

AMÉRICALATINAHOY

Revista de Ciencias Sociales



AMÉRICALATINAHOY

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396 - DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh.202187> - CDU: 3

(1-69 IBEROAMÉRICA) - IBIC: Sociedad y ciencias sociales (J); Latinoamérica (1KL) -

BIC: Society & Social Sciences (J); Latin America (1KL) -BISAC: Political Science /

General (POL000000); Regional / Latin America (RG130)

Vol. 87, abril del 2021

EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/index>

DIRECCIÓN: María Ángeles Huete García (Universidad Pablo de Olavide)

SECRETARÍA DE REDACCIÓN: Asbel Bohigues (Universidade Federal de Minas Gerais)

CONSEJO DE REDACCIÓN

Angélica Abad Cisneros (Universidad de Cuenca), Ana Bartol Gutiérrez (Universidad de Salamanca), Elisa Botella (Universidad de Salamanca), Sergio Caballero Santos (Universidad de Deusto), Emerson Urizzi Cervi (Universidade Federal do Paraná), Trinidad García Leiva (Universidad Carlos III de Madrid), Ángel Luis González Esteban (UNED), Rafael Grande Martín (Universidad de Málaga), Rosana Hernández (Boston University), Elena Martínez Barahona (Universidad de Salamanca), Araceli Mateos Díaz (CIS), María Moreno Parra (FLACSO Ecuador), Sheila Pastor (Universidad de Salamanca), José Manuel Rivas Otero (Universidad Sergio Arboleda), Guillermo Santander (Universidad Complutense de Madrid), Juan Mario Solís Delgado (Universidad Autónoma de San Luis Potosí) y Eliana Tadeu Terci (Universidade de São Paulo).

CONSEJO CIENTÍFICO

Manuel Alcántara (Universidad de Salamanca), Anna Ayuso Pozo (CIDOB), Capucine Boidin (Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3), Ernesto Calvo (University of Maryland), Ryan E. Carlin (Georgia State University), Miguel Carrera Troyano (Universidad de Salamanca), Javier Corrales (Amherst College), Brian Crisp (Washington University in St. Louis), Olivier Dabène (Sciences Po), Esther Del Campo (Universidad Complutense de Madrid), Flavia Freidenberg (Universidad Nacional Autónoma de México), Mercedes García Montero (Universidad de Salamanca), Jonathan Hartlyn (UNC at Chapel Hill), Magna Inácio (Universidade Federal de Minas Gerais), Martina Kaller (Universität Wien), Iván Llamazares (Universidad de Salamanca), Patricia Marengi (Universidad de Salamanca), Salvador Martí I Puig (Universitat de Girona), Carmen Martínez Novo (University of Florida), José Enrique Molina (Universidad del Zulia), Maxine Molyneux (University College London), Scott Morgenstern (University of Pittsburgh), Detlef Nolte (GIGA), Simón Pachano (FLACSO Ecuador), Jussi Pakkasvirta (Helsingin yliopisto), Francisco Panizza (London School of Economics and Political Science), Ludolfo Paramio (CSIC), Aníbal Pérez Liñán (University of Notre Dame), John Polga Hecimovich (United States Naval Academy), Timothy Power (University of Oxford), Andrés Rivarola (Stockholms Universitet), Fernando Rueda Junquera (Universidad de Burgos), Diego Sánchez Ancochea (University of Oxford), Francisco Sánchez (Universidad de Salamanca), María Laura Tagina (Universidad Nacional de San Martín) y Michelle Taylor Robinson (Texas A&M University).

CONTACTO:

Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca

Hospedería Fonseca, c/ Fonseca, 2, 37002 Salamanca

Teléfono: 34 923 29 46 36

Dirección en Internet: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/>

* latin hoy@usal.es



América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos: SCOPUS, ESCI, DOAJ, HAPI, HLAS, IPSA, IBSS, PAIS, REDALYC, SAWPSA, RESH, IN-RECS, CIRC, ISOC, MIAR, CCHS, LATINDEX, EBSCO, Proquest, The Philosopher's Index y e-Revistas.

El Consejo de Redacción decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se compromete a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Los artículos firmados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

ADQUISICIÓN DE LA VERSIÓN IMPRESA

<https://www.amazon.es/>

Déposito legal: M-20114-1990 - Diseño de cubierta: Ángel Badillo y Patricia Marengi

Maquetación: Intergraf

Ni la totalidad ni parte de esta revista puede reproducirse con fines comerciales sin permiso escrito de Ediciones Universidad de Salamanca. A tenor de lo dispuesto en las calificaciones *Creative Commons* CC BY-NC-ND y CC BY, se puede compartir (copiar, distribuir o crear obras derivadas) el contenido de esta revista, según lo que se haya establecido para cada una de sus partes, siempre y cuando se reconozca y cite correctamente la autoría (BY), siempre con fines no comerciales (NC) y sin transformar los contenidos ni crear obras derivadas (ND).



CC BY-NC-ND



CC BY

AMÉRICALATINAHOY

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396 - DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh.202187> - CDU: 3
(1-69 IBEROAMÉRICA) - IBIC: Sociedad y ciencias sociales (J); Latinoamérica (1KL) -
BIC: Society & Social Sciences (J); Latin America (1KL) -BISAC: Political Science /
General (POL000000); Regional / Latin America (RG130)

Vol. 87, abril del 2021

ARTÍCULOS

- El clivaje etario: *backlash* cultural en Chile
por *Kenneth BUNKER*..... 3-58
- El populismo o los populismos. Actualidad y particularidades del concepto
en América Latina
por *Sabrina MORÁN*..... 29-44
- Valorando la política de cooperación sur-sur. El caso de Chile hasta 2019
por *Analilia HUITRÓN*..... 45-67
- Intereses organizados en las comisiones permanentes de la Cámara de
Diputados de Brasil
por *Ciro Antônio da Silva RESENDE* 69-107
- Organismos constitucionales autónomos y calidad de la democracia en
Ecuador
por *Arturo MOSCOSO MORENO* y *Melina VILLAVICENCIO MANCERO*. 109-126
- Género y poder en argentina. Las elites ejecutivas de Fernández de Kirchner,
Macri y Fernández
por *Paula Vera CANELO*..... 127-150
- Aquiescencia y Resistencia: el régimen de Ortega en Nicaragua
por *Leslie Elin ANDERSON*, *Lawrence Cloyd DODD* y *Won-bo PARK* 151-170
- INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA..... 171-196

AMÉRICALATINAHOY

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396 - DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh.202187> - CDU: 3
(1-69 IBEROAMÉRICA) - IBIC: Sociedad y ciencias sociales (J); Latinoamérica (1KL) -
BIC: Society & Social Sciences (J); Latin America (1KL) - BISAC: Political Science /
General (POL000000); Regional / Latin America (RG130)

Vol. 87, abril del 2021

ARTICLES

- The Age Cleavage: Cultural Backlash in Chile
by *Kenneth BUNKER*..... 3-58
- Populism or populisms. Present and distinctive features of the concept in
Latin America
by *Sabrina MORÁN*..... 29-44
- Assessing South-South Cooperation Policy. The Case of Chile until 2019
by *Analiña HUITRÓN*..... 45-67
- Organized Interests in the Permanent Committees of the Brazilian House
of Representatives
by *Ciro Antônio da Silva RESENDE* 69-107
- Autonomous Constitutional Bodies and the Quality of Democracy in
Ecuador
by *Arturo MOSCOSO MORENO* and *Melina VILLAVICENCIO
MANCERO* 109-126
- Gender and power in Argentina. The executive elites of Fernández de
Kirchner, Macri and Fernández
by *Paula Vera CANELO*..... 127-150
- Acquiescence and Resistance: Ortega's Dictatorship in Nicaragua
by *Leslie Elin ANDERSON*, *Lawrence Cloyd DODD* and *Won-bo PARK*..... 151-170

- BIBLIOGRAPHIC INFORMATION..... 171-196

EL CLIVAJE ETARIO: *BACKLASH* CULTURAL EN CHILE *The Age Cleavage: Cultural Backlash in Chile*

Kenneth BUNKER  kabunker@gmail.com¹

¹ Universidad Diego Portales

Envío: 2020-04-27

Aceptado: 2020-09-16

First View: 2020-12-21

Publicación: 2021-04-26

RESUMEN: Literatura reciente sugiere que los factores culturales están ganando poder predictivo sobre determinantes ideológicos en la explicación del comportamiento electoral en democracias establecidas. Pero, ¿ocurre lo mismo en democracias nuevas? Este artículo busca responder a esta pregunta tomando como referencia el caso de Chile. Utiliza datos de encuestas para comparar factores culturales con los determinantes ideológicos y cohortes de edad globales con generaciones políticas locales. Muestra que el patrón en Chile coincide con el observado en democracias desarrolladas.

Palabras clave: clivajes; participación electoral; comportamiento electoral; millennials; elecciones.

ABSTRACT: Recent literature suggests that cultural factors are gaining predictive power over ideological ones in explaining electoral behavior in established democracies. But does this also occur in new democracies? This article seeks to answer this question by looking at evidence from Chile. It uses survey data to compare cultural factors to ideological determinants and global age cohorts to local political generations. It shows that the pattern in Chile matches the one observed in developed democracies.

Keywords: cleavages; electoral turnout; voting behavior; millennials; elections.

I. INTRODUCCIÓN¹

Durante décadas los partidos políticos se han identificado a sí mismos en un continuo ideológico de izquierda a derecha. Mientras aquellos que se identifican hacia la izquierda del continuo han tendido a presionar por una gestión económica keynesiana con grandes Estados de bienestar, aquellos que se identifican con la derecha han tendido, en cambio, a presionar por mercados libres y gobiernos pequeños. A lo largo del siglo XX, los partidos centristas o moderados rara vez ganaron elecciones. En el mejor de los casos, formaron gobiernos de forma intermitente. Si bien este fue especialmente el caso en los sistemas bipartidistas, como los de Estados Unidos y el Reino Unido, también fue cierto en sistemas multipartidistas, como los de Italia y Francia.

Sin embargo, investigaciones recientes advierten sobre el desvanecimiento de este orden. La nueva evidencia derivada de las democracias establecidas muestra que los partidos se han alejado lentamente de las etiquetas ideológicas y se han acercado a los anclajes culturales (Norris e Inglehart, 2019). Sugiere que una proporción importante de partidos que ganaron elecciones en los últimos años no ha confiado en las etiquetas tradicionales de izquierda/derecha para atraer votantes. En cambio, han surgido en plataformas culturales. Por ejemplo, la victoria de Macron en Francia, que rompió tendencias (Emanuele, 2017), o el referéndum del Brexit en el Reino Unido (Goodwin y Heath, 2016) no se pueden explicar mediante el enfoque tradicional de izquierda/derecha.

Una pregunta abierta es si el cambio es exclusivo de las democracias establecidas o si también está floreciendo en otros lugares. Si bien algunas investigaciones recientes sugieren que el orden de izquierda/derecha todavía juega un papel dominante en la explicación de las tendencias electorales (Carlin *et al.*, 2015; Nadeau *et al.*, 2017), no es descabellado conjeturar que las cohortes de edad pueden estar ganando poder de predicción. De hecho, la lógica que sustenta la teoría del *backlash* cultural es que el surgimiento de valores culturales está vinculado a patrones universales de reemplazo generacional. Por lo tanto, probar la teoría en regiones desatendidas del mundo no solo puede proporcionar una visión más precisa de los patrones locales, sino que también puede contribuir a probar sus implicancias más amplias.

Este artículo propone probar la teoría del *backlash* cultural en una democracia nueva que presenta patrones de comportamiento de votación similares a los encontrados en las democracias establecidas. Utiliza datos de encuestas preelectorales de Chile para modelar directamente la cultura contrastándola con la ideología. Específicamente, busca responder si el grupo etario de una persona es más relevante que su identificación ideológica en términos de explicar si (1) decide votar (participación) y (2) por quién decide votar (elección de voto). También busca determinar si las generaciones políticas locales son más relevantes que las cohortes de edad globales y, de ser así, la magnitud de la diferencia.

1. Agradezco a Patricio Navia y a Cristóbal Bellolio por sus apuntes y observaciones sobre clivajes, instituciones y reemplazo generacional en Chile. También agradezco a Pippa Norris, Marta Lagos y John Polga-Hecimovich por las conversaciones que ayudaron a darle forma al artículo. Así mismo, agradezco a los tres árbitros anónimos y a los editores de la revista *América Latina Hoy*, que contribuyeron significativamente a mejorar su contenido. Todos los errores u omisión son de responsabilidad exclusiva del autor. Los datos y el código para la replicación están disponibles en el sitio web del autor: <http://kennethbunker.github.io>.

El resto del artículo está estructurado de la siguiente manera. La segunda parte presenta una breve revisión teórica, centrándose en cómo la ideología se ha vuelto menos preponderante con el tiempo mientras que los asuntos culturales han pasado a primer plano. Se centra en el continuo izquierda-derecha y en los grupos etarios como los principales temas de interés. Las siguientes secciones justifican a Chile como estudio de caso y revisan la evidencia de la literatura local. La quinta parte plantea las preguntas e hipótesis de investigación. La sexta parte presenta los datos y métodos. La séptima parte muestra que la edad está efectivamente ganando poder de predicción y que las generaciones políticas locales son mejores predictores del comportamiento electoral que las cohortes de edad globales.

II. TEORÍA

Los clivajes se han utilizado sistemáticamente para explicar el comportamiento electoral desde mediados de la década de 1950. Lipset y Rokkan (1967) fueron de los primeros en sugerir un mapa cardinal completamente abarcativo para comprender cómo se posicionan los partidos. En su influyente trabajo sugirieron que los votantes no se ordenan en grupos predefinidos o en contra de ciertos temas. En cambio, respaldan a los partidos que más se acercan a sus posiciones. En su revisión detallada de las transformaciones sociales, los autores sugirieron que los principales problemas que dividieron a los votantes durante el siglo XX (el choque centro-periferia, el conflicto Iglesia-Estado y la lucha entre empleadores y empleados) estaban claramente presentes en la mayoría de las democracias de Europa.

Investigaciones complementarias han demostrado que los clivajes y las preferencias ideológicas evolucionan juntas con el tiempo (Rose y Urwin, 1970). Los partidos adoptan etiquetas según los problemas del momento. La izquierda de principios del siglo XX es diferente a la izquierda de fines del siglo XX. Por ejemplo, en los clivajes definidos por Lipset y Rokkan (1967), los partidos de izquierda se identificaron primero con los problemas urbanos, luego con los segmentos seculares y luego con la clase trabajadora. Lo mismo ocurre con el otro lado: los partidos de derecha se identificaban con problemas rurales, luego con segmentos religiosos y luego con los dueños de negocios. No es de extrañar, entonces, que los patrones de competencia de partidos se consolidaran y evolucionaran en un orden izquierda/derecha (Lijphart, 1981).

El patrón es visible en todo el mundo. Si bien la mayoría de las democracias vieron emerger sus propios clivajes particulares —desde los relacionados con temas étnicos en Europa del Este (Ordeshook y Shvetsova, 1994) hasta los asociados con el autoritarismo en América Latina (Dix, 1989)—, el número de partidos asociados con la izquierda o la derecha también aumentó. En la gran mayoría de las democracias dominaron las elecciones. Este fue especialmente el caso en sistemas con reglas electorales mayoritarias, pero, sin embargo, fue cierto también en aquellos con representación proporcional (Lijphart, 1999). Pocas veces los moderados o de centro ganaron elecciones (Lijphart, 2004).

Sin embargo, nuevas investigaciones advierten sobre el declive de este orden. Norris e Inglehart (2019) sugieren que las etiquetas ideológicas han perdido terreno frente a los valores culturales como la principal fuerza impulsora detrás de los partidos exitosos y las prioridades de los votantes. En su teoría sobre el *backlash* cultural, argumentan que un cambio en

la estructura social a largo plazo ha tenido una repercusión tanto en las estrategias electorales como en las preferencias de los votantes. Los autores muestran que, a medida que la estructura demográfica ha envejecido y los valores materialistas han ido desapareciendo, los votantes mayores han cambiado de actitud. En una suerte de reflejo, se han vuelto más propensos a apoyar a los partidos y candidatos que buscan volver al antiguo orden.

Este hallazgo es significativo en medio del aumento de partidos y candidatos que no se han podido ubicar ordenadamente en el eje tradicional izquierda/derecha (Ivaldi *et al.*, 2017). Es en este contexto que la creciente teoría del *backlash* cultural emerge como una explicación relevante que entra a competir con el enfoque ideológico tradicional. Sin embargo, debido a que los hallazgos provienen principalmente de democracias establecidas, no está claro si la misma tendencia está emergiendo en otros lugares. Por tanto, es crucial explorar si los fundamentos principales de la teoría del *backlash* cultural también son visibles en otros lugares. Esto no solo contribuirá a consolidar la teoría, sino que también proporcionará información adicional sobre los patrones políticos locales.

III. SELECCIÓN DE CASOS Y PUZLE

Entre los lugares donde se puede probar la teoría del *backlash* cultural, América Latina se encuentra en primer plano. En comparación con las democracias establecidas de Occidente, los países de la región son menos desarrollados y principalmente presidenciales. Este contexto presenta un desafío importante para la explicación de Norris e Inglehart (2019). Dado que las naciones menos desarrolladas siguen caminos económicos particulares, podría darse el caso de que los valores materialistas todavía tengan una gran influencia en segmentos relevantes de votantes. Y, debido a que las instituciones políticas que se encuentran en la región son sustancialmente diferentes a las que se encuentran en las democracias establecidas, puede darse el caso de que los votantes todavía estén arraigados en clivajes antiguos.

En cualquier caso, las teorías del comportamiento electoral en las democracias nuevas y establecidas son lo suficientemente similares como para permitir una comparación. Las investigaciones muestran que, como en las democracias establecidas, la ideología ha sido un predictor crucial tanto de la participación como de la elección de voto en América Latina (Carlin *et al.*, 2015; Nadeau *et al.*, 2017). Los enfoques históricos no solo han demostrado que los clivajes sociales descritos por Lipset y Rokkan (1967) están presentes en la región (Dix, 1989), sino que también están atravesados por el eje izquierda/derecha (Mainwaring y Scully, 1995). Esto es especialmente cierto tras la tercera ola democrática (Huntington, 1993), cuando muchos de los países dejaron atrás el autoritarismo.

Dentro de América Latina, Chile ofrece el escenario perfecto para probar la teoría. Presenta clivajes y patrones electorales similares a los que se encuentran en las democracias desarrolladas. Si bien la democracia fue interrumpida por una dictadura de diecisiete años (1973-1990), los sistemas electorales y de partidos tanto antes como después de la interrupción produjeron resultados extremadamente similares a los visibles en las democracias establecidas. Antes del golpe militar de 1973, una serie de divisiones dieron forma a la competencia entre partidos (Scully, 1992) y, después de la transición a la democracia, un sistema electoral restrictivo obligó a los partidos a adoptar un arreglo binario (Mainwaring y Scully, 1995).

Si bien la mayoría coincide en que el sistema de partidos chileno ha evolucionado históricamente en función de los clivajes sociales, aún se discute si las estructuras sociales (Torcal y Mainwaring, 2003) o las instituciones electorales (Navia, 2004) son responsables de los patrones de competencia electoral posautoritarios. Lo que no se discute, sin embargo, es que el sistema de partidos que se estableció después de la transición era tanto binario como anclado en un orden ideológico. Debido a las divisiones o instituciones, los votantes se vieron obligados institucionalmente a elegir entre una de dos grandes coaliciones, una de las cuales se identificaba con la izquierda y la otra con la derecha (Bonilla *et al.*, 2011).

Casi tres décadas después de la transición el sistema de partidos volvió a mutar (Bunker, 2018). Esto ocurrió después de dos importantes reformas electorales (una en 2011 y otra en 2015)², que no solo aumentaron significativamente el número de votantes elegibles al igualar la ley de la noche a la mañana (Briebe y Bunker, 2019), sino que también aumentaron el número de partidos en competencia bajando las barreras de entrada (Gamboa y Morales, 2016). Y es este cambio el que permite que el presente estudio avance evaluando la teoría del *backlash* cultural. Debido a que las reformas eliminaron las restricciones y distorsiones del antiguo sistema, los equilibrios entre votantes y partidos pueden evaluarse directamente.

IV. CHILE: DOS OLAS DE INVESTIGACIÓN

Si la evidencia apoya la idea de un clivaje etario emergente en Chile, se puede utilizar tanto para establecer la aplicabilidad más amplia de la teoría del *backlash* cultural como para complementar el abundante cuerpo de literatura que ha seguido la evolución de la estructura de los partidos chilenos. El estudio del comportamiento electoral en función del grupo etario en Chile no es nuevo. De hecho, una revisión de la literatura sugiere que hay al menos dos olas de literatura que han abordado esta relación. La primera abarca desde la transición a la democracia en 1990 y la primera de las reformas electorales mencionadas anteriormente. La segunda comenzó alrededor de 2011 y ha continuado desde entonces.

En ambas olas, la investigación tendió a clasificar a los grupos de votantes en referencia a su distancia con la dictadura. Por ejemplo, Toro (2008) tuvo como objetivo identificar tendencias entre las diferentes cohortes de votantes en relación con su mayoría de edad política (alrededor de los 18 años). Distinguió entre los que tenían derecho a votar en el plebiscito de 1988 y los que no podían hacerlo. Su principal hallazgo, indirectamente relacionado con el objeto de estudio aquí, fue que los votantes más jóvenes eran más liberales que sus contrapartes. Sin embargo, su clasificación sentó un precedente para estudios posteriores, inaugurando una línea de literatura centrada exclusivamente en las generaciones políticas locales.

Contreras y Navia (2013), por ejemplo, siguieron los pasos de Toro (2008) y utilizaron la transición a la democracia como el punto de corte esencial para las cohortes de edad. Descubrieron que los votantes mayores presentaban tasas de registro más altas que los más

2. La reforma de 2011 eliminó el registro voluntario y el voto obligatorio a favor del registro obligatorio y el voto voluntario. La reforma de 2015 reemplazó el sistema electoral restrictivo utilizado para las elecciones legislativas por un arreglo de representación proporcional.

jóvenes. Corvalán y Cox (2013) ampliaron el período de tiempo y compararon la generación de los que tenían edad suficiente para votar en las últimas elecciones antes de la caída de la democracia en 1973 con la generación de los que tenían edad suficiente para votar en el plebiscito de 1988. Confirmaron investigaciones anteriores, en el sentido de que las generaciones más jóvenes tenían significativamente menos probabilidades de registrarse para votar que las mayores.

Quizás lo más importante es que Corvalán y Cox (2013) encontraron diferencias significativas que daban forma al sesgo. Por ejemplo, que los jóvenes de las clases más pobres votaban significativamente menos que los jóvenes de las clases más ricas. Esto fue corroborado por investigaciones posteriores, que también encontraron que el efecto de la edad en la participación estaba condicionado por patrones socioeconómicos, así como por el tamaño del distrito y otros determinantes secundarios (Brieba, 2015; Mackenna, 2015). Al mismo tiempo, esto fomentó la comprensión de la edad en relación con los patrones de votación y estableció el estándar para todas las investigaciones futuras.

En cuanto al efecto de la reforma electoral de 2011 en los patrones de votación, Contre-ras y Morales (2014) encontraron que el sistema de votación voluntaria redujo significativamente la brecha entre la generación plebiscitaria y la generación posplebiscito en las elecciones locales de 2012. Morales y Rubilar (2017), sin embargo, confirmaron que sigue existiendo una brecha, con una clara división entre los votantes anteriores y posteriores a la dictadura. Bargsted *et al.* (2019) ratificó esta idea. Brieba y Bunker (2019) matizaron este punto de vista y sugirieron que la reforma redujo sustancialmente los sesgos de edad preexistentes.

V. PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Hay margen para seguir expandiendo estos hallazgos. Debido a que una parte predominante de la investigación ha utilizado la ideología como el principal predictor del comportamiento de voto, no está claro si la edad ha aumentado su poder predictivo y debe usarse como un determinante principal (como sugiere la teoría de la *backlash* cultural) o si aún es influyente en un nivel secundario y, por lo tanto, debería permanecer relegado a un control (como se ha utilizado hasta ahora). En esta línea, este artículo busca contribuir modelando la ideología y la edad directamente una contra la otra, para comprender si esta última ha ganado influencia sobre la primera en los últimos años y, de ser así, en qué medida.

¿Sigue siendo la ideología en el Chile posterior a la reforma el predictor central del comportamiento electoral, como sugiere la literatura? Este artículo busca responder a esta pregunta analizando dos hipótesis. La primera establece que las cohortes de edad son más relevantes que los factores ideológicos para explicar la participación electoral (¿quién vota?); y la segunda establece que las cohortes de edad son más relevantes que los factores ideológicos para explicar la elección de voto (¿quién vota por quién?). En ambos casos, la expectativa es que los grupos etarios tengan un efecto más relevante en la participación y la elección de voto que la ideología. La hipótesis nula es que la ideología sigue siendo dominante.

Ahora, debido a que la edad se ha enmarcado normalmente en relación a la dictadura, o a la reforma electoral de 2011, no está claro en qué se diferencian las generaciones políticas locales de las cohortes de edad globales, ni está claro si una de ellas es un mejor predictor que

la otra. Por lo tanto, este artículo también busca complementar la literatura utilizando ambas definiciones conceptuales de grupos etarios para comparar sus respectivos efectos sobre el comportamiento electoral. Por lo tanto, el objetivo no es solo comprender si el grupo etario es un predictor significativo (como sugiere la teoría del *backlash* cultural), sino también aclarar si un grupo etario es mejor predictor que el otro.

¿Siguen siendo las generaciones políticas locales la mejor manera de desglosar conceptualmente los grupos etarios en Chile, como sugiere la literatura? ¿O pueden las cohortes de edad globales explicar los patrones de comportamiento electoral en un nivel similar? Estas preguntas sirven para postular una hipótesis auxiliar, que es que las cohortes de edad globales son tan importantes como las generaciones políticas locales para explicar el comportamiento electoral. La hipótesis nula es que las generaciones siguen siendo más relevantes electoralmente que las cohortes. Si se rechaza la hipótesis nula, podría interpretarse como una señal de que los votantes no seguirían actuando sobre las líneas divisorias políticas que hasta ahora han definido las elecciones desde la transición.

VI. DATOS Y MÉTODOS

Para probar estas hipótesis, este estudio utiliza datos a nivel individual provenientes de la encuesta de opinión pública del CEP realizada en septiembre y octubre de 2017, aproximadamente un mes antes de las elecciones presidenciales de ese año. La opción de utilizar datos a nivel individual es para evitar problemas de falacia ecológica que podrían inducir sesgos en los hallazgos. La mejor manera de comprender los cambios a nivel de votantes es mirar las respuestas de las encuestas. La decisión de utilizar la encuesta preelectoral de 2017, y no las encuestas anteriores, se tomó para capturar datos que antes no estaban disponibles. Como se mencionó más arriba, la elección de 2017 es específicamente útil porque incluye diferentes tipos de candidatos, algunos tradicionales y otros nuevos³.

La variable dependiente es el comportamiento de votación (ver Tabla 1), que se operacionaliza en participación (participación electoral) y elección de voto (preferencia de candidato). Para medir lo primero, el estudio analiza la intención de voto de cada encuestado. Aquellos que manifestaron su intención de participar en la elección se marcan con 1, mientras que aquellos que no lo hacen se marcan con 0. Para medir la elección de voto, se observa la preferencia de candidato específica de cada encuestado. Pero, para restringir el número de alternativas, solo tiene en cuenta los cuatro primeros candidatos en términos de obtención de votos, que pueden describirse fácilmente en términos de su identificación (ID) en el eje ideológico (izquierda vs. derecha) y sus plataformas partidistas (apoyadas por partidos tradicionales o nuevos).

Las principales variables independientes son la ideología y la edad. Para la ideología, este estudio analiza la autoidentificación de cada encuestado en el continuo ideológico. Si los encuestados pudieron marcarse a sí mismos en cualquier lugar del continuo ideológico, los

3. Las encuestas en ciclos electorales anteriores no pudieron capturar las preferencias por candidatos nuevos, ya que tanto los votantes más jóvenes como los partidos nuevos no contaban con representación.

etiqueta como 1, y si no pudieron hacerlo, los marca como 0. Para la edad, distingue entre cohortes de edad globales y generaciones políticas locales. En ambos casos, se analiza el año de nacimiento de cada encuestado, que simplemente se le dio al encuestador. A partir de este punto, los grupos etarios se construyen con base en los criterios dados por estándares globales y la literatura local.

Para construir cohortes de edad globales, el estudio sigue el Pew Research Institute (2018) y marca a los encuestados nacidos antes de 1945 como la generación Silenciosa, los nacidos entre 1945 y 1964 como *Baby boomers*, los nacidos entre 1964 y 1982 como Generación X y los encuestados nacidos después de 1982 como *Millennials*. Para construir generaciones políticas locales, los nacidos antes de 1958 fueron etiquetados como la Generación Golpe, los encuestados nacidos entre 1958 y 1970 fueron marcados como la Generación del Plebiscito, los encuestados nacidos entre 1970 y 1983 fueron etiquetados como la Generación de Transición y los nacidos después de 1983 fueron marcados como la Generación Democrática.

Para seleccionar las variables de control, este estudio sigue tres teorías principales que han buscado explicar el comportamiento electoral desde un enfoque a nivel individual. La primera es la escuela de pensamiento de Columbia, que propuso que el comportamiento de voto se explica mejor por las características sociodemográficas a largo plazo de los votantes, como la raza (Crewe, 1995; Lazarsfeld *et al.*, 1944). Por lo tanto, este estudio utiliza el sexo y la afiliación religiosa del encuestado como controles. El segundo grupo de controles proviene de la versión de Michigan. Similarmente, también propone el uso de variables de largo plazo, pero más vinculadas al estatus socioeconómico de los votantes. Aquí, el comportamiento de voto se predice mejor de forma individual y, como tal, los rasgos derivados de los procesos de socialización familiar y política son más relevantes que los que se definen en las primeras etapas de la vida (Campbell *et al.*, 1960; Converse, 1969). Por lo tanto, este estudio utiliza clase, educación y urbanización como controles. El tercer grupo de variables de control proviene de la escuela de Rochester. En contraste con las dos versiones anteriores, propone el uso de variables de corto plazo relacionadas con las características sociotrópicas de los votantes. Esta ¿escuela? sostiene que, en circunstancias de incertidumbre, los ciudadanos racionales condicionan su voto considerando variaciones en la economía (Enelow y Hinich, 1984; Fiorina, 1991; Grofman, 1995; Popkin, 1995). En consecuencia, este estudio utiliza evaluaciones actuales y prospectivas de la economía como controles.

El uso de estos tres conjuntos de variables es complementario para explicar el comportamiento electoral (Fiorina *et al.*, 2010; Niemi *et al.*, 2001; Norris e Inglehart, 2019; Rosenstone y Hansen, 1993). Además, su combinación encaja perfectamente en el contexto chileno (Morales *et al.*, 2009; Navia y Morales, 2010). Para las cuatro elecciones antes de 2017, la ideología fue la variable explicativa más poderosa (Bunker, 2010; Morales y Reveco, 2018; Navia y Castro, 2015). Pero los determinantes a largo (Izquierdo *et al.*, 2008) y a corto plazo (Angell y Reig, 2006) también proporcionaron un poder explicativo significativo.

TABLA 1. VARIABLES Y MEDICIONES

	CODIFICACIÓN DEL AUTOR	PREGUNTA DE LA ENCUESTA/ CLASIFICACIÓN
VARIABLES DEPENDIENTES		
Participación	1 = Sí; 0 = No	¿Votará en la elección presidencial de 2017?
Elección de voto		Si la elección fuera la próxima semana, ¿por quién votaría?
Tradicional	1 = Piñera o Guillier; 0 = otro	
Nuevo	1 = Sánchez o Kast; 0 = otro	
VARIABLES INDEPENDIENTES		
Cohorte de edad global		¿Cuál es su año de nacimiento?
<i>Millennials</i>	1 = nacido después de 1983; 0 = otro	
Gen. X	1 = nacido entre 1967-1982; 0 = otro	
<i>Boomers</i>	1 = nacido entre 1947-1965; 0 = otro	
Silenciosa	1 = nacido antes de 1946; 0 = otro	
Generación política global		¿Cuál es su año de nacimiento?
Democracia	1 = nacido después de 1983; 0 = otro	
Transición	1 = nacido entre 1971-1983; 0 = otro	
Plebiscito	1 = nacido entre 1957-1970; 0 = otro	
Golpe	1 = nacido antes de 1956; 0 = otro	
Ciclo de vida		
Casados	1 = Casado; 0 = No casado	
Clase	1 = E; 2=D; 3=C3; 4=C2; 5=ABC1	Registrado en Grupos Socioeconómicos (GSE)
Sexo	1 = Masculino; 0 = Femenino	Sexo
Educación	Escala de 10 puntos, desde sin estudios a posgrado	¿Cuál es su nivel educacional?
Urbanización	1 = Vive en área urbana; 0 = Vive en área rural	

	CODIFICACIÓN DEL AUTOR	PREGUNTA DE LA ENCUESTA/ CLASIFICACIÓN
Religión	1 = Se identifica con una religión; 0 = No se identifica	
Economía		
País: Actual	1 = Muy mala; 2 = Mala; 3 = Ni buena, ni mala; 4 = Buena; 5 = Muy buena	¿Cómo cree que va la economía del país?
Personal: Actual	1 = Muy mala; 2 = Mala; 3 = Ni buena, ni mala; 4 = Buena; 5 = Muy buena	¿Cómo es su situación económica actual?
Personal: Futura	1 = Mucho peor; 2 = Peor; 3 = Igual; 4 = Mejor; 5 = Mucho mejor	¿Cómo será su situación económica en el futuro?
Valores		En una escala del 1 (izquierda) al 10 (derecha), ¿dónde se ubica usted?
Identificación (ID) Izquierda-Derecha	1 = Se identifica en el continuo; 0 = No se identifica	

Nota: Ver Tabla A1 en el Anexo para el resumen de las estadísticas.

Fuente: Autor con datos del CEP.

VII. HALLAZGOS

Antes de pasar a los hallazgos, es importante analizar brevemente los resultados de las elecciones presidenciales de 2017. La Tabla 2 muestra que ocho candidatos buscaron la nominación ese año y que Piñera venció a Guillier en una segunda vuelta que tuvo lugar un mes después de la primera. Para efectos de este estudio, es importante señalar dos cosas. Primero, que solo Piñera y Kast se identificaron con partidos a la derecha del centro y, segundo, que entre los cuatro primeros candidatos, en términos de votos obtenidos, Piñera y Guillier representaron a los partidos tradicionales, mientras que Sánchez y Kast representaron a los nuevos (Bunker, 2018).

En cuanto al análisis de la encuesta, la Figura 1 traza las estimaciones de densidad de kernel de las dos principales variables de interés. Muestra que la edad y la identificación ideológica de los encuestados se distribuyen normalmente. La mayoría de los entrevistados en la encuesta del CEP eran centristas de cuarenta y tantos años. Esta es una distribución necesaria para probar las hipótesis, especialmente para la edad. Antes de la reforma electoral de 2011, la distribución de la edad estaba fuertemente sesgada a favor de los votantes mayores. Y debido a que los votantes mayores eran dominantes y ningún partido nuevo desafió las elecciones, probar las hipótesis habría sido difícil. En este estudio, los votantes jóvenes y mayores tienen aproximadamente la misma probabilidad de votar.

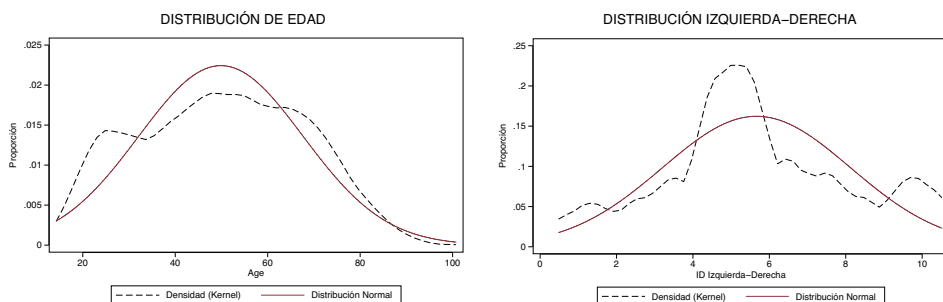
TABLA 2. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2017

	PRIMERA VUELTA		SEGUNDA VUELTA	
	NÚMERO DE VOTOS	PORCENTAJE DE VOTOS	NÚMERO DE VOTOS	PORCENTAJE DE VOTOS
Sebastián Piñera	2.417.216	36,6	3.796.579	54,6
Alejandro Guillier	1.497.116	22,7	3.159.902	45,4
Beatriz Sánchez	1.336.824	20,3		
José Antonio Kast	523.213	7,9		
Carolina Goic	387.780	5,9		
Marco Enríquez-O.	376.471	5,7		
Eduardo Artés	33.690	0,5		
Alejandro Navarro	24.019	0,4		
Total	6.596.329	100,0	6.956.481	100,0

Nota: El total es equivalente a votos válidos.

Fuente: Servicio Electoral de Chile.

FIGURA 1. DISTRIBUCIONES DE DENSIDAD ETARIA E IDENTIFICACIÓN IDEOLÓGICA (IZQUIERDA-DERECHA)

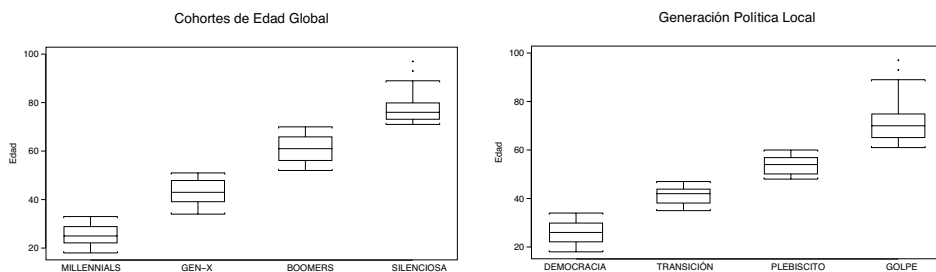


Fuente: Autor con datos del CEP.

Debido a que este artículo distingue entre cohortes de edad globales y generaciones políticas locales, y sus umbrales de medición difieren ligeramente, la Figura 2 muestra la distribución de los encuestados en cada una de las categorías. La principal diferencia está en la generación más antigua. Si bien el estándar global define a este grupo como el compuesto por los nacidos antes de 1945, la literatura local los concibe como los nacidos antes de 1955.

En el caso de estos últimos, el motivo es simplemente marcar el punto en el que los ciudadanos alcanzan una madurez política. Por ejemplo, en las generaciones políticas de Chile, cada grupo está diseñado para capturar el efecto del clima político en el que grupos específicos de votantes alcanzaron la mayoría de edad para votar.

FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN DE GRUPOS ETARIOS

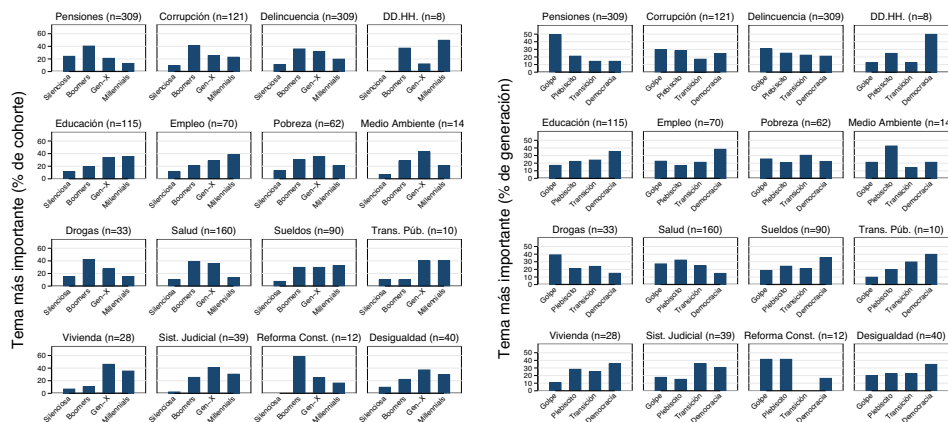


Fuente: Autor con datos del CEP.

Antes de pasar a la primera hipótesis, es importante señalar que los resultados brutos de la encuesta del CEP sugieren que los encuestados en general no están predispuestos a asignar importancia a ciertos temas según su grupo etario. Con la excepción de algunos temas (como Pensiones y Derechos Humanos), la distribución de su interés parece ser aleatoria, como muestra la Figura 3. Esto da más apoyo a la idea de que los votantes pueden estar agrupados por razones más allá de las relacionadas con ciertos asuntos que pueden ubicarse claramente en el eje izquierda/derecha.

Ahora, entrando en la primera hipótesis, la Tabla 3 muestra cinco modelos, en los que los grupos de variables descriptas anteriormente se incluyen en diferentes etapas, para identificar cuánto contribuye cada grupo a la probabilidad general de voto. Vale la pena señalar que el grupo de cohortes de variables se ordenan en referencia a la generación más antigua (la generación Silenciosa). Por lo tanto, los valores más pequeños o más grandes deben interpretarse en referencia a ellos. También vale la pena señalar que los valores de cada cohorte no necesitan ser significativos para que la variable de la cohorte en su conjunto sea significativa. De hecho, en su conjunto, en cada uno de los cinco modelos, la variable de cohorte de edad es estadísticamente significativa. Esto apunta al hecho de que la generación del encuestado es un determinante importante de la participación electoral.

FIGURA 3. RELEVANCIA DEL TEMA, POR COHORTE Y GENERACIÓN



Nota: Junto con el tema, el título de cada cuadro muestra el número total de encuestados que consideraron que el tema era el más importante. De los 1.420 encuestados, cuatro no sabían o no respondieron. Las barras dentro de cada cuadro muestran el porcentaje relativo dentro de cada grupo. Las barras dentro de cada cuadro suman el 100%.

Fuente: Autor con datos del CEP.

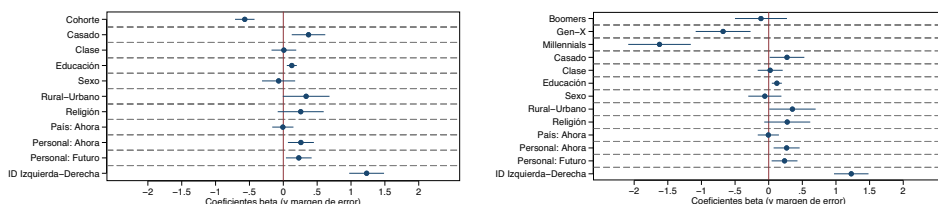
Los resultados confirman en gran medida investigaciones anteriores; la edad es un factor determinante en la participación. Las cohortes mayores votan más que las jóvenes. La generación Silenciosa tiene más probabilidades de votar que cada una de las siguientes cohortes. La probabilidad es casi-lineal. Después de la primera generación, las generaciones siguientes tienen cada vez menos probabilidades de votar que la anterior. También se incorpora una variable de ciclo de vida (en M2), y es significativa en todos los modelos, lo que indica que el hallazgo es robusto. Los encuestados de cohortes más jóvenes, que están casados y que pueden tener valores más tradicionales que los encuestados no casados en la misma categoría, votan menos que las generaciones mayores. Sorprendentemente, el coeficiente beta es más fuerte en el modelo más completo (M5), lo que respalda aún más la hipótesis.

La Tabla A2 muestra los mismos modelos, pero utilizando generaciones políticas locales en lugar de cohortes de edad globales como grupos de interés. En general, los resultados son consistentes y muestran niveles de significancia similares para las mismas variables en todos los modelos probados. Sin embargo, las generaciones políticas locales parecen tener un efecto más fuerte en la participación que las cohortes de edad globales. De hecho, es probable que los umbrales de corte de los grupos etarios tengan más sentido cuando se consideran los clivajes locales. Si bien la brecha no es grande, es una diferencia significativa. Por ejemplo, si bien todos los grupos etarios son significativamente diferentes al grupo de mayor edad en el modelo más completo de generaciones políticas locales, solo dos de los tres grupos etarios son significativos en el mismo modelo para las cohortes de edad globales.

La Figura 4 traza los coeficientes beta con sus errores estándar (robustos) utilizando los resultados de M5 en la Tabla 3. La gráfica de la izquierda muestra la cohorte de edad como un

predictor integral. Sugiere que la ideología es un predictor de participación más fuerte que la edad. El gráfico de la derecha muestra la edad desagregada por cohortes. Muestra que, cuando la edad se desagrega en categorías individuales, la cohorte *Millennial* es un predictor de participación más robusto que la ideología. Pertenecer a la cohorte nacida después de 1982 es un determinante más fuerte de la decisión de votar que la autoidentificación en el continuo izquierda-derecha. Además, es significativamente diferente a las dos primeras generaciones. Este hallazgo es consistente con la primera hipótesis planteada más arriba.

FIGURA 4. COEFICIENTES BETA DEL MODELO 5 (TABLA 2)



Nota: El Gráfico A1 del Anexo muestra los coeficientes beta para las generaciones políticas locales.

Fuente: Autor con datos del CEP.

TABLA 3. ¿QUIÉN VOTA? (EXPLICANDO LA PARTICIPACIÓN CON COHORTES DE EDAD GLOBALES)

	M1		M2		M3		M4		M5	
	b	rse	b	rse	b	rse	b	rse	b	rse
Generación										
Silenciosa (antes de 1945) [ref.]										
<i>Boomers</i> (1945-1964)	-0.01	0.17	-0.04	0.17	-0.17	0.18	-0.11	0.19	-0.11	.20
Gen. X (1965-1981)	-0.28	0.17	-0.30*	0.17	-0.60***	0.19	-0.64***	0.20	-0.68***	.21
<i>Millennials</i> (después de 1982)	-1.10***	0.19	-1.03***	0.20	-1.52***	0.22	-1.60***	0.22	-1.62***	.24
Ciclo de vida										
Casados			0.35***	0.12	0.25**	0.12	0.23**	0.13	0.27**	.13
Datos demográficos										
Clase					0.17**	0.09	0.10	0.09	0.02	.09
Sexo (masculino)					0.08	0.12	0.06	0.12	-0.06	.13
Educación					0.16***	0.03	0.15***	0.04	0.12***	.04

KENNETH BUNKER
EL CLIVAJE ETARIO: *BACKLASH* CULTURAL EN CHILE

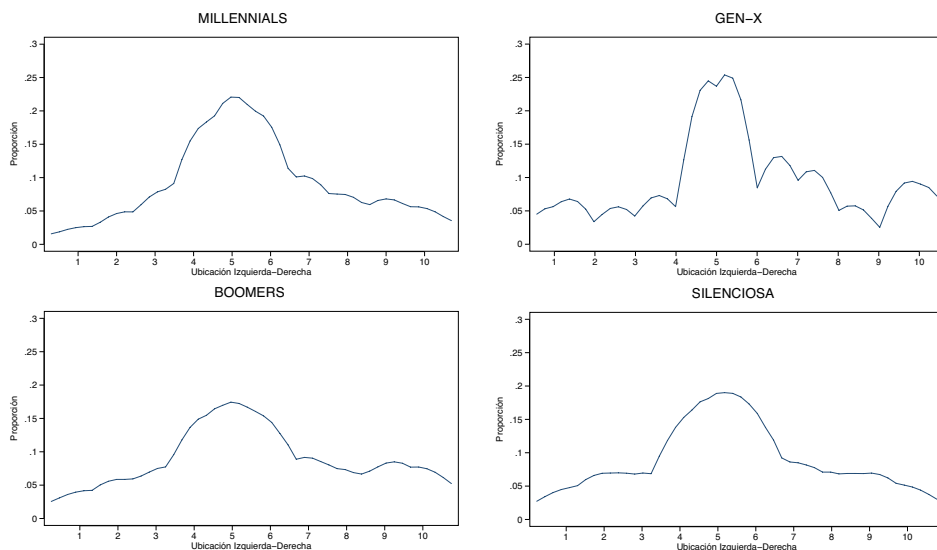
	M1		M2		M3	M4		M5		
	b	rse	b	rse	b	rse	b	rse	b	rse
Urbanización					0.37**	0.16	0.36**	0.17	0.35**	.18
Religión					0.35**	0.16	0.40**	0.17	0.28	.17
Economía										
País: Actual							0.01	0.08	-0.01	.08
Personal: Actual							0.30***	0.10	0.27***	.10
Personal: Futura							0.29***	0.10	0.24**	.13
Valores										
ID Izquierda-Derecha									1.23***	.13
Constante	0.20	0.15	0.05	0.15	-1.33***	0.31	-2.98***	0.50	-2.93***	.51
R2 de McFadden	.03		0.04		0.07	0.09		0.13		
% pronosticado correctamente	57.51%		58.92%		60.50%	63.38%		67.86%		
N	1,424		1,412		1,372	1,338		1,338		

Nota: Regresión logística donde la participación en la votación informada (0/1) es la variable dependiente. Como comprobación de robustez, se utilizaron la edad y la edad al cuadrado en lugar de la cohorte. Los resultados no muestran desviaciones significativas. La Tabla A2 del anexo utiliza las generaciones políticas locales como la variable independiente principal. Significancia: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Fuente: Autor con datos del CEP.

