociales y culturales específicas de las zonas de frontera. Tal como han señalado Deborah Poole y Veena Das en su libro *Anthropology at the Margins of the State*, las lógicas estatales se comprenden mejor alejándose del centro y poniendo atención en los márgenes, allí donde el Estado aparentemente carece de hegemonía fuerte y tiene que estar constan-

temente reestableciéndose. Además, el interés por lo marginal y lo aparentemente insignificante es una de las cualidades más interesantes de la disciplina antropológica tal como Germán Grisales nos muestra en este texto.

Uno de los fenómenos que se observa claramente en las fronteras, y que Grisales nos detalla en su libro, es el carácter artificial, aleatorio, y socialmente construido de los Estados-nación. Los Estados discutidos en este libro, Perú, Colombia y Brasil, trazaron fronteras en territorios que no conocían bien ni controlaban por completo. Estas fronteras dividieron a las culturas y pueblos indígenas que allí habitaban ya por largo tiempo. La competencia de estos Estados por el control de recursos y por la integración simbólica del espacio nacional devino en el traslado de poblaciones enteras de su territorio o el cambio aleatorio de su nacionalidad. También, como señala Grisales, los pueblos indígenas, así como otros actores, aprendieron a usar la parafernalia y símbolos del Estado-nación estratégicamente, y a partir de intereses más localizados y personales. Los Estados, con presencia frágil y discontinua en estas zonas fronterizas, a menudo utilizaron otros actores como la Iglesia o los comerciantes para imponer su idea de nación. Paradójicamente, religiosos europeos fueron encargados de la tarea de instruir a distintos grupos indígenas en la identidad y los símbolos de las distintas naciones que ocupaban esta zona fronteriza.

Por otra parte, me resultó particularmente interesante que un funcionario cuya misión es la defensa del Estado-nación nos muestre con tanta claridad y lujo de detalle la artificialidad y múltiples facetas de esta construcción histórica que es la nación. Además, desde este punto de vista, me pareció muy sugestiva la sección dedicada al registro civil, que muestra la tensión entre lógicas lejanas a la región y lógicas locales a través de la arbitrariedad con que el Estado nombró y dotó de identidad a las poblaciones indígenas, a veces mutilando y mal interpretando sus len-

guas, a veces asignándoles los nombres de sus amos y explotadores y, otras veces, imponiéndoles lógicas religiosas o políticas ajenas.

Grisales encuentra en la frontera Colombiana-Pe ruana y Brasileña algo que yo también he encontrado en las fronteras que he estudiado –la de México con Estados Unidos y la de Ecuador con Perú. Allí donde aparentemente se adelgaza el control del Estado sobre el territorio se pueden identificar las múltiples caras del Estado: otros actores como los comerciantes, los misioneros o los militares toman las funciones de éste. De esta forma, el estudio de las fronteras nos ayuda a combatir las reificaciones que a menudo se hacen del Estado y nos lleva a verlo como lo que es, una amalgama de actores, intereses, discursos y prácticas más o menos coherentes, pero nunca un organismo sólido con fines claramente definidos.

*Carmen Martínez Novo*

Javier Auyero y Débora Swistun

**Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental**

Paidós, Buenos Aires, 2008, 234 págs.

Este libro es un relato sobre el sufrimiento ambiental vivido por los habitantes de un barrio marginal de Buenos Aires a causa de la contaminación industrial. Villa Inflamable se encuentra junto al Polo Petroquímico y Puerto Dock Sud, donde la refinería de Shell, instalada en 1931, es la más antigua. Hay allí otra refinería de petróleo (DAPSA), tres plantas de almacenamiento de combustibles y derivados del petróleo (Petrobras, Repsol-YPF y Petrolera Cono Sur), varias plantas que almacenan productos químicos (TAGSA, Antívar, Dow Química, Solvay Indupa, Materia, Orvol, Cooperativa VDB y Pamsa), una planta que fabrica productos químicos (Meranol), una terminal de contenedor (Exolgan) y una planta termo eléctrica (Central Dock Sud) (p. 53).

El lugar se caracteriza por la insalubridad y mala calidad ambiental: funciona como basurero clandestino, no posee mecanismos sanitarios y apropiados de distribución de agua potable y tampoco posee recolección regular de basura (pp. 48-49). Pero estas condiciones no han propiciado la organización de una acción colectiva duradera y estratégica que logre frenar y/o remediar la contaminación. Es justamente la antítesis, es decir, la pasividad y el “no saber qué hacer” de los habitantes de Inflamable lo que interesa a los autores. La percepción de su hábitat contaminado está ligada a la confusión y la incertidumbre; factores que constituyen elementos importantes para entender la dominación a la que los habitantes de Inflamable se someten.

Auyero y Swistun constituyen una pareja ideal de investigadores. La antropóloga Débora Swistun, al contrario que los periodistas o quienes visitan ocasionalmente Villa Inflamable, creció y vivió allí. Swistun posee la experiencia y la cercanía a los habitantes que su-

fren la contaminación –siendo ella quizás uno de ellos<sup>1</sup>. Esta experiencia le ha permitido a ella establecer un diálogo sin fronteras con sus vecinos. De hecho, los habitantes de Inflamable tienen un discurso programado que narran a los visitantes, provocando en ellos, y en gran parte del mundo externo, una visión homogénea de los problemas ambientales del barrio. En este sentido, el trabajo de Débora es crucial, pues rompe ese discurso prefabricado y permite entender más de cerca la percepción del peligro tóxico que se vive en la villa, percepción que de ninguna manera es monolítica.