Antes de continuar, es necesario señalar que la evidencia descriptiva derivada de la encuesta del CEP sugiere que los encuestados no están predispuestos a votar por la izquierda o la derecha según su edad. En cambio, se distribuyen normalmente a lo largo del eje ideológico, como muestra la Figura 5. Este es un paso importante hacia lo que sigue, ya que rechaza rotundamente la idea de que, a medida que pasa el tiempo, los votantes hacen una transición significativa hacia la izquierda o hacia la derecha, lo que, entre otras cosas, implicaría colinealidad entre las variables principales (grupo etario y elección de voto).

FIGURA 5. DISTRIBUCIÓN DE AUTOIDENTIFICACIÓN IDEOLÓGICA, POR COHORTE



Nota: La Figura A2 en el Anexo muestra la distribución por generaciones políticas locales.

Fuente: Autor con datos del CEP.

Ahora, entrando en la segunda hipótesis, la Tabla 4 muestra cuatro modelos análogos al Modelo 5 anterior para identificar cuánto contribuye cada grupo a la probabilidad general de votar por uno de los cuatro candidatos principales. En lugar de mostrar las cohortes particulares, muestra la cohorte como un determinante integral independiente. La conclusión principal es que, si bien la ideología es importante para explicar la elección de voto, también lo es la cohorte. Ambas variables son predictores significativos de la elección de voto para tres de los cuatro candidatos (aunque diferentes). Este es un resultado notable, considerando que ninguna de las otras variables asociadas a los clivajes identificados por Scully (1992) son predictores tan poderosos. Tanto la ideología como la cohorte de edad son mejores predictores que los relacionados con la religión, la clase o la urbanización.

Cuando la variable de cohorte se desagrega en las generaciones particulares, está claro que los *Millennials* votaron de manera significativamente diferente a las cohortes de mayor edad. Para los dos candidatos de centro-izquierda (Guillier y Sánchez), la ideología no fue el predictor más importante. En cambio, la cohorte etaria lo fue. Mientras que los votantes mayores prefirieron a Guillier, los votantes más jóvenes prefirieron a Sánchez. De hecho, en ambos casos, el coeficiente beta para los *Millennials* es más fuerte que el coeficiente beta para la identificación ideológica. Este es un hallazgo clave consistente con la hipótesis presentada anteriormente. Es evidencia de que la edad tiene un efecto directo y relevante sobre el

resultado de las elecciones. Sin embargo, también sugiere que el clivaje de edades no solo es visible a través del eje ideológico, sino también dentro de ciertas ideologías.

TABLA 4. ¿QUIÉN VOTA POR QUIÉN? (EXPLICANDO LA ELECCIÓN DE VOTO CON COHORTES DE EDAD GLOBALES)

	SEBASTIÁN PIÑERA		ALEJANDRO GUILLIER		BEATRIZ SÁNCHEZ		JOSÉ ANTONIO KAST	
	b	rse	b	rse	b	rse	b	rse
Generación								
Cohorte de edad	0.04	0.07	-0.45***	0.09	0.31**	0.13	0.45**	.21
Ciclo de vida								
Casados	0.11	0.12	-0.14	0.16	-0.16	0.23	-0.511	.44
Datos demográficos								
Clase	0.20	0.09	-0.17	0.12	-0.25*	0.14	0.64**	.28
Sexo (masculino)	-0.01	0.12	0.03	0.15	-0.11	0.21	0.55	.40
Educación	-0.06*	0.04	0.08*	0.05	0.07	0.05	0.12	.11
Urbanización	0.14	0.16	0.11	0.21	-0.22	0.33	1.30*	.50
Religión	0.34**	0.17	-0.06	0.21	-0.44*	0.24	0.67	.61
Economía								
País: Actual	-0.22***	0.08	0.30***	0.10	0.23	0.14	-0.12	.27
Personal: Actual	0.18**	0.10	-0.26**	0.12	-0.02	0.15	0.14	.30
Personal: Futura	0.37**	0.10	0.15***	0.12	0.10	0.16	-0.14	.31
Valores								
ID Izquierda-Derecha	0.59***	0.13	0.56**	0.17	0.64***	0.24	0.03	.43
Constante	-2.95***	0.49	-1.27	0.57	-3.84	0.84	-8.35***	
R2 de McFadden	0.04		0.04		0.05		0.12	
% pronosticado correctamente	66.97%		82.88%		91.85%		97.76%	
N	1,338		1,338		1,338		1,338	

Nota: Regresión logística donde la preferencia de voto informada (0/1) es la variable dependiente. Como comprobación de robustez, se utilizaron la edad y la edad al cuadrado en lugar de la cohorte. Los resultados no muestran desviaciones significativas. La Tabla A3 del anexo utiliza las generaciones políticas locales como la variable independiente principal.

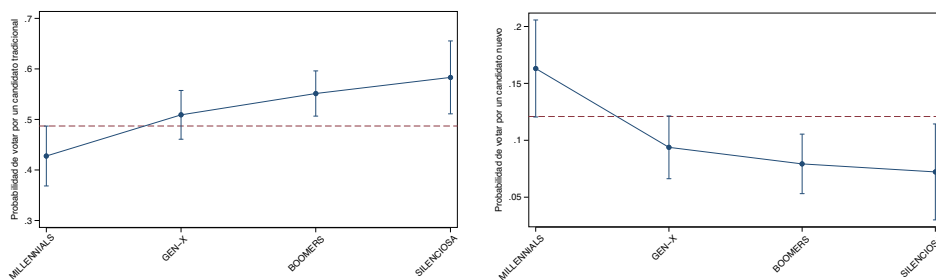
Significancia: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Fuente: Autor con datos del CEP.

El clivaje etario en la izquierda puede deberse al pequeño tamaño de la muestra relacionada con la baja intención de voto de Kast. Por lo tanto, para probar aún más la hipótesis de que los votantes más jóvenes prefieren candidatos nuevos y escapar de cualquier sesgo posiblemente introducido por la baja intención de voto de Kast, los candidatos fueron combinados en dos grupos. El primer grupo es de candidatos tradicionales (Piñera y Guillier) y el segundo grupo es de candidatos nuevos (Sánchez y Kast). La idea es entender si los votantes se comportan de manera diferente según su cohorte de edad. Debido a que las opciones en 2017 no fueron viables en elecciones anteriores, puede darse el caso de que esta vez hayan votado de manera diferente. La expectativa es que sí: los votantes mayores prefirieron candidatos tradicionales, mientras que los votantes más jóvenes prefirieron a los nuevos.

La Figura 6 traza la probabilidad marginal de votar por los candidatos, de acuerdo con su condición tradicional/nuevo. El gráfico de la izquierda muestra la probabilidad prevista de votar por un candidato tradicional según la cohorte de edad y el gráfico de la derecha muestra la probabilidad prevista de votar por un candidato nuevo, también según la cohorte de edad. Ambos se construyeron a partir de los modelos más completos que se muestran en las tablas anteriores. Sugieren que los *Millennials* tienen una probabilidad significativamente menor de votar por candidatos tradicionales (Piñera y Guillier) que las dos generaciones más antiguas, y, al mismo tiempo, una probabilidad significativamente mayor de votar por candidatos nuevos (Sánchez y Kast) que todas las generaciones anteriores, como Bellolio (2019) originalmente sugirió. Esta es una prueba más de un clivaje etario.

FIGURA 6. PROBABILIDAD DE VOTAR POR CANDIDATOS,
SEGÚN COHORTE DE EDAD



Nota: Las líneas punteadas marcan el margen superior estimado (gráfico de la izquierda) y el margen inferior estimado (gráfico de la derecha) para el grupo *Millennial*. El Gráfico A3 del Anexo muestra la probabilidad de votar por los candidatos, según la generación política local.

Fuente: Autor con datos del CEP.

VIII. DISCUSIÓN

El propósito de este artículo ha sido probar la teoría del *backlash* cultural (Norris e Inglehart, 2019) en una democracia nueva para comprender si, como en las democracias

establecidas, los valores culturales también están ganando poder de predicción sobre los factores ideológicos tradicionales. Utilizando evidencia de Chile, se ha demostrado que efectivamente parece ser el caso; los grupos etarios son predictores relevantes del comportamiento electoral. Si bien la identificación ideológica de una persona sigue siendo un predictor importante tanto de la participación como de la elección de voto, su grupo etario puede ser más importante, especialmente en el caso de los votantes más jóvenes. Pertenecer al grupo de edad más joven es un predictor más poderoso del comportamiento de voto que identificarse en el continuo izquierda-derecha.

Si bien este artículo ha utilizado cohortes de edad globales (fijadas a estándares internacionales) como la principal variable independiente, también ha replicado todos los análisis utilizando generaciones políticas locales (establecidas por dinámicas nacionales). Ha demostrado que los resultados son estables, independientemente del determinante. Sin embargo, las generaciones políticas locales siguen siendo un predictor algo mejor en general. No obstante, debido a la relevancia del grupo de edad más joven (*Millennials* y la generación Democrática), esto no debe interpretarse necesariamente como un hallazgo de que los clivajes tradicionales (Torcal y Mainwaring, 2003) todavía están presentes. En cambio, debe interpretarse como una señal de que está surgiendo una nueva era.

Estos hallazgos son particularmente relevantes a la luz de la crisis política y social chilena de octubre de 2019, que fue esencialmente la culminación de un conjunto más amplio de protestas presentadas por estudiantes y segmentos más jóvenes de ciudadanos. Por lo tanto, la evidencia presentada aquí debe leerse en un código generacional en el que los grupos más jóvenes de votantes no solo tienen más probabilidades de movilizarse, sino también de votar en tasas similares y por tipos similares de candidatos y partidos. De este modo, es probable que tan pronto como el grupo sea lo suficientemente grande puedan aprovechar su poder no solo para ganar elecciones, sino también para aprobar políticas en las direcciones que ellos apoyan desproporcionadamente (ver Figura 3), como educación y salarios.

IX. REFERENCIAS

- Angell, A. y Reig, C. (2006). Change or continuity? The Chilean elections of 2005/2006. *Bulletin of Latin American Research*, 25(4), 481-502.
- Bargsted, M., Somma, N. M. y Muñoz-Rojas, B. (2019). Participación electoral en Chile. Una aproximación de edad, período y cohorte. *Revista de Ciencia Política*, 39(1), 75-98.
- Belloío, C. (2019). Juego de generaciones. Apuntes sobre el nuevo paisaje político chileno. *Estudios Públicos*, 154, 201-229.
- Bonilla, C. A., Carlin, R.E., Love, G. J. y Méndez, E. S. (2011). Social or political cleavages? A spatial analysis of the party system in post-authoritarian Chile. *Public Choice*, 146(1-2), 9-21.
- Briebe, D. (2015). Análisis de los resultados de las elecciones municipales 2012. En *Condicionantes de la participación electoral en Chile* (pp. 59-78). PNUD.
- Briebe, D. y Bunker, K. (2019). Voter Equalization and Turnout Bias After Electoral Reform: Evidence from Chile's Voluntary Voting Law. *Latin American Politics and Society*, 61(4), 23-46. <https://doi.org/10.1017/lap.2019.23>
- Bunker, K. (2010). *The 2009 Presidential Election in Chile* [PhD Thesis]. San Diego State University.

- Bunker, K. (2018). La elección de 2017 y el fraccionamiento del sistema de partidos en Chile. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 9(2), 204-229.
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E. y Stokes, D. E. (1960). *The American voter*. University of Chicago Press.
- Carlin, R. E., Singer, M. y Zechmeister, E. (2015). *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*. University of Michigan Press; JSTOR. <https://doi.org/10.3998/mpub.8402589>
- Contreras, G. y Morales, M. (2014). Jóvenes y participación electoral en Chile 1989-2013. Analizando el efecto del voto voluntario. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 597-615. <https://doi.org/10.11600/1692715x.1226100414>
- Contreras, G. y Navia, P. (2013). Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. *Revista de Ciencia Política*, 33(2), 419-441.
- Converse, P. E. (1969). Of time and partisan stability. *Comparative Political Studies*, 2(2), 139-171.
- Corvalán, A. y Cox, P. (2013). Class-Biased Electoral Participation: The Youth Vote in Chile. *Latin American Politics and Society*, 55(3), 47-68.
- Crewe, I. (1995). Voters, parties and leaders thirty years on: Western electoral studies and the new democracies of eastern Europe. En I. Budge y D. McKay, *Developing democracy* (pp. 53-78). Sage.
- Dix, R. H. (1989). Cleavage Structures and Party Systems in Latin America. *Comparative Politics*, 22(1), 23-37. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/422320>
- Emanuele, V. (2017). *The hidden cleavage of the French election: Macron, Le Pen and the urban-rural conflict*. CISE.
- Enelow, J. M. y Hinich, M. J. (1984). *The spatial theory of voting: An introduction*. CUP Archive.
- Fiorina, M. P. (1991). Elections and the Economy in the 1980s: Short-and Long-term Effects. En *Politics and Economics in the Eighties* (pp. 17-40). University of Chicago Press.
- Fiorina, M. P., Abrams, S. J. y Pope, J. C. (2010). *Culture War? The Myth of a Polarized America*. Longman.
- Gamboa, R. y Morales, M. (2016). Chile's 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 126-144.
- Goodwin, M. J. y Heath, O. (2016). The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result. *The Political Quarterly*, 87(3), 323-332.
- Grofman, B. (1995). *Information, participation, and choice: An economic theory of democracy in perspective*. University of Michigan Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- Ivaldi, G., Lanzone, M. E. y Woods, D. (2017). Varieties of Populism across a Left-Right Spectrum: The Case of the Front National, the Northern League, Podemos and Five Star Movement. *Swiss Political Science Review. Revue Suisse de Sciences Politiques*, 23(4), 354-376. <https://doi.org/10.1111/spsr.12278>
- Izquierdo, J. M., Morales, M. y Navia, P. (2008). Voto cruzado en Chile: ¿Por qué Bachelet obtuvo menos votos que la Concertación en 2005? *Política y Gobierno*, 15(1), 35-73.
- Jennings, M. K. y Markus, G. B. (1984). Partisan Orientations over the Long Haul: Results from the Three-Wave Political Socialization Panel Study. *American Political Science Review*, 78(4), 1000-1018. <https://doi.org/10.2307/1955804>
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B. y Gaudet, H. (1944). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign* (256 pp.). Columbia University Press.
- Lijphart, A. (1981). Consociational Theory: Problems and Prospects. A Reply. *Comparative Politics*, 13(3), 355-360. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/421902>
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300172027/patterns-democracy>

- Lijphart, A. (2004). Constitutional design for divided societies. *Journal of Democracy*, 15(2), 96-109.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1967). *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction*. Free Press.
- Mackenna, B. (2015). Composición del electorado en elecciones con voto obligatorio y voluntario: Un estudio cuasi experimental de la participación electoral en Chile. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 5(0), 49-97. <https://doi.org/10.14201/rlop.22307>
- Mainwaring, S. y Scully, T. R. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press
- Morales, M., Navia, P. y Briceño, R. (2009). *El genoma electoral chileno: Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Morales, M. y Reveco, B. (2018). El efecto de las generaciones políticas sobre la participación electoral. El caso de Chile, 1999-2013. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), 1-27.
- Morales, M. y Rubilar, F. (2017). El efecto de las predisposiciones políticas y las condiciones sociales en una elección semicompetitiva. Chile 1988. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 95-121. <https://doi.org/10.21308/recp.45.04>
- Nadeau, R., Bélanger, É., Lewis-Beck, M. S., Turgeon, M. y Gélinau, F. (2017). *Latin American Elections: Choice and Change*. University of Michigan Press; JSTOR. <https://doi.org/10.3998/mpub.9375465>
- Navia, P. (2004). Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 24(1), 81-103. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2004000100004>
- Navia, P. y Castro, I. S. (2015). It's not the economy, stupid ¿Qué tanto explica el voto económico los resultados en elecciones presidenciales en Chile, 1999-2013? *Política*, 53(1), 161-186.
- Navia, P. y Morales, M. (2010). *El sismo electoral de 2009: Cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos*. Universidad Diego Portales. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Niemi, R. G., Weisberg, H. F. y Kimball, D. C. (2001). *Controversies in voting behavior*. CQ Press Washington, DC.
- Norris, P. e Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108595841>
- Ordeshook, P. C. y Shvetsova, O. V. (1994). Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties. *American Journal of Political Science*, 38(1), 100-123.
- Popkin, S. L. (1995). Information shortcuts and the reasoning voter. En *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*, (pp. 17-35). University of Michigan Press.
- Richardson, B. M. (1991). European Party Loyalties Revisited. *American Political Science Review*, 85(3), 751-775. <https://doi.org/10.2307/1963849>
- Rose, R. y Urwin, D. W. (1970). Persistence and Change in Western Party Systems since 1945. *Political Studies*. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1970.tb00436.x>
- Rosenstone, S. J. y Hansen, J. (1993). *Mobilization, participation, and democracy in America*. Macmillan Publishing Company.
- Scully, T. R. (1992). *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century Chile* (1.ª edición). Stanford University Press.
- Torcal, M. y Mainwaring, S. (2003). The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95. *British Journal of Political Science*, 33(1), 55-84. <https://www.jstor.org/stable/4092268>
- Toro, S. (2008). De lo épico a lo cotidiano: Jóvenes y generaciones políticas en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 143-160.
- Ventura, R. (2001). Family Political Socialization in Multiparty Systems. *Comparative Political Studies*, 34(6), 666-691. <https://doi.org/10.1177/0010414001034006004>

X. ANEXO

TABLA A1. VARIABLES Y MEDIDAS

	OBS.	PROMEDIO	DESV. ESTÁNDAR	MÍN.	MÁX.
VARIABLES DEPENDIENTES					
Participación	1,424	0.47	0.50	0	1
Elección de voto					
Tradicional	1,424	0.51	0.50	0	1
Nueva	1,424	0.10	0.30	0	1
VARIABLES INDEPENDIENTES					
Cohorte de Edad Global					
<i>Millennials</i>	1,424	0.22	0.42	0	1
Gen. X	1,424	0.30	0.46	0	1
<i>Boomers</i>	1,424	0.34	0.47	0	1
Silenciosa	1,424	0.13	0.34	0	1
Generación Política Local					
Democracia	1,424	0.23	0.42	0	1
Transición	1,424	0.21	0.41	0	1
Plebiscito	1,424	0.25	0.43	0	1
Golpe	1,424	0.31	0.46	0	1
Ciclo de vida					
Casados	1,412	0.41	0.49	0	1
Clase	1,424	2.87	0.87	1	5
Sexo	1,424	0.39	0.49	0	1
Educación	1,405	5.00	2.32	1	10
Urbanización	1,424	0.17	0.38	0	1
Religión	1,402	0.84	0.37	0	1
Economía					
País: Actual	1,410	2.77	0.77	1	5
Personal: Actual	1,396	3.05	0.72	1	5
Personal: Futura	1,396	3.34	0.65	1	5
Valores					
ID Izquierda-Derecha	1,424	0.62	0.49	0	1

Fuente: Autor con datos del CEP.

TABLA A2. ¿QUIÉN VOTA? (EXPLICANDO LA PARTICIPACIÓN CON GENERACIONES POLÍTICAS LOCALES)

	M1		M2		M3		M4		M5	
	b	rsc	b	rsc	b	rsc	b	rsc	b	rsc
Generación										
Golpe (antes de 1957) [ref.]										
Transición (1957-1970)	-0.25**	0.14	-0.27*	0.15	-0.45***	0.16	-0.50***	0.16	-0.49***	0.17
Plebiscito (1971-1983)	-0.51***	0.15	-0.51***	0.15	-0.83***	0.17	-0.95***	0.18	-1.00***	0.18
Democracia (después de 1983)	-1.17***	0.15	-1.10***	0.16	-1.60***	0.18	-1.74***	0.19	-1.76***	0.20
Ciclo de vida										
Casados			0.36***	0.12	0.25**	0.12	0.25*	0.13	0.28**	0.13
Datos demográficos										
Clase					0.16**	0.09	0.08	0.09	0.01	0.09
Sexo (masculino)					0.07	0.12	0.04	0.12	-0.07	0.13
Educación					0.18***	0.04	0.17***	0.04	0.14***	0.04
Urbanización					0.37**	0.16	0.36**	0.17	0.35**	0.18
Religión					0.32**	0.16	0.36**	0.17	0.24	0.17
Economía										
País: Actual							0.01	0.08	-0.00	0.08
Personal: Actual							0.30***	0.10	0.26***	0.10
Personal: Futura							0.31***	0.10	0.26***	0.10
Valores										
ID Izquierda-Derecha									1.22***	0.13
Constante	0.31***	0.10	0.14	0.11	-1.28***	0.29	-2.94***	0.48	-2.89	0.50
R2 de McFadden	0.03	0.04		0.08		0.09		0.14		
% pronosticado correctamente	58.50%	58.85%		62.54%		64.42%		68.76%		
N	1,424	1,412		1,372		1,338		1,338		

Nota: Regresión logística donde la participación informada en la votación (0/1) es la variable dependiente. Significancia: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Fuente: Autor con datos del CEP.

TABLA A3. ¿QUIÉN VOTA POR QUIÉN? (EXPLICANDO LA ELECCIÓN DE VOTO CON GENERACIONES POLÍTICAS LOCALES)

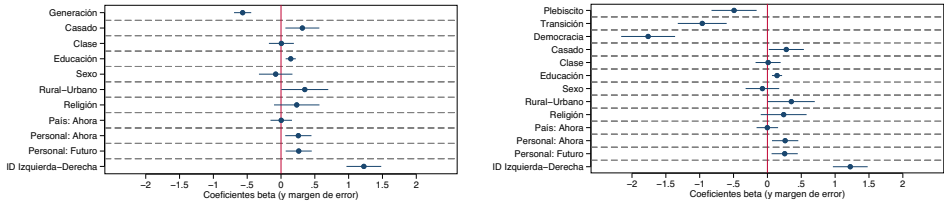
	SEBASTIÁN PIÑERA		ALEJANDRO GUILLIER		BEATRIZ SÁNCHEZ		JOSÉ ANTONIO KAST	
	b	se	b	se	b	se	b	rse
Generación								
Generación Política	0.05	0.06	-0.45***	0.08	0.33***	0.10	0.42**	.17
Ciclo de vida								
Casados	0.13	0.12	-0.20	0.16	-0.11	0.23	-0.46	.44
Datos demográficos								
Clase	0.20**	0.09	-0.17	0.12	-0.25*	0.14	0.65**	.28
Sexo (masculino)	-0.01	0.12	0.03	0.15	-0.11	0.21	0.56	.40
Educación	-0.07**	0.04	0.09**	0.04	0.06	0.05	0.11	.11
Urbanización	0.14	0.16	0.11	0.21	-0.22	0.33	1.31***	.51
Religión	0.34**	0.17	-0.08	0.21	-0.42*	0.25	0.69	.62
Economía								
País: Actual	-0.22***	0.08	0.32***	0.11	0.22	0.14	-0.13	.27
Personal: Actual	0.18**	0.10	-0.27**	0.12	-0.02	0.15	0.14	.30
Personal: Futuro	0.37***	0.13	0.18	0.12	0.08	0.16	-0.15	.31
Valores								
Identificación Izquierda-Derecha	0.60***	0.13	0.55***	0.17	0.65***	0.24	0.05	.44
Constante	-2.95***	0.48	-1.47***	0.56	-3.75***	0.82	-8.19***	2.00
R2 de McFadden	0.04		0.05		0.05		0.12	
% pronosticado correctamente	67.19%		82.96%		91.85%		97.76%	
N	1,338		1,338		1,338		1,338	

Nota: Regresión logística donde la preferencia de voto informada (0/1) es la variable dependiente.

Significancia: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

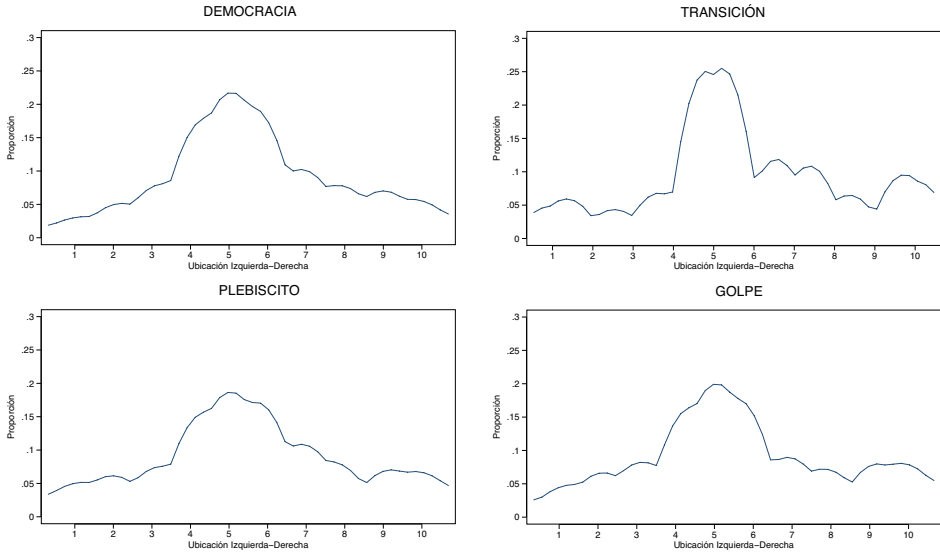
Fuente: Autor con datos del CEP.

FIGURA A1. COEFICIENTES BETA DEL MODELO 5 (TABLA A2)



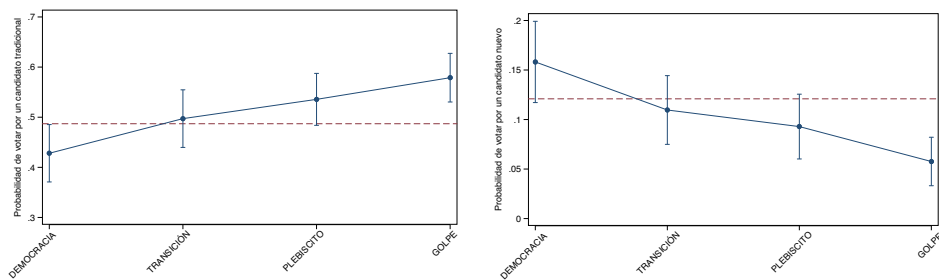
Fuente: Autor con datos del CEP.

FIGURA A2. DISTRIBUCIÓN DE AUTOIDENTIFICACIÓN IDEOLÓGICA, POR GENERACIÓN POLÍTICA LOCAL



Fuente: Autor con datos del CEP.


FIGURA A3. PROBABILIDAD DE VOTAR POR CANDIDATOS, SEGÚN LA GENERACIÓN POLÍTICA LOCAL



Nota: Las líneas punteadas marcan el margen superior estimado (gráfico de la izquierda) y el margen inferior estimado (gráfico de la derecha) para el grupo Democracia.

Fuente: Autor con datos del CEP.

EL POPULISMO O LOS POPULISMOS. ACTUALIDAD Y
PARTICULARIDADES DEL CONCEPTO EN AMÉRICA LATINA
*Populism or populisms. Present and distinctive features of the concept in
Latin America*

Sabrina MORÁN  sbrnmoran@gmail.com ¹

¹ CONICET, Universidad de Buenos Aires

Envío: 2020-03-13
Aceptado: 2020-11-20
First View: 2021-02-15
Publicación: 2021-04-26

RESUMEN: El populismo comprende uno de los tópicos más recurrentes tanto en la discusión política como científico-social contemporánea. Utilizado de manera recurrente en forma peyorativa, este concepto ha suscitado vastas discusiones al interior de las Ciencias Sociales. Este artículo se propone realizar un recorrido por las conceptualizaciones del populismo en América Latina, buscando esclarecer su evolución teórica y su tenaz actualidad en la región.

Palabras clave: populismo; concepto; América Latina; historia; actualidad.

ABSTRACT: Populism constitutes one of the most recurring topics in contemporary political and social scientific debates. Frequently used in a pejorative way, this concept has provoked vast discussions within the Social Sciences. This article aims to trace the conceptualizations of populism in Latin America, seeking to clarify its theoretical evolution and its tenacious presence in the region.

Keywords: populism; concept; Latin America; history; present.

I. INTRODUCCIÓN

El populismo constituye uno de los tópicos más recurrentes tanto en la discusión política como científico-social contemporánea. Utilizado asiduamente por políticos de profesión y profesionales de los medios de comunicación en forma peyorativa, este concepto ha suscitado vastas discusiones al interior de las Ciencias Sociales que, sin poder sustraerse por completo a la normatividad que atraviesa el término político en cuestión, han procurado profundizar el debate e inteligir la particular configuración del populismo como concepto y fenómeno político en aras de comprender, también, su obstinado protagonismo.

La literatura ubica los orígenes del populismo en los movimientos campesinos en Rusia y Estados Unidos (Canovan, 1981; Ingerflom, 2017; Müller, 2017; Rosanvallon, 2020). No obstante, el término se ha convertido en un concepto viajero (Nicolet, 2014), a partir del cual se pretenden explicar fenómenos políticos que van desde el primer peronismo hasta el gobierno de Trump, pasando por los gobiernos neoliberales de fines del siglo XX, denominados oportunamente «neopopulistas» (Casullo, 2019; De la Torre, 2001; Mackinnon y Petrone, 1998; Vilas, 2004). En la mayor parte de estos análisis, encontramos un «elemento de condena ética en la percepción del populismo» (Laclau, 2005, p. 34), parcialmente relativizado por el diagnóstico que suscitaron los populismos latinoamericanos del siglo XXI, enmarcados en el así llamado «giro a la izquierda» de los gobiernos de la región. Estos procesos políticos provocaron una revigorización de la discusión en torno al concepto de populismo y a la carga valorativa que porta, sin invertirla por completo. En todo caso, encontramos en la última década una decidida intención de tomar distancia del fenómeno y asirlo en su especificidad.

Los estudios en torno al populismo pueden dividirse en dos grandes grupos: los análisis histórico-políticos y de política comparada, que abordan el fenómeno empíricamente a partir de la estabilización de una definición mínima; y los estudios teórico-políticos y de historia conceptual, que se preocupan por la naturaleza del populismo y sus características (Urbinati, 2019, p. 115). El presente artículo se inscribe en la segunda de estas líneas de investigación: nuestra intención no es establecer una definición del populismo, sino identificar las capas de sentidos que alberga el concepto y el modo en que esos sentidos diversos se ponen en relación con la democracia en América Latina. Como señala Rosanvallon (2020, p. 134), la forma en que se concibe el populismo y el sentido que se le atribuye al término en el uso corriente varía en las distintas latitudes, en función de los derroteros históricos de las distintas sociedades. Teniendo en cuenta esta relación estrecha entre historia social e historia conceptual (Koselleck, 1993, pp. 105-126), este artículo busca asir las particularidades del concepto de populismo en América Latina. Nuestra hipótesis es que los populismos son un subproducto de la democracia, y por ello los abordajes conceptuales eminentemente políticos resultan más adecuados para su comprensión. Tras recorrer los múltiples sentidos y usos del concepto de populismo, concluimos que las particularidades históricas de la democracia en América Latina convierten al populismo en clave de intelección de la realidad política de la región. Y es, precisamente, esta constatación la que justifica su actualidad. El populismo aparece como una forma, para algunos mejorada y para otros debilitada, de la democracia. En esa tensión valorativa se inscribe el debate en torno a la definición del concepto.

En lo sucesivo nos proponemos, entonces, delinear un «[m]apa de la dispersión lingüística que ha dominado los usos del término populismo» (Laclau, 2005, p. 19) en la literatura contemporánea más relevante sobre América Latina. Procuraremos restituir sucintamente, a partir de esta revisión bibliográfica, los diversos momentos del concepto¹ en la región y detenernos en la manera en que es concebido en la actualidad teniendo en cuenta las principales claves de intelección identificadas: la economicista, la ideológica, la cultural, la discursiva y la que pone el acento en el liderazgo. Con este fin, repondremos en primer lugar las principales posiciones en relación con el llamado «populismo clásico». En segundo lugar, abordaremos los debates en torno al «neopopulismo». En tercer lugar, nos abocaremos a las discusiones en relación con el populismo del siglo XXI y su relación con la democracia. En este sentido, la obra de Laclau comprende un parteaguas en la literatura en torno al concepto que, como veremos, es evocada tanto por sus detractores como por quienes abrevan en ella.

II. AMÉRICA LATINA: DEL POPULISMO CLÁSICO AL NEOPOPULISMO

El término populismo constituye uno de los principales ejes de debate en las Ciencias Sociales hace ya varias décadas. Según Schamis (2009), se trata de un caso de homonimia o metonimia: el uso de una misma palabra para designar fenómenos diversos. Desde una perspectiva histórico-conceptual, en cambio, el populismo ha devenido, a partir del siglo XX, un concepto político fundamental, esto es, un concepto clave para la intelección tanto de la realidad política que habitamos como de su historia. Las palabras se vuelven conceptos «si la totalidad de un contexto de experiencia y significado sociopolítico, en el que se usa y para el que se usa una palabra, pasa a formar parte globalmente de esa única palabra» (Koselleck, 2009, p. 101). Populismo no es, entonces, una palabra, sino un concepto: contiene la sedimentación de los diversos sentidos que ha portado a lo largo de su historia y que han sido –y todavía son– objeto de múltiples batallas entre paradigmas lingüísticos diversos (Pocock, 2011) que pretenden hegemonizar el entendimiento de lo político. Un concepto, entonces, porque su definición no puede ser estabilizada, sino que es objeto de litigios políticos permanentes en virtud de los múltiples sentidos históricos que lo habitan.

Entre los académicos que se han ocupado del tema, encontramos posiciones que reivindican el uso del concepto a pesar y/o en virtud de su plurivocidad, y otras que sugieren abandonarlo argumentando que su vaguedad le ha restado valor explicativo. Como sostienen Mackinnon y Petrone (1998), la pregunta que atraviesa el populismo es si este término refiere a una experiencia histórica o se trata de una categoría analítica o concepto. Desde nuestro punto de vista, la respuesta es que el populismo comprende ambas dimensiones, en la medida en que los conceptos históricos se entrelazan con la Historia Social, proveyéndole sentidos y, también, tomando sentidos de ella. Como señalara Laclau,

1. «'Momento conceptual' es una fase determinada en el desplazamiento de las significaciones de un concepto, que muestra la preferencia de los usuarios por unos sentidos hegemónicos a partir de la dinámica de relaciones sociales existentes, que el concepto estructura pero de la cual es también resultado» (Capellán de Miguel, 2013, p. 203).

a mitad de camino entre lo descriptivo y lo normativo, el concepto de «populismo» intenta comprender algo crucialmente significativo sobre las realidades políticas e ideológicas a las cuales refiere. Su aparente vaguedad no se traduce en dudas acerca de la importancia de su función atributiva. Sin embargo, no existe ninguna claridad respecto del *contenido* de tal atribución. (2005, p. 15)

Si bien el origen del populismo ha sido generalmente situado en Rusia y Estados Unidos, puede referirse también un origen latinoamericano del mismo a partir de la experiencia peruana del APRA (Funes, 2006; Gonzáles, 2007). Hay cierto consenso respecto del recorrido histórico del concepto en la región, dentro del cual conviven diversos énfasis: mientras algunas conceptualizaciones priorizan el contexto de emergencia, otros atienden al estilo de liderazgo, al discurso político, a la ideología o al tipo de políticas económicas aplicadas (Casullo, 2019). Como veremos, la continuidad del fenómeno en el tiempo y su creciente centralidad conducirán hacia definiciones centradas en la política como eje, que oscilan entre el énfasis en la discursividad del populismo y el acento en su institucionalidad.

II.1. *En torno a los populismos históricos*

En una primera etapa, los llamados «populismos clásicos» de mediados del siglo XX en América Latina fueron definidos como una anomalía, producto de la combinación entre los procesos de desarrollo económico industrial y advenimiento de las masas a la política que tuvo lugar en aquel periodo en los principales países de la región. En este sentido, el populismo fue concebido en términos acumulativos (Weyland, 2001), como un proceso político que hundía sus raíces en un conjunto de condiciones socioeconómicas determinadas. En palabras de Prud'homme, «en las ciencias sociales latinoamericanas hubo una época en la que reflexionar sobre el populismo era reflexionar sobre desarrollo y modernización, de la misma manera que hacerlo hoy es interrogarse acerca de las condiciones de ejercicio de la vida democrática» (2001, p. 42). Es posible identificar un primer grupo de interpretaciones que explica el populismo como el síntoma de las asincronías presentes en los procesos mencionados: en él podemos ubicar las obras pioneras de Germani (2003) y Di Tella (1965). Para Germani el populismo en América Latina es el producto del tránsito de una sociedad tradicional a otra moderna, en el que el solapamiento de elementos de un tipo de sociedad y otra, sumado al proceso migratorio del campo a la ciudad que la modernización conlleva, propicia la disponibilidad de las masas ante la escasa adaptación de las instituciones democráticas existentes a la sociedad de masas. Así, el derrotero anómalo de la modernización en la región propicia el establecimiento de un vínculo emotivo irracional entre un líder carismático y las masas disponibles afectadas por la transición, que es vehiculizada de manera autoritaria. Di Tella, por su parte, considera que el populismo también es el producto de un contexto extraordinario que opera como condición de posibilidad de la vinculación de esas masas, siempre heterónomas, con sectores medios intelectuales que cuestionan el *statu quo* imperante. En pocas palabras, la combinación entre la masificación de la participación política y la industrialización explica el populismo como un efecto no deseado de la modernización latinoamericana.

A continuación, pueden situarse las lecturas del populismo clásico desde la perspectiva del desarrollo: con mayor énfasis en el rol de las élites, estas buscan asir las especificidades del

capitalismo latinoamericano y explican el populismo como producto de las mismas. Este segundo conjunto de interpretaciones pone atención, además, a las condiciones históricas que hicieron posible el surgimiento de la coalición populista. En este conjunto podemos ubicar a Faletto (2003), Weffort (1989), Ianni (1975), Vilas (2004), Murmis y Portantiero (1971), entre otros. También para estos autores, el populismo se vincula a un determinado momento de desarrollo económico, esto es, al crecimiento industrial y el desarrollo del mercado interno de los países de América Latina, acompañados por un intenso proceso de incorporación de las masas a la política. En este sentido, para Vilas (2004, p. 136), por ejemplo, el populismo comprende un hecho irrepetible de la política, afincado en aquella experiencia histórico-social.

La tercera corriente interpretativa que aparece en relación con los populismos clásicos se inscribe en el giro retórico-subjetivista suscitado por el posestructuralismo. Se trata, en efecto, de la interpretación discursiva o subjetivista, que encuentra en el vínculo discursivo entre líder y pueblo y el proceso de subjetivación de este último como tal la explicación del populismo tanto en términos de fenómeno histórico como de categoría política. En este grupo se inscriben los trabajos de Laclau (2005) y De Ípola (1983), pero también los de sus agudos lectores: Aboy Carlés (2001), Melo (2009), Panizza (2009), Barros (2014), Ferrás (2017) —entre otros— quienes, si bien han desarrollado teorías ontológicas del populismo, han dedicado varios trabajos al análisis de las primeras experiencias populistas del siglo XX. Como veremos más adelante, las interpretaciones en clave discursiva inspiradas en la obra de Laclau serán centrales en las lecturas en torno a los populismos del siglo XXI.

II.2. *El neopopulismo como actualización de la categoría*

A principios de los años noventa, una serie de gobiernos latinoamericanos —especialmente los de Fujimori en Perú, Menem en Argentina, Collor de Melo en Brasil y Salinas de Gortari en México— suscitaron la renovación de la discusión en torno al concepto de populismo. Estos gobiernos originaron un neologismo que los inscribió dentro de las experiencias populistas latinoamericanas: *neopopulismo*. Aunque el prefijo «neo» refiere al carácter neoliberal de estas experiencias, lo cierto es que sus principales definiciones buscaron despojar al concepto de todo contenido económico, a fin de inscribirlo en una línea de continuidad respecto de los populismos históricos. Para los estudiosos de fines del siglo XX, el populismo comprende un régimen que se define por el vínculo cuasi directo entre líder y masas, la movilización emocional de dichas masas y la concentración de poder y atribuciones en el líder presidencial. Así, progresivamente, las definiciones economicistas del concepto de populismo, preponderantes en relación a los populismos históricos, fueron cuestionadas y desestimadas en favor de aquellas definiciones y usos del concepto que priorizaron dimensiones políticas del mismo. Las definiciones del nuevo término, acuñado a partir del viejo concepto, se caracterizaron por ser eminentemente peyorativas y normativas: el neopopulismo se presentaba como una amenaza a las instituciones republicanas de las democracias liberales, en virtud de su hegemonismo movimentista y desinstitucionalizante. No obstante, si bien la perspectiva economicista se vio relativizada, no fue completamente descartada: inscriptos en el neoliberalismo, los populismos de fines del siglo XX provocaron importantes debates respecto de su nominación como populistas.

Por un lado, algunos autores reivindicativos de las interpretaciones clásicas del populismo, inclinados a abordarlo como un fenómeno histórico más que como una categoría analítica, se negaron a aceptar el neologismo y acusaron de reduccionistas a las nuevas definiciones (Reano, 2010; Vilas, 2004): para ellos, el populismo no es solo un estilo político o una estrategia para alcanzar el poder y gobernar, sino que implica una orientación de política económica y social específica que no es posible encontrar en los presidencialismos neoliberales de los años noventa. Otros autores, por su parte, optaron por encarar una revisión integral de la historia del concepto y repensarlo en su actualidad. En este sentido, Weyland (2001) desarrolló un trabajo pionero que inspiró muchas de las reconceptualizaciones posteriores (Riveros, 2018). Sucintamente, este autor plantea que existen tres tipos de definiciones del concepto que nos convoca: las definiciones acumulativas conjugan varias dimensiones —económica, política, social, discursiva— y portan, por ello, mayor especificidad: solo aquellos casos en que estén presentes todas las dimensiones son considerados populismos; aparecen en segundo lugar las definiciones aditivas, que cuentan entre los populismos no solo aquellos fenómenos que presenten todas las dimensiones señaladas, sino también los que presenten alguna o algunas de entre ellas, contemplando al interior del universo conceptual también a estas definiciones radiales o disminuidas; y, por último, entiende por redefiniciones del concepto originario aquellas que proporcionan una definición mínima a partir del énfasis en una de las dimensiones. Crítico de la vaguedad de los dos primeros tipos de conceptualizaciones, inscriptas en grandes teorías hoy en descrédito² (Weyland, 2001, p. 9), Weyland propone una redefinición política del populismo³. Desde un punto de vista eminentemente peyorativo, este autor redefine entonces el populismo como una estrategia política que se sostiene tanto en el oportunismo y la flexibilidad del líder como en el apoyo de las masas, y puede finalizar como experiencia a partir de su descrédito o de su rutinización. Weyland distingue dos tipos de populismos: uno en que el líder clama representar la voluntad del pueblo, esto es, la voluntad general —en términos rousseauianos— y otra en que el líder interpela a sectores medios individualizados —la gente— y entonces propone representar la voluntad de todos. El populismo clásico correspondería al primer caso, mientras los neopopulismos se inscribirían en la segunda estrategia. En este sentido, el autor reivindica la continuidad y actualidad del concepto.

En diálogo con esta perspectiva, De la Torre (2001) insiste en que el populismo aparece a repetición en América Latina más allá de contextos y políticas económicas específicas. Desde su punto de vista, la persistencia del populismo en la región se explica por su cultura política tendiente al clientelismo; por la retórica de incorporación de masas a nuevos derechos, y por cierta irracionalidad que, evocando a Germani, identifica en los pueblos latinoamericanos (2001, p. 177). En este sentido, la corrupción es para él también un componente central de los populismos de la región, que profundiza su tensión con la democracia liberal y el republicanismo (De la Torre, 2001, p. 189). Prud'homme coincide con De la Torre al afirmar que

2. Entre ellas el marxismo clásico, las teorías de la modernización y la dependencia y el estructural-funcionalismo.

3. «It conceptualizes populism as a specific way of competing for and exercising political power. It situates populism in the sphere of domination, not distribution [...] This political redefinition captures best the basic goal of populist leaders, to win and exercise power, while using economic and social policy as an instrument for this purpose». (Weyland, 2001, p. 11)

una parte sustancial de los rasgos del neopopulismo se vincula a elementos siempre presentes en la vida social de los países en que se manifiestan, reforzados por el presidencialismo y la debilidad de los partidos políticos (2001, p. 57). Sin embargo, para el autor, la «gravedad» del fenómeno populista depende del caso:

Es mucho más fácil encontrarle dimensiones positivas cuando se sabe que no hay riesgos de que se vuelva la única manera de hacer política. La apreciación de sus riesgos es distinta cuando existe la posibilidad de que sea gobierno: en este caso las aristas autoritarias que se asoman de vez en cuando preocupan (Prud'homme, 2001, p. 63).

Novaro (1994), por su parte, morigera este diagnóstico: para él, los neopopulismos son más compatibles con la democracia liberal que los clásicos, ya que eliminan el antagonismo social al beneficiar tanto a las clases marginales como a los sectores más privilegiados de la sociedad.

Veremos, a continuación, que tanto las definiciones negativas como las más neutrales o tendencialmente positivas de los populismos del siglo XXI tienden a priorizar esta dimensión política —o redefinición, en términos de Weyland— para reivindicar la actualidad del concepto, sin dejar de revisar el sentido de aquello que entendemos por «política». Esta es, efectivamente, la discusión central en las revisiones conceptuales del populismo que dominaron la academia latinoamericana en el cambio de siglo.

III. POPULISMOS DEL SIGLO XXI. REVISITANDO EL CONCEPTO

La crisis del neoliberalismo en América Latina propició, a comienzos del siglo XXI, la extensión de nuevas experiencias de gobierno inscriptas en el llamado «giro a la izquierda» (Laclau, 2006; Stoessel, 2014), impulsoras de un intervencionismo estatal de nuevo tipo y una revigorización de la figura presidencial en sus múltiples dimensiones. En general, la literatura ubica el renacimiento del populismo latinoamericano en la elección de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, sucedida por múltiples elecciones de gobiernos populares en la región (Casullo, 2019, p. 12).

En este contexto, el populismo como concepto tuvo un lugar protagónico en el debate respecto de la definición y caracterización de estas experiencias. Como se señaló, la pregunta por el populismo en el siglo XXI se vincula más a la democracia como régimen político y al rol del Estado como garante —o no— de los derechos que lo sustentan que al desarrollo económico. Las nuevas experiencias políticas revigorizan el debate en torno al populismo como categoría analítica y fenómeno político, inscripto en las experiencias y los debates previamente considerados. Se trata de inteligir la particular configuración del fenómeno para dar explicación a su persistencia, ¿por qué subsiste el populismo en América Latina? Es la tarea de desentrañar el sentido y las razones de esta persistencia la que obliga a sopesar el juicio, reelaborar el prejuicio, profundizar en las capas semánticas que constituyen el concepto, buscando esclarecer su centro —sí es que lo tiene—. En efecto, en las primeras décadas del siglo XXI han primado definiciones y/o aproximaciones al concepto de populismo que asumen que tiene un núcleo y que el mismo es eminentemente político.

En *¿Por qué funciona el populismo?*, M. E. Casullo ubica cuatro familias teóricas en torno al concepto en su actualidad –las cuales tienen continuidades respecto de las clasificaciones ya revisadas–: las que abordan el populismo como fenómeno cultural; las que conciben el populismo como estrategia de liderazgo personalista; las que abordan el populismo como ideología; y aquellas que conciben el populismo como entidad discursiva formadora de identidades políticas (2019, 41-47). Todos estos abordajes proponen definiciones del concepto que ubican en el centro la dimensión política y se preguntan por la relación entre populismo y democracia; en este sentido, el análisis económico estructural ha sido, si no abandonado, minimizado. Es que la riqueza de las aproximaciones conceptuales al populismo del siglo XXI radica en que las mismas no pueden omitir los desarrollos teóricos previos y la historia contenida en el concepto.

En cuanto al primer conjunto de definiciones, encontramos allí teorías que explican el populismo como un fenómeno preponderantemente cultural, subrayando el modo en que la configuración trunca de la relación entre Estado y sociedad civil, traducida en instituciones débiles, ha históricamente conducido a la renovación del populismo en América Latina. Las mismas ponen el acento en la relación entre líder y masas como eje del populismo y procuran explicarla a partir de factores históricos e institucionales. Entre ellas se encuentran las aproximaciones de De la Torre, Roberts y Peruzotti. Como vimos en el apartado anterior, De la Torre explica el populismo como un fenómeno que se reitera en América Latina en virtud de su particular configuración institucional y su cultura política (2008, p. 38). La manera en que define los populismos del siglo XXI es muy similar a su caracterización de los neopopulismos, excepto porque no puede evitar aludir a la perspectiva discursiva laclausiana⁴, que marcó un parteaguas o línea divisoria en el campo de estudio desde la publicación de *La razón populista* (2005). En esta misma línea, para Roberts, los populismos del siglo XXI surgen en países donde no hay instituciones intermedias suficientemente fuertes, y son los líderes los que aprovechan la oportunidad de la crisis y construyen en base a ella consignas que conducen a un populismo. Roberts complejiza el vínculo entre líderes y masa, poniendo atención en las relaciones estratégicas entre Estado, derechos y movimientos sociales (Roberts, 2008, p. 66). En virtud de esa complejización, introduce una distinción entre gobiernos de izquierda latinoamericanos populistas y no populistas: si la movilización es dirigida desde arriba por una personalidad dominante nos encontramos frente a un populismo –un caso sería Venezuela–, mientras que si es generada autónomamente por movimientos sociales no lo es –sería para el autor el caso de Bolivia– (Roberts, 2008, p. 70-71). Peruzotti, por su

4. «El populismo además de contar con mecanismos de movilización desde arriba es, sobre todo, un estilo discursivo que produce una profunda polarización política. El discurso populista se basa en la diferenciación de la sociedad en dos campos que se enfrentan de manera antagónica en una lucha maniquea entre el bien y el mal, la redención y el vasallaje. Los discursos populistas generan pasiones e identidades fuertes que dividen a la sociedad entre el pueblo virtuoso encarnado en el líder y sus enemigos construidos como la anti-patria» (De la Torre 2008, p. 28). Para De la Torre, la perspectiva de Laclau es insuficiente ya que realiza un análisis unilateral de la discursividad, sin tener en cuenta los efectos diversos del discurso sobre el pueblo; sin embargo, esta afirmación puede ser rápidamente descartada, si tenemos en cuenta que Laclau afirma que es en el vínculo entre demandas insatisfechas y líder que se constituyen tanto el líder como la identidad política popular. Ver Laclau, 2005.

parte, concibe el populismo como una forma de la política democrática caracterizada por una radicalización de la voluntad mayoritaria. Para el autor, el sentido que porta el concepto de populismo en América Latina se vincula a la forma en que se ha concebido la democracia en la región, y el modo en que la misma ha sido objeto de disputas intestinas desde el origen de estos ordenamientos jurídico-políticos:

Por eso, la discusión sobre el populismo debe enmarcarse en un debate más general sobre cómo entender la democracia. El ideal populista debe ser confrontado con otras versiones de democracia a fin de determinar cuál de ellas está más cerca de realizar la promesa normativa contenida en la idea misma de democracia (Peruzotti, 2008, p. 97).

En segundo lugar, la concepción del populismo latinoamericano como estilo de liderazgo puede ser ilustrada por el análisis de Freidenberg (2007), quien le asigna un carácter bifronte. Para ella, si el populismo ha generado históricamente inclusión social y expansión de derechos, también ha puesto en tensión las instituciones liberales y democráticas (2007, p. 9). Desde esta perspectiva, la clave de intelección del populismo se ubica en el modo en el que el líder se relaciona con sus seguidores, el tipo de movilización que genera y los discursos a los que recurre. En síntesis, el elemento político definitorio del concepto de populismo sería el estilo de liderazgo,

caracterizado por la relación directa, carismática, personalista y paternalista entre líder-seguidor, que no reconoce mediaciones organizativas o institucionales, que habla en nombre del pueblo y potencia la oposición de éste a «los otros», donde los seguidores están convencidos de las cualidades extraordinarias del líder y creen que gracias a ellas [...] conseguirán mejorar su situación personal o la de su entorno (Freidenberg, 2007, p. 25).

En este sentido, la autora desarrolla una concepción peyorativa del populismo: para ella este estilo de liderazgo, que es también una forma consolidada de alcanzar el poder en la región, erosiona progresivamente las instituciones de la democracia.

En tercer lugar, los trabajos que conciben el populismo como una ideología «fina» o «débil» (*thin ideology*) (Hawkins y Kaltwasser, 2017; Mudde y Kaltwasser, 2018; Müller, 2017) se han expandido ostensiblemente en los últimos años, e informan buena parte de las investigaciones comparativistas sobre el populismo⁵. Este abordaje considera que el populismo es un conjunto de ideas, cuya matriz principal es la oposición maniquea entre el pueblo naturalmente bueno y homogéneo y una élite conspirativa identificada con el mal (Mudde y Kaltwasser, 2018). En este sentido, el populismo puede ser de izquierda o de derecha según los lazos que establezca con otras ideologías y tradiciones políticas en circulación en las distintas sociedades (Hubert y Schimpf, 2017). Esta perspectiva, cuya concepción es también eminentemente política, se preocupa por analizar la relación entre populismo y democracia: considera que, si bien el populismo es un producto de la democracia, puede ser más o menos democrático e inclusivo según el tipo de ideología a que se vincule. Sin embargo, para esta corriente, el populismo tiene una relación constitutivamente conflictiva con el liberalismo y,

5. A modo de ejemplo, ver Ruth, 2018 y Rooduijn, 2019.

por ello, con la forma hegemónica actual de las democracias en el mundo en general y en América Latina en particular (Ruth, 2018, p. 358).

Por último, la perspectiva discursiva de conceptualización del populismo latinoamericano es también extensa. Impulsada a partir de los últimos trabajos de Ernesto Laclau⁶ (2004, 2005, 2006), ha suscitado una subdivisión dentro del campo de estudio del populismo y la proliferación de estudios inspirados en estas obras, tanto por parte de detractores de esta perspectiva positiva respecto del populismo como de discípulos del pensamiento de Laclau (Aboy Carlés, 2010; De Ípola y Portantiero, 1981; Reano, 2010, 2012; Retamozo, 2016). Como señala Retamozo, «si bien el concepto de populismo ha adquirido diferentes definiciones, la teoría del populismo de Ernesto Laclau es quizá la única que le da estatus de *categoría* al término y le otorga una función analítica capaz de devenir concepto» (2016, p. 131). Aunque una restitución acabada de la propuesta de Laclau excede los límites de este artículo, cabe remarcar algunos puntos centrales de la misma en aras de comprender su trascendencia. Para Laclau, la dimensión discursiva es constitutiva de lo real en su objetividad; la realidad se constituye, para él, de manera discursiva y relacional. Desde su perspectiva el populismo es, a la vez, una aproximación a lo político como ontología de lo social, el modo en que se construye un pueblo, y la forma en que se instituye un orden político *tout court*. Esta categoría y fenómeno es, para el teórico-político argentino, la lógica misma de la política (Laclau, 2005, p. 10).

Producto de la combinación de dos lógicas a la vez contradictorias y convergentes –la equivalencial y la diferencial–, el populismo comprende la ruptura radical respecto del orden político hegemónico que permite a numerosas demandas insatisfechas existentes en la sociedad articularse entre sí y conformar una cadena equivalencial, cuya extensión e intensidad se sustentan en la ruptura radical respecto de ese otro cuya dominación se propone negar o subvertir, siempre dentro de la misma comunidad política. Es precisamente en la coexistencia de la diferencia entre las distintas demandas existentes en la sociedad y la equivalencia de las mismas en la representación en una de ellas –no podría constituirse una identidad popular equivalencial sin una ruptura radical– que tiene lugar la emergencia del pueblo (Laclau, 2005, p. 110). Por un lado, se desarrolla un proceso de inclusión radical, una drástica ampliación y profundización de la ciudadanía. Por otro, se despliega una lógica particular que redefine la soberanía popular para construir un nuevo tipo de hegemonía: sostiene que la *plebs* es el único *populus* legítimo, el cual es representado por una serie de símbolos comunes y un líder, afectivamente investido, cuya palabra encarna la identidad popular que se construye (Laclau, 2006, pp. 56-57).

Ahora bien, la estructura lógica del populismo sintetizada hasta aquí no supone nada respecto del contenido preciso de la forma populista ni de su orientación ideológica. Así, para Laclau podemos identificar tanto distintos grados de intensidad del populismo como populismos de izquierda y derecha, visto que se trata de la misma ontología de la política. Se trata de una lógica dislocatoria y, al mismo tiempo, constructiva: a partir de una ruptura radical forjada en la escisión entre poder y pueblo, se propone la construcción de una nueva hegemonía que se sustenta en la totalización tendencial de la *plebs*. Ahora bien, si la obra de Laclau comprende un hito fundamental en el pensamiento respecto del populismo que permite reivindicarlo como categoría y aplicarlo al análisis de las experiencias históricas más

6. Para un recorrido exhaustivo por el derrotero intelectual de Laclau, ver Aboy Carlés y Melo (2014).

diversas, ha suscitado como tal una serie de revisiones que, sin poner en cuestión la actualidad del concepto, reformulan algunas aristas de la propuesta laclausiana.

III.1. *Desarrollos laclausianos*

En línea con la revisión de los prejuicios frente al populismo que suscita la tercera ola de populismo en América Latina, Aboy Carlés inscribe su trabajo en torno a las identidades políticas en la estela laclausiana, haciendo hincapié en el vínculo entre discurso e institución que habita al concepto de populismo. Consciente de la ideologización que atraviesa la mayor parte de las definiciones de la categoría, propone una aproximación no normativa a la relación entre populismo e instituciones, a partir de una adaptación crítica de la propuesta de Laclau. Para el autor, no solo quienes portan una visión negativa de la relación del populismo con la democracia y sus instituciones yerran al negar que exista institucionalidad en el populismo; también lo hace el propio Laclau, quien reniega de la institucionalidad y reivindica el populismo como pura excepción. En efecto, la principal crítica de Aboy Carlés a la teoría de Laclau es que pone demasiado el acento en la ruptura fundamental, perdiendo de vista que la integración o restitución de la unidad es igualmente constitutiva del populismo (Aboy Carlés, 2010, p. 28). No se trata de una diferencia en el abordaje de los fenómenos políticos, sino en la conceptualización misma del populismo en sentido ontológico. En la definición de Aboy Carlés el líder no porta el lugar central que tiene en la teoría de Laclau, y el eje se encuentra en la redefinición permanente del *demos* a partir del regeneracionismo que suscita la pendulación permanente y radical entre ruptura e integración, dentro de una lógica eminentemente democrática, en la medida en que la pretensión hegemónica nunca se concreta en virtud del reconocimiento de la pluralidad que habita la comunidad.

Según Aboy Carlés, es Barros quien da mayor continuidad a la línea de Laclau, al poner el acento en la ruptura que implica la inclusión radical de *la parte de los sin parte*, inspirado en la obra de Rancière (1996). Efectivamente, en su teorización del populismo Barros hace énfasis en el momento de la ruptura populista, de la irrupción de una serie de voces antes no escuchadas, que vehiculizan demandas desatendidas. En este sentido, critica a Laclau el excesivo formalismo de su teoría del populismo: si bien ha afirmado que el populismo tiende a profundizar la democratización, Laclau siempre advierte que lo que él describe es una lógica que puede ser habitada por demandas de todo el espectro ideológico, y no necesariamente de izquierda, como sí piensa Barros siguiendo a Rancière (Retamozo, 2016, pp. 139-140). En síntesis, el populismo se trata para el autor de un momento de ruptura que posibilita la aparición de nuevas subjetividades, antes negadas, en distintos momentos de la historia.

Reano (2010, 2012), por su parte, subraya la noción gramsciana de hegemonía como el eje central de la propuesta laclausiana sobre el populismo. Para esta autora, el populismo es un acto en el sentido estricto del término, ya que no se fundamenta en nada externo a sí mismo. Reano retoma la expresión «los populismos realmente existentes» de De Ípola y Portantiero (1981) para referirse a casos de populismos del siglo XXI que le permitan poner en cuestión la relación presuntamente contradictoria entre populismo y democracia. En ese sentido, la autora afirma que la pregunta de fondo remite a qué tipo de definición de democracia subyace a esa evaluación del vínculo. Para ella, entonces, la discusión es en realidad en

términos de democracia procedimental y sustantiva, y los populismos permiten trascender el procedimentalismo y pensar la ampliación de derechos en democracia. La pregunta es, ¿qué concepción de la democracia supone el discurso antipopulista? Como señalamos en la introducción de este artículo, pensar el populismo en la actualidad es preguntarse, necesariamente, por la democracia.

Al constatar que, si bien realizan énfasis diversos, todas las teorías que buscan explicar los populismos del siglo XXI contienen elementos culturales, históricos, institucionalistas y discursivos, Casullo (2019) propone una definición sincrética del populismo como mito, que busca responder a la pregunta respecto de la actualidad de la categoría. La autora define el populismo como un género discursivo performativo: un mito. El mismo se sostiene sobre la división antagonónica del campo político, una forma específica de competir y ejercer el poder, el lazo carismático entre líder y pueblo, y la constitución de este último en el propio proceso. No menos importante es la forma literaria que, desde su punto de vista, sostiene este mito político: se trata de una historia de héroes y villanos, que invita a la ciudadanía a ser partícipe de grandes epopeyas. Para Casullo, es la tensión propia del gobierno representativo, la aporía que habita la distancia entre su carácter formal y su sustancia, lo que da lugar a la emergencia de un líder carismático; en este sentido, el populismo no es otra cosa que un subproducto de la democracia.

En sintonía con esta definición que pretende actualizar y poner en diálogo las conceptualizaciones respecto del populismo, Riveros (2018) propone, a su turno, un concepto que, inspirado en la obra de Laclau y siguiendo las precauciones del método de Weyland, permita trascender su dimensión ontológica y aplicarlo empíricamente. En la línea de Aboy Carlés, el autor chileno construye una teoría del populismo original desde una perspectiva sociohistórica, que busca dar cuenta de la condición tanto discursiva como institucional y material del fenómeno. Su objetivo es, concretamente, poder abordar desde ese dispositivo conceptual los llamados *populismos realmente existentes*. Para ello, distingue dentro del proceso populista tres aristas: el momento, el fenómeno y el régimen. Mientras el primero comprende la crisis hegemónica, el segundo indica la articulación populista que da lugar a la constitución de un pueblo, y el régimen remite a la institucionalización y vigencia en el tiempo de esa identidad política constituida como gobierno. En este sentido, para Riveros, encontramos en la realidad muchos más momentos que regímenes populistas, esto es, combinaciones efectivas de las lógicas movilizadora e institucional que habitan al populismo. Por otra parte, los populismos son para él tendencialmente de izquierda.

A partir de este recorrido, podemos esbozar una respuesta a la persistencia del populismo: se trata de un fenómeno que es corolario de las aporías democráticas (Rosanvallon, 2020, pp. 145-159). De esta manera entendido, el populismo no es eminentemente negativo, pero tampoco definitivamente positivo: en su doble condición de movimentista e instituyente, comprende una respuesta intermitente a los desafíos que ha suscitado la democracia de masas desde su origen, particularmente en América Latina, donde la misma encontró dificultades para su consolidación en razón de las múltiples interrupciones autoritarias y la desigualdad social estructural. En efecto, cabe preguntarse: ¿han sido los populismos los que han menoscabado la democracia liberal en Latinoamérica, o son en realidad la respuesta ante la histórica intermitencia de la institucionalidad democrática en la región y su particular forma presidencialista? Entendemos, siguiendo el recorrido trazado, que la respuesta está tanto en

las realidades culturales, económicas e institucionales latinoamericanas como en los procesos de subjetivación que habilitan el renovado vínculo entre pueblo y líderes políticos.

IV. CONCLUSIONES

El presente artículo se propuso problematizar las conceptualizaciones y teorizaciones actuales en torno a un concepto polisémico y polémico como el de populismo en América Latina. El objetivo fue, por un lado, trazar un recorrido histórico por las distintas maneras en que se ha abordado el concepto en la región. Por otro, relevar los sentidos predominantes actualmente en boga y problematizar su relación con la democracia. Asimismo, nos preguntarnos por la utilidad de seguir recurriendo a un concepto hoy signado por una carga fuertemente negativa.

Los análisis de los populismos históricos y los neopopulismos estuvieron atravesados por una clave de lectura economicista, progresivamente reemplazada por abordajes políticos. Los populismos del siglo XXI suscitaron una renovación de la literatura en torno al concepto que ha buscado avanzar hacia una mayor neutralidad y sintetizar perspectivas, dando cuenta de la coexistencia en el populismo de distintos elementos propios de las múltiples teorías que lo han abordado y de su carácter eminentemente político. Así, identificamos cuatro corrientes analíticas principales respecto de los populismos actuales: las que abordan el populismo como fenómeno cultural; las que conciben el populismo como estrategia de liderazgo personalista; las que abordan el populismo como ideología; y aquellas que conciben el populismo como entidad discursiva formadora de identidades políticas. Mientras las conceptualizaciones del populismo como ideología y como estilo de liderazgo informan buena parte de los estudios comparados entre los populismos latinoamericanos y los del resto del mundo —así como el comparativismo interno a la región—, las teorías que hacen énfasis en la cultura y la constitución subjetivo-discursiva del populismo hacen mayor foco en las especificidades del populismo en América Latina.

A partir del recorrido trazado, concluimos que las conceptualizaciones más recientes en torno al populismo dan cuenta tanto de su carácter al mismo tiempo de fenómeno y categoría como de la necesidad de comprender su carácter co-constitutivo, tanto histórico como conceptual, respecto de la democracia latinoamericana. Si a mediados del siglo XX la pregunta se dirigía a la relación entre populismo y desarrollo económico, tras los múltiples gobiernos de facto que marcaron a la región, la pregunta es hoy por la relación entre populismo y democracia. Y es en este punto, justamente, donde nos enfrentamos a posiciones encontradas: para algunos autores, el populismo menoscaba las instituciones de la democracia liberal; para otros, permite extender el acceso a derechos de sectores históricamente postergados. Así, el concepto de populismo carga una multiplicidad de sentidos y definiciones, muchos de ellos vinculados a un prejuicio normativo: se tiene la idea de antemano de que el populismo es negativo o positivo, y se desarrolla una teoría para justificarlo.

Como se desprende del recorrido de este artículo, los populismos no son un régimen político en sí mismo, sino que se desprenden de la democracia, concretamente, del carácter aporético que portan las democracias representativas modernas, al escindir al sujeto que detenta la soberanía popular —el pueblo— de su ejercicio efectivo. Y es, justamente, esta constatación

la que justifica su recurrente actualidad. Ahora bien, si el populismo se actualiza porque es la respuesta que las sociedades latinoamericanas encuentran frente a las contradicciones democráticas, la pregunta que queda pendiente es si se trata de una buena respuesta, o no tanto. Concluimos que abordar la pregunta por el sentido del populismo en la actualidad implica ampliar la mirada y abordar el campo semántico que se articula en torno al concepto. Preguntarnos, en otras palabras, qué concepto de democracia vinculamos al de populismo. ¿Estamos pensando en la democracia procedimental, entendida como suma de derechos civiles y políticos? O ¿estamos pensando en una democracia sustantiva, que contemple la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos como condición de posibilidad para una participación política efectiva y plena? Al parecer, el populismo sigue funcionando porque aún no hay respuesta a la pregunta que ha signado a las transiciones democráticas latinoamericanas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, G. (2010). Las dos caras de Jano: acerca de la compleja relación entre populismo e instituciones políticas. *Pensamiento Plural*, 7, 21-40.
- Aboy Carlés, G. y Melo, J. (2014). La democracia radical y su tesoro perdido. Un itinerario intelectual de Ernesto Laclau. *Postdata*, 19(2), 395-427.
- Barros, S. (2014). Momentums, demos y baremos. Lo popular en los análisis del populismo latinoamericano. *Postdata*, 19(2), 315-344.
- Canovan, M. (1981). *Populism*. Houghton Mifflin Harcourt P.
- Capellán de Miguel, G. (2013). Los momentos conceptuales. Una nueva herramienta para el estudio de la semántica histórica. En J. Fernández Sebastián y G. Capellán de Miguel (Eds.), *Conceptos políticos, tiempo e historia. Nuevos enfoques en historia conceptual* (pp. 195-233). Ediciones Universidad de Cantabria.
- Casullo, M. E. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?* Siglo XXI Editores.
- De Ípola, E. (1983). *Ideología y discurso populista*. Folios.
- De Ípola, E. y Portantiero, J. C. (1981). Lo nacional popular y los populismos realmente existentes. *Nueva Sociedad*, 54, 7-18.
- De la Torre, C. (2001). Redentores populistas en el neoliberalismo: nuevos y viejos populismos latinoamericanos. *Revista Española de Ciencia Política*, 4, 171-196.
- De la Torre, C. (2008). Populismo, ciudadanía y Estado de derecho. En C. de la Torre y E. Peruzotti (Eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 23-54). FLACSO.
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4(16), 391-425.
- Faletto, E. (2003). La dependencia y lo nacional popular. *Revista de Sociología*, 17, 9-22.
- Ferrás, G. (2017). *Yrigoyen «lo es todo»* [Conferencia]. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Freidenberg, F. (2007). *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Editorial Síntesis.
- Funes, P. (2006). *Salvar la Nación. Intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*. Prometeo.
- Germani, G. (2003). *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Temas.
- González, O. (2007). Los orígenes del populismo latinoamericano. Una mirada diferente. *Cuadernos del CENDES*, 24(66), 75-104.

- Hawkins, K. y Rovira Kaltwasser, C. (2017). What the (Ideational) study of populism can teach us, and what it can't. *Swiss Political Science Review*, 23(4), 526-542.
- Hubert, R. y Schimpf, C. H. (2017). On the Distinct Effects of Left-Wing and Right-Wing Populism on Democratic Quality. *Politics and Governance*, 5(4), 146-165.
- Ianni, O. (1975). *La formación del Estado Populista en América Latina*. Ediciones Era.
- Ingelfrom, C. (2018). *El Revolucionario profesional. La construcción política del pueblo*. Prohistoria Ediciones.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro Pasado*. Paidós.
- Koselleck, R. (2009). Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana. *Revista Antropos: Huellas del Conocimiento*, 223, 92-105.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *NUSO*, 205, 56-61.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Fondo de Cultura Económica.
- Mackinnon, M. y Petrone, M. (Comps.). (1998). *Populismo y neo-populismo en América Latina. El Problema de la Centenaria*. Eudeba.
- Melo, J. (2009). *Fronteras populistas. Populismo, peronismo y federalismo entre 1943 y 1955* [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires.
- Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. (2018). *Brève introduction au populisme*. Éditions de L'Aube.
- Müller, J. W. (2017). *Qu'est ce-que le populisme?* Seuil.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1971). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Siglo XX Editores.
- Nicolet, C. (2014). *L'Idée républicaine en France-Essai d'histoire critique (1789-1924)*. Gallimard.
- Novaro, M. (1994). *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*. Ediciones Letra Buena.
- Panizza, F. (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Peruzotti, E. (2008). Populismo y representación democrática. En C. de la Torre y E. Peruzotti (Eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 97-124). FLACSO.
- Pocock, J. (2011). *Pensamiento Político e historia. Ensayos sobre teoría y método*. Akal.
- Prud'homme, J. F. (2001). Un concepto evasivo: el populismo en la Ciencia Política. En G. Hermet *et al.*, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos* (pp. 35-63). Colegio de México.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Filosofía y política*. Nueva Visión.
- Reano, A. (2010). Concepciones de la política, miradas sobre el populismo. En E. Rinesi, G. Vommaro y M. Muraca, *Si este no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina* (pp. 21-40). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Reano, A. (2012). Los populismos realmente existentes: repensar la relación entre populismo y democracia a partir de dos experiencias latinoamericanas contemporáneas. *Pensamiento Plural*, 10, 59-88.
- Retamozo, M. (2016). La teoría política del populismo: usos y controversias en América Latina en la perspectiva posfundacional. *Política y Sociedad*, (1), 127-151.
- Riveros, C. (2018). El Proceso Populista: un aporte teórico al debate del fenómeno. *Izquierdas*, (38), 61-88.
- Roberts, K. (2008). El resurgimiento del populismo latinoamericano. En C. de la Torre y E. Peruzotti (Eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 55-76). FLACSO.
- Rooduijn, M. (2019). State of the field: How to study populism and adjacent topics? A plea for both more and less focus. *European Journal of Political Research*, 58, 362-372.
- Rosanvallon, P. (2020). *Le siècle du populisme*. Seuil.
- Ruth, S. (2018). Populism and the Erosion of Horizontal Accountability in Latin America. *Political Studies*, 66(2), 356-375.
- Schamis, H. (2009). *From the Perons to the Kirchners: «Populism» in Argentine Politics* [Conferencia]. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis, Revista Latinoamericana*, 13(39), 123-149.
- Urbinati, N. (2019). Political theory of populism. *Annual Review of Political Science*, 22, 111-127.
- Vilas, C. (2004). ¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del «neopopulismo» latinoamericano. *Revista de Sociología e Política*, 22, 135-151.
- Weffort, F. (1989). *O populismo na política brasileira*. Paz e Terra.
- Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept. *Comparative Politics*, 34(1), 1-22.

VALORANDO LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN SUR-SUR. EL CASO DE CHILE HASTA 2019

Assessing South-South Cooperation Policy. The Case of Chile until 2019

Analilia HUITRÓN  ahuitron@ucm.es ¹

¹ Universidad Complutense de Madrid

Envío: 2020-05-15
Aceptado: 2020-09-17
First View: 2021-02-19
Publicación: 2021-04-26

RESUMEN: Uno de los principales retos que afronta la cooperación Sur-Sur (CSS) es la escasa información acerca de su funcionamiento, resultados y efectos que tiene en el desarrollo. Este documento tiene el propósito de contribuir a la literatura con una aproximación al respecto, a partir del análisis de la política de cooperación Sur-Sur de Chile, analizando los elementos propios de esta modalidad, para conformar un primer juicio de la consistencia teórica en la práctica, así como de los resultados que se obtienen de su ejecución.

Palabras clave: evaluación de políticas públicas; cooperación Sur-Sur; Chile.

ABSTRACT: South-South cooperation (SSC) suffers from little existing information about its operation, results, and effects on development. The purpose of this research is to contribute to the literature an approach to these aspects of the SSC from an analysis of Chile's South-South Cooperation Policy, taking into account how far the theoretical approaches of SSC are applied on their normative and practical process, as well as the results obtained in the process.

Keywords: public policies assessment; South-South cooperation; Chile

I. INTRODUCCIÓN¹

En las últimas dos décadas, la cooperación Sur-Sur (CSS) se presenta como un fenómeno relevante y novedoso pese a sus antecedentes de más de 70 años, adoleciendo de una carencia de información en torno a su funcionamiento, resultados y efectos, así como de los recursos (financieros y técnicos) que moviliza. La debilidad que presenta la CSS en torno a su medición y valoración tiene diversas causas. En primer lugar, esta modalidad se inserta en una lógica multidisciplinar que dificulta la construcción de un cuerpo teórico consistente. En segundo, si bien el estudio sobre la naturaleza, caracterización y propósito de la CSS ha sido abordado en diversos estudios de casos (Santander, 2016; Sidiropoulos *et al.*, 2015; Garelli, Huitrón y Besharati, 2016; Prado, 2018; otros), aún es poca la literatura que analiza la práctica efectiva de esa política (Besharati y Rawhani, 2016; Garelli, Huitrón y Besharati, 2016; Kern y Weisstaub, 2018; Garelli, 2018; Huitrón, 2020; otros). Y, en tercer lugar, la reducida experiencia acumulada y el carácter incipiente de su arquitectura institucional hace que en la actualidad resulte difícil contar con un estándar global de medición y evaluación de la CSS, así como disponer de datos robustos que permitan alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto al diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos) de la CSS en el desarrollo de los países que la practican.

El artículo tiene como propósito aportar a la literatura especializada una aproximación en torno hasta qué punto los planteamientos que sugiere la doctrina de la CSS se aplican en la realidad, cómo se implementa y qué resultados tiene. Para ello, el estudio empírico se enfoca en la política de cooperación Sur-Sur de Chile hasta el 2019, ahondando en su institucionalización, funcionamiento y posibles resultados para, con ello, contar con un primer juicio, basado en evidencia, sobre esta modalidad y su aporte a la cooperación internacional para el desarrollo.

Para cumplir con este objetivo, el documento se compone de cinco secciones además de esta introducción. La primera describe los aspectos metodológicos para el análisis empírico. La segunda detalla las fuentes de información consultadas para el estudio concreto de la CSS de Chile. La tercera se dedica al análisis del contexto actual en el que se desenvuelve la política de cooperación chilena, revisando los marcos normativos, institucional y organizacional sobre los que descansa la CSS del país. La cuarta expone los resultados del análisis empírico, permitiendo contrastar la presencia de los principios doctrinales de la CSS en la práctica, así como analizar su efectividad. Por último, a modo de conclusión, en la quinta sección se realiza un balance general de la CSS de Chile, exponiendo algunos desafíos identificados durante el análisis respecto a qué tan alineada se encuentra la práctica de la CSS a los principios y propósitos que guían esta modalidad de cooperación y en qué medida resulta efectiva para el desarrollo de los países.

1. Esta publicación se deriva de la tesis doctoral defendida por la autora en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, en diciembre de 2018, bajo la dirección de José Antonio Alonso Rodríguez, a quien la autora agradece su orientación y aportaciones.

II. PRINCIPALES DIMENSIONES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR. MARCO ANALÍTICO PARA SU VALORACIÓN

El estudio del funcionamiento y resultados de la CSS contempla dos niveles de análisis: i) nivel macro: normativo-institucional; y ii) nivel micro: proyectos de cooperación. Esta metodología permite analizar la CSS desde la práctica y contribuir a la tarea de generar evidencia sobre esta modalidad de cooperación.

El análisis se beneficia de la flexibilidad de dicha metodología, siendo que para el análisis propuesto solo se hará uso del enfoque del nivel macro, que está orientado a revisar los marcos jurídicos, normativos y mecanismos operativos sobre los que descansa la práctica de esta cooperación, reconociendo hasta qué punto aquellos elementos particulares de la CSS que se proclaman como deseables se aplican en estos marcos institucionales y organizacionales de los países que la practican. Asimismo, este enfoque permite valorar la efectividad institucional y normativa, analizando dimensiones de seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia, así como el alcance de sus resultados.

La información para el análisis del nivel macro se recolecta, organiza y sistematiza mediante el uso de una matriz de valoración (Tabla I) diseñada a partir de cuatro de los principios que han sido señalados como caracterizadores de la CSS en múltiples declaraciones y documentos oficiales², así como por la amplia literatura que ha abordado el fenómeno (Chaturvedi, 2014; Bracho, 2015; Besharati, 2015; Santander, 2016; Lopes, 2017; otros) y que, además, han de guiar la práctica de la CSS de acuerdo con los propios países del Sur (Naciones Unidas, 2009, párrafo 11; DESA/RIS, 2013, p. 2; SAIIA, 2017; BRICS, 2017; Naciones Unidas, 2019, párrafo 8). Estos principios son implicación nacional, pertinencia, reciprocidad y horizontalidad. A continuación, se expone la definición de cada principio, así como los criterios que se han asociado a ellos y que permiten contar con los indicadores cualitativos³ que guiarán el ejercicio de valoración de la política de cooperación Sur-Sur de Chile.

Implicación nacional. Descansa en la idea de que el proceso de formulación de proyectos y programas de cooperación ha de realizarse bajo el liderazgo de los países receptores y de acuerdo con sus criterios y necesidades bajo un ejercicio de implicación colectiva de carácter multiactor (SAIIA, 2017; BRICS, 2017). En la Declaración de Nairobi (2009) se reconoce que «la cooperación Sur-Sur comprende la participación de múltiples partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros agentes que contribuyen a hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos en materia de desarrollo de conformidad con las estrategias y los planes nacionales de desarrollo» (Naciones Unidas, 2009, párrafo 19). Con base en ello, se identifican tres criterios asociados a este principio: generación de demanda (*demand-driven*), participación multiactor y liderazgo del socio beneficiario.

2. Para una revisión sobre los principales foros gubernamentales sobre la CSS se sugiere ver el documento «Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica», Documento de Trabajo (5) del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

3. Los indicadores se presentan en la Tabla I: «Matriz de valoración para la cooperación Sur-Sur».

Pertinencia. Este principio tiene que ver con la alineación de las iniciativas de cooperación a los objetivos de desarrollo de los países beneficiarios, adecuándose a los contextos y capacidades de estos países. Esto con el fin de que las acciones de cooperación contribuyan a los objetivos de desarrollo nacionales (PNUD, 1978). Teniendo en cuenta lo anterior, los criterios asociados a este principio son adaptación al contexto y capacidad para atender y responder a la demanda.

Reciprocidad. Teniendo en cuenta que la CSS proclama un beneficio mutuo y una responsabilidad compartida entre los países socios (SAIIA, 2017; BRICS, 2017). Este principio remite a una distribución equitativa de las responsabilidades técnicas que conllevan las acciones de cooperación, pero también financieras, en el sentido de que los costos deben asumirse de manera compartida, pero proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte (SEGIB, 2008). La reciprocidad, por tanto, ha de extenderse a la implicación de las partes tanto en la ejecución de la iniciativa, asignando tareas y roles a cada cual, como en la provisión financiera entre las partes. Así, los criterios que se asocian con la reciprocidad son costos compartidos y beneficio mutuo; comunicación y articulación de roles; y rendición de cuentas y evaluaciones conjuntas.

Horizontalidad. Implica que la relación de colaboración se establezca de manera voluntaria (que haya intención de cooperar), consensuada y bajo un esquema de solidaridad y confianza, sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones y/o imposiciones políticas (SEGIB, 2018). De esta manera, se busca que las relaciones de cooperación entre los países rompan con lógicas jerarquizadas vinculadas a las asimetrías que pueden existir entre los socios en cuanto a sus niveles de renta y/o de poder y, por el contrario, se estimule una relación de cooperación en condiciones de igualdad. Este principio es medular de la CSS y debe guiar los procesos de elaboración, implementación y evaluación de iniciativas y programas de CSS (BRICS, 2017). Por ello, los criterios asociados a la horizontalidad son el consenso y el diálogo, la confianza mutua y la no condicionalidad.

Ahora bien, como uno de los objetivos del análisis es valorar la efectividad institucional de la CSS, a los principios mencionados se añaden tres dimensiones de efectividad que tienen que ver con la gestión y los resultados de la CSS: seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia; y creación y fortalecimiento de capacidades, como la dimensión de resultados. Estas dimensiones se operativizan en indicadores cualitativos que permitirán valorar la efectividad de la cooperación Sur-Sur chilena.

Así, para contrastar los principios doctrinales y analizar las dimensiones mencionadas, se cuenta con 29 indicadores cualitativos que, de acuerdo con la metodología propuesta, se desagregan a través de un método de descomposición deductiva en el que se identifican una serie de «criterios asociados» a cada principio y dimensión, permitiendo hacerlos operativos (Huitrón, 2018). Para ello, se valorará como «sí» en los casos en que el indicador se cumpla; se considera un «no» cuando el indicador no aparece en los procesos y mecanismos revisados; y se valorará con un «parcialmente» cuando habría que hacer ajustes para que el principio y/o la dimensión correspondiente logre incorporarse de manera plena en los procesos y mecanismos que guían la práctica de la CSS.

En la siguiente tabla se presenta la matriz que se usará para el análisis.

TABLA I. MATRIZ DE VALORACIÓN PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR

PRINCIPIO	CRITERIO ASOCIADO	INDICADORES
Implicación nacional	Generación de demanda (<i>demand-driven</i>)	Existencia de mecanismos para identificar la demanda solicitada por el socio receptor
	Participación <i>multiactor</i>	Participación de grupos sectoriales en la definición e implementación de las iniciativas
		Existencia de mecanismos de coordinación y articulación con diversos actores
Liderazgo socio demandante	Vinculación de actores no gubernamentales en la implementación de las iniciativas	
Pertinencia	Adaptación al contexto	Proceso de identificación de capacidades institucionales y técnicas del país demandante Alineación con plan nacional y sectoriales de desarrollo del país receptor
	Capacidad para responder a la demanda	Existencia de mecanismos de identificación de capacidades para responder a la demanda
Reciprocidad	Costos/beneficios compartidos	Existencia de esquemas de costos compartidos Beneficios para ambos socios (explícitos o implícitos)
	Comunicación y articulación de roles	Mecanismos de comunicación y coordinación entre las partes Definición de roles y reparto de tareas
	Rendición de cuentas y evaluaciones conjuntas	Existencia de mecanismos de rendición cuentas mutuas Evaluaciones conjuntas
Horizontalidad	Consenso y diálogo	Existencia de mecanismos para la toma de decisiones compartidas Trabajo bajo esquemas de solidaridad y confianza entre las partes
	No condicionalidad	Inexistencia de prerequisites y/o condicionalidades
Dimensiones de gestión		
Sistemas de registro, monitoreo y evaluación		Sistemas de registro y monitoreo Generación y publicación periódica de informes Mecanismos y procedimientos de evaluación
Rendición de cuentas y transparencia (acceso a información)		Plataformas de acceso a información y datos Comparecencias públicas y rendición de cuentas

PRINCIPIO	CRITERIO ASOCIADO	INDICADORES
Dimensión de resultados	Criterio asociado	
Creación y fortalecimiento de capacidades	Eficiencia	Existencia de mecanismos de gestión y seguimiento de costos y actividades programadas Proceso para identificar la satisfacción del socio beneficiario de los resultados alcanzados
	Sostenibilidad	Procesos de acompañamiento posterior al término del proyecto
	Capacidad instalada	Identificación de la posibilidad de replicar el conocimiento a un tercer país socio Capacidad para identificar la existencia de resultados
	Innovación (aprendizaje o mejora de procesos)	Generación de políticas públicas a partir del intercambio de conocimiento Existencia de mecanismos para impulsar la creación de herramientas innovadoras social o tecnológicamente

Fuente: Elaboración propia.

III. FUENTES DE INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN SUR-SUR DE CHILE

Para recolectar la información relevante a los propósitos del análisis se recurre a fuentes secundarias y primarias. En una primera etapa, se lleva a cabo una revisión de documentos oficiales a fin de indagar sobre las especificidades que constituyen los marcos normativos y mandatos en los que sustentan la política de cooperación orientada a la CSS de Chile. Además, se consultan referencias especializadas⁴ que, de manera previa, hayan analizado la experiencia y resulten valiosas para el análisis propuesto.

Para el estudio de la política de CSS de Chile se revisaron los siguientes documentos oficiales:

- Memoria 1993.
- Decreto Supremo n.º 161 de 1997.
- Memoria 2004.
- Balance. Agencia de Cooperación Internacional de Chile 2006-2010.
- Países prioritarios: estudio de la cooperación horizontal, triangular y de formación y becas, gestionada por AGCI 2010.
- Balance de Gestión Integral de la Agencia de Cooperación Intencional de Chile 2011.

4. Véanse las referencias bibliográficas sugeridas al final del texto.

- Estudio de la Cooperación Horizontal Chilena gestionada por AGCI para el año 2011.
- Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2030.
- Estrategia de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015-2018.

Además, se consultaron fuentes primarias al realizar entrevistas semiestructuradas a los principales funcionarios de las entidades gubernamentales, así como a actores no gubernamentales vinculados al estudio e investigación de la CSS del país. Esto permitió ampliar y matizar la información. Las entrevistas fueron realizadas durante los meses de octubre de 2016 a enero de 2017, contando con un total de 12 personas entrevistadas, cuya composición y codificación se muestra a continuación.

TABLA II. COMPOSICIÓN Y CODIFICACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

CÓDIGO	POSICIÓN	INSTITUCIÓN	SECTOR
E1	Coordinador País - Sudamérica	AGCID ⁵	Gubernamental
E2	Coordinadora de Proyectos de Cooperación	AGCID	Gubernamental
E3	Asesor de Estrategia y Medición de la CSS	AGCID	Gubernamental
E4	Asesor de Política de Cooperación	AGCID	Gubernamental
E5	Encargada Fondo Conjunto México-Chile	AGCID	Gubernamental
E6	Director de Cooperación Sur-Sur	AGCID	Gubernamental
E7	Encargada Fondo Chile contra la Pobreza	AGCID	Gubernamental
E8	Encargada de Seguimiento y Monitoreo	AGCID	Gubernamental
E9	Investigador sénior	IEI-Universidad de Chile ⁶	Academia
E10	Investigador júnior	IEI-Universidad de Chile	Academia
E11	Investigador	IAP-Universidad de Chile ⁷	Academia
E12	Investigadora sénior	CIAE ⁸	Academia

Fuente: Elaboración propia.

5. Abreviatura de Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
6. Abreviatura del Instituto de Estudios Internacional de la Universidad de Chile.
7. Abreviatura del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
8. Abreviatura del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile.

La relevancia de las entrevistas descansa en la posibilidad de obtener información cualitativa desde la perspectiva de las personas que se encuentran directamente implicadas en el diseño, gestión, implementación, investigación y estudio de la política de CSS del país. Esto permite matizar y ampliar la información obtenida de las fuentes secundarias, enriqueciendo el análisis y convirtiéndose en un valor añadido del estudio. Así, una vez se cuenta con la información, se aplica la matriz de valoración y se valida el grado de aplicación de los principios de la CSS y sus dimensiones en la práctica.

IV. CONTEXTO, MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL DE LA CSS CHILENA

IV.1. Contexto

Con el retorno a la democracia, Chile ha dedicado diversos esfuerzos a consolidar sus instituciones y mejorar sus políticas públicas. En este proceso, Chile ha pasado de ser un país receptor neto de cooperación a cumplir un rol dual, recibiendo y otorgando cooperación para el desarrollo. Esto ha posicionado a Chile entre los cinco países de Iberoamérica con mayor oferta de cooperación técnica, de acuerdo con las diez ediciones del informe de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2007-2017), llevando a que el país realice esfuerzos sustanciales para establecer una ruta estratégica para la planificación, coordinación y ejecución de su política de cooperación Sur-Sur en los últimos años.

A medida que Chile fue avanzando en su desarrollo y proceso de democratización, la estrategia y normativa de su política de cooperación también sufrió modificaciones. En 1997, por el Decreto Supremo n.º 161, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) fue traspasada al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), donde actualmente se ubica, y en 2005, a través del artículo 17 de la Ley 19.999 (que sustituyó a la Ley 19.989 que daba creación a la AGCI) se redefinen las funciones de la institución para «implementar, realizar y ejecutar la cooperación internacional para y entre países en desarrollo» (Ley 19.999, 2005). En concreto, se le encomendaba: a) determinar los planes y programas de cooperación internacional que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del gobierno, y aprobar y coordinar los proyectos correspondientes; b) apoyar la transferencia, desde el exterior, de conocimientos que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo, el comercio exterior y el desarrollo social del país; c) coordinar el cumplimiento de los acuerdos internacionales destinados a proyectar la capacidad científica, tecnológica, industrial y comercial de Chile con el propósito de lograr una efectiva presencia internacional del país y de promover los procesos de integración que impulse el gobierno; d) posibilitar un creciente flujo de recursos financieros y técnicos que contribuyan al logro de los objetivos anteriores; y e) administrar o ejecutar proyectos y actividades específicas de cooperación.

Así, desde entonces, el sistema de cooperación chileno quedó constituido en la estructura orgánica del MINREL, encargado de la estrategia de política exterior y de cooperación; mientras que la coordinación, diseño, gestión y ejecución de la cooperación de Chile fue encomendada a la Agencia Chilena de Cooperación, así como enlace entre los distintos

actores –universidades, organizaciones no gubernamentales y sector privado– e instituciones de gobierno que ofertan cooperación.

Si bien la cooperación chilena no se sustenta en una norma jurídica a nivel de ley, existen una serie de reglamentos y decretos que han ido dotando de un ordenamiento jurídico-normativo a la política pública de cooperación. De manera esquemática, se exponen los principales marcos regulatorios.

TABLA III. MARCO NORMATIVO VIGENTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (2019)

NORMATIVA	EFECTO
Ley n.º 19.989 de 1990	Crea la AGCI, fija su finalidad y le da atribuciones para ser el organismo oficial encargado de canalizar recursos desde el exterior hacia el país, lo cual le da la atribución (única en el país) de recibir fondos internacionales. Define además la estructura de su Consejo, las funciones del director ejecutivo, la planta de personal y su patrimonio.
Instructivo n.º 001 de 1995	Determina la existencia de unidades de cooperación internacional en los distintos ministerios y servicios públicos.
Ley n.º 19.999 de 2005. Modifica la Ley n.º 18.989	Vincula a la AGCI con la presidencia a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, modificando su estructura organizacional y otorgando, a AGCI, funciones especiales relacionadas con el desarrollo de la cooperación entre países en desarrollo.
Resolución n.º 09 de 2015	Sanciona el Acuerdo del Consejo de la Agencia de Cooperación que aprobó las modificaciones a su Reglamento de Organización Interna y fijó su nuevo texto, y deja sin efecto la Resolución n.º 10 de 25 de marzo de 1996.
Resolución Exenta n.º 241 de 2015	Regula los mecanismos de participación de la sociedad civil en AGCI.
Decreto n.º 1613	Convocó a un Comité de Expertos para la elaboración de la Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2030 y la Estrategia de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015-2018.

Fuente: Elaboración propia con información de la AGCID (2015a; 2015b; 2018).

IV.2. Marco institucional y organizacional vigente

En 2015, coincidiendo con la aprobación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 (Agenda 2030), el gobierno chileno redefinió su política de cooperación internacional, pasando de «un enfoque reactivo o de corto plazo, a políticas de largo plazo con horizontes estratégicos» (AGCID, 2015a), redactándose dos documentos clave: i) Política Chilena de

Cooperación Internacional para el Desarrollo 2030; y ii) Estrategia de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015-2018⁹.

A través de la Política de Cooperación se definen las prioridades geográficas y temáticas de la cooperación chilena, así como los objetivos y principios estratégicos en los próximos quince años. Las principales directrices de la Política de Cooperación de Chile a 2030 son:

- Modifica el nombre de la AGCI, para denominarse «Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo» (AGCID), optando explícitamente por una política de cooperación que asume un enfoque de desarrollo multidimensional y de derechos que fortalezca la cohesión social y la sostenibilidad.
- Reafirma que el eje de su cooperación sigue estando en la región de Latinoamérica, fortaleciendo los distintos mecanismos de integración existentes, el rol de la región en la gobernanza mundial y la convergencia en América Latina y el Caribe.
- Impulsa la CSS, transitando desde acciones puntuales en materia de formación y asistencia técnica hacia un programa integrado en la política exterior del país.
- Contribuye al fortalecimiento de la democracia en la región, la transparencia y la rendición de cuentas, así como a la participación de la sociedad civil y los grupos más vulnerables en los procesos democráticos y de desarrollo.

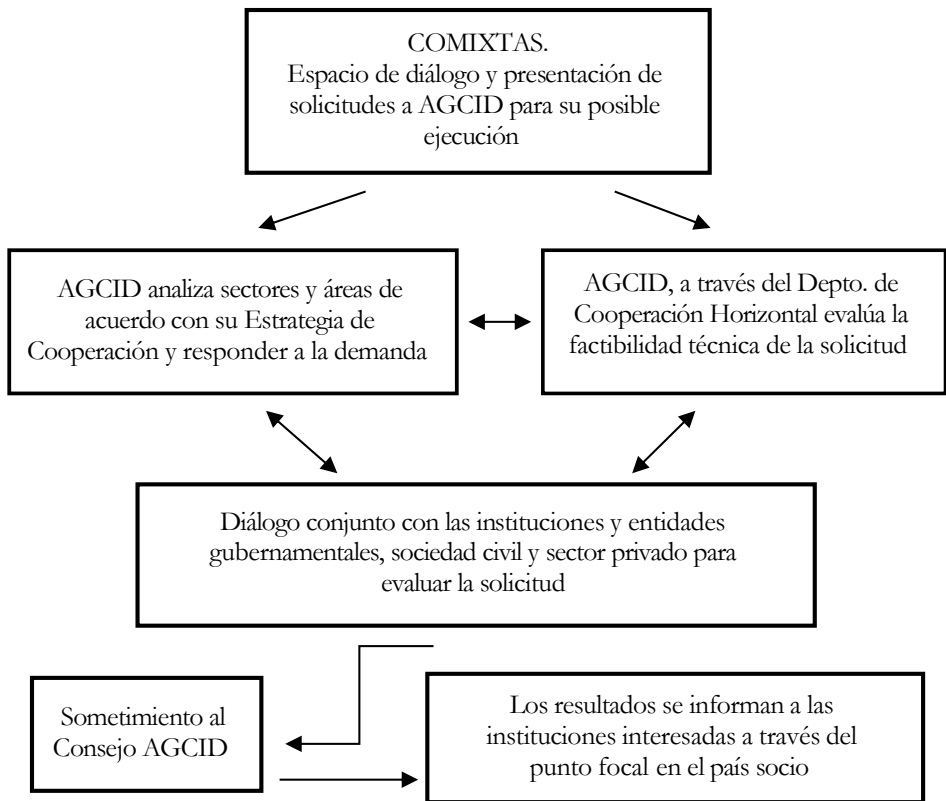
En tanto, la Estrategia se implementa bajo cinco «criterios orientadores» que son los principios que, normativamente, han de guiar los «objetivos estratégicos» y, a su vez, las «áreas transversales» que se ejecutan mediante las modalidades e instrumentos de cooperación de Chile. Tres especificidades de dicha Estrategia resultan relevantes para el propósito de este artículo:

1. Los criterios –principios– orientadores de la cooperación chilena son coincidentes con los de la CSS, en tanto que los principios de apropiación, el alineamiento con las prioridades nacionales, la responsabilidad mutua, la articulación entre actores, el liderazgo compartido y el proceso participativo han de guiar la ejecución de la cooperación de Chile (AGCID, 2015b, pp. 6-7).
2. Las principales modalidades mediante las cuales desplegar la política de cooperación de Chile son la cooperación horizontal, entendida como una cooperación técnica y no financiera; la cooperación triangular y regional como modalidades prioritarias.
3. Cuatro son los instrumentos que permitirán la ejecución de la cooperación chilena: formación, transferencia técnica, fondos conjuntos y ayuda humanitaria, excluyendo los aportes financieros como un instrumento de cooperación viable durante el periodo planteado.