Por su parte, el sociólogo Javier Auyero se involucra en esta experiencia investigativa en línea con lo que llama la “etnografía cubista (reflexiva)”. Él explora la perspectiva institucional e histórica del problema. Auyero condujo la mayoría de las entrevistas con funcionarios, personal del Polo Petroquímico, militantes, abogados y también realizó el trabajo de investigación de archivos (p. 31). Precisamente, la riqueza de este trabajo reside en la combinación tanto de estrategias de campo como de los estilos analítico y narrativo. Esta manera de abordar el tema de la contaminación ambiental, es decir, explorando el sentido que le da la gente al peligro tóxico y cómo lidia con él (p. 21), orientan esta investigación hacia la superación de la dicotomía milenaria entre objetividad y subjetividad. En este sentido, este trabajo es tan objetivo como subjetivo, pues le interesan las condiciones materiales que produce el sufrimiento ambiental, pero también la construcción (a la vez) subjetiva y colectiva de éste. En tanto que en el plano metodológico, los autores buscan hacer un trabajo de auto reflexión y de reflexión con los habitantes de Inflamable respecto a su experiencia tóxica. Esta estrategia metodológica procura sobrepassar una di-

cotomía típica de las ciencias sociales, aquella entre investigador e investigado.

Esto nos remite directamente a la discusión entorno a la llamada sociología reflexiva –una vez evocada de manera vanguardista por Loïc Wacquant y Pierre Bourdieu–, cuyo compendio de conceptos y metodologías nos permite entender el sentido general de éste libro<sup>2</sup>. En esta línea de la sociología, la investigación de Auyero y Swistun hace uso de herramientas teóricas flexibles y dinámicas. Usar las teorías de esta manera es coherente con la naturaleza incierta –tanto desde el punto de vista científico como desde el plano de la representación– del sufrimiento ambiental. En otras palabras, la investigación del fenómeno de la contaminación consiste en usar las teorías como cajas de conceptos-herramientas, disponibles en cualquier momento y sujetas a la creatividad del investigador. Estas herramientas deben servir para desenrañar un sufrimiento que no se explica solo a partir de condiciones materiales, pero que tampoco se explica solamente a partir de lo simbólico. Aquí, no es poca la inspiración que encuentra Auyero en el trabajo de Bourdieu: “he vuelto a leer [*Meditaciones Pascalianas*] –dice– para tratar el tema del sufrimiento social, un estudio etnográfico sobre casos de envenenamiento y contaminación en el que trabajo ahora”<sup>3</sup>. De allí que –al contrario del pensamiento o las metodologías dualistas– a los autores de este libro les interesa más bien dotarnos de una visión objetiva y subjetiva de la contaminación. En consecuencia, este libro nos muestra los efectos (materiales y simbólicos) que la contaminación ejerce sobre los habitantes de Inflamable.

Del mismo modo, a los autores les interesa presentar una visión total sobre el tema y

1 Wainfeld, Mario, 2008, “Antropología de un barrio contaminado”, en *Página 12*, 14 marzo, Buenos Aires.

2 Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant, 1995, *Respuestas por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México.

3 Hurtado, Edison, 2005, “El oficio de la etnografía política. Diálogo con Javier Auyero”, en *Revista Íconos* No. 22, mayo, Quito, pp. 109-129.



desde varias perspectivas. Es por esto que, de cierta manera, se aborda en el libro lo que podría llamarse “los discursos sobre la contaminación”, elaborados por distintos actores en torno al conflicto socio ambiental de Villa Inflamable. En palabras de Auyero, para estudiar los procesos escondidos de sufrimiento ambiental, vale utilizar, “por ejemplo, el pensamiento de Tilly sobre la acción colectiva o sobre el Estado, con el pensamiento de Bourdieu sobre cómo funciona la dominación”<sup>4</sup>. Es por esto que se aborda el discurso de la Shell, el cual niega que sean sus prácticas industriales las causantes de los altos niveles de plomo en la sangre de los habitantes de Inflamable. Se trata también el discurso del Estado, representado por algunos de sus funcionarios, quienes –al igual que los abogados– prometen la reubicación, indemnizaciones económicas o ciertas medidas para mejorar la calidad ambiental del barrio. A fin de cuentas, estas promesas desembocan en la incertidumbre y la espera infinita: dos condiciones fundamentales de la dominación. Está presente además, el discurso de los médicos quienes dan respuestas y diagnósticos contradictorios, demostrando así que la misma ciencia no entiende de manera unívoca el fenómeno de la contaminación. A todos estos discursos, incluidos aquellos de los habitantes de la villa, les subyace, sin embargo, un factor común: la confusión, la contradicción y la incertidumbre (p. 115). Estos elementos favorecen el “fracaso” de la acción colectiva de los vecinos de Inflamable, conjuntamente con la desconfianza en su fuerza y eficacia colectiva (pp. 26, 189).

Si una de las finalidades de una investigación social es esclarecer el entendimiento de un problema, de hecho, este presupuesto debería ayudar a plantear soluciones o, cuando menos, pautas para resolver este conflicto social y ambiental. Por esta razón, es importan-

te que se entiendan las condiciones económicas y políticas causantes, en primer lugar, de este conflicto. Si bien en este libro hay una dimensión de las representaciones y estructuras simbólicas que permiten elucidar la complejidad de “vivir en medio de la contaminación”, no es menos cierto que estos fenómenos siempre se enmarcan dentro de un sistema económico y político que excede las voluntades individuales, en este caso, las de los habitantes de Inflamable. Así, una de las limitaciones de este libro es justamente el pasar por alto un estudio detenido sobre las condiciones económicas y políticas que son causantes directas –no solamente del sufrimiento ambiental de los habitantes de Inflamable– sino también de la dominación a la que ellos están sujetos.

*Oliver Torres*

---

4 *Ibid.*