9. El canciller Heraldo Muñoz del gobierno de Michele Bachelet convocó un Comité de Expertos para que durante dos meses trabajara en la definición de la Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2030 y la Estrategia 2015-2018 en diálogo con representantes de la sociedad civil, agencias de cooperación (Argentina, Brasil, Ecuador y México) y agencias multilaterales, así como funcionarios de distintas entidades del Estado.

Ahora bien, en cuanto a su organización, las acciones de cooperación se sustentan en los acuerdos alcanzados en el marco de las Comisiones Mixtas (Comixtas), que son instrumentos plurianuales para la programación de la cooperación técnica otorgada por la AGCID. En estas Comixtas participan las autoridades pares de los países implicados –oferentes y beneficiarios– para definir de manera conjunta las prioridades e iniciativas de cooperación a seguir en un periodo de tiempo determinado (más de un año), teniendo en cuenta el plan de desarrollo del país beneficiario y alineado a las prioridades definidas por el Consejo de la AGCID. Este proceso se describe con mayor detalle en la Figura 1.

FIGURA I. PROCESO DE PLANEACIÓN Y NEGOCIACIÓN DE LA CSS QUE OFERTA CHILE



Fuente: Elaboración propia con base en AGCID (2015).

Si bien en el proceso de definición y negociación ambos socios se encuentran involucrados, en las etapas posteriores se observa una menor participación del socio beneficiario, dado que la toma de decisión en la aprobación de ejecución de la acción de cooperación propuesta se hace de forma exclusiva por la parte chilena¹⁰.

Algo diferente se observa en la forma de operar del Fondo Conjunto México-Chile, que se encuentra bajo la gestión financiera de Chile. En el marco de este mecanismo se inicia el proceso de diseño y planeación con una convocatoria pública trimestral, en la que tanto instituciones gubernamentales de Chile como de México presentan solicitudes de demanda de CSS. A esta convocatoria solo se pueden presentar proyectos que estén liderados por instituciones de gobierno. Sin embargo, esto no excluye la participación de una tercera parte en la que se vincule a la sociedad civil, el sector privado o la academia. Sin embargo, estos actores no pueden presentar propuestas de manera directa sin el liderazgo de las instituciones gubernamentales. De acuerdo con los lineamientos de operación del Fondo, esto responde a que el objetivo está enfocado en «fortalecer las capacidades de las instituciones gubernamentales, generando con ello capacidades en los países»¹¹. Una vez recibidas las solicitudes y al cierre de la convocatoria, los proyectos se revisan bajo la tutela de la AGCID y la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (AMEXCID) con soporte de expertos sectoriales chilenos y mexicanos con el fin de verificar la viabilidad de los proyectos. Una vez comprobado esto, se realiza la aprobación final por parte de los puntos focales en cada uno de los países del Fondo Conjunto, lo que demuestra una comunicación y participación consensuada entre las partes durante las etapas de definición, negociación y aprobación, así como liderazgo por parte del país demandante.

La diferenciación entre el Fondo México-Chile respecto al marco general que diseña, programa e implementa la política de cooperación para el desarrollo de Chile resulta relevante de identificar en tanto que muestra evidencia de que toda la cooperación de Chile funciona bajo un esquema único; no obstante hay algunos mecanismos que pueden alinearse más a los principios y elementos propios de la CSS, reconociendo buenas prácticas para fortalecer, mejorar y hacer más eficaz la cooperación al desarrollo del país.

V. VALORANDO LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE CHILE: PRINCIPIOS Y EFECTIVIDAD

Una vez analizados los marcos normativos y organizacionales sobre los que descansa la política de CSS de Chile, en este apartado se muestran los resultados de su valoración siguiendo el marco analítico sugerido. Para ello, en un primer momento se contrastan los elementos doctrinales que se le atribuyen a la CSS en esa realidad; y, posteriormente, se analizan las dimensiones de efectividad: las de gestión –seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia– y la de resultados –creación y fortalecimiento de capacidades–.

10. E1, entrevista realizada en noviembre de 2016.

11. E5, entrevista realizada en noviembre-diciembre de 2016.

V.1. Contrastando los principios de la cooperación Sur-Sur en Chile

V.1.1. Implicación nacional

Del análisis sobre la gestión y funcionamiento de la CSS de Chile se deriva que existen mecanismos e instrumentos institucionalizados que permiten alinear la oferta de cooperación chilena a las demandas de los países receptores. Tanto en la cooperación bilateral horizontal como en Fondo Conjunto México-Chile se cuenta con canales que permiten que las solicitudes de cooperación sean generadas por los propios países beneficiarios respondiendo a sus necesidades particulares y alineadas a los planes nacionales y sectoriales de desarrollo.

Al tiempo, se observa que la identificación y el diseño de las iniciativas y proyectos de cooperación se desarrolla en procesos participativos, donde los socios receptores tienen un alto nivel de liderazgo. Sin embargo, esta participación tiende a diluirse en los procesos de negociación y aprobación de la mayoría de los proyectos —excepto en el esquema del Fondo Conjunto—, donde el liderazgo en la toma de decisiones lo asumen, casi de manera exclusiva, los actores del país oferente. No obstante, durante la ejecución y al finalizar el proyecto, el liderazgo lo asume el país beneficiario, interiorizando con mayor facilidad las actividades y resultados del proyecto. Este proceso cambiante da a la aplicación del criterio de implicación nacional una imagen ambigua.

En cuanto a la participación de diversos actores en las iniciativas, si bien se reconoce en la Estrategia de Cooperación 2015-2018 que dicha política «debe tender al trabajo conjunto con una multiplicidad de actores, reconociendo [especialmente] el rol de la sociedad civil y sus trayectorias, capacidades y conocimiento acumulado» (AGCID, 2015b), la realidad revela que estos actores aún no se encuentran representados en ningún mecanismo de diálogo o coordinación directa con la AGCID, ni cuentan con una posición activa en el Fondo México-Chile. Su participación hasta el momento es de «socios técnicos» que aportan capacidades instaladas y conocimientos acumulados a la oferta de cooperación de Chile (Huitrón, 2020).

V.1.2. Pertinencia

La cooperación chilena, al momento de la elaboración de este artículo, no cuenta con mecanismos o procesos institucionalizados para identificar la idoneidad de las condiciones técnicas con las que cuenta el socio beneficiario para recibir la cooperación que demanda, como tampoco se observa que la solicitud realizada se encuentre en coherencia con alguna de sus prioridades de desarrollo nacional, de modo que la pertinencia del proyecto se sustenta en la confianza más que en las necesidades y/o capacidades técnicas. Es decir, se confía en que, una vez que la demanda se genera por parte del beneficiario, éste se ha asegurado de que cuenta con las capacidades técnicas y condiciones específicas para la adecuada asimilación de la transferencia e intercambio de la experiencia, así como en que la acción de cooperación se encuentre alineada a sus planes nacionales y sectoriales de desarrollo, sin necesidad de realizar un diagnóstico o una «verificación» de que esto sea así. Desde la AGCID se prevén realizar algunos avances en este ámbito. Por ejemplo, se espera que en la «ficha del proyecto» —aún en proceso de definición a la fecha de elaboración de este documento— se incluya una

«casilla» que permita reconocer a qué prioridad del plan nacional y/o sectorial de desarrollo del país se alinea la solicitud¹². Una medida que, si bien descansa, nuevamente, en la confianza, puede ser un indicador con el cual asegurar –y verificar– la pertinencia del proyecto a las necesidades particulares del país beneficiario.

Por otro lado, se reconoce que la CSS de Chile cuenta con un proceso institucionalizado y relativamente constante que permite identificar y definir la capacidad de respuesta que puede tener Chile a la solicitud realizada. Esto, por su parte, permite garantizar que las capacidades técnicas del país oferente se alinean a la demanda, lo que facilita la ejecución del proyecto y asegurar, en mayor medida, el cumplimiento de los objetivos planteados.

V.1.3. Reciprocidad

Desde el establecimiento de la cooperación horizontal como una modalidad de la política de cooperación de Chile, se determinó que estaría basada en el principio de costos compartidos (AGCID, 2015b). Actualmente, este principio sigue vigente e incluso ha ido más allá al establecer no solo esquemas de costos compartidos, sino también de «responsabilidades mutuas», un criterio que se recoge en la Estrategia de Cooperación de Chile 2015-2018 y que tiene que ver con que «en los procesos de cooperación los actores implicados deben hacerse cargo de las consecuencias de los proyectos y acciones propias de la cooperación». Con ello se espera asegurar «con las contrapartes de modo más preciso el qué, cómo y cuánto cooperar» (AGCID, 2015b, p. 7).

Asimismo, Chile reconoce que en la cooperación que oferta recibe beneficios. Por un lado, el beneficio se traduce en una fortaleza para el país, pues de la transferencia de conocimientos se derivan nuevos aprendizajes que mejoran la gestión y/o la aplicación técnica. Aunado a ello, se derivan beneficios en términos de fortalecimiento de procesos de integración regional, establecimiento de lazos de colaboración económicos y/o comerciales con los países socios, en definitiva, hay una «creación de vínculos entre socios»¹³.

En cuanto a los mecanismos de comunicación entre Chile y los países beneficiarios se realiza con mayor institucionalidad dentro de las Comisiones Mixtas, donde se acuerdan ciertos protocolos y líneas de comunicación, sobre todo durante el periodo de solicitud, negociación y aprobación de los proyectos de cooperación a través de los denominados «puntos focales», que son la contraparte en el país beneficiario (por ejemplo, AMEXCID en el caso mexicano) (AGCI, 2010). No obstante, una vez que se inicia la ejecución del proyecto, tanto en las Comixtas, como en los proyectos e iniciativas de cooperación que se realizan en el marco del Fondo Conjunto, no se cuenta con mecanismos de comunicación institucionalizados¹⁴.

12. E1 y E2, entrevistas realizadas en noviembre-diciembre de 2016.

13. E12, entrevista realizada en noviembre-diciembre de 2016.

14. E1 y E5, entrevistas realizadas en noviembre-diciembre de 2016.

V.1.4. Horizontalidad

Durante todo el ciclo del proyecto las autoridades coordinadoras de la cooperación que oferta Chile motivan una colaboración bajo un esquema entre iguales y un diálogo franco con respeto a la soberanía de cada cual, buscando el consenso entre las partes. Tanto es así, que en documentos oficiales de la AGCID se identifica a la cooperación que oferta Chile como «una de las pocas cooperaciones que actúa en América Latina discutiendo y consensuando áreas, programas, modalidades, metodologías y costos», posicionado el consenso «como una característica que distingue a la cooperación chilena de otras cooperaciones y le da un profundo sentido democrático y de no imposición» (AGCI, 2004, p. 41). En el mismo sentido, en la Estrategia de Cooperación de Chile 2015-2018 se señala que la CSS se realiza bajo «un marco donde las iniciativas tengan un carácter de liderazgo y diálogo compartido» (AGCID, 2015b, p. 11).

Así, en cuanto a este principio no se percibe que existan prerrequisitos en las iniciativas de oferta de cooperación de Chile, sin embargo, la AGCID reconoce que «sin tener una influencia directa asociada en los términos más políticos de nuestra relación con otros países [...] hay voluntades políticas que van de la mano de los intereses políticos y sociales del país» (AGCI, 2004, p. 42).

V.2. *Análisis de las dimensiones de gestión y resultados*

V.2.1. Seguimiento y evaluación

En el sistema de cooperación de Chile se observa una notable carencia de mecanismos de seguimiento y evaluación. La AGCID es la institución encargada de «implementar, realizar, y ejecutar la cooperación internacional para y entre países en desarrollo» (Ley 19.999, art. 3), pero el mandato no se extiende a dar seguimiento o evaluar las acciones y proyectos de cooperación. No obstante, y pese a que no tiene un mandato específico, la AGCID ha desarrollado –a nivel interno– un proceso de registro y seguimiento financiero de costos y gastos de los proyectos de cooperación que otorga a través de su Programa de Cooperación Horizontal. Este proceso se activa una vez se cuenta con la aprobación del proyecto, siendo los coordinadores de cada área geográfica del Departamento de Cooperación Horizontal de la AGCID los que ingresan al sistema interno la información de cada proyecto –descripción, encargado, país receptor, entre otros datos generales–, después el área de finanzas del mismo departamento procede a incluir la información de gastos y costos –viáticos y vuelos–. En este registro solo se contienen los proyectos que coordina la AGCID y no el conjunto de dependencias gubernamentales nacionales u otros niveles de gobierno. Al respecto, se esperaba que en 2019 se pudieran incluir en el registro proyectos de cooperación descentralizada y de otras entidades de gobierno que ejecutan cooperación, así como información relevante de cada proyecto distinta a la estrictamente financiera, teniendo un mapa más amplio de la oferta de cooperación chilena a nivel nacional¹⁵.

15. E8, entrevista realizada en noviembre de 2016.

Para la puesta en marcha de este sistema más amplio, en 2016 la AGCID creó el Área de Seguimiento y Monitoreo dentro del Departamento de Cooperación Horizontal, previendo que fuera esta la encargada del monitoreo de los proyectos, sus actividades y resultados, mientras que el seguimiento financiero lo continuará realizando el área de finanzas. No obstante, en 2019 aún no se ha consolidado esta función.

En cuanto a la evaluación y/o valorización de la CSS, el único mecanismo con el que cuenta la AGCID es una encuesta de satisfacción que se realiza al término de algunos proyectos, donde la contraparte evalúa la calidad y la eficiencia de la transferencia del conocimiento. Algunos resultados de esta encuesta valoran la «seriedad de las instituciones chilenas para implementar aquello acordado», o bien la «eficacia de la AGCID» en tanto su capacidad de respuesta ante posibles adversidades que se tengan durante la ejecución de las iniciativas de cooperación, así como su agilidad administrativa en la gestión¹⁶. Pero no van más allá sobre sus resultados o efectos de la cooperación que oferta.

Por su parte, el Fondo México-Chile también carece de mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación. Si bien se cuenta con un registro financiero que permite registrar los gastos ejecutados, no existen un sistema de control en el que se dé seguimiento a las actividades y/o resultados de cada acción y proyecto que se gestiona desde el Fondo. La única medida de control con la que se cuenta son los informes que dan cuenta del fin de un proyecto, pero no se sistematizan ni se realizan evaluaciones de los proyectos concluidos. Desde el Fondo Conjunto se reconoce la relevancia de afrontar esa tarea para que «se pueda conocer qué se está haciendo bien y qué mal»¹⁷ en la gestión y ejecución de la cooperación chilena.

V.2.2. Rendición de cuentas y transparencia

La AGCID ha intentado realizar una rendición de cuentas eficiente de manera que se ponga al servicio de la ciudadanía el quehacer de la Agencia. En este sentido, desde 1990 la AGCID publica su Memoria Anual donde se recogen «las actividades realizadas, los logros alcanzados, la experiencia acumulada y los desafíos» (AGCI, 1993) de la cooperación chilena. En este documento se da cuenta, de manera agregada, de la distribución de los países y organismos internacionales de los que ha recibido cooperación, los sectores prioritarios y la reseña de algunos proyectos emblemáticos. Desde la edición del 2003, la Memoria Anual incluye información de la cooperación que Chile otorga, mostrando, igualmente de manera agregada, los montos financieros ejecutados, las regiones geográficas a las que se destina la cooperación y los sectores relevantes. En 2005 se publicó la última Memoria Anual y en la edición de 2010 se dio cuenta de la cooperación recibida y otorgada para el periodo 2006-2009 en el documento *Balance de la Agencia de Cooperación Internacional del período 2006 al 2010*.

De manera paralela, y con cierto solapamiento, ese mismo año (2010) se publicó el primer Estudio de la Cooperación Horizontal de la AGCI, que, con un esquema similar al de la Memoria Anual, recogió la información de la cooperación otorgada por Chile durante ese

16. E2 y E6, entrevistas realizadas en octubre-noviembre de 2016.

17. E5, entrevista realizada en noviembre de 2016.

año. Este ejercicio se publicó una vez más en 2011, siendo el último documento que da cuenta de la oferta de CSS de Chile. Así, desde 2012 hasta la actualidad (2019) no hay información periódica que permita conocer la actividad de la cooperación chilena.

De forma adicional, se ha publicado el Balance de Gestión Integral, un documento interno que tiene como finalidad dar cuenta de la gestión de los recursos de la AGCID como entidad pública del gobierno de Chile. Este documento se publica anualmente desde 2000 y recoge, de manera general, el desempeño de la institución en términos de actividades realizadas y gastos ejecutados. En este documento, cuya última versión fue del 2010, además de reportar el gasto de personal, adquisición de bienes y pago de servicios del inmueble, se registran los gastos de los programas de cooperación (Programa Horizontal de Cooperación, Fondos Conjuntos, Programa de Becas, entre otros), así como número de acciones y proyectos ejecutados y/o programados.

Cabe mencionar que en estos documentos se pueden observar ciertas inconsistencias entre la información institucional. Por ejemplo, se observa una discrepancia de cifras entre el Balance de Gestión Integral 2011 y el Estudio de la Cooperación Horizontal de la AGCI 2011, dado que en el primero se menciona que el presupuesto ejecutado en la modalidad de cooperación bilateral de asistencia técnica fue de 409.964 miles de dólares (AGCI, 2011b, p. 7), mientras que en el segundo se muestra un monto ejecutado de 769.232 miles de dólares (AGCI, 2012, p. 6).

V.2.3. Creación y fortalecimiento de capacidades

La política de CSS de Chile carece de mecanismos de evaluación de resultados y/o impacto, lo que complica que actualmente se conozcan el uso, el aprovechamiento y el alcance de los resultados y/o los efectos que tienen estas iniciativas en el desarrollo de los países beneficiarios. Al tiempo, no hay mecanismos institucionalizados o procesos que vayan más allá de la ejecución (salvo las encuestas de satisfacción mencionadas), es decir, no se realiza algún tipo de acompañamiento posterior a la ejecución del proyecto con el cual asegurar la sostenibilidad del proyecto y/o identificar elementos que permitan reconocer si el conocimiento transferido ha logrado permear en los cuadros locales.

En la siguiente tabla se pueden observar de manera esquemática los resultados de la valoración de la política de CSS de Chile.

TABLA IV. RESULTADOS DE LA VALORACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE CHILE

PRINCIPIO	CRITERIO ASOCIADO	INDICADORES	SÍ	NO	PARCIAL
Implicación nacional	Generación de demanda (<i>demand-driven</i>)	Existencia de mecanismos para identificar la demanda solicitada por el socio receptor			
	Participación <i>multiactor</i>	Participación de grupos sectoriales en la definición e implementación de las iniciativas			
		Existencia de mecanismos de coordinación y articulación con diversos actores			
		Vinculación de actores no gubernamentales en la implementación de las iniciativas			
Liderazgo socio demandante	Capacidad efectiva del socio demandante en la toma de decisiones				
Pertinencia	Adaptación al contexto	Proceso de identificación de capacidades institucionales y técnicas del país demandante			
		Alineación con plan nacional y sectoriales de desarrollo del país receptor			
	Capacidad para responder a la demanda	Existencia de mecanismos de identificación de capacidades para responder a la demanda			
Reciprocidad	Costos/ beneficios compartidos	Existencia de esquemas de costos compartidos			
		Beneficios para ambos socios (explícitos o implícitos)			
	Comunicación y articulación de roles	Mecanismos de comunicación y coordinación entre las partes			
		Definición de roles y reparto de tareas			
Rendición de cuentas y evaluaciones conjuntas	Existencia de mecanismos de rendición cuentas mutuas				
	Evaluaciones conjuntas				

ANALILIA HUITRÓN
VALORANDO LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN SUR-SUR. EL CASO DE CHILE HASTA 2019

PRINCIPIO	CRITERIO ASOCIADO	INDICADORES	SÍ	NO	PARCIAL
Horizontalidad	Consenso y diálogo	Existencia de mecanismos para la toma de decisiones compartidas			
		Trabajo bajo esquemas de solidaridad y confianza entre las partes			
	No condicionalidad	Inexistencia de prerequisites y/o condicionalidades			
Dimensiones de gestión					
Sistemas de registro, monitoreo y evaluación		Sistemas de registro y monitoreo			
		Generación y publicación periódica de informes			
		Mecanismos y procedimientos de evaluación			
Rendición de cuentas y transparencia (acceso a información)		Plataformas de acceso a información y datos			
		Comparecencias públicas y rendición de cuentas			
Dimensión de resultados					
	Eficiencia	Existencia de mecanismos de gestión y seguimiento de costos y actividades programadas			
		Proceso para identificar la satisfacción del socio beneficiario de los resultados alcanzados			
	Capacidad instalada	Identificación de la posibilidad de replicar el conocimiento a un tercer país socio			
		Capacidad para identificar la existencia de resultados			
	Sostenibilidad	Procesos de acompañamiento posterior al término del proyecto			

PRINCIPIO	CRITERIO ASOCIADO	INDICADORES	SÍ	NO	PARCIAL
Creación y fortalecimiento de capacidades	Innovación (aprendizaje o mejora de procesos)	Generación de políticas públicas a partir del intercambio de conocimiento			
		Existencia de mecanismos para impulsar la creación de herramientas innovadoras social o tecnológicamente			

Fuente: Elaboración propia.

VI. CONCLUSIONES: VALORACIÓN GENERAL DE LA CSS DE CHILE Y PRINCIPALES DESAFÍOS

A modo de conclusión, se hace una valoración general de la política de CSS de Chile sustentada en el análisis previo, identificando algunos desafíos que esta modalidad de cooperación habría de afrontar para encontrarse más alineada a los principios de la CSS y contar con mejores resultados.

Así, el análisis permite sugerir que, en los marcos normativos, así como en algunos procesos de gestión y coordinación, se incorporan los preceptos doctrinales que se identifican como propios de la CSS. No obstante, no todos se aplican con la misma consistencia como se mostró en la Tabla IV. Al respecto, uno de los principios que se percibe con mayor debilidad es el de implicación nacional, que se traduce en alto nivel de liderazgo por parte del país receptor, pero que en el caso de Chile tiende a diluirse en los procesos de negociación y aprobación de los proyectos, donde el liderazgo lo asume, en su mayoría y casi de manera exclusiva, el socio oferente, es decir, Chile. Al tiempo, tampoco existen mecanismos que permitan una participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones, así como tampoco una vinculación con instituciones sectoriales, sometiendo el proceso de definición, planeación y aprobación a un esquema exclusivo de la entidad coordinadora de cooperación, es decir, de la AGCID.

En su caso, el principio de reciprocidad se observa con cierta debilidad, sobre todo al no haber mecanismos institucionalizados para la evaluación de resultados que permitan observar con claridad si la relación de cooperación ha logrado generar algún tipo de creación y/o fortalecimiento de capacidad local; así como tampoco hay una planificación a medio o corto plazo que provea un acompañamiento posterior a la ejecución del proyecto garantizando la sostenibilidad de la iniciativa.

Al respecto y teniendo en cuenta el análisis en torno a la dimensión de resultados, traducida en la creación y fortalecimiento de las capacidades, se puede afirmar que, con los mecanismos existentes, la cooperación de Chile no logra dar cuenta de los efectos que la transferencia del conocimiento técnico o experiencia ha generado en las capacidades locales del socio beneficiario. No existen, por ahora, mecanismos de seguimiento *ex post* con los que tener evidencia de que hubo una mejora o fortalecimiento en las capacidades locales, ni se

conoce si a partir de la cooperación otorgada el socio beneficiario tiene —o tendrá— capacidad para compartir el conocimiento a un tercer país por medios propios.

Estos hallazgos derivan en una serie de desafíos que se sugiere hacer frente para mejorar la calidad y efectividad de la política de CSS de Chile. El primero tiene que ver con el fortalecimiento de procesos de registro, seguimiento y evaluación, siendo necesario mejorar la gestión de la información de las acciones de oferta de cooperación y el desarrollo de métricas e indicadores que permitan dar cuenta de los avances y, sobre todo, de los beneficios que tiene la transferencia de conocimiento en las capacidades del beneficiario. La creación de una estructura formal que se especializase en esa actividad coadyuvaría a fortalecer la capacidad de reporte y rendición de cuentas de la AGCID, identificando el valor agregado de la oferta de cooperación chilena. En este sentido, es necesario que exista un registro de todas las actividades de cooperación llevadas a cabo por las diversas dependencias de gobierno nacional y los distintos niveles de gobierno, contando así con una base de datos robusta que almacene información completa sobre la gestión y los resultados de la política de cooperación.

Un segundo desafío es el relativo a la mejora de la comunicación y coordinación con actores gubernamentales y no gubernamentales a fin de promover una oferta de cooperación inclusiva y participativa. En ese sentido, se considera clave no solo identificar y mapear los actores a nivel nacional que ejecutan y emprenden acciones de cooperación reconociendo qué capacidades técnicas tienen, sino además sería oportuno resguardar el vínculo con estos actores a fin de que se conviertan en agentes de cambio, siendo parte de un proceso inclusivo para la toma de decisiones y la definición de estrategias de la oferta de cooperación chilena. Al respecto, se ve oportuno que la AGCID fortalezca su estructura —y se modifiquen su estatus y mandato— a fin de que tenga la atribución formal y capacidad para ser un agente coordinador del sistema nacional de cooperación, contando con un área específica encargada de coordinar la relación con los sectores nacionales y actores no gubernamentales, y establezca mecanismos de acercamiento y diálogo multinivel y multiactor en el que los diversos actores puedan encontrarse representados.

Un último desafío es el que tiene que ver con el papel de Chile en el SICD. El desarrollo alcanzado por el país «trae aparejada una mayor responsabilidad internacional, en términos de incrementar y profundizar la oferta de cooperación, lo que insta a replantear y rediseñar tanto los contenidos como los instrumentos mediante los cuales implementa dicha cooperación» (AGCI, 2010, p. 22). En concreto, la «graduación» sugiere una mayor responsabilidad para Chile como cooperante, siendo necesario, además de aumentar los recursos financieros que se destinan a la cooperación, que se motive un trabajo más activo con otros actores, fomentando, por ejemplo, la cooperación triangular, aludiendo al principio de *responsabilidades diferenciadas*. En cualquier caso, es relevante que se asuman compromisos acordes tanto a sus capacidades institucionales y técnicas como financieras y de liderazgo político en favor de fortalecer el sistema de cooperación internacional.

Cabe señalar que estos desafíos no son exclusivos de Chile, sino que, de manera general, los países que practica la CSS se enfrentan a debilidades similares para gestionar, implementar y evaluar su oferta de cooperación (Santander, 2016; Huitrón, 2018; Kern y Weistaub, 2018).

En concreto y en lo que respecta a la generación de información y datos que den cuenta del funcionamiento, resultados e impacto de la CSS, es un desafío que afrontan la mayoría de

los países del Sur. La inexistencia de un marco metodológico consensuado por los países del Sur a nivel global para medir, evaluar y/o valorar la CSS, teniendo en cuenta sus principios y características, hace complejo que se pueda tener información homologada y estandarizada sobre los programas y proyectos que se gestionan y ejecutan bajo esta modalidad.

Por ello, el propósito de este estudio ha sido indagar sobre el funcionamiento y resultados de la CSS desde el caso de Chile teniendo en cuenta los principios identificados como propios de la CSS y contribuyendo a la generación de información y datos basados en evidencia en torno a las oportunidades y desafíos que tiene esa modalidad de cooperación para el desarrollo. Así, el análisis realizado en torno a la política de CSS de Chile desde una perspectiva cualitativa y alineada a los elementos que han de guiar la práctica de la CSS permite advertir que, pese a que de forma declarativa en los marcos normativos se pueden llegar a adoptar las características de la CSS, aún estos no se ven reflejados plenamente en sus mecanismos y procesos de gestión y ejecución. Y es relevante atender de una manera más comprensiva la práctica de la CSS conforme a sus elementos propios.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGCI. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. (1993). Memoria 1993. Memorias Histórico. Santiago de Chile. https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/memoria/memoria_1993.pdf.
- AGCI. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. (2004). *Memoria 2004*. Centro de Documentación AGCI. Santiago de Chile. https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/memoria/memoria_2004.pdf.
- AGCI. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. (2010). *Balance. Agencia de Cooperación Internacional de Chile 2006-2010*. Centro de Documentación AGCI. Santiago de Chile. https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/bgi/balance_agci_2006_2010.pdf.
- AGCI. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. (2011a). *Países prioritarios: Estudio de la cooperación horizontal, triangular y de formación y becas, gestionada por AGCI, año 2010*. Departamento de Política y Planificación de la AGCI. Santiago de Chile.
- AGCI. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. (2011b). *Balance de Gestión Integral 2010*. Departamento de Política y Planificación de la AGCI. Santiago de Chile. https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/bgi/bgi_2010.pdf.
- AGCI. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. (2012). *Estudio de la Cooperación Horizontal Chilena gestionada por AGCI para el año 2011*. Departamento de Política y Planificación de la AGCID. Santiago de Chile. https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/otros/Cooperacion_Horizontal_otorgada_por_Chile.pdf.
- AGCID. Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2015a). *Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Santiago de Chile. https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/POLITICA_DE_COOP_PARA_EL_DESARROLLO_26nov15.pdf.
- AGCID. Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2015b). *Estrategia de Cooperación Internacional Chilena para el Desarrollo 2015-2018*. Centro de Documentación AGCI. Santiago de Chile. https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/ESTRATEGIA_DE_COOPERACION%20C3%93N_26nov15.pdf.
- AGCID. Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2018). *Balance de Gestión Integral 2018*. Ministerio de Relaciones Exteriores. https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/AGCIBGI2018.pdf.

- Besharati, N. A. y Rawhani, C. (2016). *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*. Occasional Paper 235. SAIIA. <https://saiaa.org.za/research/south-africa-and-the-drc-evaluating-a-south-south-partnership-for-peace-governance-and-development/>.
- Bracho, G. (2015). *In Search of a Narrative for Southern Providers*. Discussion Paper. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Alemania.
- BRICS (2017). *Paths for Developing South—South Cooperation Monitoring and Evaluation Systems*. BRICS Policy Center. <http://www.bricspolicycenter.org/en/publications-/paths-for-developing-south-south-cooperation-monitoring-and-evaluation-systems/>.
- Chaturvedi, S. (2014). Features of South-South Cooperation and Global Dynamics. FIDC Policy Briefs, 1. Enero. http://www.nis.org.in/images/RIS_images/pdf/FIDC%20policy%20brief_1.pdf.
- DESA/RIS. (2013). *Conference of Southern Providers South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges*. New Dheli. https://www.un.org/en/ecosoc/newfuntc/pdf13/DCF_Delhi_Conference_Report.pdf.
- Garelli, O. (2018). *Análisis de la eficacia de la cooperación México-Costa Rica. Caso de Estudio: «Texto didáctico multimedia de reproducción de bovino dirigido a productores, 2014-2016»*. Oxfam México. <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Caso%20de%20estudio%20Me%CC%81xico%20Costa%20Rica.pdf>.
- Garelli, O., Huitrón, A. y Besharati, N. A. (2016). *La cooperación México-El Salvador, entre su institucionalidad y sus desafíos operativos*. Oxfam México. <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Efectividad%20de%20la%20cooperacio%CC%81n%20Sur-Sur%20Mexicana-%20EI%20Salvador.pdf>.
- Huitrón, A. (2018). *Identidad de la cooperación Sur-Sur y su contribución al sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Las experiencias de México, Chile y Colombia*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Huitrón, A. (2020). Ecosistemas multiactor en la cooperación Sur-Sur: un prerrequisito para lograr la apropiación nacional. *Revista Oasis*, 31, 77-99. <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.06>.
- Kern, A. y Weisstaub, L. (2018). Cooperación Sur-Sur de Argentina. En T. Ojeda y E. Echart (Eds.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década* (pp. 41-51). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rmgq>.
- Lopes, M. (2017). Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries. South Center Policy Brief, 41. Julio. https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/07/PB41_Quantification-of-South-South-cooperation-and-its-implications-to-the-foreign-policy-of-developing-countries_EN.pdf.
- Naciones Unidas. (2009). *Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Resolución A/RES/64/222/*.
- Naciones Unidas. (2019). *Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Resolución A/73/L.80*.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1978). Plan de Acción de Buenos Aires (PABA). Naciones Unidas. <https://drive.google.com/file/d/0B-buqyoV0jpSMm1OVEZYU2hNTWc/view>.
- Prado, J. P. (2018). *La cooperación Sur-Sur de México en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto 2013-2018*. Oxfam México-NeST. <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Cooperacion%20Sur%20Sur%20EPN.pdf>.
- SAIIA (2017). A Monitoring And Evaluation Framework For South-South Cooperation. Besharati, N., Rawhani, C., y Garelli, O. NeST Africa. <https://saiaa.org.za/research/a-monitoring-and-evaluation-framework-for-south-south-cooperation/>.
- Santander, G. (2016). *Identidades e intereses de la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- SEGIB. Secretaría General Iberoamericana (2007-2017). *Informes de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid.
- SEGIB. Secretaría General Iberoamericana (2018). *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB y Turner.
- Sidiropoulos, E., Pérez, J. y Chaturvedi, S. (Eds.). (2015). *Institutional Architecture and Development. Responses from Emerging Powers*. Sudáfrica: SAIIA.

INTERESES ORGANIZADOS EN LAS COMISIONES
PERMANENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL
*Organized Interests in the Permanent Committees of the Brazilian House
of Representatives*

Ciro Antônio da Silva RESENDE  cirosr@ufmg.br¹

¹ Universidade Federal de Minas Gerais

Envío: 2020-05-09
Aceptado: 2020-09-16
First View: 2021-03-02
Publicación: 2021-04-26

RESUMEN: Este artículo busca identificar qué actores estuvieron presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados de Brasil en las legislaturas 53 y 54. A partir de una estrategia de análisis descriptivo, se comprueba que el sistema de comisiones estuvo marcado por un amplio conjunto de aportes generados por la participación social. Sin embargo, existe una clara asimetría de poder, caracterizada por el desempeño predominante de sectores del gobierno.

Palabras clave: audiencias públicas; comisiones permanentes; Cámara de los Diputados de Brasil; intereses organizados

ABSTRACT: This article seeks to identify which actors were present at the public hearings of the permanent committees of the Brazilian House of Representatives in the 53rd and 54th legislatures. Taking a descriptive analytic strategy, it verifies that the committee system was marked by a wide set of inputs generated by social participation. However, there is a clear power asymmetry characterized by the dominant role of government sectors.

Keywords: hearings; legislative committees; Brazilian House of Representatives; organized interests

1. INTRODUCCIÓN

En Brasil, las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados se apuntan como espacios relevantes para el *lobbying* (Santos *et al.*, 2017). En esas arenas las audiencias públicas son un espacio central para la defensa de demandas de grupos de presión (Mancuso, 2007). Aunque esos eventos sean un mecanismo capaz de ampliar el acceso a las comisiones, este no se encuentra igualmente distribuido entre los intereses organizados. Resulta fundamental, entonces, indagar: ¿Qué actores estuvieron presentes en las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados en las legislaturas 53.^a y 54.^a?

Es importante señalar que hay otras actividades de *lobbying*. Sin embargo, las audiencias públicas aparecen como un importante tema para el estudio de la representación de intereses, porque generan un registro de los participantes y de las organizaciones/instituciones por ellos representadas. Además, esos eventos tienen su realización establecida en la Constitución Federal de 1988 y en el Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados. Constituyen un instrumento de participación y control de la sociedad civil en el proceso legislativo. La perspectiva adoptada toma la presencia en una audiencia pública como una oportunidad de presentar nuevas informaciones a los tomadores de decisión, marcar posiciones y dar a conocer la visión de grupos opositores, lo que puede, por consiguiente, ampliar la posibilidad de influencia. En esa dirección, este artículo busca identificar a los actores que representan intereses en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados.

Los datos, discutidos a partir de una estrategia descriptiva de análisis, derivan de la investigación «Dinero y política: la influencia del poder económico en el Congreso Nacional», desarrollada por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Se accedió a las informaciones de la Cámara de los Diputados por medio de solicitud efectuada vía la Ley de Acceso a la Información. También se utilizaron los informes anuales de actividad de las comisiones, que publican, al final de cada sesión legislativa, las actividades desarrolladas.

El artículo está dividido en cuatro secciones, además de esta introducción y de las consideraciones finales. Inicialmente, se discute el marco teórico. Después, pasamos a la identificación, de modo agregado, de los intereses organizados activos en las audiencias públicas de las comisiones permanentes, presentando una clasificación para las organizaciones/instituciones que tuvieron presencias registradas. A continuación, la atención se dirige a los intereses organizados activos en cada arena del sistema de comisiones. La sección siguiente busca discutir la existencia, en Brasil, de un sistema híbrido de representación de intereses.

2. INTERESES ORGANIZADOS EN EL SISTEMA DE COMISIONES

En la literatura brasileña, una gran parte de los trabajos tienen como objetivo analizar cómo la representación de intereses dirige su atención a segmentos específicos, la mayor parte comerciales. Eso se ve, por ejemplo, en los estudios de Mancuso (2007) y Santos (2011), que se concentran en el análisis de la representación de intereses del sector industrial en la arena legislativa. Otros trabajos atienden a cuestiones específicas, como la ley de bioseguridad (Taglialegna y Carvalho, 2006) y el proceso de regulación de la publicidad de alimentos (Baird, 2016). Por el contrario este artículo desarrolla un esfuerzo más amplio de mapeo

de grupos de interés en el sistema político brasileño, en la línea de lo que hicieron Aragão (1994), Santos (2014) y Cesário (2016).

En ese sentido, vale la pena destacar el análisis de Thomas y Gozetto (2014), que presentan una visión general sobre el escenario actual de los grupos de interés en Brasil. Entre los hallazgos de los autores, se puede destacar: «The system has made significant advances under democratic rule, including considerable expansion in both the number and range of interests operating in Brasília as well as a broader range of strategies and tactics»¹ (Thomas y Gozetto, 2014, p. 236).

En lo que se refiere a los estudios legislativos, se observa la existencia de trabajos que llaman la atención sobre el rol de las comisiones en el Congreso brasileño, que aún nos falta comprender mejor. Eso queda más explícito si se toma el abordaje del tema en la literatura internacional como parámetro de comparación. En este, los *committees* son variables institucionales presentes en miles de estudios y fundamentales para que se avance en el conocimiento de diversos resultados políticos.

Entre esos estudios, Shepsle y Weingast (1987) buscan presentar las fundaciones institucionales del poder de las comisiones, destacando su actuación como *gatekeepers* en sus jurisdicciones, como repositorios de *expertise* en políticas y como controladoras de la agenda en sus dominios de política. Weingast y Marshall (1988), en cambio, presentan una teoría de las instituciones legislativas, arrojando luz sobre costos transaccionales. Los autores muestran cómo el sistema de comisiones limita los tipos de coaliciones que se pueden formar alrededor de un *issue* particular. Ya Groseclose y King (2001), evaluando las teorías informacionales, de los beneficios distributivos, del gobierno partidario y de la rivalidad bicameral, consideran todas ellas dotadas de relevancia, porque la creación y la persistencia de variados hechos institucionales se relacionan con distintos mecanismos de esfuerzo o experiencias históricas.

La relevancia del sistema de comisiones también aparece en Epstein y O'Halloran (1997), que presentan un abordaje de costo de transacción sobre el proceso de *policymaking*, aprovechando un modelo teórico de juego en el que el Congreso decide si delega en una agencia del Ejecutivo o si hace política internamente. En el modelo formal presentado, las comisiones del Congreso son señaladas como jugadores relevantes, junto con el diputado medio del Congreso, del presidente y de agencias del Poder Ejecutivo.

No tener en cuenta entonces la importancia de las comisiones tiene también implicaciones para el análisis de las actividades de los grupos de interés, que vuelven, en gran parte, al Legislativo, espacio de actuación política cada vez más disputado (Diniz y Boschi, 1999; Santos, 2014). Espacio que se revigora, en el caso brasileño, con el proceso de redemocratización (Aragão, 1994). A ese respecto, algunos autores demuestran que las comisiones son *loci* a los cuales se dirige gran parte del trabajo de esos grupos (Santos, 2011).

En esas arenas, las audiencias públicas son un espacio central para la defensa de demandas de grupos de presión (Mancuso, 2007), por medio del cual existe la oportunidad de presentar informaciones a los tomadores de decisión, establecer contactos con otros grupos y demarcar preferencias. La perspectiva con la cual se trabaja asume que el acceso a las

1. «El sistema ha hecho avances significativos bajo la regla democrática, incluso la expansión en número y en alcance de los intereses que operan en Brasília, así como un rango más amplio de estrategias y tácticas».

audiencias públicas está asociado a oportunidades de participación en el proceso decisorio y, por lo tanto, a oportunidades de intercambiar recursos e informaciones y de constituir acuerdos colectivos y coaliciones.

Se debe señalar todavía que se opta, en este artículo, por el uso de la expresión «intereses organizados». Con ella, es posible abarcar las participaciones registradas en los eventos en estudio, adoptándose, así, una estrategia semejante a aquella que se encuentra en Schlozman y Tierney (1986). Los autores, como afirman Baumgartner y Leech (1998, p. 28), «are careful to use the term ‘organized interests’ because they want to include organizations such as corporations, hospitals, and others that do not have members, as well as membership organizations»².

3. ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES/INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

Para la realización de este artículo, se utilizan datos obtenidos durante el proyecto de investigación «Dinero y política: la influencia del poder económico en el Congreso Nacional», desarrollada por el Ipea. Las informaciones de audiencias públicas fueron recibidas de la Cámara de los Diputados, por medio de una solicitud vía la Ley de Acceso a la Información. Al cuerpo técnico de la Casa se le solicitó el envío de informaciones de todas las audiencias públicas realizadas en el ámbito de las comisiones permanentes, destacando los nombres de los participantes y de las organizaciones/instituciones que representaban.

En el banco de datos originalmente recibido, la variable «pauta» contenía, para cada audiencia pública, un conjunto de informaciones variadas. A partir de entonces, se realizaron los siguientes procedimientos: (i) a fin de desglosar esas informaciones presentes en una única celda de la matriz, se emprendió, manualmente, la inserción de algunos caracteres en la variable pauta con el fin de indicar tema, solicitante, participante y organización/institución representada; (ii) se realizó el proceso de desglose de las informaciones, lo que se dio de manera automatizada, por medio del Software R; (iii) con los datos desglosados, se pasó a una extensa revisión de las informaciones, con el fin de verificar si el proceso automatizado, que dependió totalmente de la tarea manual previa de insertar caracteres, había implicado errores: se hizo un primer proceso de cotejo de los datos, comparando el banco original enviado por el cuerpo técnico de la Cámara de los Diputados y el banco utilizado para atender a los fines de la presente investigación llamando la atención la ausencia de cualquier estándar, entre las comisiones permanentes, en la divulgación de las informaciones; (iv) se optó por una segunda estrategia de cotejo de los datos, ahora a partir de los informes anuales de actividades de las comisiones permanentes; (v) con los datos recolectados, se emprendió un proceso de estandarización de los nombres de las organizaciones/instituciones, puesto que eran distintas las grafías constantes para una misma organización, siendo posible observar también la ocurrencia de errores de ortografía.

2. «Son cautelosos en usar el término ‘intereses organizados’ porque quieren incluir organizaciones como corporaciones, hospitales y otras que no tienen miembros, así como organizaciones con asociados».

Presentados, por lo tanto, los datos movilizados en la investigación y el proceso de tratamiento de los mismos, es necesario destacar que, para el estudio de la actuación de intereses organizados en audiencias públicas realizadas en la Cámara de los Diputados, en las legislaturas 53.^a y 54.^a (febrero de 2007 a enero de 2015), 5 comisiones no son consideradas porque se crearon durante o después del periodo analizado o se disolvieron durante el referido periodo, o que alteraron el ámbito de sus jurisdicciones. En el análisis se consideran las siguientes comisiones permanentes:

- a) Comisión de Agricultura, Pecuaria, Abastecimiento y Desarrollo Rural (CAPADR);
- b) Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía (CCJC);
- c) Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI);
- d) Comisión de Defensa del Consumidor (CDC);
- e) Comisión de Desarrollo Económico, Industria, Comercio y Servicios (CDEICS);
- f) Comisión de Derechos Humanos y Minorías (CDHM);
- g) Comisión de Desarrollo Urbano (CDU);
- h) Comisión de Educación (CE);
- i) Comisión de Fiscalización Financiera y Control (CFFC);
- j) Comisión de Finanzas y Tributación (CFT);
- k) Comisión de Integración Nacional, Desarrollo Regional y de Amazonia (CINDRA);
- l) Comisión de Legislación Participativa (CLP);
- m) Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CMADS);
- n) Comisión de Minas y Energía (CME);
- o) Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional (CREDN);
- p) Comisión de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado (CSPCCO);
- q) Comisión de Seguridad Social y Familia (CSSF);
- r) Comisión de Trabajo, de Administración y Servicio Público (CTASP);
- s) Comisión de Turismo (CTUR);
- t) Comisión de Vialidad y Transportes (CVT).

Entre 2007 y 2015 se registraron 13.725 participaciones en las audiencias públicas promovidas por esas comisiones, número que corresponde a 3.675 organizaciones/instituciones diferentes. Frente a esos datos, se puede esperar que un conjunto de actores haya registrado números elevados de participaciones, lo que hace esencial que sea identificado.

La estrategia analítica utilizada para discutir las participaciones pasa, en primer lugar, por presentar a las organizaciones/instituciones más activos. Esas han sido, más adelante, clasificadas³ en una tipología que las distingue en tres categorías principales: Estado, Sociedad, y Otros. El debate se dirige, en las primeras secciones, a la actuación de los actores estatales, y después, focaliza las participaciones provenientes de la sociedad. La Tabla A1 en el Anexo presenta las 100 organizaciones/instituciones con el mayor número de participaciones.

3. La clasificación aquí utilizada es una adaptación de la utilizada por Santos (2014) para analizar las organizaciones/instituciones presentes en el registro de la Primera Secretaría de la Cámara de Diputados. Cabe señalar que existen, en la literatura, otras posibilidades de clasificación de los intereses organizados.

Llama la atención el expresivo número de participaciones representado por esas 100 organizaciones/instituciones: 5.862 o 42,7 % del total. Eso significa que, mientras 100 actores respondieron por el 42,7 % de las participaciones, otros 3.575 actores fueron responsables del 53,7 %. Los números indican, por lo tanto, concentración de las participaciones en un pequeño número de actores. Hay, todavía, un 3,6 % de participaciones sin registro de una organización/institución representada.

Además, queda claro que hubo predominio de participación del sector público. Entre las 10 organizaciones/instituciones más participativas, no hay una que venga de la sociedad: la Confederación Nacional de Agricultura (CNA) aparece como el 11.º autor más actuante. En ese sentido, los ministerios han presentado una participación significativa, pudiendo destacarse a los cuatro con actuación más intensa: Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda y Ministerio del Medio Ambiente. La Tabla 1, en la que figuran las participaciones a partir de categorías en las que han sido clasificadas las organizaciones/instituciones, refuerza esa actuación destacada de los ministerios.

Como ya se ha apuntado, se adopta una tipología con tres categorías principales y sus subdivisiones: Estado (Ministerios⁴; Ejecutivo y Legislativo subnacionales⁵; departamentos, fundaciones, institutos y superintendencias; órganos de control⁶; agencias reguladoras; instituciones de enseñanza⁷; Legislativo⁸; empresas públicas; instituciones financieras; consejos; tribunales; otros), Sociedad (asociaciones libres⁹; representación sindical¹⁰; organizaciones no gubernamentales, fundaciones e institutos; representación profesional¹¹; movimientos sociales, redes y articulaciones de entidades; centrales sindicales; consejos; otros) y Otros (empresas privadas; empresas de economía mixta¹²; organizaciones internacionales¹³; instituciones de enseñanza¹⁴; instituciones financieras¹⁵; cooperativas; otros¹⁶).

4. Ministerios, Secretarías con estatus ministerial y órganos de la estructura de la Presidencia de la República con estatus ministerial.

5. Gobiernos estatales y municipales, órganos a ellos vinculados, Asambleas legislativas y Cámaras municipales.

6. Órganos del Ministerio Público, Tribunales de Cuentas y órganos de control interno.

7. Universidades federales y estatales e institutos federales de educación.

8. Representaciones de la propia Cámara de los Diputados, del Senado y de frentes parlamentarios.

9. Organizaciones privadas de representación de sectores específicos.

10. Sindicatos, federaciones y confederaciones.

11. Consejos federales y regionales de representación de categorías profesionales.

12. Incluso considerando la participación del poder público en su composición, se opta por tratar a las empresas de economía mixta por separado de la categoría Estado.

13. Organismos internacionales y órganos de representación de otros países.

14. Instituciones privadas de enseñanza e instituciones de enseñanza extranjeras.

15. La categoría incluye instituciones financieras privadas y aquellas constituidas como sociedades de economía mixta.

16. Categoría residual, que también se hace presente para organizaciones/instituciones clasificadas como Estado y Sociedad. Se debe destacar que un número expresivo de participaciones ha sido incluido en esa categoría, sobre todo en el ámbito de la Sociedad. Tal hecho se justifica por la dificultad de encontrar informaciones acerca de muchas organizaciones/instituciones, lo que imposibilitó una clasificación más cuidadosa.

TABLA 1. ORGANIZACIONES/INSTITUCIONES PARTICIPANTES
 EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

		PARTICIPACIÓN ABSOLUTA	PARTICIPACIÓN RELATIVA
Estado	Ministerios	2.598	18,9
	Ejecutivo y Legislativo subnacionales	913	6,6
	Departamentos, fundaciones, institutos y superintendencias	758	5,6
	Órganos de control	480	3,5
	Agencias reguladoras	475	3,5
	Instituciones de enseñanza	338	2,5
	Legislativo	269	1,9
	Empresas públicas	191	1,4
	Instituciones financieras	156	1,1
	Consejos	149	1,1
	Tribunales	67	0,5
	Otros	363	2,6
Suma de participaciones del Estado		6.757	49,2
Sociedad	Asociaciones libres	1.633	11,9
	Representación sindical	1.599	11,6
	Organizaciones no gubernamentales, fundaciones e institutos	573	4,2
	Representación profesional	326	2,4
	Movimientos sociales, redes y articulaciones de entidades	250	1,8
	Centrales sindicales	188	1,4
	Consejos	151	1,1
	Otros	654	4,8

		PARTICIPACIÓN ABSOLUTA	PARTICIPACIÓN RELATIVA
Suma de participaciones de la Sociedad		5.374	39,2
Otros	Empresas privadas	512	3,7
	Empresas de economía mixta	139	1,0
	Organizaciones internacionales	132	1,0
	Instituciones de enseñanza	96	0,7
	Instituciones financieras	72	0,5
	Cooperativas	38	0,3
	Otros	114	0,8
Suma de participaciones de Otros		1.103	8,0
Sin registro		491	3,6
Suma total		13.725	100

Fuente: Cámara de los Diputados. Elaboración propia.

Las participaciones de la categoría Ministerios corresponden a un 18,9 % del total. Ese número indica una fuerte presencia de representantes de esos órganos, que están subordinados a la Presidencia de la República. Ese resultado va en la misma dirección de lo hallado para comisiones específicas, citando a la CDU, en la que Vieira (2009) visualiza amplia participación de órganos del sector público. Entre los representantes de los ministerios presentes en las audiencias públicas, se encontraron, en algunos eventos, los propios ministros del Estado, lo que refuerza la afirmación de Andrade y Coutinho (2016), que dicen que las comisiones optan por hacer una invitación, y no una convocatoria, a los ministros, posibilitando así la realización de una audiencia pública con la presencia de esas autoridades.

También se verifica la ocurrencia de un 6,6 % de participaciones de representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo subnacionales. De esa forma, pese el predominio de organizaciones e instituciones de carácter nacional entre los actores más presentes, las participaciones de representantes del sector público de entes estatales y municipales no se pueden ignorar. Posiblemente estén asociadas al debate de temas locales, lo que, sin embargo, se debe investigar mejor.

Además, figura un número expresivo de participaciones de departamentos, fundaciones, institutos y superintendencias (5,6 %), destacándose la actuación del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y del Departamento de Policía Federal. Los Órganos de control, por su parte, respondieron a un 3,5 % de las participaciones, siendo el Ministerio Público Federal (MPF); el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), órgano auxiliar del Poder Legislativo, y la Contraloría General de la Unión (CGU), órgano conectado al Poder Ejecutivo, ejemplos prominentes. A ese respecto, es fundamental

destacar el protagonismo creciente asumido por órganos de control en el proceso legislativo (Santos, 2014), lo que confirma el protagonismo de esos actores en el sistema político brasileño como un todo. En esa dirección, Arantes (2015, p. 28) afirma que:

[...] El Ministerio Público y la Policía Federal presentan intereses propios, de afirmación institucional, y se lanzan a la conquista de funciones y prerrogativas en el espacio legal y político de la democracia; profesan valores y se involucran en la construcción de una misión institucional capaz de unir a sus integrantes y de justificar su relevancia vis-à-vis con las demás organizaciones.

Todavía sobre el sector público, destacan las agencias reguladoras, que representan un 3,5 % de la suma de las participaciones. Muchas instituciones de enseñanza también han actuado en audiencias públicas (2,5 %).

En la Tabla A1, se puede visualizar que la Cámara de los Diputados es la quinta institución más participativa, lo que se refiere, en gran medida, a la presencia de diputados de otras comisiones de la Casa y de miembros del cuerpo técnico, como la Consultoría Legislativa. Esas participaciones incluyen también diputados de la propia comisión cuando ellos fueron explícitamente indicados como expositores de la audiencia pública, lo que le ha ocurrido constantemente al relator de la materia sobre la cual versó el debate. Por fin, entre organizaciones e instituciones del ámbito estatal, se deben registrar las participaciones de empresas públicas (1,4 %), instituciones financieras (1,1 %), consejos (1,1 %) y tribunales (0,5 %).

El análisis de los datos señalados permite algunas reflexiones. En primer lugar, Vieira (2009) afirma que la audiencia pública permite que el parlamentario tenga un mejor acceso al Ejecutivo. En ese sentido, el alto número de participaciones de órganos de ese poder parece corroborar la afirmación del autor. Hay, por lo tanto, en el espacio de las comisiones permanentes, representantes de las múltiples estructuras del Ejecutivo, que tienen informaciones privilegiadas relativas a las consecuencias de las políticas públicas. Vale aquí resaltar lo que apunta Moe (2006), para quien la información es la fuente del poder burocrático, indicando la existencia de ventajas asociadas a la participación de burócratas públicos en relación a otros ciudadanos. Así, es posible problematizar un aspecto apuntado por Santos y Almeida (2005), que se refiere al potencial de las audiencias públicas como mecanismo de recogida de informaciones alternativas a las del gobierno. Es cierto que eso ocurre, sin embargo, los números parecen sugerir que incluso ante otras alternativas reglamentarias como los requerimientos de información, los parlamentarios también utilizan las audiencias públicas para obtener acceso a informaciones del gobierno. Frente a ese resultado, la audiencia pública puede, todavía, pensarse como un mecanismo relevante por el cual el Legislativo ejerce su función fiscalizadora. Añádase el hecho de que esos eventos logran publicitar el debate, proyectando posiciones tanto en el Congreso como en la sociedad, dando visibilidad a posibles conflictos y concordancias. Con eso, las audiencias públicas pueden funcionar como instrumentos de presión política.

4. INTERESES ORGANIZADOS EN CADA ARENA DEL SISTEMA DE COMISIONES

La discusión previamente presentada se aclara cuando la atención se dirige hacia las organizaciones/instituciones presentes en cada comisión permanente, pudiéndose percibir una

nítida correspondencia entre los campos temáticos de las comisiones y las jurisdicciones de los órganos estatales presentes en cada una de ellas. El Anexo¹⁷ presenta a los actores con el mayor número de participaciones en cada arena.

En ese sentido, en la CAPADR, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento ha sido el actor con el mayor número de participaciones y el Ministerio del Desarrollo Agrario, el cuarto. En la CCJC, comisión responsable del análisis de constitucionalidad y juridicidad de las materias, el Ministerio de la Justicia fue el tercer actor más actuante. A su vez, la CCTCI registró como sus instituciones más participativas la agencia reguladora y los ministerios con jurisdicciones más relacionadas con ella: la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel), el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de las Comunicaciones. En la CDC, el Ministerio de la Justicia fue el actor más actuante, seguido por dos agencias reguladoras: Anatel y la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa). La actuación de dichas agencias, cuyo objetivo es «garantir o equilibrio entre as empresas reguladas, os consumidores e o governo, de forma imparcial»¹⁸ (Silva, 2012, p. 972), es un resultado esperado para la CDC, arena que tiene como campo temático la defensa del consumidor.

Cuando la atención se vuelve hacia la CDEICS, se ven como instituciones más activas el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y el Ministerio de Hacienda, siendo el Banco Central de Brasil (Bacen) el cuarto actor en participaciones. Las audiencias públicas de la CDHM, a su vez, registraron gran actuación de la Secretaría de Derechos Humanos y del MPF. En la CDU, las dos instituciones más presentes fueron las carteras ministeriales más directamente relacionadas con el desarrollo urbano: Ministerio de las Ciudades y Ministerio del Medio Ambiente. En la CE, por su parte, el número de participaciones contabilizado por el Ministerio de Educación fue más que el triple del número registrado para la segunda organización más activa.

La CFFC tuvo una actuación significativa de órganos de control y vinculados a cuestiones financieras. Las instituciones más participativas fueron TCU, Bacen, CGU y Ministerio de Hacienda. En la CFT, el Ministerio de Hacienda y el Bacen presentaron el más grande número de participaciones, siendo actores extremadamente relevantes en la comisión dedicada al análisis de la adecuación financiera y presupuestaria de las proposiciones. En la CINDRA, los actores con más mayor número de participaciones fueron del sector público: Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Integración Nacional, Ibama y Fundación Nacional del Indio (Funai). En la CLP, la propia Cámara de los Diputados fue la institución con más participaciones. En la CMADS, por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ibama y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) fueron los actores más actuantes.

En la CME, las instituciones más participativas fueron el ministerio y las agencias reguladoras más directamente relacionados con la finalidad temática de la comisión: Ministerio de Minas y Energía; Agencia Nacional de Energía Eléctrica (Aneel), y Agencia Nacional de

17. Todos los estudios emprendidos que asumen cada comisión permanente de manera separada consideran las participaciones en audiencias públicas realizadas en su ámbito y en los gobiernos conjuntos en los cuales la referida comisión haya participado.

18. «Asegurar el equilibrio entre las empresas reguladoras, los consumidores y el gobierno, de manera imparcial».

Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP). La CREDN registró como actores más presentes en sus audiencias públicas tres ministerios: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia. En la CSPCCO, el mayor número de participaciones se registró para el Ministerio de la Justicia, la Policía Federal y la Policía Rodoviaria Federal.

En la CSSF, el Ministerio de Salud y la Anvisa fueron los actores más presentes en las audiencias públicas. Considerando el ámbito ampliado de esa comisión, que trata de seguridad social, también se debe destacar la actuación del Ministerio de Seguridad Social. En la CTASP, comisión que tiene bajo su jurisdicción cuestiones relativas al trabajo y al servicio público, dos ministerios se destacaron: el Ministerio del Trabajo y Empleo fue el actor con mayor número de participaciones y el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el tercero. En la CTUR, el Ministerio de Turismo fue el actor más presente, seguido por el Ministerio de Deporte. Aquí se debe destacar que, hasta 2014, la comisión se llamaba Comisión de Turismo y Deporte. Por fin, en la CVT, también se observaron participaciones intensas de órganos del sector público ligados al campo temático y a las áreas y actividad de la comisión: Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) y Ministerio de los Transportes.

Esos datos indican que, además de la característica correspondencia entre el portafolio ministerial y el sistema de comisiones de la Cámara de los Diputados (Inácio y Rezende, 2015), hay, en el ámbito de las audiencias públicas de las comisiones permanentes, una correspondencia entre la jurisdicción de las comisiones y el ámbito de actuación de los órganos del sector público, destacando la estructura ministerial. Según Inácio y Rezende (2015), la expansión del sistema de comisiones, que se ha vuelto más especializado, amplió la posibilidad de monitorización parlamentaria de los ministerios. La invitación a los representantes de los ministerios para participar en audiencias públicas se puede ver como una forma de ejercicio de esa monitorización, permitiendo al diputado miembro de una comisión acceder más fácilmente a informaciones del Ejecutivo. La alta presencia de órganos del sector público en las audiencias públicas crea también una oportunidad para los representantes de intereses organizados de la sociedad, que logran establecer una interlocución con los representantes de esos órganos cuyo acceso directo no es simple.

De esa forma, si, por un lado, está la indicación de que las audiencias públicas permiten a los parlamentarios mejorar el acceso al Ejecutivo (Vieira, 2009), debe quedar claro que, por otro, existe una invitación a representantes de órganos del sector público, no siendo, por lo tanto, obligatoria la participación en esos eventos. Sin embargo, los datos demuestran un elevado número de participaciones del sector público, principalmente del Poder Ejecutivo Federal. Esos números, aquí, se interpretan también como un indicativo de la importancia del Poder Legislativo, puesto que «os ministérios e demais órgãos de Estado [...] não mobilizariam recursos humanos e não canalizariam energia para o parlamento se aquela arena não tivesse alguma relevância no processo decisório»¹⁹ (Santos, 2014, p. 28).

El punto sobre el que Santos (2014) llama la atención se refiere a la necesidad de que el gobierno actúe en el Legislativo, además de simplemente contar con los líderes de su base, a fin de evitar, entre otras cosas, que sus proposiciones sean sustancialmente modificadas. En

19. «Los ministerios y demás órganos de Estado [...] no movilizarían recursos humanos y tampoco canalizarían energía hacia el parlamento si esa arena no tuviera relevancia en el proceso decisório».

ese sentido, resulta evidente que los órganos del sector público son actores relevantes en una disputa permanente por influencia en el proceso legislativo. Hay, por lo tanto, en la esfera estatal, actores y organizaciones que emprenden acciones de *lobbying* a lo largo del proceso de producción de políticas públicas (Mancuso y Gozetto, 2012), en el que el Legislativo es una arena imprescindible. Así, los resultados encontrados aquí convergen con los presentados por Santos (2014, p. 27) cuando analizó los registros de la Primera Secretaría de la Cámara de los Diputados: «A presença de assessores parlamentares dos ministérios e dos órgãos de controle são os números preponderantes e sugerem um ambiente político no qual os interesses organizados da sociedade atuam sob forte escrutínio e acompanhamento de diferentes setores do governo»²⁰.

Es fundamental, todavía, identificar la actuación de intereses organizados de la sociedad presentes en las audiencias públicas, siendo ese el objeto de la próxima sección.

5. SISTEMA HÍBRIDO DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES

Los datos presentados en la Tabla A1 demuestran que, entre las 100 organizaciones/instituciones más presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes, están también representantes de intereses organizados de la sociedad. Se puede destacar la actuación de la CNA, de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB) y de la Confederación Nacional de Industria (CNI), respectivamente la 11.^a, la 14.^a y la 20.^a organizaciones más presentes. Para mostrar solamente los intereses organizados provenientes de la sociedad, se presenta la Tabla 2, en la que figuran las 50 organizaciones con el mayor número de participaciones.

Conocer cuáles son esas organizaciones es fundamental, puesto que el Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados (RICD), en su artículo 255, prevé que las comisiones puedan realizar reuniones de audiencia pública con entidades de la sociedad civil con el objetivo de instituir las materias legislativas en trámite. Además de CNA, OAB y CNI, se puede destacar la participación de las siguientes organizaciones: Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo (CNC); Central Única de los Trabajadores (CUT); Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura (Contag); Consejo Federal de Medicina (CFM); Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión (Abert); Confederación Nacional de Municipios (CNM), y Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB). Se observa intensa participación de organizaciones de representación sindical, así como de organizaciones de representación profesional y de asociaciones.

Se verifica, todavía, a pesar de un predominio de órganos del Estado entre los actores más actuantes en las audiencias públicas, que muchos intereses organizados de la sociedad están presentes en la arena legislativa. Según la clasificación previamente presentada, 5.374 participaciones se refieren a intereses organizados de la sociedad, lo que corresponde a un 39,2 % del total.

20. «La presencia de asesores parlamentarios de los ministerios y de los órganos de control son los números preponderantes y sugieren un ambiente político en el que los intereses organizados de la sociedad actúan bajo fuerte escrutínio y seguimiento de diferentes sectores del gobierno».

TABLA 2. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD MÁS ACTUANTES
 EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN		N
1	Confederación Nacional de Agricultura	111	26	Unión Nacional de Estudiantes	22
2	Orden de los Abogados de Brasil	104	27	Asociación de Magistrados Brasileños	21
3	Confederación Nacional de Industria	84	28	Colectivo Brasil de Comunicación Social	21
4	Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	63	29	Confederación Nacional de Trabajadores en Educación	21
5	Central Única de los Trabajadores	59	30	Consejo Nacional de Secretarios de Educación	21
6	Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura	47	31	Sindicato Nacional de Auditores Fiscales de la Recaudación Federal de Brasil	20
7	Consejo Federal de Medicina	45	32	Asociación Brasileña de Supermercados	19
8	Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión	41	33	Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud	19
9	Confederación Nacional de Municipios	39	34	Instituto de Estudios Socioeconómicos	19
10	Organización de las Cooperativas Brasileñas	34	35	Sindicato Nacional de las Empresas de Telefonía y de Servicio Móvil Celular y Personal	19
11	Fuerza Sindical	31	36	Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Crédito y Servicios	18
12	Instituto Brasileño de Defensa al Consumidor	31	37	Asociación Brasileña de Radiodifusores	18
13	Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación	31	38	Confederación Nacional de Trabajadores de Servicio Público Federal	18
14	Asociación Médica Brasileña	30	39	Comité Olímpico Brasileño	17
15	Plataforma Dhesca Brasil	30	40	Foro Nacional por la Democratización da la Comunicación	17

ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN		N
16	Unión General de los Trabajadores	29	41	SOS Mata Atlántica	17
17	Asociación Brasileña de Defensa al Consumidor	26	42	Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior	16
18	Federación Brasileña de Bancos	26	43	Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía	16
19	Nueva Central Sindical de Trabajadores	26	44	Consejo Nacional de Secretarios de Salud	16
20	Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil	25	45	Frente Nacional de Alcaldes	16
21	Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil	25	46	Greenpeace	16
22	Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social	23	47	Federación Nacional de los Policías Federales	15
23	Asociación Nacional de Magistrados de Justicia del Trabajo	23	48	Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileira	14
24	Consejo Federal de Psicología	22	49	Federación de Industrias del Estado de São Paulo	14
25	Sindicato Nacional de los Auditores Fiscales de Trabajo	22	50	Federación de Sindicatos de Trabajadores Técnicos Administrativos en Instituciones de Enseñanza Superior Públicas de Brasil	14

Fuente: Cámara de los Diputados. Elaboración propia.

Muchas organizaciones de la sociedad presentaron altos números de participación, indicando la existencia de representantes de intereses fuertemente comprometidos en influenciar el proceso decisorio en el sentido de sus demandas. Se vuelve interesante, entonces, verificar aquellas organizaciones de la sociedad más presentes en cada comisión permanente, lo que también se puede ver en el Anexo. En esta línea, hay estudios sobre el Congreso estadounidense conocidos como *the policy approach* y que, según Baumgartner y Leech (1998), se caracterizan por ver la actuación de los grupos como parte de subgobiernos, actuando como unidades de input con mucha influencia en su área específica.

Los datos indican clara correspondencia entre las áreas de actividad de las comisiones y los campos temáticos de las organizaciones de la sociedad presentes en cada una de ellas. En la CAPADR, que trata de cuestiones concernientes a la agricultura, ganadería y desarrollo

rural, se destaca la presencia de organizaciones de representación sindical: de un lado, la representante de los productos rurales y, de otro, la representante de los trabajadores de la agricultura. La CNA fue la segunda organización en número de participaciones en la comisión, mientras que Contag ha sido la quinta. Se puede nombrar también la significativa presencia de la OCB, sexta organización en participaciones. En la CCJC, la OAB ha sido la entidad más participativa, destacándose, todavía, la CNI y la Asociación de Magistrados Brasileños (AMB), que fueron el segundo y el cuarto actores más presentes. A su vez, la CCTCI registró a la Abert como la cuarta organización en número de participaciones. Se destacan, también, el Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC), la Asociación Brasileña de Radiodifusores (Abra) y el Colectivo Brasil de Comunicación Social (Intervezes), que fueron, respectivamente, el quinto, el séptimo y el octavo actores más presentes.

En la CDC, cuyo campo temático se refiere a la defensa al consumidor, las más altas participaciones de organizaciones de la sociedad vinieron de entidades vinculadas a la jurisdicción de la comisión: el Instituto Brasileño de Defensa al Consumidor (Idec) fue la cuarta organización más actuante; la Asociación Brasileña de Defensa del Consumidor (Proteste), la quinta. En la CDEICS, arena que analiza cuestiones vinculadas al desarrollo económico, industria, comercio y servicios, destacan las confederaciones nacionales que representan a los sectores comercial e industrial: la CNC fue la cuarta organización más presente, seguida por la CNI. La representación de trabajadores también se ha registrado, siendo la CUT la sexta organización en número de participaciones. En la CDHM, la Plataforma de Derechos Humanos (Dhesca Brasil), que es una red de organizaciones de la sociedad civil, fue el tercer actor más actuante; el octavo fue la OAB.

En la CDU, cuya actividad se refiere al desarrollo urbano, la CNM fue la quinta organización más participativa, apareciendo en la novena posición el Foro Nacional de Secretarios de Habitación y Desarrollo Urbano (FNSH DU) y el Frente Nacional de Alcaldes (FNP). La CE registró elevadas participaciones de algunas organizaciones de la sociedad, destacándose en la segunda posición la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime) y en la cuarta posición, la Confederación Nacional de Trabajadores en Educación (CNTE) y el Consejo Nacional de Secretarios de Educación (Consed). Entre las 20 organizaciones/instituciones más presentes en las audiencias públicas de la CFFC, no figuraron entidades de la sociedad civil, indicando que en esa arena el acceso está dificultado para intereses distintos de aquellos representados por órganos del Estado. El escenario registrado en la CFFC puede relacionarse con la tecnicidad de sus campos temáticos y áreas de actividad, entre los cuales figuran, conforme el RICD, la rendición de cuentas del presidente de la República²¹, el seguimiento y la fiscalización financiera, contable y presupuestaria de la Unión y el examen de informes de actividades del TCU. No se trata, por lo tanto, de una comisión *stricto sensu*, porque no tiene bajo su jurisdicción un sector económico específico o una *policy arena* bien determinada. De esa forma, la CFFC se puede entender mejor como un órgano colegiado de apoyo al ejercicio del control externo, función constitucional de la cual es titular el Poder Legislativo.

21. La Constitución Federal de 1988, en su artículo 51, prevé la rendición de cuentas cuando esta no sea presentada al Congreso Nacional dentro de los 60 días tras la apertura de la sesión legislativa.

En la CFT, comisión responsable del análisis de la adecuación financiera o presupuestaria de las materias, así como en la CDEICS, se destacaron las confederaciones nacionales que representan a los sectores industrial y comercial: la CNI fue la tercera organización más participativa, seguida por la CNC. Aparece, en seguida, la Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Créditos y Servicios (Abecs). En la CINDRA, solamente una organización de la sociedad civil figura entre las 20 más presentes: Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (Coiab). Por su parte, la CLP registró como tercera organización con más participaciones a la OAB, apareciendo, junto con la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB) y el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc). En la CMADS, que tiene bajo su jurisdicción cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la SOS Mata Atlántica fue la octava organización en número de participaciones, seguida por Greenpeace y la CNA.

En la CME, la participación de dos asociaciones se destaca: Asociación Brasileña de Distribuidoras de Energía Eléctrica (Abradee) y Asociación Brasileña de Grandes Consumidores Industriales de Energía y de Consumidores Libres (Abrace), que figuraron en la novena posición en términos de organizaciones más actuantes. Por su parte, la CREDN, comisión que trata de relaciones exteriores y defensa nacional, también parece ser una arena más cerrada para la participación de organizaciones de la sociedad: entre los 20 actores más actuantes, solamente la CNI, en la 20.^a posición, es constante. En la CSPCCO, la OAB fue la cuarta organización con mayor número de participaciones, mientras la Asociación Nacional de Delegados de Policía Federal (ADPF) fue la sexta.

Por su parte, en la CSSF, arena que tiene bajo su jurisdicción la seguridad social, la tercera organización más actuante fue el CFM, siendo la Asociación Médica Brasileña y el Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (Conasems), respectivamente, el quinto y el sexto actores más participativos. En la CTASP, por lo que todo indica, el conflicto capital-trabajo se expresa intensamente, considerando la fuerte presencia de representantes tanto de empresarios como de trabajadores. La CUT fue la segunda organización más participativa en la comisión, siendo la CNI la cuarta y la CNC la quinta. Hubo, incluso, una significativa participación de otras dos centrales sindicales: la Fuerza Sindical aparece como séptimo actor en términos de número de participaciones, seguida por la Unión General de los Trabajadores (UGT).

Con relación a la participación de intereses organizados no provenientes del sector público, la CTUR registró como tercer actor más presente el Comité Olímpico Brasileño (COB). Aquí, se debe destacar que hasta 2014 esa comisión incluía cuestiones deportivas entre sus campos temáticos. Además, en la sexta posición, aparecen la Asociación Brasileña de Agencias de Viaje (Abav), la Asociación Brasileña de Industria y Hoteles (Abih), la Confederación Brasileña de Fútbol (CBF) y el Consejo Federal de Educación Física (Confef). Por fin, en la CVT, comisión dirigida hacia la apreciación de proposiciones en los campos de circulación y transporte, el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV) fue el 17.^o actor en número de participaciones.

El análisis de las participaciones de organizaciones/instituciones en las audiencias públicas de las comisiones permanentes, otra vez más, deja claro que, en esas arenas, se hacen presentes actores estrechamente relacionados con los campos temático y áreas de actividad de cada jurisdicción de comisiones. Además, sea mirando hacia las organizaciones más participativas de forma general o al interior de cada comisión, se puede verificar la existencia

de un enfoque en las organizaciones de nivel nacional, las cuales tienen actuaciones más amplias. Eso es esperado, considerándose que el enfoque del presente estudio es una de las Cámaras del Poder Legislativo en el nivel federativo de la Unión, en la cual, en gran medida se discuten temáticas de interés nacional. Por cierto, muchos temas presentan un carácter más circunscripto y regionalizado, llevando a la arena legislativa representantes de gobiernos subnacionales y de entidades con actuación más localizada. Pero esas organizaciones, tomadas individualmente, no registraron números de actuación tan significativos cuanto las de enfoque nacional.

Los datos presentados llevan a otra importante discusión, referente a los estándares de relación entre Estado y sociedad pensados bajo la óptica corporativista o pluralista. En ese sentido, a partir de las organizaciones/instituciones más presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes, es posible verificar la existencia de una representación plural concomitante a la actuación de representación sindical. Analizando los datos de registro de la Primera Secretaría de la Cámara de los Diputados, Santos (2014) llega a conclusiones semejantes.

Frente a ese cuadro, Diniz y Boschi (2004) sugieren que los antiguos intereses organizados bajo el modelo corporativo pasaron a combinarse con nuevos grupos de intereses que asumen formatos más pluralistas, lo que implicó nuevos estándares de relación entre Estado y sociedad. Así, los análisis caracterizadores del sistema de representación de intereses brasileño tienden a considerarlo como un sistema híbrido, combinando elementos corporativistas –sobrevivientes del modelo antiguo– con la adición progresiva de prácticas pluralistas de influencia. Los números presentados en la Tabla 1 van en esa dirección, indicando una fuerte actuación de organizaciones del sistema corporativo, pero también una significativa participación de organizaciones extracorporativistas. En ese sentido, es importante especificar que las asociaciones denominadas corporativistas son aquellas que integran el sistema oficial de representación de intereses. Tal modelo, implementado por Getúlio Vargas en la década de 1930 y todavía persistente, está formado por sindicatos, federaciones y confederaciones, los cuales representan tanto a trabajadores como a empresarios. Por otro lado, las asociaciones denominadas extracorporativistas, aunque también representen intereses de trabajadores y empresarios, no integran el sistema oficial de representación de intereses (Santos *et al.*, 2017).

El ambiente que emerge a partir de los intereses organizados presentes en las audiencias públicas corrobora la existencia de un modelo híbrido de representación de intereses, con características tanto corporativistas como pluralistas. Así, por un lado, hay un gran número de centrales sindicales, confederaciones, federaciones y sindicatos presentes en la arena legislativa, pudiéndose destacar aquellas con mayor número de participaciones, nombrando a CNA, CNI, CNC, CUT y Contag. Como se presentó anteriormente, las organizaciones de representación sindical contabilizan 1.599 participaciones en el periodo analizado, lo que corresponde a un 11,6 % del total. A esto se añaden las 250 participaciones de centrales sindicales, equivalente al 1,8 % del total. Por otro lado, la representación de intereses por medio de asociaciones de libre constitución también figura en el Legislativo, como es el caso de la Abert y de la Asociación Médica Brasileña. Entre las organizaciones de la sociedad, son las asociaciones libres las que contabilizaron el mayor número de participaciones: 1.633, lo que corresponde a un 11,9 % del total. Sobre el concepto de asociaciones libres, se adopta aquí aquel propuesto por Santos (2014, p. 20): «São as organizações privadas (que reúnem

nacionalmente associações locais e regionais) que se constituem para representar setores específicos e que se organizam ‘por fora’ da representação sindical»²².

Una gran parte, por lo tanto, de los intereses organizados provenientes de la sociedad que participan en las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados es representada por organizaciones sindicales y asociaciones libres. La suma de las participaciones de asociaciones libres, organizaciones de representación sindical y centrales sindicales resulta en el significativo número del 25,3 % de la suma de las participaciones. Considerándose apenas las participaciones provenientes de la sociedad, esas organizaciones responden por un 64,8 %.

Debe llamarse la atención, en ese aspecto, sobre la centralidad de las organizaciones corporativistas que registraron muchas participaciones en las audiencias públicas²³. Son, por lo tanto, actores relevantes, puesto que recibieron invitaciones para numerosos eventos, oportunidades en las cuales pudieron defender los intereses que representan. Eso refuerza el argumento según el cual persiste la estructura corporativa. Sobre eso, Thomas y Gozetto (2014) afirman que, incluso ante la pluralización de varios aspectos de la actividad de los grupos de interés, el sistema brasileño es una combinación de corporativismo y pluralismo. Diniz y Boschi (2004, p. 51), por su parte, apuntan que ocurrió «a montagem de um sistema híbrido e multipolar, marcado pela sobrevivência das organizações corporativas no interior de uma estrutura global cada vez mais complexa e diversificada, processo cujo cerne seria o fortalecimento da estrutura dual ao longo do tempo»²⁴.

En esa dirección, Santos (2014, pp. 24-25) presenta una interpretación que se aplica a la discusión aquí emprendida:

[...] de um lado a manutenção das estruturas corporativistas oferece os elementos necessários para dotar os sindicatos, federações e confederações com lideranças de verdadeiros «empreendedores políticos» capazes de superar os dilemas de ação coletiva. De outro, a liberdade de associação e os aspectos econômicos levaram a uma diferenciação social cada vez maior, induzindo representação de interesses setorializados acentuando no pluralismo. Sindicatos e associações livres, portanto, devem ser vistos como dois lados de uma mesma moeda, que tem em uma de suas faces o corporativismo e na outra o pluralismo²⁵.

22. «Son las organizaciones privadas (que reúnen nacionalmente asociaciones locales y regionales) que se constituyen para representar sectores específicos y que se organizan ‘por fuera’ de la representación sindical».

23. Hay un importante debate en la literatura que lanza luz sobre las diferentes formas que la representación asume en las sociedades contemporáneas. En Avritzer (2007, p. 444), por ejemplo, la cuestión orientadora es «seria essa proliferação de formas de representação social uma distorção do próprio funcionamento da representação ou seria apenas um caso entre muitos outros que tem servido para reelaborar a própria noção de representação?» («¿sería esa proliferación de formas de representación social una distorsión del propio funcionamiento de la representación o sería solamente un caso entre muchos otros que han servido para reelaborar la propia noción de representación?»).

24. «El montaje de un sistema híbrido y multipolar, marcado por la sobrevivencia de las organizaciones corporativas en el interior de una estructura global cada vez más compleja y diversificada, proceso cuyo meollo sería el fortalecimiento de la estructura dual a lo largo del tiempo».

25. «[...] de un lado el mantenimiento de estructuras corporativistas ofrece los elementos necesarios para dotar a los sindicatos, federaciones y confederaciones con liderazgo de verdaderos ‘empreendedores

En lo que se refiere a la centralidad de organizaciones corporativistas, Santos (2014) llama la atención sobre el mantenimiento de la contribución sindical, la cual aseguraría recursos para la organización y la movilización de intereses, facilitando la superación de los típicos problemas de acción colectiva. Aquí, viene una importante modificación en la legislación, que se dio posteriormente al periodo considerado en este trabajo. Se trata de la Ley 13.467/2017, conocida como reforma laboral, a partir de la cual la contribución sindical solamente podrá descontarse por el empleador mediante autorización previa y expresa del trabajador. Asociada a esa norma está la expectativa de una reducción en el número de sindicatos existentes, sugiriéndose también la necesidad de análisis futuros para verificar si las organizaciones colectivas van a mantener su intensa actuación en la arena legislativa, puesto que la actividad de representación de intereses demanda recursos.

Se debe resaltar, incluso, que, además de organizaciones del sistema corporativista y de asociaciones libres, otras organizaciones se han hecho frecuentemente presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados. Se pueden destacar aquellas de representación profesional, que registraron un 2,4 % de las participaciones, por ejemplo, OAB, CFM y Consejo Federal de Psicología (CFP). Además, la inserción de nuevos actores, como apuntan Thomas y Gozetto (2014), debe ser considerada, incluyéndose grupos que representan mujeres, cuestiones ambientalistas, intereses de derechos humanos, nuevos intereses religiosos (como evangélicos), derechos de los homosexuales, estudiantes, indígenas y sin-tierra. Ejemplos de grupos de esa naturaleza son la Plataforma Dhesca Brasil, la SOS Mata Atlántica y la Coiab. En ese sentido, a partir de los números agregados, es posible observar la participación de organizaciones aquí clasificadas como organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones e institutos (4,2 %), como movimientos sociales, redes y articulaciones de entidades (1,8 %) y consejos (1,1 %).

Los números presentados, por lo tanto, muestran que, durante las legislaturas 53ª y 54ª, el ambiente legislativo, especialmente el sistema de comisiones de la Cámara de los Diputados, estuvo marcado por un amplio conjunto de *inputs* generados por la participación social, caracterizando un ambiente que corrobora la tesis de un sistema de representación de intereses híbrido.

6. CONCLUSIONES

Este artículo, a partir de una estrategia descriptiva de análisis, ha buscado identificar cuáles actores se hicieron presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados, en las legislaturas 53ª y 54ª. La perspectiva utilizada asume que el acceso a las audiencias públicas está asociado a oportunidades de participación en el proceso

políticos' capacitados para superar los dilemas de acción colectiva. De otro, la libertad de asociación y los aspectos económicos llevaron a una diferenciación social cada vez más grande, induciendo a la representación de intereses sectorizados enfatizando en el pluralismo. Sindicatos y asociaciones libres, por lo tanto, deben ser vistos como dos lados de una misma moneda, que tiene en uno de sus lados el corporativismo y en el otro el pluralismo».

decisorio y, por consiguiente, a oportunidades de intercambiar recursos e informaciones y de constituir acuerdos colectivos y coaliciones.

Es necesario aclarar que, además de la participación en esos eventos, hay otras formas para que los intereses organizados accedan a las comisiones. Algunos elementos refuerzan la justificación de estudiar las audiencias públicas: el hecho de que existe un registro de presencia de los participantes y de las organizaciones/instituciones por ellos representadas, y la alta frecuencia con la que se realiza esa actividad (Santos *et al.*, 2017).

Los resultados apuntaron a un elevado número de participaciones de órganos del sector público, especialmente del Ejecutivo, señalando que, en el espacio de las comisiones, hay representantes de múltiples estructuras de poder, que tienen informaciones privilegiadas relativas a las consecuencias de políticas públicas. De esa forma, si, por un lado, existe la indicación de que las audiencias públicas permiten a los parlamentarios mejorar el acceso al Ejecutivo (Vieira, 2009), debe quedar claro, por otro lado, que existe una invitación a representantes de órganos del sector público, no siendo obligatoria la participación en esos eventos. Así, los números de participaciones observados son también interpretados como un indicativo de la importancia del Poder Legislativo.

Además, el ambiente que surge a partir de los intereses organizados presentes en las audiencias públicas corrobora la existencia de un modelo híbrido de representación de intereses (Diniz y Boschi, 2004), con características tanto corporativistas como pluralistas. Por un lado, hay un gran número de centrales sindicales, confederaciones, federaciones y sindicatos presentes en la arena legislativa. Por otro, la representación de intereses por medio de asociaciones de libre constitución también se hace presente.

En lo que se refiere a un balance de poder entre Estado y sociedad en el espacio de las audiencias públicas, los resultados indican una asimetría de poder caracterizada por la actuación preponderante de agentes estatales. Así, a pesar de la existencia de un amplio conjunto de inputs generados por la participación social, es evidente la existencia de escrutinio de múltiples sectores del gobierno, los cuales son actores relevantes en la disputa por influencia en el proceso decisorio. Ese resultado se vuelve aún más significativo si consideramos que «a agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo, passou a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar»²⁶ (Almeida, 2015, p. 45).

Los resultados evidenciaron, también, que un pequeño número de actores concentró gran parte de las participaciones en las audiencias públicas del sistema de comisiones, indicando la existencia de tendencias en el acceso a esa arena. Se debe señalar que la perspectiva aquí asumida no considera el acceso como sinónimo de influencia. En realidad, se argumenta que organizaciones/instituciones con acceso privilegiado al proceso decisorio pueden ampliar sus oportunidades de influenciar las decisiones en la dirección de sus intereses. Esa discusión remite a Przeworski (2011), que indica que la igualdad de derechos no es suficiente para asegurar la igualdad de influencia política en sociedades marcadas por la desigualdad económica.

26. «La agenda legislativa, antes dominada por iniciativas del Ejecutivo, pasó a incluir una cantidad mucho más grande de proposiciones de origen parlamentario».

De la discusión aquí emprendida derivan algunos desdoblamientos, que apuntan hacia una futura agenda de investigación. En ese sentido, es necesario, por ejemplo, evaluar si existen características de los actores que estén relacionadas con el protagonismo ejercido en términos de participaciones en las audiencias públicas. Además, es necesario analizar más detenidamente del contenido presentado por medio de esas participaciones, cuestionando en qué medida la realización de esos eventos está asociada a los resultados políticos que surgen del sistema de comisiones.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, A. y Coutinho, R. (2016). *Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões*. Edições Câmara.
- Aragão, M. (1994). *Grupos de pressão no Congresso Nacional: Como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. Maltese.
- Arantes, R. (2015). Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos*, 49, 28-47.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados*, 50(3), 443-464.
- Baird, M. (2016). O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 67-91.
- Baumgartner, F. y Leech, B. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton University Press.
- Cesário, P. (2016). Redes de influência no Congresso Nacional: Como se articulam os principais grupos de interesse. *Revista de Sociologia e Política*, 24(59), 109-127.
- Diniz, E. y Boschi, R. (1999). O Legislativo como arena de interesses organizados: A atuação dos lobbies empresariais. *Locus: Revista de História*, 5(1), 7-32.
- Diniz, E. y Boschi, R. (2004). *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. UFMG.
- Epstein, D. y O'Halloran, S. (1997). *Delegating Powers: A Transaction-Cost Approach to Policymaking under Separate Powers*. Cambridge University Press.
- Groseclose, T. y King, D. (2001). Committee theories reconsidered. En L. C. Dodd y B. I. Oppenheimer (Eds.), *Congress reconsidered* (pp. 191-216). CQ Press.
- Inácio, M. y Rezende, D. (2015). Partidos legislativos e governo de coalizão: Controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, 21(2), 296-335.
- Ley n.º 13.467, de 13 de julio de 2017.
- Mancuso, W. (2007). *O Lobby da indústria no Congresso Nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Humanitas.
- Mancuso, W. y Gozetto, A. (2012). Lobby e políticas públicas no Brasil. En *Coloquio Internacional Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes*. Paris.
- Moe, T. (2006). Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 22(1), 1-29.
- Przeworski, A. (2011). *Money, politics, and democracy*. New York University.
- Santos, F. y Almeida, A. (2005). Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48(4), 693-735.
- Santos, M. (2011). *O parlamento sob influência: O lobby da indústria na Câmara dos Deputados* [Tese em Ciência Política]. Universidade Federal de Pernambuco.

- Santos, M. (2014). Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). *Texto para Discussão - Ipea*, 1975.
- Santos, M., Mancuso, W., Baird, M. y Resende, C. (2017). Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência. *Texto para Discussão - Ipea*, 2334.
- Schlozman, K. y Tierney, J. (1986). *Organized interests in American democracy*. Harper and Row.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, 81, 85-194.
- Silva, M. (2012). Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: O caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). *Revista de Administração Pública*, 46(4), 969-992.
- Tagliacarne, G. y Carvalho, P. (2006). Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, 43(169), 161-188.
- Thomas, C. y Gozetto, A. (2014). Interest groups in Brazil: A new era and its challenges. *Journal of Public Affairs*, 14(3), 212-239.
- Vieira, R. (2009). O estudo do lobby no Legislativo: O caso de sucesso da CDU-CD. *E-Legis*, 2, 39-46.
- Weingast, B. y Marshall, W. (1988). The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, 96(1), 132-163.

8. ANEXO

TABLA A1. ORGANIZACIONES/INSTITUCIONES MÁS PRESENTES
EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N
1	Ministerio de Salud	215	53	Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes	40
2	Ministerio de Justicia	209	54	Confederación Nacional de Municipios	39
3	Ministerio de Hacienda	182	55	Fundación Nacional del Indio	38
4	Ministerio de Medio Ambiente	179	56	Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre	38
5	Cámara de Diputados	178	57	Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial	37
6	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	175	58	Ministerio de Cultura	36
7	Ministerio Público Federal	174	59	Policía Vial Federal	36
8	Ministerio de Educación	162	60	Comando de Marina	35

ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N
9	Ministerio de Trabajo y Empleo	129	61	Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	35
10	Tribunal de Cuentas de la Unión	113	62	Comando del Ejército	34
11	Confederación Nacional de Agricultura	111	63	Organización de las Cooperativas Brasileñas	34
12	Ministerio de Relaciones Exteriores	109	64	Departamento Nacional de Tránsito	33
13	Ministerio de Minas y Energía	106	65	Agencia Nacional de Aguas	32
14	Orden de los Abogados de Brasil	104	66	Banco de Brasil	32
15	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	103	67	Comando de la Aeronáutica	32
16	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables	102	68	Senado Federal	32
17	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	88	69	Fuerza Sindical	31
18	Secretaría de Derechos Humanos	88	70	Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor	31
19	Policía Federal	86	71	Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación	31
20	Confederación Nacional de Industria	84	72	Asociación Médica Brasileña	30
21	Universidad de Brasilia	83	73	Instituto de Investigación Económica Aplicada	30
22	Agencia Nacional de Telecomunicaciones	82	74	Plataforma Dhesca Brasil	30
23	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	79	75	Ministerio de Deporte	29
24	Abogacía-General de la Unión	68	76	Unión General de los Trabajadores	29
25	Agencia Nacional de Energía Eléctrica	68	77	Secretaría de Políticas para Mujeres	27

ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N
26	Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria	68	78	Asociación Brasileira de Defensa del Consumidor	26
27	Ministerio de Ciudades	67	79	Federación Brasileira de Bancos	26
28	Banco Central de Brasil	64	80	Nueva Central Sindical de Trabajadores	26
29	Universidad de São Paulo	64	81	Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil	25
30	Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	63	82	Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil	25
31	Ministerio de Defensa	61	83	Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios	25
32	Instituto Chico Mendes de Conservación de Biodiversidad	60	84	Agencia Nacional de Salud Suplementar	24
33	Central Única de los Trabajadores	59	85	Casa Civil de la Presidencia de la República	24
34	Ministerio de Desarrollo Agrario	58	86	Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial	24
35	Ministerio de Ciencia y Tecnología	55	87	Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social	23
36	Ministerio de Comunicaciones	55	88	Asociación Nacional de Magistrados de Justicia del Trabajo	23
37	Ministerio de Previsión Social	54	89	Secretaría General de la Presidencia de la República	23
38	Ministerio Público de Trabajo	54	90	Agencia Nacional de Transportes Acuáticos	22
39	Ministerio de Turismo	51	91	Consejo Federal de Psicología	22
40	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	49	92	Departamento Nacional de Producción Mineral	22

ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N
41	Ministerio de Integración Nacional	49	93	Sindicato Nacional de los Auditores Fiscales del Trabajo	22
42	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	48	94	Unión Nacional de los Estudiantes	22
43	Ministerio de Transportes	48	95	Universidad Federal de Río de Janeiro	22
44	Agencia Nacional de Aviación Civil	47	96	Asociación de Magistrados Brasileños	21
45	Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura	47	97	Colectivo Brasil de Comunicación Social	21
46	Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles	45	98	Compañía Nacional de Abastecimiento	21
47	Agencia Nacional de Transportes Terrestres	45	99	Confederación Nacional de Trabajadores en Educación	21
48	Consejo Federal de Medicina	45	100	Consejo Nacional de Salud	21
49	Caja Económica Federal	44	Total (más participativas)		5.862
50	Petróleo Brasileño	42	Otras organizaciones/instituciones		7.372
51	Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión	41	Sin registro		491
52	Contraloría General de la Unión	40	Total		13.725

Nota: Otras dos organizaciones también registraron 21 participaciones: Consejo Nacional de Secretarios de Educación y Fundación Oswaldo Cruz.

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de los Diputados.

TABLA A2. ORGANIZACIONES/INSTITUCIONES MÁS ACTUANTES
 EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE CADA COMISIÓN PERMANENTE

CAPADR		CCJC	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	135	Orden de los Abogados de Brasil	17
Confederación Nacional de Agricultura	77	Confederación Nacional de Industria	8
Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria	46	Ministerio de Justicia	7
Ministerio de Desarrollo Agrario	40	Asociación de Magistrados Brasileños	6
Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura	29	Cámara de los Diputados	6
Organización de las Cooperativas Brasileñas	28	Ministerio de Hacienda	6
Ministerio del Medio Ambiente	21	Ministerio Público Federal	6
Compañía Nacional de Abastecimiento	19	Universidad de Brasilia	5
Ministerio de Hacienda	19	Universidad de São Paulo	5
Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	18	Abogacía-General de la Unión	4
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	18	Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil	4
Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables	17	Cuerpo de Bomberos Militar del Distrito Federal	4
Banco de Brasil	15	Iglesia Asamblea De Dios	4
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	14	Pontificia Universidad Católica de São Paulo	4
Ministerio de Justicia	12	Asociación de Jueces Federales de Brasil	3
Ministerio de Minas y Energía	12	Central Única de los Trabajadores	3
Ministerio de Relaciones Exteriores	11	Ministerio de Salud	3

Asociación Brasileña de Entidades Estatales de Asistencia Técnica y Extensión Rural	10	Odebrecht	3
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	9	Policía Federal	3
Ministerio de Integración Nacional	9	Asociación Nacional de Representantes de la Policía Federal	2 ²⁷
Suma (más participativas)	559	Suma (más participativas)	103
Otras organizaciones/instituciones	812	Otras organizaciones/instituciones	171
Sin registro	34	Sin registro	19
Suma	1405	Suma	293
CCTCI		CDC	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Agencia Nacional de Telecomunicaciones	45	Ministerio de Justicia	48
Ministerio de Ciencia y Tecnología	33	Agencia Nacional de Telecomunicaciones	20
Ministerio de Comunicaciones	33	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	20
Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión	31	Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor	17
Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación	16	Asociación Brasileña de Defensa del Consumidor	15
Universidad de Brasilia	15	Agencia Nacional de Energía Eléctrica	13
Asociación Brasileña de Radiodifusores	13	Fundación de Protección y Defensa del Consumidor del Estado de São Paulo	13

27. También registraron 2 participaciones: Asociación Nacional de Miembros del Ministerio Público; Confederación Nacional de Municipios; Consejo Curador de Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio; Consejo Federal de Medicina; Consejo Federal de Odontología; Consejo Regional de Odontología del Distrito Federal; Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Ministerio Público del Estado de Minas Gerais; Ministerio Público de Trabajo; Movimiento Campesino de Corumbiara; Policía Militar del Distrito Federal; Secretaría de Derechos Humanos; Secretaría de Hacienda del Estado de São Paulo; Secretaría de Políticas para las Mujeres; Sindicato Nacional de los Trabajadores en Fundaciones Públicas Federales de Geografía y Estadística; Tribunal de Cuentas de la Unión; Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo; Tribunal Regional Federal de la Tercera Región; Tribunal Superior Electoral; Universidad Estadual de Campinas.

Colectivo Brasil de Comunicación Social	13	Ministerio Público Federal	12
Sindicato Nacional de Empresas de Telefonía y de Servicio Móvil Celular y Personal	12	Banco Central de Brasil	11
Ministerio de Justicia	11	Agencia Nacional de Aviación Civil	10
Cámara de los Diputados	10	Federación Brasileña de Bancos	9
Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor	10	Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial	9
Ministerio de Cultura	10	Ministerio de Comunicaciones	9
Tribunal de Cuentas de la Unión	10	Agencia Nacional de Salud Suplementar	8
Abogacía-General de la Unión	9	Ministerio de Hacienda	8
Asociación Brasileña de Internet	9	Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	7
Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria	9	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	6
Ministerio Público Federal	9	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	6
Comité Gestor de la Internet en Brasil	8	Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Crédito y Servicios	5
Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	8	Consejo Administrativo de Defensa Económica	528
Suma (más participativas)	314	Suma (más participativas)	251
Otras organizaciones/instituciones	508	Otras organizaciones/instituciones	418
Sin registro	12	Sin registro	4
Suma	834	Suma	673

28. También registraron 5 participaciones: Departamento Nacional de Tránsito; Ministerio de Defensa; Ministerio de Salud; Sindicato Nacional de las Empresas de Telefonía y de Servicio Móvil Celular y Personal; Tribunal de Cuentas de la Unión.

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE
INTERESES ORGANIZADOS EN LAS COMISIONES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL

CDEICS		CDHM	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	37	Secretaría de Derechos Humanos	50
Ministerio de Hacienda	32	Ministerio Público Federal	46
Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	26	Plataforma Dhesca Brasil	25
Banco Central de Brasil	25	Ministerio de Justicia	24
Confederación Nacional de Industria	24	Ministerio de Salud	23
Central Única de los Trabajadores	11	Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial	19
Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	10	Ministerio de Relaciones Exteriores	18
Ministerio de Justicia	10	Orden de los Abogados de Brasil	18
Ministerio de Minas y Energía	9	Cámara de los Diputados	14
Ministerio de Trabajo y Empleo	9	Universidad de Brasilia	14
Petróleo Brasileño	9	Ministerio de Trabajo y Empleo	12
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	8	Ministerio Público de Trabajo	11
Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Crédito y Servicios	7	Abogacía-General de la Unión	9
Casa Civil de la Presidencia de la República	7	Consejo Indigenista Misionero?	9
Consejo Administrativo de Defensa Económica	7	Departamento Nacional de Producción Mineral	9
Fuerza Sindical	7	Ministerio de Minas y Energía	9
Instituto Nacional de Propiedad Industrial	7	Movimiento Orgullo Autista Brasil	9
Ministerio Público Federal	7	Secretaría General de la Presidencia de la República	9
Orden de los Abogados de Brasil	7	Comisión Pastoral de la Tierra	8

Asociación Brasileña de Industria Textil y de Confección	6 ²⁹	Defensoría Pública de la Unión	8 ³⁰
Suma (más participativas)	265	Suma (más participativas)	344
Otras organizaciones/instituciones	549	Otras organizaciones/instituciones	819
Sin registro	7	Sin registro	156
Suma	821	Suma	1.319
CDU		CE	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Ciudades	41	Ministerio de Educación	109
Ministerio de Medio Ambiente	13	Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación	31
Caja Económica Federal	10	Ministerio de Cultura	21
Cámara de los Diputados	8	Confederación Nacional de Trabajadores en Educación	20
Confederación Nacional de Municipios	7	Consejo Nacional de Secretarios de Educación	20
Compañía Brasileña de Trenes Urbanos	6	Universidad de Brasilia	17
Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	5	Cámara de los Diputados	16
Tribunal de Cuentas de la Unión	5	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación	15
Foro Nacional de Secretarios de Habitación y Desarrollo Urbano	4	Consejo Nacional de Educación	11
Frente Nacional de Alcaldes	4	Asociación Brasileña de Responsables de Enseñanza Superior	10
Fundación Nacional de Salud	4	Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira	10

29. También registraron 6 participaciones: Asociación Brasileña de Supermercados; Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial; Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.

30. También registraron 8 participaciones: Fundación Nacional del Indio; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Policía Federal.

Sindicato de Empresas de Compra, Venta, Alquiler y Administración de Inmuebles Residenciales y Comerciales de São Paulo	4	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura	10
Universidad de São Paulo	4	Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior	9
Agencia Nacional de Energía Eléctrica	3	Confederación Nacional de Municipios	9
Asociación Nacional de Empresas de Transporte Urbano	3	Ministerio de Salud	9
Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía	3	Orden de los Abogados de Brasil	9
Consejo Nacional de Ciudades	3	Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre	8
Movimiento Nacional de los Recolectores de Materiales Reciclables	3	Campaña Nacional por el Derecho a la Educación	7
Secretaría de Gestión de Territorio y Habitación del Distrito Federal	3	Hora de los Niños	7
Universidad de Brasilia	3	Ministerio de Hacienda	731
Suma (más participativas)	136	Suma (más participativas)	355
Otras organizaciones/instituciones	195	Otras organizaciones/instituciones	590
Sin registro	5	Sin registro	41
Suma	336	Suma	986
CFFC		CFT	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Tribunal de Cuentas de la Unión	38	Ministerio de Hacienda	57
Banco Central de Brasil	20	Banco Central de Brasil	25
Contraloría General de la Unión	19	Confederación Nacional de Industria	15
Ministerio de Hacienda	19	Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	10

31. También registraron 7 participaciones: Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial; Universidad de São Paulo.

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE
INTERESES ORGANIZADOS EN LAS COMISIONES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL

Ministerio de Salud	12	Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Crédito y Servicios	9
Ministerio Público Federal	11	Ministerio de Justicia	9
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	10	Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	8
Agencia Nacional de Telecomunicaciones	9	Orden de los Abogados de Brasil	8
Ministerio de Minas y Energía	8	Tribunal de Cuentas de la Unión	8
Policía Federal	8	Cámara de los Diputados	7
Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles	7	Instituto de Pesquisa Económica Aplicada	7
Ministerio de Justicia	7	Ministerio de Previdencia Social	7
Agencia Nacional de Energía Eléctrica	6	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	7
Agencia Nacional de Transportes Terrestres	6	Abogacía-General de la Unión	6
Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes	6	Ministerio Público Federal	6
Ministerio de las Comunicaciones	6	Universidad de São Paulo	6
Ministerio de Transportes	6	Banco de Brasil	5
Agencia Nacional de Aviación Civil	5	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	5
Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	5	Confederación Nacional de Dirigentes Comerciantes	5
Ministerio de Educación	5 ³²	Confederación Nacional de Municipios	5 ³³
Suma (más participativas)	213	Suma (más participativas)	215
Otras organizaciones/instituciones	380	Otras organizaciones/instituciones	388
Sin registro	15	Sin registro	14
Suma	608	Suma	617

32. El Ministerio de Ciudades también registró 5 participaciones.

33. También registraron 5 participaciones: Federación Brasileña de Bancos; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Sindicato Nacional de los Auditores Fiscales de la Recaudación Federal de Brasil.

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE
INTERESES ORGANIZADOS EN LAS COMISIONES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL

CINDRA		CLP	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio del Medio Ambiente	34	Cámara de los Diputados	38
Ministerio de Integración Nacional	24	Orden de los Abogados de Brasil	12
Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables	23	Conferencia Nacional de los Obispos do Brasil	9
Fundación Nacional del Indio	19	Instituto de Estudios Socioeconómicos	9
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	17	Ministerio de Salud	8
Policía Federal	17	Ministerio Público Federal	8
Ministerio de Minas y Energía	16	Universidad de Brasilia	8
Ministerio de Defensa	14	Ministerio da Justicia	6
Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad	13	Ministerio de Trabajo y Empleo	6
Comando de la Marina	11	Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil	5
Ministerio de Hacienda	11	Asociación de Magistrados Brasileños	5
Tribunal de Cuentas de la Unión	11	Contraloría General de la Unión	5
Ministerio de Justicia	10	Federación de Sindicatos de Profesores de Instituciones Federales de Enseñanza Superior	5
Agencia Nacional de Telecomunicaciones	9	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	5
Cámara de los Diputados	9	Ministerio de Educación	5
Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña	9	Secretaría de Derechos Humanos	5
Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	9	Asociación Brasileña de Gays, Lesbianas, Travestis y Transexuales	4
Ministerio Público Federal	9	Federación Nacional de Terapeutas	4
Agencia Nacional de Aguas	8	Fundación Nacional del Indio	4

Ministerio de Comunicaciones	8 ³⁴	Sindicato Nacional de Analistas y Técnicos de Finanzas y Control	4 ³⁵
Suma (más participativas)	281	Suma (más participativas)	155
Otras organizaciones/instituciones	670	Otras organizaciones/instituciones	414
Sin registro	9	Sin registro	37
Suma	960	Suma	606
CMADS		CME	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio del Medio Ambiente	102	Ministerio de Minas y Energía	43
Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables	49	Agencia Nacional de Energía Eléctrica	29
Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad	37	Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles	24
Cámara de los Diputados	35	Petróleo Brasileño	24
Ministerio Público Federal	21	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables	10
Agencia Nacional de Aguas	16	Centrales Eléctricas Brasileñas	8
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	15	Tribunal de Cuentas de la Unión	8
SOS Mata Atlántica	15	Operador Nacional de Sistema Eléctrico	7
Greenpeace	14	Asociación Brasileña de Distribuidoras de Energía Eléctrica	6
Confederación Nacional de Agricultura	13	Asociación Brasileña de Grandes Consumidores Industriales de Energía y de Consumidores Libres	6
Ministerio de Ciencia y Tecnología	13	Cámara de los Diputados	6
Frente Parlamentario Ambientalista	12	Ministerio del Medio Ambiente	6
Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria	11	Ministerio Público Federal	6

34. También registraron 8 participaciones: Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Transportes.

35. El Tribunal de Cuentas de la Unión también registró 4 participaciones.

Ministerio de Minas y Energía	11	Departamento Nacional de Producción Mineral	5
Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles	8	Asociación Brasileña de Agentes Comercializadores de Energía Eléctrica	4
Ministerio de Integración Nacional	8	Asociación Brasileña de Defensa del Consumidor	4
Ministerio de Salud	8	Asociación Brasileña de Empresas Generadoras de Energía Eléctrica	4
Petróleo Brasileño	8	Asociación Brasileña de Productores Independientes de Energía Eléctrica	4
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	7	Empresa de Investigación Energética	4
Confederación Nacional de Industria	7 ³⁶	Federación Nacional de Comercio de Combustibles y Lubricantes	4 ³⁷
Suma (más participativas)	410	Suma (más participativas)	212
Otras organizaciones/instituciones	613	Otras organizaciones/instituciones	202
Sin registro	25	Sin registro	4
Suma	1.048	Suma	418
CREDN		CSPCCO	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Relaciones Exteriores	62	Ministerio de Justicia	51
Ministerio de Defensa	28	Policía Federal	34
Ministerio de Justicia	15	Policía Rodoviaria Federal	20
Comando de Aeronáutica	13	Orden de los Abogados de Brasil	15
Policía Federal	12	Ministerio Público Federal	14
Comando de la Marina	11	Asociación Nacional de Representantes de la Policía Federal	8
Cámara de los Diputados	10	Comando del Ejército	8

36. También registraron 7 participaciones: Instituto Socioambiental; Ministerio de las Ciudades; Universidad de São Paulo; World Wide Fund for Nature.

37. También registraron 4 participaciones: Federación Nacional de Urbanitarios; Itaipu Binacional; Secretaría de Desarrollo Económico, Energía, Industria y Servicio del Estado de Río de Janeiro; Sindicato Nacional de Empresas Distribuidoras de Combustibles y Lubricantes; Universidad de São Paulo.

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE
INTERESES ORGANIZADOS EN LAS COMISIONES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL

Ministerio de Hacienda	10	Policía Militar del Distrito Federal	8
Comando del Ejército	9	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro	8
Ministerio de Trabajo y Empleo	8	Cámara de los Diputados	7
Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República	7	Departamento Penitenciario Nacional	7
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6	Federación Nacional de las Policías Federales	7
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	6	Ministerio de Hacienda	7
Agencia Brasileña de Inteligencia	5	Asociación de Delegados de Policía de Brasil	6
Agencia Nacional de Aviación Civil	5	Asociación Nacional de Miembros del Ministerio Público	6
Cámara de los Representantes de Estados Unidos	5	Federación Nacional de Entidades de Oficiales Militares Estatales	6
Ministerio de Salud	5	Federación Nacional de Policías Rodoviarios Federales	6
Senado Federal	5	Agencia Brasileña de Inteligencia	5
Universidad de São Paulo	5	Asociación Nacional de Industria de Armas y Municiones	5
Confederación Nacional de Industria	4 ³⁸	Consejo Nacional de los Comandantes-Generales de las Policías Militares y Cuerpos de Bomberos Militares	5 ³⁹
Suma (más participativas)	231	Suma (más participativas)	233
Otras organizaciones/instituciones	261	Otras organizaciones/instituciones	370
Sin registro	24	Sin registro	44
Suma	516	Suma	647

38. También registraron 4 participaciones: Ministerio Público Federal; Presidencia de la República.

39. También registraron 5 participaciones: Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República; Movimiento Viva Brasil; Policía Militar del Estado de Río de Janeiro; Secretaría de Seguridad Pública del Estado de São Paulo.

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE
INTERESES ORGANIZADOS EN LAS COMISIONES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL

CSSF		CTASP	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Salud	136	Ministerio de Trabajo y Empleo	81
Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	48	Central Única de los Trabajadores	35
Consejo Federal de Medicina	26	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	34
Ministerio de Previsión Social	26	Confederación Nacional de Industria	27
Asociación Médica Brasileña	19	Ministerio Público del Trabajo	27
Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud	18	Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	24
Fundación Oswaldo Cruz	17	Fuerza Sindical	22
Ministerio de Educación	17	Unión General de los Trabajadores	19
Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	16	Ministerio de Educación	18
Consejo Nacional de Salud	15	Nueva Central Sindical de Trabajadores	18
Consejo Nacional de Secretarios de Salud	15	Asociación Nacional de Magistrados de Justicia del Trabajo	17
Secretaría de Derechos Humanos	15	Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil	17
Ministerio Público Federal	14	Sindicato Nacional de Auditores Fiscales de Trabajo	17
Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social	11	Ministerio de Salud	13
Universidad de Brasilia	11	Abogacía-General de la Unión	12
Cámara de los Diputados	10	Ministerio de Hacienda	12
Agencia Nacional de Salud Suplementar	9	Sindicato Nacional de Auditores Fiscales de la Recaudación Federal de Brasil	12
Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios	9	Confederación Nacional de Trabajadores en el Servicio Público Federal	11
Ministerio de Hacienda	8	Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social	10

Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	8	Ministerio de Justicia	1040
Suma (más participativas)	448	Suma (más participativas)	436
Otras organizaciones/instituciones	658	Otras organizaciones/instituciones	887
Sin registro	39	Sin registro	18
Suma	1.145	Suma	1.341
CTUR		CVT	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Turismo	46	Agencia Nacional de Transportes Terrestres	27
Ministerio de Deportes	22	Ministerio de Transportes	26
Comité Olímpico Brasileño	17	Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes	19
Caja Económica Federal	13	Departamento Nacional de Tránsito	18
Agencia Nacional de Aviación Civil	12	Agencia Nacional de Aviación Civil	13
Asociación Brasileña de Agencias de Viaje	9	Tribunal de Cuentas de la Unión	13
Asociación Brasileña de Industria de Hoteles	9	Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	12
Confederación Brasileña de Fútbol	9	Secretaría de Puertos	9
Consejo Federal de Educación Física	9	Policía Rodoviaria Federal	8
Instituto Brasileño de Turismo	9	Ministerio de Justicia	7
Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	8	Agencia Nacional de Transportes Acuáticos	6
Sindicato Nacional de Empresas de Arquitectura e Ingeniería Consultiva	6	Cámara de los Diputados	6
Comando de la Aeronáutica	5	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	6
Comité Brasileño de Clubes	5	GOL Líneas Aéreas	5
Comité Paraolímpico Brasileño	5	Ministerio de Salud	5

40. El Ministerio de Previsión Social también registró 10 participaciones.

Confederación Nacional de Trabajadores en Turismo y Hospitalidad	5	Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios	5
Federación Brasileña de Hospedaje y Alimentación	5	Observatorio Nacional de Seguridad Vial	5
Sport Club Corinthians Paulista	5	Valec Ingeniería, Construcciones y Ferrovías	5
Asociación Brasileña de Gimnasia Laboral	4	Abogacía-General de la Unión	4
Cámara de los Diputados	441	Asociación Nacional de Departamentos de Tránsito	442
Suma (más participativas)	207	Suma (más participativas)	203
Otras organizaciones/instituciones	302	Otras organizaciones/instituciones	347
Sin registro	12	Sin registro	10
Suma	521	Suma	560

Fuente: Cámara de los Diputados. Elaboración propia.

41. También registraron 4 participaciones: Confederación Nacional de Turismo; GOL Líneas Aéreas; Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad; Ministerio de Justicia; Ministerio de Ciudades; Ministerio de Relaciones Exteriores; Secretaría de Aviación Civil; Sindicato Nacional de los Aeronautas; TAM Líneas Aéreas; Universidad de São Paulo.

42. También registraron 4 participaciones: Asociación Nacional de Transporte de Cargas y Logística; Asociación Nacional de Usuarios de Transporte de Cargas; Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social; Casa Civil de la Presidencia de la República; Comando de la Aeronáutica; Confederación Nacional del Transporte; Ministerio de Defensa; Secretaría de Aviación Civil; Sindicato Nacional de Empresas Aeroviarías; TAM Líneas Aéreas.

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN ECUADOR

Autonomous Constitutional Bodies and the Quality of Democracy in Ecuador

Arturo MOSCOSO MORENO  arturo.moscoso@udla.edu.ec ¹

Melina VILLAVICENCIO MANCERO  melina.villavicencio@student.american.edu ²

¹ Universidad de las Américas

² American University

Envío: 2020-07-10

Aceptado: 2020-11-20

First View: 2020-04-08

Publicación: 2021-04-26

RESUMEN: El propósito de este artículo es analizar cómo los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), instituidos en Ecuador a través de la Constitución de 2008 con la creación de la Función de Transparencia y Control Social, en lugar de cumplir su objetivo de contribuir a la *accountability* horizontal y a la calidad de la democracia en el país, debido a su diseño y cooptación, tuvieron el efecto contrario.

Palabras clave: accountability horizontal; organismos constitucionales autónomos; Ecuador; calidad de la democracia.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze how the Autonomous Constitutional Bodies (OCAs in Spanish), instituted in Ecuador through creation of the Transparency and Social Control function in the 2008 Constitution, failed to fulfill their objective of contributing to horizontal accountability and the quality of democracy in the country. Instead, due to its design and manipulation, it had the opposite effect.

Keywords: horizontal accountability; autonomous constitutional bodies; Ecuador; quality of democracy.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las principales dimensiones de una democracia de calidad es la «*accountability* horizontal» o rendición de cuentas horizontal, que es el requerimiento de que en una democracia de calidad los funcionarios públicos respondan por sus actos en el ejercicio de su cargo a otros actores institucionales con la experiencia y la autoridad legal para controlar y sancionar su comportamiento (Diamond y Morlino, 2005)¹. Esta se manifiesta, por una parte, como la medida en que los otros poderes del Estado, legislativo y judicial, pueden hacer responsable de sus actos a la rama ejecutiva del gobierno; y, por otra, en el monitoreo e investigación de las acciones de los funcionarios públicos por parte de los denominados «organismos constitucionales autónomos» (OCA) (Lührmann *et al.*, 2017).

En Ecuador, mediante la Constitución de 2008, se crearon dos nuevas funciones del Estado, la Función Electoral (FE), conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), y la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), que la conforman el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Contraloría General del Estado (CGE) y otras entidades de control. Además, la Fiscalía General del Estado (FGE), a pesar de pertenecer a la Función Judicial, también está consagrada como un OCA en la carta política² (Oyarte Martínez, 2019). El CPCCS es el encargado de nombrar a los titulares de esas entidades. De acuerdo a lo que sostienen García-Pelayo (2014), Ackerman (2018) y Caballero (2001), este diseño institucional es el de un verdadero OCA independiente de los otros poderes del Estado.

Sin embargo, tras la creación de estos nuevos OCA en 2008, Ecuador presentó una reducción en el índice de *accountability* horizontal y de vigilancia al Ejecutivo, lo que a su vez influyó en una baja calidad de la democracia, de acuerdo al índice de democracia liberal de Varieties of Democracy (V-Dem) (Diamond y Morlino, 2005).

Este trabajo plantea que durante el gobierno de Rafael Correa se manipuló a la FTCS a través de su principal organismo, el CPCCS, para cooptar a las principales entidades independientes de control al Ejecutivo, es decir, la CGE y la FGE, lo que impidió que existieran niveles aceptables de *accountability* horizontal en la calidad de la democracia en Ecuador. En definitiva, la hipótesis que se plantea es que la FTCS y los OCA fueron utilizados por el gobierno y el partido oficialista para debilitar el control y la fiscalización, afectando la calidad de la democracia.

A fin de comprobar esta hipótesis, el objetivo del presente trabajo es, a través de un proceso de *process tracing*, realizar un estudio intracaso de Ecuador. Primero, se analiza el diseño institucional de los OCA ecuatorianos. En segundo lugar, se estudia el concepto de

1. La traducción del término «*accountability*» como «rendición de cuentas» no es del todo precisa, puesto que no comprende solamente la obligación de los funcionarios públicos de informar sobre sus labores, sino también la de responder por sus actos u omisiones en el ejercicio del cargo y de que sean hechos responsables por ellos, lo que se traduce en responsabilidad política, por lo que en este trabajo se continuará utilizando el término original en inglés.

2. El art. 194 de la Constitución determina que la Fiscalía General del Estado «es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera» (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

accountability horizontal y su relación con la calidad de la democracia. Luego, se intenta determinar si es que con ese diseño estos organismos fueron realmente independientes de los otros poderes, en especial del Ejecutivo y del partido de gobierno, con enfoque en la CGE y la FGE. Finalmente, se examinan las calificaciones de Ecuador en los índices de *accountability* y de democracia liberal de V-Dem a fin de determinar si tienen alguna relación con el grado de independencia que presentan los titulares de los cargos dentro de los OCA³.

II. LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Desde el enfoque maximalista de García-Pelayo, 2014, los OCA tienen cuatro características básicas: primero, deben estar explícitamente establecidos y configurados en la Constitución, especificando su composición, la forma de designación de sus miembros, sus competencias y su estatus jurídico. Segundo, deben ser esenciales para la estructura y funcionamiento del modelo de Estado configurado en la Constitución. Tercero, no deben limitarse a aplicar o interpretar normas, sino diseñar sus propias normas y lineamientos de actuación. Finalmente, no deben estar subordinados a ningún otro órgano constitucional y deben pertenecer al mismo rango jurídico-político (García-Pelayo, 2014; Ackerman, 2018).

Otro enfoque, llamado negativo o minimalista, sostiene que casi cualquier organismo que esté explícitamente mencionado en la Constitución y que no sea parte de ninguno de los tres poderes estatales tradicionales es un OCA (Ackerman, 2018). Thatcher y Stone-Sweet (2002) o Dussauge los definen como organismos formalmente independientes, sin subordinación a ninguno de los tres poderes y que utilizan criterios ajenos a los del gobierno de turno para desarrollar sus actividades (Dussauge, 2015).

Más allá de estos dos enfoques, Caballero (2001) señala que los OCA comparten cuatro características: 1) independencia de los poderes tradicionales; 2) autonomía constitucional, independencia presupuestaria e independencia orgánica; 3) carácter apolítico, y 4) que sus titulares tengan un perfil de imparcialidad, honorabilidad, conocimientos técnicos y vinculación hacia la sociedad civil (Serrano Migallón, 2014).

Bajo ambos enfoques y cumpliendo las características enunciadas por Caballero (2001), el CPCCS, aparentemente, fue creado en 2008 como un OCA encargado de promover los derechos relativos a la participación ciudadana e «impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público», estado facultado para designar a las autoridades de los organismos de control, como los titulares de la FGE y de la CGE, entre otras, las que, a su vez, cumplen con la definición minimalista de OCA (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018).

3. El *proceso tracing* es un rastreo sistemático del proceso causal dentro de un mismo caso, no partiendo de una comparación entre casos sino de un análisis intracaso que permite arribar a una inferencia casual produciendo narrativas causales complejas.

III. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Diamond y Morlino (2005) señalan que una democracia de calidad es aquella que «proporciona a sus ciudadanos un alto grado de libertad, igualdad política y control popular sobre las políticas públicas y los hacedores de políticas a través de instituciones estables legítimas y legales» y determinan ocho dimensiones de calidad de democracia. Entre las dimensiones nombradas está la «*accountability* horizontal» o rendición de cuentas horizontal, que es el requerimiento de que en una democracia de calidad los funcionarios públicos respondan por sus actos en el ejercicio de su cargo a otros actores institucionales con la experiencia y la autoridad legal para controlar y sancionar su comportamiento (Diamond y Morlino, 2005).

Para Mainwaring y Welna, la *accountability* horizontal se caracteriza por dos elementos: 1) La capacidad de responder o responsabilidad (*answerability*), que se entiende como la obligación de los funcionarios públicos de reportar lo que ellos están haciendo; y 2) la exigibilidad (*enforceability*), que consiste en la capacidad de las instituciones de control para supervisar e imponer sanciones de manera efectiva a quienes no ejerzan de manera correcta sus funciones (Mainwaring y Welna, 2003).

Este tipo de *accountability* indica que el Estado debe supervisarse a sí mismo, a través de instituciones y organismos autónomos que vigilen el trabajo de todos los poderes del Estado y otros actores estatales. Tomando la definición de Guillermo O'Donnell, la *accountability* horizontal hace referencia a:

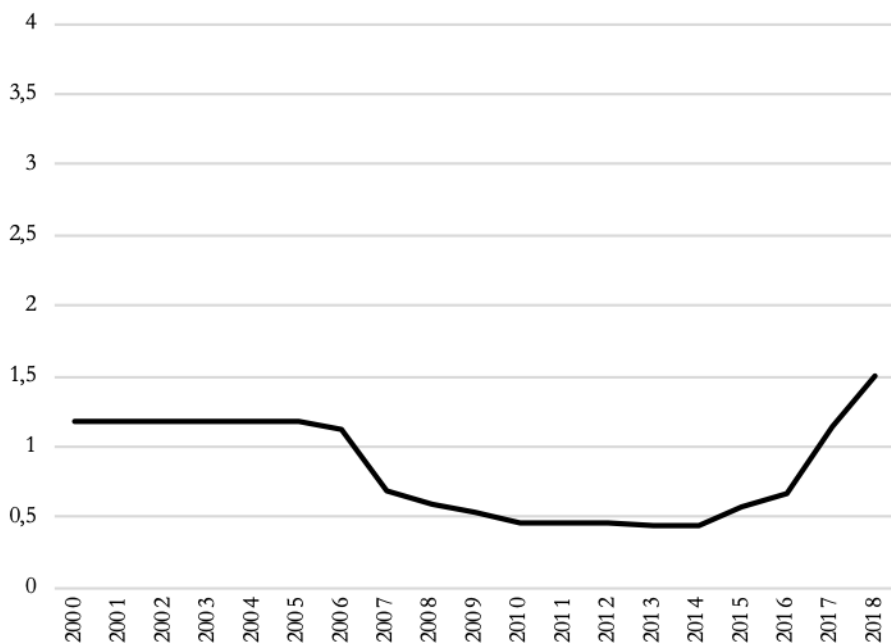
La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (O'Donnell, 2004, p. 12).

Para Lührmann, *et al.* (2017), siguiendo a O'Donnell (1998), Mainwaring (2003) y Schedler (1999), la *accountability* horizontal representa la medida en que las instituciones estatales pueden hacer responsable de sus actos a la rama ejecutiva del gobierno (jefe de Estado, jefe de gobierno y ministros), para lo cual señalan tres entidades esenciales: el poder judicial, el poder legislativo y los órganos especiales diseñados para tal fin, es decir, los OCA. A fin de determinar el grado de *accountability* horizontal, Lührmann, *et al.* han creado para V-Dem un índice que evalúa si los miembros del Ejecutivo comprometen la *accountability* horizontal. Este índice se denomina control al Ejecutivo (*executive oversight*) y se mide en una escala ordinal numérica del 0 al 4 a través de una variable que determina el grado en que los OCA están dispuestos a investigar e informar sobre posibles actividades ilegales o no éticas por parte del Ejecutivo. El 0 significa que es «extremadamente improbable» y el 4 significa que es «seguro o casi seguro» que los OCA actúen en respuesta al Ejecutivo (Lührmann *et al.*, 2017)⁴. La

4. Los datos de V-Dem se basan en los puntajes de múltiples codificadores, que a veces divergen en sus calificaciones. Para hacer frente a tales divergencias, proporciona intervalos de confianza sobre los valores estimados de cada índice. La confianza se ilustra con sombras de colores alrededor de las líneas. Los intervalos más grandes indican una mayor incertidumbre sobre la estimación.

pregunta que se hace a un comité de 5 expertos por país es la siguiente: «Si los funcionarios del poder ejecutivo participaran en actividades inconstitucionales, ilegales o poco éticas, ¿qué probabilidad hay de que un organismo que no sea el legislativo, como un contralor general, un fiscal general o un defensor del pueblo, los cuestione o investigue y emita una decisión o un reporte desfavorable?» (Mechkova *et al.*, 2017).

FIGURA 1. CONTROL DEL EJECUTIVO 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Coppedge *et al.* (2020).

En la Figura 1 se puede ver que entre 2000 y 2006 Ecuador mantiene una ubicación ligeramente por encima del 1 en términos del control del Ejecutivo por parte de los OCA. Es decir, históricamente los OCA en Ecuador no se han caracterizado por su independencia; sin embargo, durante el gobierno de Rafael Correa (2006-2016) el índice tiene una fuerte caída, llegando a 0,44 entre 2013 y 2014. En 2017, año en que asume la presidencia Lenín Moreno, Ecuador se empieza a recuperar de la caída gradualmente, llegando casi al 1,5 por primera vez en las últimas dos décadas (Coppedge *et al.*, 2020).

IV. LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL Y EL CPCCS

En abril de 2007, mediante una consulta popular se aprobó la creación de una nueva Constitución para Ecuador. En septiembre del mismo año se eligieron 130 asambleístas, adjudicándose Alianza País (AP, partido del oficialismo) más del 70% de los escaños. El 28 de septiembre de 2008 se aprobó, vía referéndum, la Constitución realizada por esa Asamblea, la que, con algunas reformas, actualmente está en vigencia en Ecuador. Esta Constitución rompió con la clásica división de poderes al crear dos nuevas funciones del Estado, la Función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La FTCS tiene tres facultades esenciales: 1) promover el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público; 2) proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y 3) prevenir y combatir la corrupción. Está integrada por la CGE, la Defensoría del Pueblo, las Superintendencias y el CPCCS, que es su órgano ejecutivo.

La FTCS también tiene personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, dándole un carácter aparentemente independiente de los poderes tradicionales del Estado y con la responsabilidad principal de fiscalizar y controlar la gestión pública gubernamental, cumpliendo cabalmente con los cuatro criterios que García-Pelayo (2014) exigiera de los OCA, pero, además, ubicándolo por fuera de los arreglos institucionales representativos de la democracia liberal, quitando a los partidos políticos las facultades sobre la composición de las instituciones esenciales para la rendición de cuentas, arrebatándole al Legislativo, el organismo de representación por excelencia, la facultad nominadora de los principales funcionarios de los organismos de control y fiscalización como se verá a continuación (García-Pelayo, 2014; Ackerman, 2018; Gutiérrez Magaña, 2017; Oyarte Martínez, 2019).

Así, para la selección de los siete consejeros que conforman el CPCCS, tal vez justificándolo en el concepto de democracia comunitaria reconocida en el art. 95 de la Constitución de 2008⁵, no se determinó un sistema de elección democrática por parte de los ciudadanos, sino un sistema de nombramientos mediante concurso público de oposición y méritos organizado por el CNE para un período de cinco años, que contemplaba procesos de postulación por parte de los candidatos, veeduría e impugnación ciudadana, de conformidad con el artículo 207 de la Constitución⁶ (Oyarte Martínez, 2019; Páez Bimos y Rodríguez Caguana, 2018).

A esto se le debe sumar que, con el supuesto fin de posibilitar los cambios institucionales que trajo la Constitución de 2008, se implementó un régimen de transición, cuyas primeras

5. «Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria» (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

6. Mediante la reforma, los consejeros son seleccionados por elección popular.

acciones fueron las de cesar a todos los legisladores y conformar una Comisión Legislativa y de Fiscalización (conocida como «Congresillo»), para cumplir con las tareas de la Asamblea Nacional hasta que se eligieran nuevos legisladores. Esta entidad quedó conformada con una mayoría oficialista de Alianza País (Constitución de la República del Ecuador, 2008)⁷. En octubre de 2008, la Comisión o Congresillo designó, sin concurso alguno, a Omar Simon, Fausto Camacho, Manuela Cobacango, Marcia Caicedo y Carlos Cortez como vocales del CNE con los votos de esa mayoría oficialista. Todos los nombrados presentaban estrechas vinculaciones con el gobierno de Rafael Correa⁸.

A su vez, fue este CNE el encargado de llevar a cabo el primer concurso para designar a los miembros del CPCCS definitivo. Se postularon 367 personas, cuyas carpetas fueron analizadas por una «Comisión de Apoyo» integrada por los asesores de los vocales del CNE, varios de ellos vinculados a Alianza País y a organizaciones y partidos aliados al oficialismo, como el Movimiento Popular Democrático (MPD) o la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN).

Así, en la conformación del CPCCS definitivo de 2010 también se encuentran claras vinculaciones con el oficialismo. Los elegidos fueron Juana Luisa Miranda, cercana a la esposa de Ricardo Patiño, una de las principales piezas del gobierno de Rafael Correa⁹; Patricia Ordeñana, quien fue asesora de Patiño; Mónica Banegas, quien fue parte del CPCCS transitorio, exmilitante de Participación Ciudadana y simpatizante de Rafael Correa; Fernando Cedeño, exsecretario de Ricardo Patiño en el Ministerio de Economía; Luis Pachala; David Rosero; y Andrea Rivera, estos dos últimos partidarios del MPD, que poco tiempo después rompería su alianza con el gobierno, convirtiéndolos en voces críticas dentro del organismo, pero en minoría¹⁰.

Este CPCCS, cercano al gobierno de AP, se encargó, a su vez, de la selección de los miembros del CNE definitivo. En noviembre de 2011 el CPCCS eligió a Juan Pablo Pozo, Roxana Silva, Domingo Paredes, Magdala Villacís y Paúl Salazar. Todos exfuncionarios del

7. La Comisión Legislativa y de Fiscalización estuvo integrada por 76 miembros, elegidos por el pleno de la Asamblea Constituyente, asignando la mayor cantidad de escaños a los partidos más votados en la elección de asambleístas constituyentes de 2007, lo que dio a Alianza País una mayoría absoluta de 46 miembros.

8. La esposa de Simon es sobrina del entonces ministro de Seguridad Interna y Externa de Rafael Correa, Gustavo Larrea, y el mismo Simon, luego de dejar la presidencia del CNE, pasaría a ser asesor de Correa y secretario de la Presidencia de 2014 a 2016. Fausto Camacho fue asesor del asambleísta de Alianza País, Virgilio Hernández, en la Asamblea Constituyente que promulgó la Constitución de 2008. Manuela Cobacango era muy cercana al asambleísta de Alianza País Pedro de la Cruz. Carlos Cortez y, sobre todo, Marcia Caicedo, mostrarían cierta independencia.

9. Ricardo Patiño fue asesor y subsecretario general de Rafael Correa durante su período como ministro de Economía en 2005; luego fue primer secretario ejecutivo del Movimiento Alianza País y durante el gobierno de Correa ocupó los Ministerios de Economía y Finanzas, del Litoral, de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y de Defensa Nacional.

10. El MPD rompió con el gobierno de Correa en septiembre de 2008. A partir de entonces, Rosero denunció permanentemente la injerencia gubernamental en las decisiones del CPCCS y, en general, en las otras funciones del Estado. Rosero luego terminaría detenido y condicionado a presentarse ante las autoridades cada 15 días por las protestas que encabezaría frente a la decisión del gobierno de trasladar los fondos de cesantía del magisterio de Ecuador a la administración del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

gobierno de Alianza País o cercanos colaboradores¹¹. No fue nombrado ni un solo miembro independiente o de la oposición. De acuerdo con lo determinado en el art. 218 de la Constitución, en enero de 2015 se renovó parcialmente el CNE elegido en 2011, quedando fuera por sorteo público Paredes y Silva, quienes fueron reemplazados, luego del respectivo concurso llevado adelante por el CPCCS elegido en 2010, por Carlos Tayupanta, asesor de Domingo Paredes, y Gloria Toapanta, jefa política del cantón Mejía, cargo nombrado por José Serrano, miembro del gabinete de Correa desde 2007¹².

En 2015 este CNE se encargó de renovar totalmente a los consejeros del CPCCS. En un proceso muy cuestionado liderado por Pozo, fueron nombrados Raquel González (presidenta), Edwin Jarrín (vicepresidente), Xavier Burbano, Doris Gallardo, Tito Astudillo, Tania Pauker y Juan Peña, todos, sin excepción, exfuncionarios del gobierno de Rafael Correa (El Universo, 2015).

Como se ve, desde el mismo diseño institucional, que disponía no llevar a cabo la selección de consejeros a través de elecciones democráticas y que excluía a los partidos políticos (menos al oficialista) de su designación, se configuró una especie de «círculo vicioso» que, rompiendo con los principios de autonomía e independencia de los OCA señalados por Caballero (2001) y García-Pelayo (2014), incidió en la falta de *accountability* horizontal, como se analizará a continuación, permitiéndole al Ejecutivo, además, ejercer una enorme influencia sobre los demás poderes del Estado, inclusive el judicial.

V. LA CGE Y EL CONTRALOR GENERAL

La Contraloría General del Estado (CGE) es uno de los OCA que integran la Función de Transparencia y Control Social. Por ello, el CPCCS debe organizar comisiones ciudadanas para seleccionar al Contralor General del Estado. El art. 211 de la Constitución del 2008 define a la CGE como «un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos». Dentro de sus principales funciones están el control interno de las entidades públicas y privadas, al igual que la realización de auditorías internas y externas, y en general todos los organismos que utilicen recursos públicos. Por tanto, la CGE ocupa un papel preponderante entre los OCA ecuatorianos al ser el principal organismo encargado de luchar contra la corrupción y de llevar el control del gasto público.

Carlos Pólit Faggioni fue designado Contralor General del Estado en 2007 por el Congreso Nacional a través de un acuerdo entre Sociedad Patriótica (SP), el partido del

11. Salazar fue asesor de Ricardo Patiño; Villacís, directora del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo de Los Ríos; Paredes, secretario del Agua, con rango de ministro; Pozo, secretario de la comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional controlada por AP; y Silva, vocal del CPCCS transitorio nombrado por el Congreso dominado por AP.

12. Cargo dependiente del Ministerio del Interior, a la fecha en que fue nombrada a cargo de José Serrano Delgado, estrecho colaborador de Rafael Correa.

expresidente Lucio Gutiérrez, con Rafael Correa a fin de facilitar el llamado a consulta para permitir la Asamblea Constituyente que promulgaría la Constitución de 2008 (El Universo, 2007)¹³. Pocos meses más tarde, en una señal del acercamiento de Pólit con AP y Correa, la Constituyente de mayoría oficialista ratificó a Pólit. En 2012, el CPCCS reeligió a Pólit con una calificación perfecta de 100/100. En marzo del 2017, Pólit fue elegido por tercera vez consecutiva como Contralor General por una comisión de selección del CPCCS, que le otorgó una calificación de 95/100, completando, hasta ese momento, una década en el cargo.

En junio de 2018 Pólit fue sentenciado por el delito de concusión y condenado a seis años de prisión y al pago de 40,4 millones de dólares, dentro de la trama de sobornos de Odebrecht¹⁴. El Tribunal Penal condenó a Pólit por exigir dinero «bajo amenazas» a Odebrecht a fin de no emitir informes desfavorables a la empresa. La cantidad asciende a 10,1 millones de dólares que Odebrecht pagó a Pólit entre 2010 y 2015¹⁵. Mientras se escribe este artículo, Pólit se encuentra en Estados Unidos en calidad de prófugo de la justicia ecuatoriana.

VI. LA FGE Y LOS FISCALES GENERALES

La Constitución del 2008 reemplazó al anteriormente denominado Ministerio Público con la FGE, y expandió las responsabilidades de esta entidad, estando a cargo de dirigir investigaciones procesales e instrucciones fiscales en materia penal (Constitución de la República del Ecuador, 2008). La FGE es parte de la Función Judicial, aunque, como se ha señalado, es un órgano autónomo, y alberga siete fiscalías especializadas, entre ellas, la Fiscalía Especializada en Administración Pública, a cargo de investigar delitos tales como el peculado, el cohecho y el enriquecimiento ilícito¹⁶. La máxima autoridad de la FGE es el fiscal general, que, al igual que en el contralor general del Estado, es seleccionado por comisiones ciudadanas organizadas por el CPCCS. Es decir, la FGE es un organismo constitucional autónomo dentro de la Función Judicial, único e indivisible, que funciona de forma desconcentrada y

13. Pólit fue un hombre cercano al expresidente Lucio Gutiérrez, siendo gobernador del Guayas, secretario particular y ministro de Bienestar Social durante su gobierno.

14. El artículo 281 del Código Orgánico Integral Penal, COIP, señala: «Concusión. Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, sus agentes o dependientes oficiales que abusando de su cargo o funciones, por sí o por medio de terceros, ordenen o exijan la entrega de derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones no debidas, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Si la conducta prevista en el inciso anterior se realiza mediante violencia o amenazas, la o el servidor público será sancionado con pena privativa de libertad de cinco a siete años».

15. Se habrían pagado 6 millones para desvanecer glosas para el proyecto hidroeléctrico San Francisco y 4,1 millones por no emitir informes desfavorables a la empresa en 5 proyectos de obra pública: Manduriacu, Daule-Vinces, Refinería del Pacífico, Acueducto la Esperanza y Pascuales Cuenca.

16. El peculado, el cohecho y el enriquecimiento ilícito son delitos contra la Administración pública, o de corrupción, que están definidos en los artículos 278, 279 y 280 del Código Orgánico Integral Penal. De acuerdo al numeral 2 del artículo 113 de la Constitución del Ecuador, la sanción por la comisión de estos delitos acarrea también la suspensión de por vida de sus derechos políticos.

con autonomía administrativa, económica y financiera. Incluso, el fiscal general únicamente puede ser removido por la Asamblea Nacional mediante juicio político.

El primer fiscal general durante el gobierno de Correa fue Washington Pesántez, quien había sido amigo de Correa mientras ambos cursaron sus estudios de maestría en Bélgica, por lo que su nombramiento como fiscal general en noviembre de 2007 fue duramente criticado por la oposición (El Comercio, 2010). Pesántez fue designado a través de un «mandato constituyente» por la Asamblea Nacional Constituyente¹⁷. Desempeñó el cargo hasta julio de 2011, cuando renunció¹⁸. Mientras fue fiscal, Pesántez inició acciones contra el ministro del Deporte, Raúl Carrión, y contra la ministra de Salud, Caroline Chang. Además, ordenó la reapertura del caso de explotación y unificación del campo petrolero Palo Azul por perjuicios al Estado ecuatoriano. Después de alejarse del oficialismo, Pesántez calificó al gobierno de «populismo benefactor y monopólico» (Pesántez, 2016). Asimismo, en 2016, admitió que recibió llamadas del secretario jurídico de la Presidencia, Alexis Mera, y presiones por parte del gobierno durante su cargo en la Fiscalía¹⁹.

VI.1. Gestión del fiscal general Galo Chiriboga

En julio de 2011, Galo Chiriboga fue el primer fiscal designado mediante concurso público llevado a cabo por el CPCCS nombrado en 2010, en el cual todas las impugnaciones fueron desechadas. Chiriboga había estado afiliado a AP y fue precandidato a alcalde de Quito por ese movimiento. En el gobierno de Correa fue ministro de Minas y Petróleos desde julio de 2007 hasta octubre de 2008 y embajador del Ecuador en España desde diciembre de 2009 hasta febrero de 2011, desde donde regresaría para posesionarse como Fiscal General. También fue abogado personal de Correa en un juicio contra el Banco Pichincha que este último terminó ganando cuando ya era presidente. Si bien no hay un parentesco sanguíneo entre Correa y Chiriboga, los unen estrechos lazos familiares (El Universo, 2011).

Chiriboga estuvo involucrado en varias investigaciones por corrupción desde antes de su designación relacionadas al caso Palo Azul, en el que se denunció que varias empresas que explotaban ese bloque petrolero supuestamente realizaron operaciones de cesión de acciones sin autorización legal. Chiriboga fue ministro de Minas y Petróleos durante esas operaciones

17. Los mandatos constituyentes son cuerpos legales mediante los cuales la Asamblea Constituyente, habiendo cesado al Congreso Nacional, legislaba. Siempre se cuestionó su legalidad, puesto que la tarea de la Asamblea era únicamente la de elaborar una nueva Constitución.

18. En 2010 asambleístas de AP iniciaron un proceso de juicio político en su contra por presunto tráfico de influencias e incumplimiento de funciones. El juicio dividió a la bancada de AP en la Asamblea; sin embargo, el intento de juicio político se vio frustrado cuando Correa salió en defensa de Pesántez y este no fue destituido.

19. Alexis Mera, mientras se escribe este artículo, ha sido sentenciado a 8 años de cárcel por cohecho, junto con Rafael Correa, Jorge Glas y otros exfuncionarios de ese gobierno y empresarios privados involucrados en el caso «Sobornos 2012-2016». Este caso fue iniciado por la Fiscalía General del Estado en 2019 por aportes irregulares que habrían efectuado contratistas del Estado, a través de dinero en efectivo o cruce de facturas, en beneficio de AP, y que fueron recibidos por altos funcionarios del gobierno presidido por Correa.

y, siendo fiscal general, pidió el archivo del caso, es decir, pidió el archivo del caso en el que él mismo estaba involucrado. En sus últimos meses de gestión, una pareja de alemanes presentó una denuncia en su contra por el delito de peculado y otros delitos conexos, acusándolo de arrebatárselos su propiedad por medio de engaños (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018).

En diciembre de 2016, mientras Chiriboga era fiscal general, explotó el escándalo de Odebrecht cuando el Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló varios pagos que esta compañía realizó para beneficiarse de contratos públicos. En Ecuador se habrían pagado 33,5 millones de dólares desde 2007 a 2016 para lograr beneficios equivalentes a unos 116 millones en obras desarrolladas en sectores estratégicos. Chiriboga ordenó iniciar una investigación de oficio por el delito de cohecho pocos días después (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018).

El 5 de enero de 2017 Chiriboga fue convocado a la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional para que explicara las acciones emprendidas luego de conocerse el informe proveniente desde EE. UU. En su comparecencia dijo que se habían realizado allanamientos a las oficinas de Odebrecht y que se habían solicitado cuatro asistencias penales internacionales a EE. UU., Suiza, Brasil y España. En la comparecencia dijo: «¿Sabemos del caso Odebrecht?, ¿saben? Yo sí sé. Sé quién es el corruptor: es Odebrecht. Ya lo sabemos. Así es que hemos avanzado» (Medina, 2017).

Chiriboga debía permanecer en el cargo hasta el 19 de julio de 2017, cuando terminaba su período de 6 años, pero en mayo de ese año, pocos meses después de haberse conocido la trama de Odebrecht, presentó su renuncia, que se materializó el 11 de mayo, cuando fue posesionado el nuevo fiscal general, Carlos Baca Mancheno.

De acuerdo con *El Comercio*, menos de la mitad de las denuncias de corrupción que llegaron a la Fiscalía se convirtieron en juicios penales, el resto fueron archivadas o desestimadas (Tipanluisa, 2017). En su salida de la Fiscalía, Chiriboga habló de los temas en los que trabajó y mencionó el caso Odebrecht, señalando que había dos personas detenidas y 700.000 archivos analizados, escasos resultados en comparación con otros países.

En agosto de 2017, la Fiscalía «retuvo para investigaciones» al exfiscal Chiriboga en el aeropuerto de Quito, justamente por el caso Odebrecht. El ministro del Interior aseguró que Chiriboga tenía pasajes para viajar a Colombia, pero este afirmó haber estado en el aeropuerto despidiendo a su hija y negó que hubiera intentado fugarse del país (El Comercio, 2017).

VI.2. *Gestión del fiscal general Carlos Baca Mancheno*

En abril de 2017 fue designado fiscal general Carlos Baca Mancheno, que, en ese momento, se desempeñaba como consejero de Rafael Correa, con una votación de 94/100 por el CPCCS nombrado en 2015 y fue posesionado por la Asamblea Nacional el 11 de mayo de ese año, luego de la renuncia de Chiriboga. En 2008, Baca había sido asesor del entonces asambleísta constituyente de AP César Rodríguez, luego fue asesor del Ministerio del Interior y en 2010 fue nombrado vicepresidente de la Comisión de Selección de los miembros del CNE (CNE que luego eligió a los consejeros del CPCCS que lo nombraron a él). Baca formó también parte de la comisión nombrada por Rafael Correa para investigar lo ocurrido durante una insurrección policial del 30 de septiembre del 2010, que concluyó, fortaleciendo la

tesis de Correa, que ese día hubo un intento de «golpe blando» para derrocar al gobierno en el que habían participado medios de comunicación, políticos de oposición, policías, militares y empresarios; y que hubo un complot para acabar con su vida (Pallares, 2018)²⁰.

El 26 de febrero de 2018 Baca convocó a una rueda de prensa donde reveló un audio en el que se escucha a José Serrano, entonces presidente de la Asamblea Nacional, hablando con Carlos Pólit acerca de Baca, refiriéndose al entonces fiscal como «un miserable» que no está dispuesto a cumplir acuerdos y señalando que es necesario encontrar alguna forma de separarlo de su cargo. Luego Pólit dice que, dentro de la trama Odebrecht, la Fiscalía General habría desvinculado a casi todos los involucrados, dejando como acusado únicamente a Carlos Pareja Yanuzzelli (La República, 2018)²¹.

Baca fue enjuiciado políticamente y destituido por la Asamblea Nacional a 15 días de cumplir un año de fiscal general. La destitución fue por incumplimiento de funciones establecidas en la Constitución y en el Código Orgánico Integral Penal por haber difundido un audio de terceras personas sin autorización, lo que está prohibido por la ley. Baca fue el último fiscal general designado durante el gobierno de Rafael Correa.

Con base en una denuncia presentada por el exasambleísta César Montufar en marzo de 2019, en la actualidad son indagados por la Fiscalía General del Estado por delincuencia organizada el exvicepresidente Jorge Glas, el exsecretario jurídico de la presidencia Alexis Mera, el asambleísta José Serrano, el ex procurador general del Estado Diego García, los exfiscales Galo Chiriboga y Carlos Baca y el excontralor Carlos Pólit, entre otros exfuncionarios del gobierno de Rafael Correa en el caso de corrupción de Odebrecht.

VII. EL ÍNDICE DE LA DEMOCRACIA LIBERAL DE V-DEM

En este trabajo se ha planteado que el diseño institucional que permite la designación de cierto número de autoridades por parte del CPCCS facultó que el Ejecutivo logre ejercer dominio e influencia sobre los OCA, reduciendo así la calificación de Ecuador en el Índice de Control al Ejecutivo y que esto, a su vez, afectó a la calidad de la democracia liberal, de tal forma que ambas variables muestran una fuerte correlación positiva.

Para la medición de calidad de la democracia se ha tomado el Índice de Democracia Liberal de V-Dem (IDL), que se mide como la existencia de una democracia electoral en combinación con el Estado de derecho, el respeto de las libertades civiles y las restricciones al poder ejecutivo por parte del poder judicial y legislativo. Así, este índice refleja tanto los

20. De acuerdo a declaraciones dadas por Carlos Pólit en febrero de 2018 al portal *4 Pelagatos* estando ya prófugo de la justicia, Carlos Baca Mancheno ganó un sueldo de más de 5.000 dólares por parte de los fondos reservados de la Secretaría de Inteligencia al que no tenía derecho por pertenecer a una comisión ad honorem que Rafael Correa hizo para que se investigara el alzamiento policial y que, además, pagó dinero para que se manipularan videos para implicar a la prensa y a algunos ciudadanos que estuvieron en el lugar durante ese día en el supuesto golpe de Estado del 30 de septiembre.

21. Carlos Pareja Yanuzzelli, exministro de Hidrocarburos en el gobierno de Rafael Correa, desde 2018 ha recibido varias condenas por cohecho, asociación ilícita y enriquecimiento ilícito, dentro de la trama de corrupción de Odebrecht.

principios electorales, recogidos en el Índice de Democracia Electoral de V-Dem (IDE), que es la primera medida sistemática de la existencia de facto de todas las instituciones necesarias para la «poliarquía» de Robert Dahl (1971), como los principios liberales de la misma, cada uno de los cuales constituye la mitad de los puntajes para el IDL (Dahl, 1971).

El IDL combina el IDE con los siguientes componentes de democracia liberal:

- 1) Igualdad ante la ley y libertad individual, compuesto por los siguientes indicadores: a) Administración pública rigurosa e imparcial; b) Leyes transparentes con aplicación previsible; c) Acceso a la justicia para hombres; d) Acceso a la justicia para mujeres; e) Derechos de propiedad para hombres; f) Derechos de propiedad para mujeres; g) Libre de tortura; h) Libre de asesinatos políticos; i) Libre de trabajo forzado para hombres; j) Libre de trabajo forzado para mujeres; k) Libertad de religión; l) Libertad de movimiento para extranjeros; m) Libertad de movimiento doméstico para hombres; y n) Libertad de movimiento doméstico para mujeres.
- 2) Restricciones judiciales sobre el Ejecutivo, con los siguientes indicadores: a) Respeto del Ejecutivo a la Constitución; b) Cumplimiento del Ejecutivo con la judicatura; c) Cumplimiento del Ejecutivo con los tribunales superiores; d) Independencia de la corte superior; y e) Independencia de la corte inferior.
- 3) Restricciones legislativas sobre el Ejecutivo, compuesto de los siguientes indicadores: a) El Legislativo cuestiona a los funcionarios públicos en la práctica; b) Existe supervisión al Ejecutivo; c) El Legislativo investiga al Ejecutivo en la práctica; y d) Existencia en el Legislativo de partidos de oposición (Coppedge *et al.*, 2020).

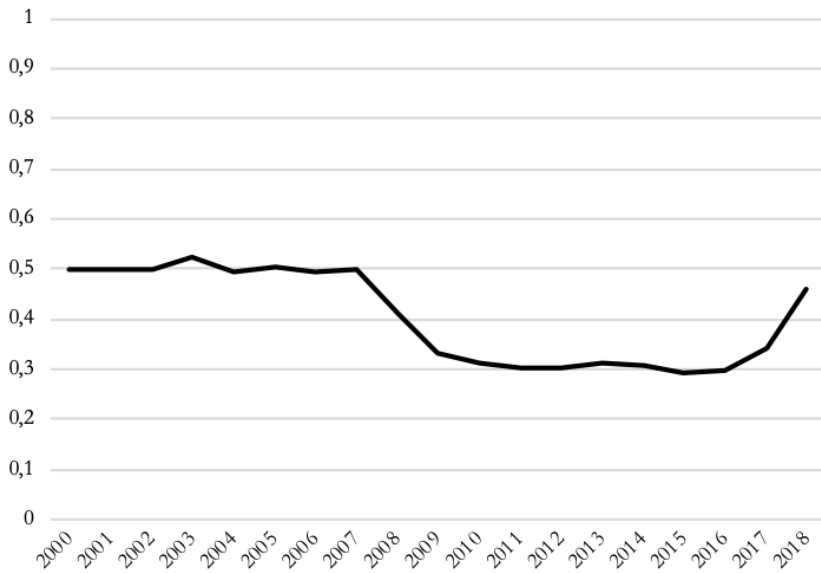
Con estos indicadores se crea una escala de 0 a 1, en la que 0 es la ausencia de democracia y 1 una democracia liberal plena.

En la Figura 2 se muestra que Ecuador mantiene desde 2000 hasta 2006 una calificación cercana al 0,5 dentro de la escala del IDV, año en que asume el poder Rafael Correa y en el que empieza un desplome en la calificación, llegando a su punto más bajo en el año 2016 con una calificación de 0,29. A partir de ese año empieza un repunte, que, en 2018, un año después de su salida de la presidencia, lo coloca con una calificación de 0,45.

Finalmente, cuando se hace una comparación entre los dos índices (Figura 3), el de Democracia Liberal y el de Control al Ejecutivo, que se han analizado previamente por separado, se encuentra que la correlación entre las dos variables que se comparan arroja un coeficiente de 0,80, lo que la hace bastante fuerte, lo que quiere decir que es muy probable que exista una influencia causal de la calificación de Ecuador en el Índice de Control del Ejecutivo en su calificación en el Índice de Democracia Liberal (Coppedge *et al.*, 2020)²².

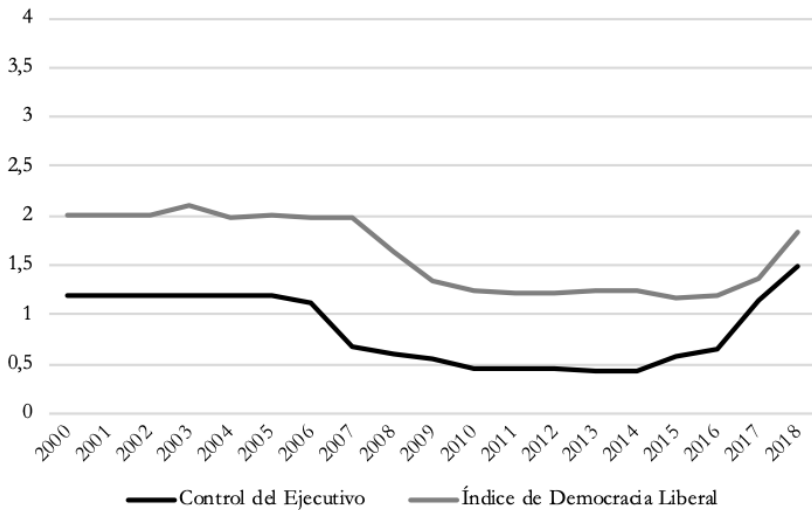
22. Para esta comparación se realizó una recodificación de la escala del Índice de Control del Ejecutivo, transformándola de la escala original (0 a 1) a una escala de 0 a 4.

FIGURA 2. ÍNDICE DE DEMOCRACIA LIBERAL V-DEM 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Coppedge *et al.* (2020) y Pemstein *et al.* (2020).

FIGURA 3. CONTROL DEL EJECUTIVO E ÍNDICE DE DEMOCRACIA LIBERAL V-DEM 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Coppedge *et al.* (2020) y Pemstein *et al.* (2020).

VIII. CONCLUSIÓN

La *accountability* horizontal es una de las dimensiones más importantes para una democracia de calidad y se define como el requerimiento de que los funcionarios públicos respondan por sus actos en el ejercicio de su cargo a otros actores institucionales con la experiencia y la autoridad legal para controlar y sancionar su comportamiento, manifestándose, por una parte, como la medida en que los otros poderes del Estado, el legislativo y el judicial, pueden hacer responsable de sus actos a la rama ejecutiva del gobierno; y, por otra parte, en la tarea de otros organismos estatales autónomos, como la CGE, la FGE o la Defensoría del Pueblo, que escudriñan y limitan el poder de quienes gobiernan, conocidos como organismos constitucionales autónomos.

Los organismos constitucionales autónomos presentan cuatro características básicas que les dan ese estatus, las mismas que se pueden encontrar en la Función de Transparencia y Control Social de la Constitución de Ecuador y en las instituciones que lo componen. En teoría, esto debería haber incidido en una calificación alta dentro del índice de medición sobre el control del Ejecutivo que presenta V-DEM como parte del Índice de *Accountability* Horizontal. Sin embargo, esta es bastante baja, especialmente durante el gobierno de Rafael Correa. Esa calificación, a su vez, ha traído como consecuencia una baja calificación de Ecuador en el Índice de Democracia Liberal, que durante todo el gobierno de Rafael Correa estuvo bajo el 0,50, llegando incluso en 2016 a tener una calificación de 0,29.

A fin de determinar las posibles causas de dicha calificación, este trabajo ha presentado un análisis sobre el diseño y la independencia del principal organismo que compone la Función de Transparencia y Control Social, el CPCCS, y de dos organismos más, la CGE y la FGE, dos de los tres organismos que Lührmann, Marquardt y Mechkova enumeran como indicadores del Índice de Control al Ejecutivo, dentro de su Índice de *Accountability* Horizontal (Lührmann *et al.*, 2017).

Así, se ha evidenciado que, gracias a su diseño institucional, que deja por fuera la participación de los partidos políticos en la selección de las autoridades de control y que impedía la elección popular de sus miembros, tanto el CPCCS, desde su creación, como los funcionarios por este nombrados, están subordinados al Ejecutivo, contradiciendo la característica fundamental de independencia de los OCA, desvirtuándose su labor y su razón de ser. Esto explicaría la baja calificación de Ecuador en los índices de control al Ejecutivo y de democracia liberal, con más razón aún, cuando estos índices empiezan a recuperarse desde que el gobierno de Rafael Correa termina.

De esta forma, este trabajo muestra que, de hecho, durante el gobierno de Correa, las máximas autoridades de los OCA tuvieron reacciones poco conformes al papel que debían desempeñar frente a los delitos de corrupción, sobre todo los relacionados con la empresa Odebrecht. Es así como el excontralor Carlos Pólit se fugó del país y el exfiscal Galo Chiriboga vio fallido su intento de fuga. Además, el audio entre el exministro Serrano y el excontralor Carlos Pólit muestra la posible existencia de acuerdos entre Baca y miembros del gobierno de Correa, por lo que fue sujeto de un juicio político.

Ahora bien, las razones por las que Ecuador presenta una baja calificación durante esos años en el Índice de Democracia Liberal de V-DEM no se deben únicamente al casi nulo control al Ejecutivo que debían desempeñar los OCA, existiendo otras variables que también

son parte de dicho índice. No obstante, la fuerte correlación existente entre las calificaciones de Ecuador en ambos índices parece indicar que los efectos de la evidente falta de *accountability* horizontal y control del Ejecutivo jugaron un papel preponderante en esa calificación.

Finalmente, la falta de autonomía del CPCCS fue reconocida por la ciudadanía, en febrero de 2018, mediante una consulta popular convocada por el presidente de la República Lenín Moreno que reformó la Constitución de 2008 y dio por terminados los períodos de todos los funcionarios anteriores, nombrándose un CPCCS Transitorio. También se determinó que la elección de consejeros del CPCCS en el futuro sería por votación popular²³.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. (2018). *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*. Universidad Autónoma de México.
- Caballero, J. L. (2001). Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. *Jurídica*, 30, 153-173.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Pub. L. No. Decreto Legislativo 0. Asamblea Nacional del Ecuador. Capítulo Quinto: Función de Transparencia y Control Social.
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Jan Teorell, D. A., Bernhard, M., Fish, M. S., Glynn, A., Hicken, A., Luhrmann, A., Marquardt, K. L., McMann, K., Paxton, P., Pemstein, D., Seim, B., Sigman, R., Skaaning, S.-E., Staton, J., Wilson, S., Cornell, A., Alizada, N., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Hindle, G., Ilchenko, N., Maxwell, L., Mechkova, V., Medzihorsky, J., Römer, J. V., Sundström, A., Tzelgov, E., Wang, Y.-T., Wig, T. y Ziblatt, D. (2020). V-Dem [Country–Year/ Country–Date] Dataset v10. *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. <https://doi.org/10.23696/vdemds20>
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy; participation and opposition*. Yale University Press.
- Diamond, L. J. y Morlino, L. (2005). *Assessing the quality of democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Dussauge, M. (2015). Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos. *Revista de Administración Pública*, 238, 225-245.
- El Comercio (2010, 28 de marzo). El poder del Fiscal se apuntaló con Correa. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/del-fiscal-apuntalo-correa.html>

23. El 24 de marzo de 2019 se llevaron a cabo las primeras elecciones para consejeros del CPCCS a través de un procedimiento electoral mediante el cual no podían ser auspiciados por partidos políticos ni hacer campaña electoral. El proceso vino aparejado con una fuerte demanda ciudadana que pide la desaparición del CPCCS y se ha iniciado ya un proceso para llevar a cabo una consulta popular en ese sentido. En abril de 2019 fue designada por el CPCCS Transitorio, Diana Salazar como fiscal general, la primera mujer afrodescendiente en ese cargo y la primera persona que no presenta ningún vínculo con Rafael Correa y su gobierno desde la aprobación de la Constitución de 2008. Fue ella quien, en 2017, halló evidencias para procesar al entonces vicepresidente de Ecuador Jorge Glas, hoy preso y condenado a 6 años de cárcel por asociación ilícita dentro de la trama de corrupción de Odebrecht y quien inició el proceso por el caso «Sobornos 2012-2016» ya referido antes y por el que han sido condenados por cohecho Rafael Correa y varios de sus funcionarios más cercanos. Así, mientras se escribe este trabajo, gran número de exfuncionarios del gobierno de Rafael Correa están sentenciados por corrupción y/o prófugos de la justicia, incluyéndolo.

- El Comercio (2017, 14 de agosto). Exfiscal Galo Chiriboga es «retenido para investigaciones». *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/galochiriboga-fiscalia-ecuador-investigacion-retencion.html>
- El Universo (2007, 17 de febrero). Un amigo de Gutiérrez es el Contralor. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/2007/02/17/0001/8/7CF30621A18D47AC83061299D1138F80.html>
- El Universo (2011, 3 de mayo). Galo Chiriboga y presidente tienen familiares en común. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/2011/05/03/1/1355/galo-chiriboga-presidente-tienen-familiares-comun.html>
- El Universo (2015, 23 de julio). Integrantes del CPCCS reconocen haber sido militantes de AP y laborar con el Ejecutivo. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/07/23/nota/5034304/integrantes-cpccs-reconocen-haber-sido-militantes-ap-laborar>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2018). CPCCS: El secuestro de la participación ciudadana en Ecuador. *Fundación Ciudadanía y Desarrollo* [Informe]. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/cpccs-el-secuestro-de-la-participacion-ciudadana-en-ecuador/>
- García-Pelayo, M. (2014). El «status» del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 15-37. <http://www.jstor.org/stable/24886782>
- Gutiérrez Magaña, H. M. (2017). La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 8(2), 139-164. <https://doi.org/10.7770/RCHDYCP-V8N2-ART1289>
- La República. (2018, 26 de febrero). Carlos Baca difunde audio de Carlos Pólit y José Serrano. *La República*. <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2018/02/26/carlos-baca-difunde-audio-de-carlos-polit-y-jose-serrano/>
- Lührmann, A., Marquadt, K. y Mechkova, V. (2017). Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability. *American Political Science Review*, 114(3), 811-820. <https://doi.org/10.1017/S0003055420000222>
- Mainwaring, S. y Welna, C. (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press.
- Mechkova, V., Lührmann, A. y Lindberg, S. I. (2017). The Accountability Sequence: from De-Jure to De-Facto Constraints on Governments. *Studies in Comparative International Development*, 54(1), 40-70. <https://doi.org/10.1007/s12116-018-9262-5>
- Medina, F. (2017). Galo Chiriboga: «¿Sabes qué sabemos del caso Odebrecht? Yo sí sé». *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/odebrecht-analisis-comisiondefiscalizacion-asamblea-nacional-corrupcion.html>
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9, 112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- Oyarte Martínez, R. (2019). *Derecho constitucional* (Tercera edición, actualizada y corregida). Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Páez Bimos, P. M. y Rodríguez Caguana, A. (2018). El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: Entre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 8 (septiembre-diciembre 2018), 1-12.
- Pallares, M. (2018, 19 de febrero). 30S: ¿Quién la jodió más, Baca o Pólit? *4 Pelagatos*. <https://4pelagatos.com/2018/02/19/30s-quien-la-jodio-mas-baca-o-polit/>
- Pemstein, D., Marquardt, K. L., Eitan Tzelgov, Y.-T. W., Medzihorsky, J., Krusell, J., Miri, F. y Römer, J. V. (2020). The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data. *V-Dem Working Paper No. 21*.
- Pesántez, W. (2016). *Tercera Vía: Periódico de la Unión Ecuatoriana*, 1(1), 2.

- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond, y M. Plattner (Eds.), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner.
- Serrano Migallón, F. (2014). Naturaleza Jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos en México. *Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, 16, 217-241.
- Thatcher, M., y Stone Sweet, A. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*, 25, 1-22. <https://doi.org/10.1080/713601583>
- Tipanluisa, G. (2017, 10 de mayo). Chiriboga deja la Fiscalía entre críticas. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/galochiriboga-salida-fiscalia-criticas-investigacion.html>

GÉNERO Y PODER EN ARGENTINA. LAS ELITES EJECUTIVAS DE FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, MACRI Y FERNÁNDEZ

*Gender and power in Argentina. The executive elites of Fernández de Kirchner,
Macri and Fernández*

Paula Vera CANELO  pvcanelo@conicet.gov.ar¹

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Envío: 2020-08-14
Aceptado: 2021-02-25
First View: 2021-04-08
Publicación: 2021-04-26

RESUMEN: El artículo analiza el vínculo entre género y poder en las elites gubernamentales del Ejecutivo Nacional durante las presidencias de Fernández de Kirchner (2011), Macri (2015) y Fernández (2019) en Argentina. El estudio sistemático de 857 puestos en ministerios, secretarías y subsecretarías muestra el grado de participación femenina; las tendencias a la masculinización/feminización de las áreas de gestión y las dependencias, y la relación entre cargo y género, identificando qué «techos de cristal» obstaculizan la paridad de género.

Palabras clave: paridad de género; elites gubernamentales; Poder Ejecutivo Nacional; Argentina.

ABSTRACT: The article analyzes the link between gender and power in the governmental elites of the National Executive during the presidencies of Fernández de Kirchner (2011), Macri (2015) and Fernández (2019) in Argentina. The systematic study of 857 positions in Ministries, Secretaries and Under Secretaries shows the degree of female participation; masculinization/feminization trends in management areas and agencies, and the relationship between position and gender, identifying which «glass ceilings» hinder gender parity.

Keywords: gender parity; governmental elites; National Executive Branch; Argentina.

I. INTRODUCCIÓN

Un aspecto sobresaliente del debate sobre derechos de las mujeres e igualdad de género es que la representación política importa: el acceso de las mujeres a los cargos políticos, tanto legislativos como ejecutivos, es decisivo por muchos motivos. Entre ellos, de acuerdo con la literatura especializada, para posibilitar el acceso a la representación de nada menos que la mitad de la población, para profundizar la calidad democrática de las instituciones, para ampliar las agendas políticas, para fortalecer la competencia político-partidaria, para transformar los patrones de género presentes en la sociedad y estimular y reproducir, a su vez, una mayor tendencia a la participación femenina, para incorporar los intereses de las mujeres en el contenido de las políticas públicas (Araújo, 2009; Fernández Poncela, 2012; Martín, 2018; Martínez y Garrido, 2013; Ríos Tobar y Villar, 2005).

Fue especialmente durante los años noventa que, en América Latina, la deficiente representación política de las mujeres comenzó a ser considerada como un déficit de la democracia. Y a partir de un conjunto de acontecimientos fundamentales, entre los que sobresalen la Declaración de Atenas (1992), el Consenso de Quito (2007) y el Consenso de Brasilia (2010), comenzó a pensarse en la importancia de avanzar hacia lo que fue definido como «democracias paritarias» (Archenti y Tula, 2014).

Sin embargo, la desigualdad de género en el ámbito de la representación política y de los procesos de toma de decisiones sigue constituyendo una de las principales deudas de la democracia en América Latina. La persistente marginación de las mujeres de los órganos más importantes de representación y la falta de igualdad en el acceso a cargos públicos son algunas de las problemáticas señaladas por la literatura especializada a nivel internacional, regional y local. Ha sido señalado que los factores que impiden una competencia equilibrada de género en el plano político son múltiples: variables estructurales (por ejemplo, las brechas de ingreso o las desigualdades en el mercado de trabajo) y/o culturales e ideológicas (creencias o estereotipos sociales sobre las mujeres) (D'Alessandro, 2016; Fernández Poncela, 2012; Inglehart y Norris, 2003; Paxton y Kunovich, 2003; Reynolds, 1999; Rodríguez, 2003). También se demostró que los factores político-institucionales juegan un rol directo en la generación de sistemas de incentivos hacia una mayor representación política femenina (Abu-Zayd *et al.*, 2002; Archenti y Tula, 2019; Araújo, 2009; Claveria, 2014; Craske y Molyneux, 2002; Krook y O'Brien, 2012; Luengo y Del Campo, 2008; Ríos Tobar y Villar, 2005; Verge y Claveria, 2018).

Uno de los mecanismos institucionales más utilizados para incentivar una presencia más equitativa de mujeres en distintos niveles del poder político fueron los cupos de género y las leyes de paridad. La Ley n.º 24.012, aprobada en Argentina en 1991, fue la primera cuota legal a nivel mundial establecida para aumentar la representación femenina en los espacios parlamentarios nacionales. Esta iniciativa fue imitada por otros países latinoamericanos que incluyeron este tipo de mecanismos en sus legislaciones internas: México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1997), Colombia (2000) y Honduras (2000) (Ríos Tobar y Villar, 2005). Las leyes de cupo incorporadas entre 1991 y 2000 en la región establecieron porcentajes mínimos de candidaturas femeninas con los que deben contar las listas electorales presentadas por los partidos políticos en los procesos electorarios,

entre un 20 % y un 40 % aproximadamente. Sin embargo, y por ejemplo para el caso argentino, la implementación concreta de las leyes de cupo encontró numerosas resistencias en las organizaciones partidarias, que, lejos de habilitar el esperado avance progresivo hacia mayores espacios para las mujeres, les dieron a las mismas un cumplimiento «minimalista y burocrático» (Archenti y Tula, 2019).

A pesar de estos avances en el plano legislativo, varios estudios mostraron que los poderes ejecutivos nacionales y subnacionales, salvo excepciones, siguen resistiendo el avance hacia la paridad de género. Así lo indica la literatura internacional en general (Bego, 2014; De Winter, 1991; Fleischer y Seyfried, 2015; Inglehart y Norris, 2003; Jalalzai y Krook, 2010; Kenig y Barnea, 2009; Krook y O'Brien, 2012; Reynolds, 1999; Sotiropoulos y Bourikos, 2002) y la vinculada puntualmente con países latinoamericanos (Baldez, 2002; Basabe-Serrano, 2020; Jalalzai, 2014; Jalalzai y Krook, 2010; Whitford *et al.*, 2007; Valdés, 2010), incluido el caso argentino (Canelo, 2019; Caminotti *et al.*, 2011; Caminotti y Cogliano, 2019; Caminotti y Freidenberg, 2016). La tendencia general muestra que las mujeres no solo han sido una minoría y han estado ausentes de muchas áreas de gestión ejecutivas, sino que han sido designadas para ocupar los cargos de menor jerarquía o en las áreas menos decisivas (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2008; Krook y O'Brien, 2012).

En Argentina y en otros países latinoamericanos la división del trabajo en el hogar y las concepciones tradicionales sobre género, fortalecidas por el resurgimiento en la región de gobiernos conservadores, se replicaron en la división del trabajo político (Giordano y Rodríguez, 2020). A partir de 2015 en Argentina, esas concepciones tradicionales, especialmente acentuadas en el perfil ideológico de la coalición de centro-derecha Cambiemos, contribuyeron al aumento de la desigualdad de género entre sus elites gubernamentales ejecutivas (Canelo, 2019; Canelo y Lascorain, 2017). Sin embargo, esta fuerza política también viabilizó el arribo de mujeres a cargos históricamente ocupados por varones: por ejemplo, la vicepresidencia de la Nación y la gobernación de la provincia de Buenos Aires, la más importante del país. En paralelo, la región asistía a una decidida expansión del movimiento de mujeres, que promovió políticas públicas propias de la agenda de género, como la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo¹, la prevención de los femicidios y de la violencia de género, entre otras, fortaleciendo su legitimidad en la escena pública y aumentando las demandas hacia una mayor representación femenina en los espacios de toma de decisiones.

Es cierto que los gabinetes, dependencias estratégicas para la organización y el funcionamiento del poder gubernamental, recibieron una gran atención de las ciencias sociales, especialmente de la ciencia política y la sociología²; como ha sido señalado, las elites políticas han sido probablemente uno de los asuntos más estudiados del siglo XX (Perissinotto y Codato, 2008, p. 7). Sin embargo, el interés por el vínculo entre género y elites ejecutivas es relativamente reciente, al menos para el caso argentino. Al igual que la literatura internacional

1. En la Argentina, esta demanda tomó estado parlamentario en 2018, hacia fines del gobierno de Mauricio Macri, y se transformó finalmente en ley durante el gobierno de Fernández, a fines de diciembre de 2020.

2. Ver, entre otros, Alcántara Sáez, 2006; Camerlò, 2013; Chasquetti *et al.*, 2013; Codato *et al.*, 2018; Dávila *et al.*, 2013; Gené y Vommaro, 2018; Joignant y Güell, 2011; De Luca, 2012; Perelmiter *et al.*, 2012; Pomares *et al.*, 2014.

comparada sobre género y gabinetes (Claveria, 2014; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005), la bibliografía observó únicamente el cargo más alto de la estructura (ministro/a) (Barnes *et al.*, 2019; Canelo *et al.*, 2015; Giorgi, 2014), sin analizar los cargos inmediatamente inferiores, y raras veces se involucró con estudios comparados en el largo plazo. Esto impide conocer, por ejemplo, qué posición ocupan las mujeres en las jerarquías internas de estos espacios ejecutivos, el perfil de género de las segundas líneas, las tendencias a largo plazo del reclutamiento o los factores estructurales que bloquean los avances hacia la paridad.

El presente artículo propone un estudio empírico del vínculo entre género y poder en las «elites gubernamentales» (Joinnant, 2011) del Poder Ejecutivo Nacional durante las presidencias de Fernández de Kirchner (2011), Macri (2015) y Fernández (2019). Aborda los siguientes interrogantes: ¿Qué grado de participación tuvieron las mujeres en estas elites gubernamentales ejecutivas? ¿Cuáles fueron las dependencias y las áreas de gestión más feminizadas y cuáles las más masculinizadas? ¿Qué tipo de cargo jerárquico tendieron a ocupar las mujeres? ¿Qué «techos de cristal» obstaculizaron su ascenso a las más altas jerarquías políticas?

TABLA 1. POSICIONES DE ELITE GUBERNAMENTAL POR DEPENDENCIA. PRESIDENCIAS DE FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, MACRI Y FERNÁNDEZ

PRESIDENCIA DE F. DE KIRCHNER (2011)		PRESIDENCIA DE MACRI (2015)		PRESIDENCIA DE FERNÁNDEZ (2019)	
DEPENDENCIA	POSICIONES	DEPENDENCIA	POSICIONES	DEPENDENCIA	POSICIONES
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	27	Ministerio de Seguridad	26	Jefatura de Gabinete de Ministros	30
Jefatura de Gabinete de Ministros	25	Ministerio de Agroindustria	25	Ministerio de Desarrollo Productivo	22
Ministerio de Desarrollo Social	19	Ministerio de Producción	24	Ministerio de Economía	20
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	19	Jefatura de Gabinete de Ministros	23	Ministerio de Desarrollo Social	17
Secretarías de la Presidencia de la Nación	18	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas	21	Secretarías de la Presidencia de la Nación	16
Ministerio de Planificación Federal, Obras y Servicios Públicos	16	Ministerio de Desarrollo Social	20	Ministerio de Educación	15
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	13	Ministerio de Energía y Minería	18	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	14

PAULA VERA CANELO
GÉNERO Y PODER EN ARGENTINA. LAS ELITES EJECUTIVAS DE FERNÁNDEZ DE KIRCHNER,
MACRI Y FERNÁNDEZ

PRESIDENCIA DE F. DE KIRCHNER (2011)		PRESIDENCIA DE MACRI (2015)		PRESIDENCIA DE FERNÁNDEZ (2019)	
DEPENDENCIA	POSICIONES	DEPENDENCIA	POSICIONES	DEPENDENCIA	POSICIONES
Ministerio de Salud	13	Ministerio de Salud	16	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	14
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	13	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	15	Ministerio de Seguridad	13
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	12	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	15	Ministerio de Defensa	13
Ministerio de Industria	12	Ministerio de Transporte	15	Ministerio del Interior	12
Ministerio de Seguridad	10	Ministerio de Defensa	14	Ministerio de Salud	12
Ministerio de Defensa	10	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	13	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	12
Ministerio de Educación	8	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	13	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	10
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	7	Ministerio de Educación y Deportes	13	Ministerio de Turismo y Deportes	10
Ministerio de Turismo	5	Ministerio de Modernización	13	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	10
Ministerio del Interior	5	Secretarías de la Presidencia de la Nación	11	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	10
		Ministerio de Cultura	10	Ministerio de Transporte	9
		Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	9	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	9
		Ministerio de Turismo	9	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	8
		Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	7	Ministerio de Obras Públicas	7
		Ministerio de Comunicaciones	6	Ministerio de Cultura	6
17	232	22	336	22	289

Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

Para ello, realiza un relevamiento sistemático y exhaustivo de las variables cargo ocupado y sexo del conjunto de los 857 individuos designados para ocupar las posiciones de elite gubernamental de ministro, secretario, subsecretario y cargos con jerarquía equivalente. Para preservar la comparabilidad entre los elencos de 2011, 2015 y 2019, este artículo trabaja con las elites gubernamentales iniciales, es decir, con las efectivamente designadas entre el momento de asunción de cada presidente (en la Argentina, durante el mes de diciembre) y mediados de marzo del año siguiente. La reconstrucción de las correspondientes estructuras orgánicas, variables en el tiempo, fue realizada a partir de los respectivos organigramas de la Administración Nacional centralizada (no se incluyó la Administración Descentralizada) hasta el nivel de subsecretaría inclusive. La fuente principal, tanto para las designaciones como para la reconstrucción de la estructura, fue el *Boletín Oficial de la República Argentina*.

La elite gubernamental de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner estuvo integrada por 232 funcionarios y funcionarias distribuidos en 15 ministerios, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y las Secretarías de la Presidencia de la Nación (SP), que en este artículo son consideradas en conjunto. La del expresidente Mauricio Macri, por un total de 336 individuos designados en 20 ministerios, la JGM y las SP. Y la de Alberto Fernández, actual presidente argentino, por 289 funcionarios distribuidos en 22 dependencias (20 ministerios, JGM y SP) (Tabla 1).

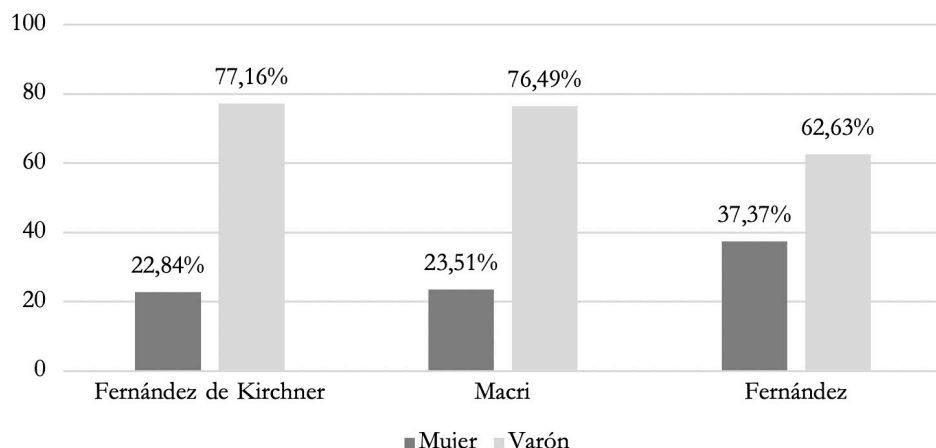
II. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS ELITES GUBERNAMENTALES

De acuerdo con la bibliografía disponible para el caso argentino, que como mencionamos analiza solamente la posición de ministro o ministra, a lo largo de los 157 años que se extienden entre 1854 (año de asunción del primer gobierno nacional regido por la Constitución de 1853) y diciembre de 2011, solo un 1,72 % de estos altos funcionarios fueron mujeres (Giorgi, 2014). Asimismo, durante el período que se extiende entre 1976 (año del último golpe cívico militar argentino) y 2001 (caída del gobierno democrático de Fernando de la Rúa) esa cifra asciende a un 2,8 % promedio (Canelo *et al.*, 2015).

A pesar de que su presencia fue aumentando en el tiempo, las mujeres fueron siempre una minoría dentro del alto funcionariado del Ejecutivo Nacional argentino. El Gráfico 1 muestra el sexo de las elites gubernamentales ejecutivas reclutadas por Fernández de Kirchner, Macri y Fernández.

Los elencos ejecutivos iniciales de Fernández de Kirchner y de Macri, más allá de haberse tratado de una presidenta mujer y de un presidente hombre, y de sus profundas diferencias ideológicas y de contenido de sus políticas públicas, mantuvieron un reclutamiento de género muy similar. En ninguno de los dos casos las mujeres llegaron a un cuarto del total de altos funcionarios. Pero en 2019 los elencos de Fernández marcaron un récord de género: las funcionarias mujeres ocuparon el 37,37 % del total de los cargos más altos.

GRÁFICO 1. SEXO DE LA ELITE GUBERNAMENTAL EJECUTIVA (%).
PRESIDENCIAS DE F. DE KIRCHNER, MACRI Y FERNÁNDEZ



Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

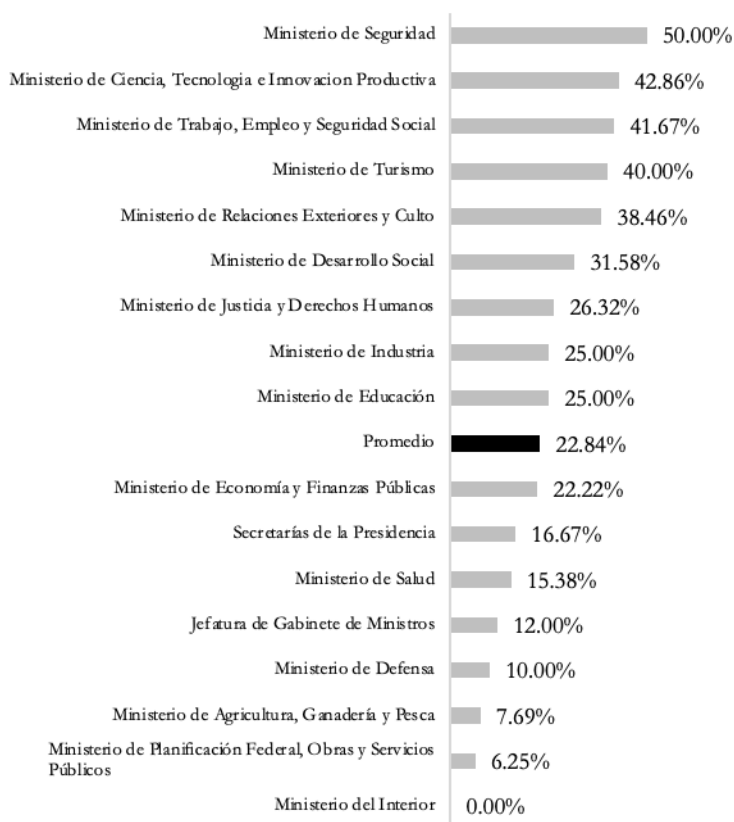
III. PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIAS MUJERES POR DEPENDENCIA

Las tendencias generales mencionadas en la sección anterior se complejizan al observar la distribución del personal político femenino ya no en el total, sino en cada dependencia (Gráficos 2, 3 y 4).

La elite ejecutiva durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (Gráfico 2) muestra una importante desigualdad de género, con indicadores lejanos a la paridad en casi todas las dependencias. Con un promedio general del 22,84 % de altas funcionarias, solo el Ministerio de Seguridad (conducido entonces por una mujer, Nilda Garré) apenas alcanzó la paridad entre hombres y mujeres. Los tres ministerios más feminizados fueron Seguridad (50 %), Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (42,86 %) y Trabajo, Empleo y Seguridad Social (41,67 %).

Algunas de las carteras consideradas «tradicionalmente femeninas», como Desarrollo Social y Educación, muestran indicadores de género apenas sobre el promedio, mientras que las económicas (Economía, Agricultura o Planificación) y las políticas (Secretarías de la Presidencia, Jefatura o Interior) se presentan muy masculinizadas. Las tres dependencias con mayor desigualdad de género en 2011 son Defensa (10 % de mujeres), Agricultura (7,69 %), Planificación (6,25 %) e Interior, donde no existe presencia femenina.

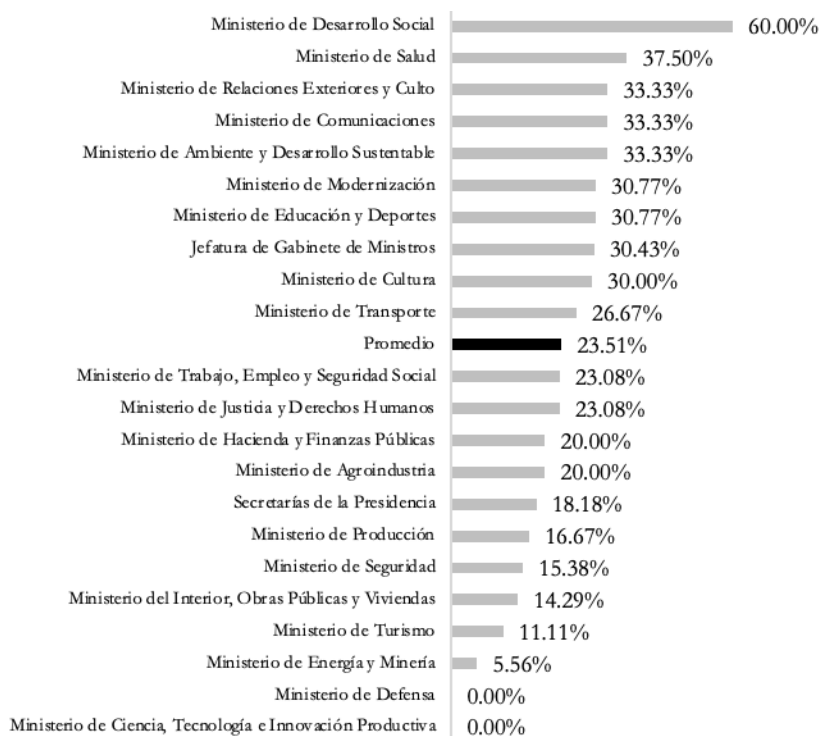
GRÁFICO 2. PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LA ELITE GUBERNAMENTAL EJECUTIVA DURANTE LA PRESIDENCIA DE F. DE KIRCHNER, POR DEPENDENCIA (%)



Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

La elite gubernamental de Mauricio Macri (Gráfico 3) también presentó una importante desigualdad de género. Se observa una sola dependencia donde las mujeres fueron mayoría: el Ministerio de Desarrollo Social (60 %), conducido entonces por una mujer, Carolina Stanley. Ninguna otra dependencia superó el 40 % de mujeres. Los ministerios con mayor presencia femenina, además de Desarrollo Social, fueron Salud (37,50 %) y Relaciones Exteriores (también entonces conducido por una mujer, Susana Malcorra), Comunicaciones y Ambiente, todos con un tercio de mujeres en sus cúpulas (33,33 %).

GRÁFICO 3. PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LA ELITE GUBERNAMENTAL EJECUTIVA DURANTE LA PRESIDENCIA DE MACRI, POR DEPENDENCIA (%)

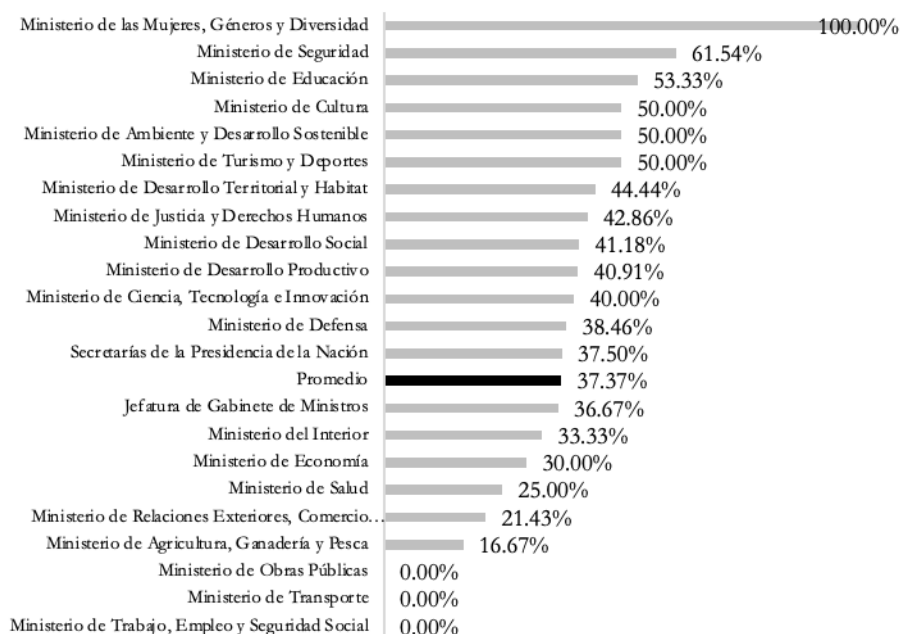


Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

Todas las áreas que en 2011 se habían mostrado más feminizadas se masculinizaron en 2015. En Seguridad, las mujeres se redujeron del 50 % al 15,38 %; en Trabajo, del 41,67 % al 23,08 %, y en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del 42,86 % a 0 %.

Las dependencias con funciones más económicas o políticas nuevamente quedaron por debajo del promedio en términos de presencia de mujeres: por un lado, Hacienda y Finanzas y Agroindustria (ambas 20 %), Producción (16,67 %) y Energía y Minería (5,56 %) y, por otro, las Secretarías de la Presidencia (18,18 %) e Interior (14,29 %). Hubo dos dependencias que no reclutaron ninguna mujer: Defensa y Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

GRÁFICO 4. PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LA ELITE GUBERNAMENTAL EJECUTIVA DURANTE LA PRESIDENCIA DE FERNÁNDEZ, POR DEPENDENCIA (%)



Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

La composición de género por dependencia en el gobierno de 2019 (Gráfico 4) muestra un panorama bastante diferente. Fernández concretó la creación, por primera vez en la estructura del gabinete argentino, del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, cuya cúpula estaba integrada enteramente por mujeres, entre ellas la ministra Elizabeth Gómez Alcorta. El segundo ministerio con mayor presencia de mujeres es el Ministerio de Seguridad, con un 61,54 % y también conducido por una mujer, Sabina Frederic. En tercer lugar se encuentra el Ministerio de Educación, con un 53,33 % de personal político femenino. Los siguen, con paridad entre hombres y mujeres, Turismo y Deportes y Cultura y Ambiente (50 %); y luego Desarrollo Territorial y Hábitat (44,44 %), Justicia y Derechos Humanos (42,86 %) y Desarrollo Social (41,18 %).

Las élites gubernamentales que acompañaron a Fernández muestran una orientación más clara hacia la paridad de género que los elencos anteriores. Sobre 22 dependencias, 6 alcanzan la paridad (50 % de mujeres) o invierten la mayoría masculina (más del 50 % de mujeres), mientras que otras 5 superan el 40 % de mujeres.

La élite gubernamental ejecutiva de Fernández trajo otras novedades. Por ejemplo, como una excepción a la masculinización de las áreas económicas, el Ministerio de Desarrollo

Productivo colocó el 41 % de su cúpula en manos de personal político femenino. También en las áreas políticas creció la presencia de mujeres: en las Secretarías de la Presidencia aumentó del 18,18 % al 37,50 %; en Interior, del 14,29 % a ocupar un tercio de la cúpula; y en JGM, del 30,43 % al 36,67 %. También son destacables los casos de Ciencia, Tecnología e Innovación y Defensa, donde en 2019 se repositionaron las mujeres, ausentes desde 2015.

Es importante mencionar que, más allá de estos avances, en 2019 también creció la cantidad de ministerios donde no fue designada ninguna mujer: Obras Públicas, Transporte y Trabajo, los tres conducidos por ministros hombres.

IV. TENDENCIAS A LA MASCULINIZACIÓN/FEMINIZACIÓN POR ÁREA DE GESTIÓN Y POR DEPENDENCIA

La literatura sostiene que las áreas de gestión gubernamentales tienden a presentar perfiles de género relativamente diferenciados y estables en el tiempo. Las mujeres habrían tenido más espacio en las áreas sociales, vinculadas con las tareas de cuidado, como Desarrollo Social, Salud, Educación o Cultura, mientras que las áreas económicas (Economía, Hacienda, Finanzas, Agricultura, etc.) y políticas (Interior, JGM, SP, Relaciones Exteriores, etc.) habrían estado reservadas para los varones, configurando «techos de cristal» al avance de las mujeres (Caminotti *et al.*, 2011; Grassi, 1989).

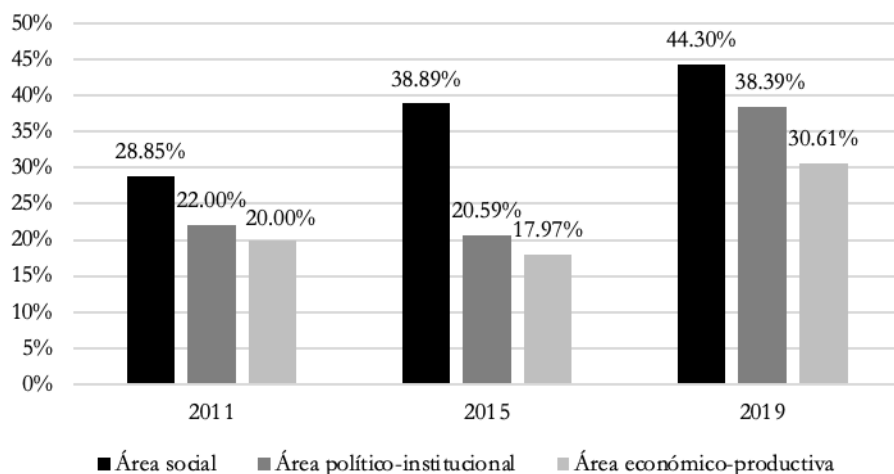
Clasificar en grandes «áreas» la diversidad de dependencias que integraron los gabinetes de 2011, 2015 y 2019 puede ser dificultosa, por ejemplo, por las unificaciones o los cambios de jerarquías o de nominación. Sin embargo, algunos estudios (Giorgi, 2014; Joignant, 2011) han ensayado distintos agrupamientos, tomando como referencia cierta estabilidad en las funciones cumplidas por las diferentes carteras.

Aquí se propone una clasificación en tres grandes «áreas de gestión», o «áreas gubernamentales» (Joignant, 2011), de acuerdo con la función primordial que cumplieron en el conjunto del organigrama y en el largo plazo. Dentro del «área social» se incluyen los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Salud, Educación, Cultura, Desarrollo Territorial y Mujeres, Géneros y Diversidad; dentro del «área político-institucional», a la JGM, a las SP y a los ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Defensa, Modernización e Interior; finalmente, en el «área económico-productiva», a los ministerios de Economía, Hacienda, Finanzas, Industria, Agricultura, Planificación, Obras Públicas, Agroindustria, Producción, Transporte, Ciencia y Tecnología, Turismo, Ambiente, Desarrollo Productivo, Comunicaciones, Energía y Minería.

Se observa que cada una de estas tres grandes áreas presenta una composición de género diferenciada en los gobiernos analizados (Gráfico 5):

Entre 2011 y 2019 la presencia de las mujeres aumentó en las tres áreas de gestión. Sin embargo, en 2015 retrocedieron en dos de las tres áreas: la político-institucional, donde la participación femenina se redujo en casi 1 punto y medio, y la económico-productiva, donde el retroceso fue de 2 puntos en relación con la elite gubernamental anterior.

GRÁFICO 5. PRESENCIA DE ALTAS FUNCIONARIAS MUJERES (%) POR ÁREAS DE GESTIÓN EN 2011, 2015 Y 2019



Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

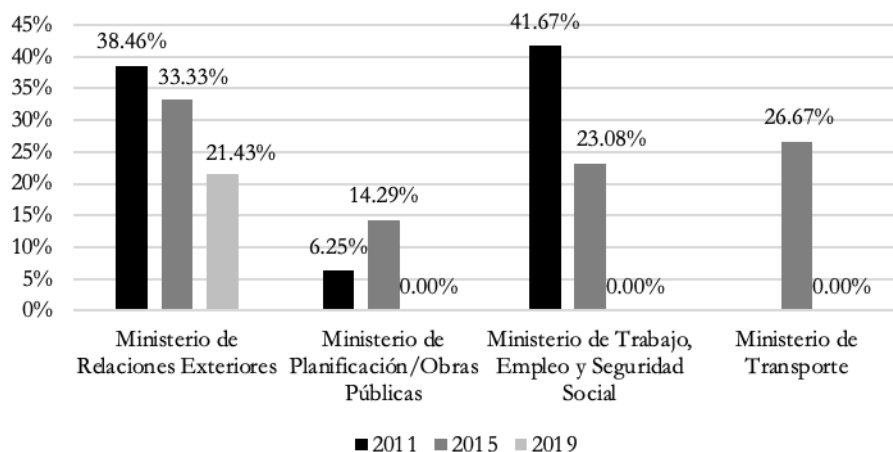
En los tres elencos las mujeres predominaron claramente en el área social por encima de las otras dos áreas, y en 8 años su presencia creció allí más de 15 puntos: del 28,85 % en 2011, al 38,89 % en 2015, al 44,30 % en 2019. El área más restringida a las mujeres fue la económico-productiva, que entre 2011 y 2019 fue uno de los «techos de cristal» de estos espacios ejecutivos, a pesar de que en 2019 la presencia femenina creció al 30,61 %.

El área político-institucional se mantuvo siempre en valores intermedios a los de las dos anteriores: las mujeres ocuparon alrededor del 20 % de los cargos vinculados con esta área, tanto en 2011 como en 2015. En 2019 su presencia aumentó al 38,39 %, una particularidad del reclutamiento de Fernández que abrió relativamente esta área gubernamental a las mujeres.

Este avance generalizado de las mujeres, tanto en el total de cada gobierno como en las diferentes áreas de gestión, encubre algunas tendencias que muestran algunas dependencias puntuales, donde a lo largo del tiempo se profundizaron o bien la masculinización o bien la feminización.

Entre las dependencias que se masculinizaron a lo largo del tiempo encontramos a los ministerios de Relaciones Exteriores, de Planificación/Obras Públicas, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Transporte (Gráfico 6):

GRÁFICO 6. PARTICIPACIÓN DE ALTAS FUNCIONARIAS MUJERES (%) EN RELACIONES EXTERIORES, OBRAS PÚBLICAS, TRABAJO Y TRANSPORTE, 2011, 2015 Y 2019



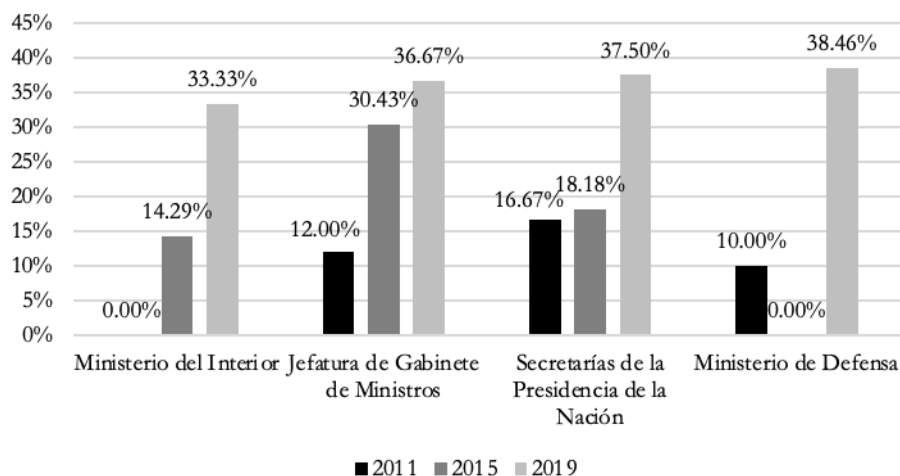
Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

En el Ministerio de Relaciones Exteriores la participación de las mujeres perdió 17 puntos en 8 años: 38,46 % en 2011, 33,33 % en 2015 y 21,43 % en 2019. Igual tendencia se observa en la cartera de Planificación/Obras Públicas: 6,25 % de mujeres en 2011, 14,29 % en 2015 y 0 % en 2019. En el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la presencia de altas funcionarias mujeres se redujo 41 puntos en 8 años: 41,67 % en 2011, 23,08 % en 2015 y 0 % en 2019. Transporte, que recién alcanzó el estatus de ministerio en 2015, redujo la presencia de mujeres del 26,67 % con Macri al 0 % con Fernández.

En un segundo grupo se encuentran carteras que en general corresponden al área político-institucional, muy masculinizadas, pero que en 2019 experimentaron un considerable avance femenino: el Ministerio del Interior, la JGM, las SP y el Ministerio de Defensa (Gráfico 7):

En 2011 el Ministerio del Interior no tenía ninguna mujer integrando su cúpula, pero en 2015 las mujeres representaban un 14,29 % y en 2019 un 33,33 %. En la JGM la presencia de las mujeres aumentó del 12 % en 2011, al 30,43 % en 2015 y al 36,67 % en 2019. Se observa la misma tendencia en las SP, que pasaron de tener un 16,67 % de mujeres en 2011, a un 18,18 % en 2015 y a un 37,50 % en 2019. Dentro de este grupo el Ministerio de Defensa es un caso para destacar: generalmente incluido dentro de las áreas gubernamentales más masculinizadas, el avance de las mujeres en su alto funcionariado fue muy importante: del 10 % en 2011, al 0 % durante el gobierno de Macri y al 38,46 % en 2019.

GRÁFICO 7. PARTICIPACIÓN DE ALTAS FUNCIONARIAS MUJERES EN INTERIOR, JGM, SECRETARÍAS DE LA PRESIDENCIA Y DEFENSA, 2011, 2015 Y 2019

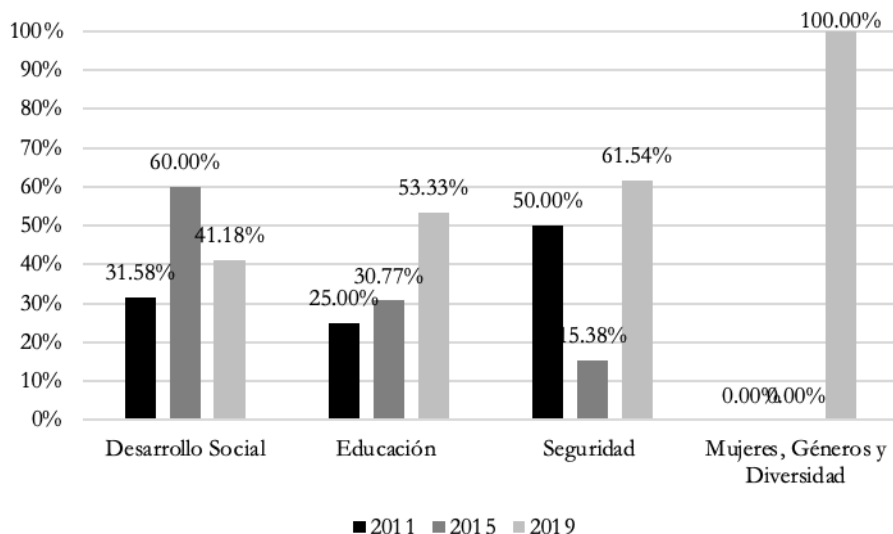


Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

Finalmente, se observa un tercer grupo de dependencias que muestran una presencia femenina estable a lo largo del tiempo y, en algunos casos, una profundización de la feminización: es el caso de Desarrollo Social, de Educación, de Seguridad, y de Mujeres, Géneros y Diversidad (Gráfico 8):

Desarrollo Social creció en presencia de mujeres desde un 31,58 % en 2011 a un 60 % en 2015 (fue el área más feminizada del gobierno de Macri), y en 2019 redujo esa feminización a un 41,18 %. Educación presenta una feminización creciente: 25 % en 2011, 30,77 % en 2015 y 53,33 % en 2019, año en que se transformó en el tercer ministerio con más presencia de mujeres. Seguridad sufrió fluctuaciones: de ser la dependencia más feminizada del gabinete de Fernández de Kirchner, la única con paridad de género, se masculinizó durante el gobierno de Macri con solo un 15,38 % de mujeres (a pesar de que entonces fue conducida por una mujer, Patricia Bullrich); y en 2019 se transformó en la segunda dependencia del gabinete en presencia femenina (61,54 %). Finalmente en este tercer grupo de carteras feminizadas se destaca el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, creado en 2019, con una cúpula integrada netamente por mujeres, como mencionamos.

GRÁFICO 8. PARTICIPACIÓN DE ALTAS FUNCIONARIAS MUJERES (%) EN DESARROLLO SOCIAL, EDUCACIÓN, SEGURIDAD Y MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD, 2011, 2015 Y 2019



Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

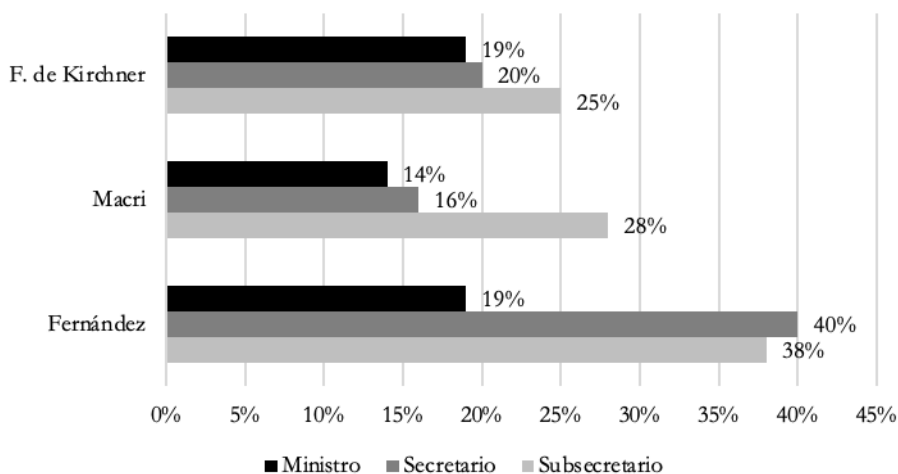
V. CARGOS JERÁRQUICOS Y GÉNERO

Una cuestión central del vínculo entre género y poder político es la de las jerarquías, porque aun dentro de los espacios más altos del poder se definen subjerarquías internas que pueden constituir verdaderos «techos de cristal». En este sentido, como se afirmó más arriba, la literatura comparada muestra que las mujeres tendieron a ocupar los cargos jerárquicos más bajos y a estar generalmente ausentes del de ministra (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2008; Krook y O'Brien, 2012).

Los gráficos que se presentan a continuación muestran para qué tipo de cargo de los analizados en este artículo (ministro, secretario, subsecretario) fueron reclutadas las mujeres en los gobiernos de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández (Gráfico 9).

En 2011 las mujeres fueron minoría en los tres tipos de cargo, con un peso similar en todos ellos y con una leve tendencia a ocupar los cargos más bajos. Sobre un total de 16 cargos de ministro, las mujeres ocuparon solo 3 (19 %): Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social; Debora Giorgi, ministra de Industria; y Nilda Garré, ministra de Seguridad. Este reducido peso de las mujeres se mantuvo en las segundas líneas jerárquicas: las secretarías fueron solo un 20 % y las subsecretarías un 25 %.

GRÁFICO 9. PARTICIPACIÓN DE ALTAS FUNCIONARIAS MUJERES (%) POR TIPO DE CARGO EN LAS ELITES GUBERNAMENTALES DE F. DE KIRCHNER, MACRI Y FERNÁNDEZ



Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

En 2015 las mujeres también fueron minoría, pero además su jerarquía se redujo. Sobre un total de 21 cargos de ministro, fueron solo 3 (14 %): Carolina Stanley, ministra de Desarrollo Social; Susana Malcorra, ministra de Relaciones Exteriores; y Patricia Bullrich, ministra de Seguridad. En las segundas líneas, las mujeres secretarías se redujeron al 16 % y las subsecretarías el 28 % del total de este tipo de cargo.

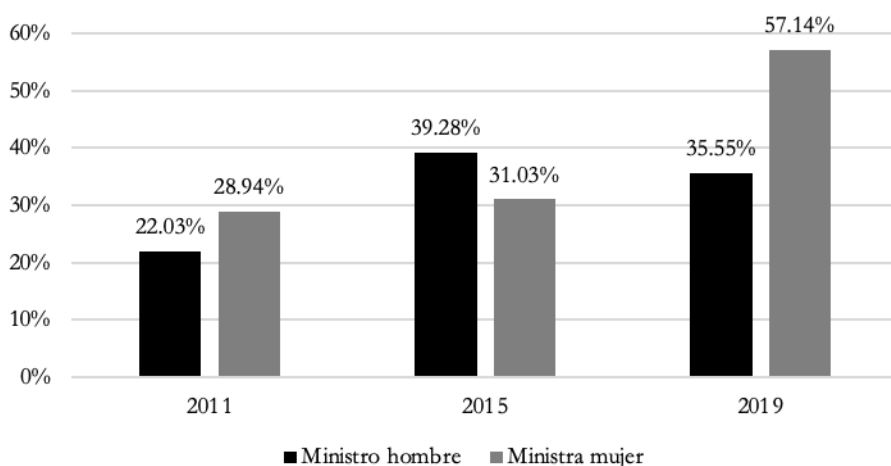
Las designaciones de 2019 permitieron el ascenso de las mujeres en las jerarquías de la elite gubernamental. Aunque continuaron siendo minoría, aumentó su presencia en las dos jerarquías inferiores, concretamente en el nivel de las secretarías, donde avanzaron del 16 % en 2015 al 40 %; las subsecretarías mujeres, por su parte, crecieron del 28 % de 2015 al 38 %.

Sin embargo, también aquí se advierte un «techo de cristal» que bloquea el avance de las mujeres, incluso en una elite más paritaria como la de 2019. Se trata de su relativa exclusión de la posición más alta del gabinete, el cargo de ministro, donde avanzaron menos que en las segundas líneas, sin lograr superar nunca el 19 %. Con 21 cargos de ministro disponibles, Fernández solo designó a 4 mujeres: María Eugenia Bielsa, ministra de Desarrollo Territorial y Hábitat³; Marcela Losardo, ministra de Justicia y Derechos Humanos; Sabina Frederic, ministra de Seguridad; y Elizabeth Gómez Alcorta, ministra de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

3. En 2020 renunció la ministra de Desarrollo Territorial y Hábitat y fue reemplazada por un hombre: esto redujo a las ministras mujeres de la presidencia de Fernández al 14,28 % del total de ministros.

Ahora bien, una consecuencia importante de la relativa ausencia de ministras puede ser el impacto en la composición de género de las jerarquías inferiores. ¿Reclutan mujeres las mujeres cuando llegan a altas posiciones de poder? El Gráfico 10 muestra que en 2011, 2015 y 2019 los ministerios conducidos por mujeres presentaron mayor igualdad de género en sus segundas líneas que aquellos conducidos por hombres:

GRÁFICO 10. RECLUTAMIENTO DE FUNCIONARIAS MUJERES (%) SEGÚN SEXO DEL/LA MINISTRO/A, 2011, 2015 Y 2019



Fuente: Observatorio de las Elites CITRA (CONICET-UMET).

Como en otros aspectos analizados en este artículo, la elite gubernamental de Macri marcó una excepción a la tendencia: en 2015, considerados en conjunto, los ministerios liderados por mujeres reclutaron un porcentaje menor de mujeres que los liderados por hombres. Es probable que aquí haya tenido incidencia la concepción conservadora sobre el rol de la mujer de esta fuerza política (Canelo, 2019).

Por el contrario, los altos elencos ejecutivos de 2011 y 2019 confirman la asociación entre ministra mujer/composición de género más igualitaria de la elite gubernamental. En ambos casos, el conjunto de dependencias lideradas por mujeres reclutó mayor proporción de personal político femenino que el conjunto de las conducidas por hombres. En el gobierno de Fernández de Kirchner las carteras conducidas por mujeres reclutaron un 28,94 % de mujeres, 7 puntos más que las que tenían ministros varones. Con Fernández esta tendencia se consolidó: las mujeres ministras reclutaron un 57,14 % de personal femenino, frente al 35,55 % que reclutaron los ministros hombres; más de 21 puntos de diferencia.

Para concluir, entre 2011 y 2019 los ministerios conducidos por mujeres aumentaron la tendencia a reclutar mujeres en 28 puntos: del 28,94 % al 57,14 %. Esto sugiere que, con excepción del gabinete 2015, con el paso del tiempo y en el caso argentino, la decisión de

reclutar a una ministra mujer se ha vuelto un elemento decisivo para avanzar hacia una mayor paridad de género en las jerarquías inferiores.

VI. CONCLUSIONES

Este trabajo mostró que en los últimos años en Argentina las elites gubernamentales ejecutivas avanzaron hacia una mayor participación política femenina. Sin embargo, dado que el Poder Ejecutivo argentino es una «institución generizada» donde el género está presente en los procesos, prácticas, imágenes e ideologías y distribuciones del poder (Kenney, 1996) y teniendo en cuenta que dichas instituciones producen, reproducen y transforman patrones de desigualdad de género (Caminotti *et al.*, 2011), no es sorpresivo que ese avance también incluya claroscuros.

Si se observa la participación de las mujeres sobre el total de estos altos elencos ejecutivos, se constata que Fernández de Kirchner y Macri mantuvieron un reclutamiento de género muy similar en sus respectivas elites gubernamentales, a pesar de sus notables diferencias de orientación ideológica y política. En ninguno de los dos casos las mujeres llegaron a un cuarto del total de los funcionarios más altos. En contraste, las elites ejecutivas que acompañaron a Fernández marcaron un importante salto hacia la igualdad de género: las funcionarias mujeres representaron el 37,37 % del total. Además, la elite gubernamental de 2019 mostró una orientación más clara hacia la paridad de género general.

Sin embargo, una mirada atenta sobre la participación femenina en las distintas dependencias y áreas de gestión muestra un panorama más heterogéneo y complejo.

Primero, en cuanto a las dependencias, se observa un primer conjunto que, independientemente de la tendencia general al avance de las mujeres, profundizó su masculinización, con indicadores poco variables entre los distintos gobiernos. Se trata de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Planificación/Obras Públicas, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Transporte, las dependencias más establemente masculinizadas de los últimos años. En segundo lugar se advierte otro grupo de dependencias muy masculinizadas, que en general cumplen funciones de tipo político, pero que a partir de la administración de Fernández habilitaron un progresivo avance femenino: Interior, la JGM, las SP y el Ministerio de Defensa. En tercer lugar se consagra un conjunto bastante estable de dependencias muy feminizadas: los ministerios de Desarrollo Social, Educación, Seguridad y Mujeres, Géneros y Diversidad.

Segundo, al observar las diferentes áreas de gestión se advierte que presentaron una composición de género disímil. Confirmando las tendencias ya señaladas por la literatura (Caminotti *et al.*, 2011; Grassi, 1989; Salerno, 2019), en las tres elites gubernamentales las mujeres predominaron en el área social por encima de las otras dos áreas, mientras que la económico-productiva fue la más reacia a la incorporación de mujeres, por lo que puede afirmarse que sigue constituyendo un «techo de cristal» para la paridad. Sin embargo, el reclutamiento más igualitario realizado en el área político-institucional a partir de 2019 parece desafiar las tendencias identificadas por la literatura especializada, y las mujeres parecen estar comenzando a ocupar posiciones en las áreas de este tipo, de las que tradicionalmente estuvieron apartadas; no hay que perder de vista que, de todas formas, en el gabinete de Fernández los más altos funcionarios de las áreas político-institucionales son casi todos hombres.

En cuanto al vínculo entre jerarquías y género cabe preguntarse si las funcionarias mujeres lograron, además de aumentar su presencia en el conjunto de las elites gubernamentales ejecutivas y en algunas áreas de gestión y dependencias específicas, ocupar cargos jerárquicos más altos que en el pasado. Si no, ¿cuáles son los «techos de cristal» que obstaculizan su ascenso en estos espacios ejecutivos?

Confirmando lo que señala la bibliografía (Krook y O'Brien, 2012) en los tres elencos, 2011, 2015 y 2019, las mujeres fueron minoría frente a los hombres en todos los cargos analizados y, además, fueron reclutadas en general para ocupar los más bajos. Las designaciones de Fernández en 2019 habilitaron su relativo ascenso en la jerarquía, pero solo hasta las segundas líneas, secretarías y subsecretarías, mientras que continuaron relativamente excluidas del cargo de ministra.

El análisis realizado permitió identificar al menos tres tipos de «techo de cristal» que siguen determinando la desigualdad de género en el Ejecutivo Nacional argentino. El primero es la relativa exclusión de las mujeres del cargo de ministro: estas nunca superaron el 19 % del total de las posiciones, una tendencia que permanece inamovible. El segundo está vinculado con la existencia de muchas dependencias conducidas por ministros hombres que, a contracorriente de la tendencia general, continúan sin reclutar mujeres o bien reclutan un porcentaje mínimo de personal femenino. Los casos más notorios fueron Interior en 2011, Ciencia y Tecnología y Defensa en 2015 y Transporte, Trabajo y Obras Públicas en 2019, además de carteras como Relaciones Exteriores donde la participación femenina en las elites gubernamentales viene retrocediendo hace tiempo. El tercer «techo de cristal» es la retención, salvo excepciones, de quienes conducen las áreas que llamamos económico-productivas (Economía, Hacienda, Finanzas, Industria/Agroindustria, Energía y Minería, etc.) a reclutar personal político femenino, retención más pronunciada aún que la de las áreas político-institucionales.

La evidencia empírica revelada y analizada no permite extraer conclusiones sobre las diferencias entre la «representación descriptiva» (es decir, la presencia de miembros de un grupo social determinado en un órgano gubernamental, que mejora cuando la proporción se acerca a la real de ese grupo en la población) y la «representación sustantiva» (o la promoción de los intereses de un grupo en el proceso de toma de decisiones) (Martínez y Garrido, 2013; Ríos Tobar y Villar, 2005); o, en otros términos, entre la «presencia» y la «acción» o la «agencia». Pero sí muestra que, al menos en lo referido a los últimos tres gobiernos argentinos, la llegada al poder de una presidenta mujer no determinó una composición de género más igualitaria de las elites gubernamentales. Pero que, sin embargo, el sexo de los ministros sí incidió en el de sus colaboradores: puntualmente, los ministerios conducidos por mujeres presentaron mejores indicadores de género que los de sus pares hombres.

Los elencos 2011 y 2019 (aunque no así el de 2015) confirman una importante asociación entre ministra mujer/composición de género más igualitaria de su dependencia. En los gobiernos de Fernández de Kirchner y de Fernández las carteras lideradas por mujeres reclutaron, en conjunto, mayor proporción de personal político femenino que las conducidas por hombres. Esta asociación se volvió, además, cada vez más determinante con el paso del tiempo: mientras que en el gabinete de Fernández de Kirchner las dependencias conducidas por ministras reclutaron 7 puntos más de mujeres que las conducidas por ministros, en el

gabinete de Fernández la brecha se amplió a más de 21 puntos. Esto significa que, con excepción del gabinete 2015, la decisión de reclutar a una ministra mujer es cada vez más decisiva y eficaz para lograr una mayor igualdad de género, al menos en lo que a representación descriptiva (Martínez y Garrido, 2013) respecta.

Finalmente, ¿qué factores podrían explicar las modificaciones en las dinámicas de reclutamiento de las elites gubernamentales que mostramos en este trabajo?

Primero, en términos generales, la tendencia hacia una mayor paridad en los espacios de toma de decisiones es sin duda inseparable de las luchas y conquistas del movimiento de mujeres, que en gran parte de los países de América Latina logró una mayor permeabilidad y atención de los gobernantes a sus demandas (Rodríguez, 2003) e incluso, probablemente, a instalar cierta preferencia por los liderazgos femeninos sobre los masculinos (Fernández Poncela, 2012). Como señalamos más arriba, incluso el gobierno de centro-derecha de Macri, portador de una concepción tradicional del rol de la mujer, viabilizó un ascenso inédito de mujeres a los más altos cargos políticos: vicepresidenta, gobernadora de la provincia más importante del país, ministras, legisladoras que jugaron un rol importante en la aprobación de distintas iniciativas y políticas de género, etc. La agenda de género, en efecto, ya es parte del campo de batalla cultural en el que disputan las derechas en la región, plano en el que ya han dado importantes pasos (Giordano y Rodríguez, 2020).

Segundo, la mayor tendencia a la paridad de género que muestran los elencos de Fernández en relación con las otras dos elites políticas analizadas puede explicarse por la composición política de la coalición que lo llevó al gobierno, el Frente de Todos. Este frente incluyó no solo a tres corrientes peronistas diferentes (los llamados «albertismo», «kirchnerismo» y «massismo», por el apellido de sus respectivos líderes), sino además a tres vertientes socio-políticas diferenciadas: la de la política profesional, la de la academia y los científicos, y la de los movimientos socioterritoriales y feministas (Longa y Vázquez, 2020). Es así que la mayor presencia de las mujeres en las elites gubernamentales de 2019 puede explicarse, en gran parte, por la naturaleza de la coalición política en el poder.

Ambas hipótesis, que sería importante profundizar en futuras investigaciones, no descartan de todas formas la posibilidad de que los avances hacia la igualdad de género aquí descritos puedan ser más coyunturales que estructurales. Especialmente porque, como también se mostró, aún persisten importantes barreras de larga data contrarias a la paridad en los ejecutivos.

La experiencia en otros altos espacios de gobierno, como el legislativo, muestra que la ampliación de la participación femenina no fue, en general, un proceso ni gradual ni armónico, sino el resultado de la incorporación deliberada, conflictiva y muchas veces resistida (Archenti y Tula, 2019; Caminotti *et al.*, 2011) de medidas concretas, como las cuotas de género. Esta experiencia sugiere que es fundamental continuar aportando no solo evidencia empírica que contribuya a la reducción de las desigualdades políticas, sino también continuar abriendo espacios de debate en la agenda pública y política sobre la necesidad, legitimidad y oportunidad de avanzar institucionalmente: puntualmente, con la sanción de leyes de paridad de género en los ejecutivos, que consagren, como sucedió en los espacios legislativos, oportunidades equitativas de acceso a la representación (Archenti y Tula, 2019).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Abu-Zayd, G., Méndez-Montalvo, M., Ballington, J. e International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Eds.). (2002). *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números* (ed. en español). International IDEA.
- Alcántara Sáez, M. (2006). *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI de España Editores.
- Araújo, C. (2009). Género e acesso ao poder legislativo no Brasil: As cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2, 23-59.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, 66, 47. <https://doi.org/10.14201/alh2014664768>
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2019). Teoría y política en clave de género. *Colección*, 30(1), 13-43.
- Baldez, L. (2002). *Why Women Protest: Women's Movements in Chile*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756283>
- Barnes, T. D., Ciocci, T. y Lopreite, D. (2019). Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Revista de Ciencia Política*, 39(1), 1-23. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2019000100023>
- Basabe-Serrano, S. (2020). La subrepresentación de mujeres en gabinetes ministeriales: El caso ecuatoriano en perspectiva comparada, 1979-2015. *Latin American Research Review*, 55, 31-48. <https://doi.org/10.25222/larr.204>
- Bego, I. (2014). Accessing Power in New Democracies: The Appointment of Female Ministers in Postcommunist Europe. *Political Research Quarterly*, 67(2), 347-360. <https://doi.org/10.1177/1065912913509028>
- Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119-142. <https://doi.org/10.14201/alh.10245>
- Caminotti, M. y Cogliano, N. D. (2019). El origen de la «primera generación» de reformas de paridad de género en América Latina: Evidencia de Argentina. *Política y Gobierno*, 26(2), 205-218. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1298>
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. D. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144. [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)
- Caminotti, M., Rotman, S. y Varetto, C. (2011). Carreras políticas y oportunidades «generizadas» en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *PostData*, 16(2), 191-222.
- Canelo, P. (2019). *¿Cambiamos?: La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Siglo XXI Editores.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación n.º 1; Informes del Observatorio de las Elites (pp. 1-37). CITRA (CONICET-UMET). https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2016_Informe_1_Observatorio_de_las_Elites.pdf
- Canelo, P., Castellani, A. y Heredia, M. (2015). *Perfil sociológico de las elites políticas, económicas y tecnocráticas entre 1976 y 2001* [ponencia]. XI Jornadas de Sociología, Buenos Aires, Argentina. <https://www.aacademica.org/000-061/721>
- Canelo, P. y Lascurain, M. C. (2017). *¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal*. Informe de Investigación n.º 3; Informes del Observatorio de las Elites (pp. 1-28). CITRA (CONICET-UMET). https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2017_Informe_3_Observatorio_de_las_Elites.pdf

- Chasquetti, D., Buquet, D. y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64, 15-40. <https://doi.org/10.14201/alh.10230>
- Claveria, S. (2014). Still a 'Male Business'? Explaining Women's Presence in Executive Office. *West European Politics*, 37(5), 1156-1176. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.911479>
- Codato, A., Perissinotto, R., Bolognesi, B., Costa, L., Massimo, L. y Neves Costa, P. (2018). La sociología política de las elites políticas y estatales de Brasil: Un balance de cincuenta años de estudios. En G. Vommaro y M. Gené (Comps.), *Las élites políticas en el Sur: Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile* (pp. 21-89). UNGS.
- Craske, N. y Molyneux, M. (2002). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. AIAA.
- D'Alessandro, M. (2016). *Economía feminista: Cómo construir una sociedad igualitaria (sin perder el glamour)*. Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.
- Dávila, M., Lavados, A. O. y Avendaño, O. (2013). Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64, 67-94. <https://doi.org/10.14201/alh.10232>
- De Luca, M. A. de. (2012). Del príncipe y sus secretarios: Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En A. Malamud, y M. A. de Luca (Coords.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp.37-48). Eudeba (pp. 37-48).
- De Winter, L. (1991). Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet. En J. Blondel y J.-L. Thiébaud (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe* (pp. 44-69). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-11395-8_5
- Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women Ministers in Latin American Government: When, Where and Why? *American Journal of Political Science*, 49(4), 829-844. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00158.x>
- Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. M. (2008). Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets. *Political Research Quarterly*, 62(4), 685-699. <https://doi.org/10.1177/1065912908322414>
- Fernández Poncela, A. M. (2012). Desconfianza en la clase política y preferencias hacia las mujeres políticas. *Polis*, 8(2), 175-209.
- Fleischer, J. y Seyfried, M. (2015). Drawing from the bargaining pool: Determinants of ministerial selection in Germany. *Party Politics*, 21(4), 503-514. <https://doi.org/10.1177/1354068813487108>
- Gené, M. y Vommaro, G. (Coords.) (2018). *Las élites políticas en el Sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile*. Ediciones UNGS. <https://ediciones.ungs.edu.ar/libro/las-elites-politicas-en-el-sur/>
- Giordano, V. y Rodríguez, G. P. (2020). Las mujeres de las derechas latinoamericanas del siglo XXI. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 126, 215-238. <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.215>
- Grassi, E. (1989). *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Humanitas.
- Giorgi, G. (2014) Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 103-139.
- Inglehart, R. y Norris, P. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge University Press.
- Jalalzai, F. (2014). Gender, presidencies, and prime ministerships in Europe: Are women gaining ground? *International Political Science Review*, 35(5), 577-594. <https://doi.org/10.1177/0192512114542112>
- Jalalzai, F. y Krook, M. L. (2010). Beyond Hillary and Benazir: Women's Political Leadership Worldwide. *International Political Science Review*, 31(1), 5-21. <https://doi.org/10.1177/0192512109354470>

- Joignant, A. (2011). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido. Tipos de agentes y especies de capital en las élites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). En A. Joignant y P. Güell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de la sociología de las élites en Chile (1990-2010)* (pp. 49-76). Ediciones UDP.
- Joignant, A. y Güell, P. (Eds.) (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Ediciones UDP. <https://ediciones.udp.cl/libro/notables-tecnocratas-y-mandarines/>
- Kenig, O. y Barnea, S. (2009). The Selection of Ministers in Israel: Is the Prime Minister 'A Master of His Domain'? *Israel Affairs*, 15, 261-278. <https://doi.org/10.1080/13537120902983015>
- Kenney, S. J. (1996). New Research on Gendered Political Institutions. *Political Research Quarterly*, 49(2), 445-466. <https://doi.org/10.1177/106591299604900211>
- Krook, M. L. y O'Brien, D. Z. (2012). All the President's Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide. *The Journal of Politics*, 74(3), 840-855. JSTOR. <https://doi.org/10.1017/s0022381612000382>
- Longa, F. y Vázquez, M. (2020). ¿Tres ramas? La composición política del albertismo. *Nación Trabajadora*. <https://lanaciontrabajadora.com/ensayo/gobierno-alberto/>
- Luengo, O. y Del Campo, E. (2008). El impacto de los sistemas electorales y las leyes de cuotas en los países andinos: Las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú. En N. Archenti y M. I. Tula (Eds.) *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuotas*. Heliasta.
- Martín, M. E. (2018). *Parlamento y Género: El caso de Misiones, Argentina. 1983-2001*. Editorial Académica Española.
- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: La doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75(3), 407-438.
- Paxton, P. y Kunovich, S. (2003). Women's Political Representation: The Importance of Ideology. *Social Forces*, 82, 87-113. <https://doi.org/10.1353/sof.2003.0105>
- Perelmiter, L., Heredia, M. y Gené, M. (2012). «Hacia una socio-historia del gabinete nacional». *PolHis*, 9, 284-290.
- Perissinotto, R. M. y Codato, A. (2008). Apresentação. Por um retorno à Sociologia das Elites. *Revista de Sociologia e Política*, 16(30), 7-15.
- Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S. y Abdala, M. B. (2014). Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. *Análisis*, 139, 12.
- Reynolds, A. (1999). Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling. *World Politics*, 51(4), 547-572.
- Ríos Tobar, M. y Villar, A. (2005). *Cuotas de Género: Democracia y Representación*. FLACSO.
- Rodríguez, V. E. (2003). *Women in Contemporary Mexican Politics*. University of Texas Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7560/771253>
- Salerno, A. (2019). Una nueva derecha embarrada: Perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). *Sociohistórica*, 44, e083. <https://doi.org/10.24215/18521606e083>
- Sotiropoulos, D. A. y Bourikos, D. (2002). Ministerial Elites in Greece, 1843-2001: A Synthesis of Old Sources and New Data. *South European Society and Politics*, 7(2), 153-204. <https://doi.org/10.1080/13608740708539628>
- Valdés, T. (2010). El Chile de Michelle Bachelet. ¿Género en el poder? *Latin American Research Review*, 45, 248-273. <https://doi.org/10.1353/lar.2010.0036>

- Verge, T. y Claveria, S. (2018). Recursos políticos de género: El caso de la oficina del partido. *Party Politics*, 24(5), 536-548. <https://doi.org/10.1177/1354068816663040>
- Whitford, A., Wilkins, V. y Ball, M. (2007). Descriptive Representation and Policymaking Authority: Evidence from Women in Cabinets and Bureaucracies. *Governance*, 20(4), 559-580. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00372.x>

AQUIESCENCIA Y RESISTENCIA: EL RÉGIMEN DE ORTEGA EN NICARAGUA

Acquiescence and Resistance: Ortega's Dictatorship in Nicaragua

Leslie Elin ANDERSON  landerso@ufl.edu¹

Lawrence Cloyd DODD  ldodd@ufl.edu¹

Won-ho PARK  wpark@snu.ac.kr²

¹ University of Florida

² Seoul National University

Envío: 2019-03-13

Aceptado: 2021-03-10

First View: 2021-04-16

Publicación: 2021-04-26

RESUMEN: Recientemente, Nicaragua ha sido noticia por las protestas contra Daniel Ortega. Elegido legítimamente en 2006, su presidencia se ha encaminado hacia una dictadura. Inicialmente los ciudadanos consintieron, disfrutando de sus programas sociales. Cuando estos programas terminaron, también lo hizo la aquiescencia. El caso de Nicaragua muestra cómo un presidente electo puede convertirse en un dictador. También muestra los límites tanto del autoritarismo como de la aquiescencia. Es posible que los ciudadanos, silenciosos, solo hayan llegado a un trato desesperado, que terminará cuando terminen los programas sociales.

Palabras clave: dictadura; régimen híbrido; Nicaragua; Ortega; resistencia popular.

ABSTRACT: Recently, Nicaragua has been in the news for the protests against Daniel Ortega. Legitimately elected in 2006, his presidency has headed toward dictatorship. Initially citizens acquiesced, enjoying social programs. When these programs ended, so did acquiescence. The case of Nicaragua shows how an elected president can become a dictator. It also shows the limits of both authoritarianism and acquiescence. Quiet citizens may have only struck a desperate deal, which will end when social programs end.

Keywords: dictatorship; hybrid regime; Nicaragua; Ortega; popular resistance.

I. INTRODUCCIÓN

Nicaragua ha aparecido recientemente en las noticias debido a las enormes protestas populares contra Daniel Ortega y a su represión violenta. Ortega es un exrevolucionario sandinista que se ha convertido en un «presidente» permanente. Las protestas indican que su poder puede estar decayendo. El resultado de la lucha entre Ortega y los ciudadanos y el papel de la comunidad internacional en el apoyo al retorno de la democracia en Nicaragua siguen siendo desconocidos. Sin embargo, hay mucho que podemos aprender de Nicaragua. En particular, podemos aprender cómo un presidente electo se convierte en un líder autoritario, comprando la aquiescencia popular a lo largo del tiempo. Nicaragua también nos muestra que comprar apoyo no es lo mismo que ganar popularidad legítima, por lo que la aquiescencia también puede convertirse repentinamente en resistencia.

Este artículo examina la deriva de Ortega hacia el autoritarismo y su manipulación de la opinión pública como parte de ese proceso¹. Su contenido se estructura de la siguiente manera: comenzamos con una visión breve de los antecedentes del autoritarismo de Ortega que incluye las contribuciones a la situación actual tanto de la derecha como de la izquierda. Examinamos las elecciones de 2006 y la victoria de Ortega, para, posteriormente, discutir sus políticas después de 2006. Dichas políticas incluyen tanto programas sociales como esfuerzos para socavar los controles institucionales sobre su poder. Más adelante, examinamos a los seguidores de Ortega en 2016 con el propósito de conocer dónde y cómo aumenta su base de apoyo en 2016. Este apoyo se evaporó rápidamente a principios de 2018. Al final, el artículo plantea una reflexión sobre la resistencia contemporánea a Ortega en Nicaragua. El paso nicaragüense de aquiescencia a resistencia nos muestra tanto los peligros de la aquiescencia como los límites del autoritarismo.

II. ANTECEDENTES DEL AUTORITARISMO

Nicaragua era una democracia en desarrollo en 2006. Había experimentado victorias legítimas de la izquierda en 1984 y 2006 y de la derecha en 1990, 1996 y 2001. Según Huntington (1991), la rotación en el poder a través de varias elecciones debería señalar la llegada definitiva de la democracia. Sin embargo, es un país de profunda pobreza, lo cual hace a su democracia vulnerable, incluso después de veinte años de elecciones libres.

En 1979, la Revolución Sandinista de Nicaragua derrotó a la dictadura de Somoza, la cual fue apoyada por Estados Unidos (Booth, 1985; Walker, 1982). El gobierno sandinista estableció una junta dirigida por Ortega, que gobernó sin elecciones desde 1979 a 1984 (Martí i

1. Queremos agradecer a la Fundación Nacional de Ciencias por los fondos otorgados para financiar esta investigación en 2006 (fondos otorgados # 0550446) y en 2016 (fondos otorgados # 1712344). Los fondos de la NSF nos permitieron recolectar datos en 2016, 2017 y 2018. Este artículo se basa en datos de opinión pública recopilados por el CINASE (Centro de Investigación Social y Económica), ubicado en Managua, Nicaragua. CINASE tiene permisos del gobierno nicaragüense para administrar encuestas y lo hace regularmente para empresas privadas, para académicos extranjeros y nacionales y para el propio gobierno. Agradecemos la traducción hecha por Juanita Duque.

Puig, 2012). Dicha junta fue notablemente pluralista durante sus primeros años (Close, 2007). Una primera elección en noviembre de 1984 dio la victoria al candidato sandinista, Daniel Ortega (LASA, 1984; McConnell, 2012, pp. 129-130)². Pero, entre 1984 y 1990, Ortega se volvió cada vez más autoritario. Cuando se postuló de nuevo en 1990, el pueblo lo rechazó y eligió a Violeta Chamorro, una candidata de derecha moderada (LASA, 1990; Anderson y Dodd, 2005). La disposición de Ortega a aceptar la derrota causó una impresión positiva en el mundo y proporcionó más apoyo al argumento de que Nicaragua y los sandinistas eran excepcionales. No solo habían ganado una revolución y unas elecciones, sino que ahora habían aceptado la derrota electoral. Ningún otro partido revolucionario podía presumir de estos logros (Anderson, Dodd y Park, 2020; Icaza Gallard, 2012, p. 79).

La presidencia de Chamorro marcó el comienzo de un proceso de democratización que puso fin a la guerra de los Contras y trajo consigo la pacificación y el desarme del movimiento de resistencia armada. Finalmente, Chamorro supervisó el fin del embargo económico de Reagan a Nicaragua y lo reinsertó en la economía mundial (Walker, 1997b; Icaza Gallard, 2018, p. 67). Sin embargo, Chamorro fue la primera de una serie de presidentes derechistas que fueron una decepción para el país con respecto a la pobreza. Desmanteló los programas sociales sandinistas (Walker, 1997b). Una de sus políticas más atroces fue permitir que muchas escuelas volvieran a la política de cobrar a los padres una cuota por niño. Los pobres dejaron de enviar a sus hijos a la escuela y el analfabetismo resurgió.

Arnoldo Alemán ganó las elecciones en 1996 y trató de mejorar la administración de los programas de pobreza. Estableció transferencias de dinero a familias de bajos ingresos. Los índices de escolaridad aumentaron un 13 % y las estadísticas de trabajo infantil disminuyeron un 5.5 % (Spalding, 2012). Sin embargo, la presidencia de Alemán se caracterizó por unos altos niveles de corrupción (The Irish Times, 2003)³, tan extrema que su propio vicepresidente, Enrique Bolaños, comenzó a pedir que su comportamiento fuese investigado.

Bolaños ganó en 2001 y pidió un juicio para investigar el robo y la corrupción de Alemán. El expresidente fue encontrado culpable del delito de corrupción y fue sentenciado a veinte años de cárcel, conmutado a arresto domiciliario por razones de salud. Pero Bolaños cambió la inversión social para alejarla de los programas contra la pobreza. Cuando Bolaños dejó el cargo el nivel de pobreza en Nicaragua era más elevado (Spalding, 2012, p. 220). Sin embargo, la presidencia de Bolaños fue significativa por otro motivo: sentó las bases para un regreso de la división electoral de la derecha. Cuando Bolaños, miembro de la derecha moderada (Partido Conservador) llamó a una acción judicial contra Alemán (ultraderechista Partido Liberal), se generó una animosidad entre los dos partidos que duró más que su propia presidencia.

En resumen, los dieciséis años de control derechista (1990-2006) no habían producido una democracia real. La pobreza, reducida entre 1979-1984, había regresado durante esos años. Los desempleados y subempleados fueron los más perjudicados, al eliminarse las

2. La elección de 1984 tuvo sus deficiencias y Ronald Reagan la rechazó por ser considerada una farsa. No obstante, los observadores informaron de que había sido una apertura política de la que la sociedad civil se mostraría reacia a retirarse (International Human Rights Law Group, 1984).

3. Close ha llamado a la presidencia de Alemán una cleptocracia (2004, p. 174).

garantías de empleo sandinistas. Además, el aumento de los salarios benefició principalmente a los que estaban empleados (Banco Mundial, 1995, p. 32). Para 1993, el 74.8 % de la población era «pobre» (definido como una o más necesidades básicas insatisfechas) y esta estadística aumentó del 69.4 % en 1985 (Arrien y De Castilla Urbina, 2001, pp. 83-85). Junto a ello, Bolaños lideró la entrada de Nicaragua en el Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA). El CAFTA se había presentado como un acuerdo que traería nuevos empleos a Nicaragua, pero esa promesa no se cumplió en su mayor parte (Spalding, 2014, pp. 135-141)⁴.

La información mostrada anteriormente es importante para nuestra comprensión del apoyo popular a Ortega después de 2006. Para este año, la derecha en el poder había perdido su oportunidad de obtener apoyo popular a través del alivio de la pobreza. En una nación tan pobre como Nicaragua, los programas de pobreza son una parte esencial de la legitimidad del gobierno. Con su victoria en 2006, Ortega tuvo la oportunidad de utilizar el poder del gobierno nacional para aliviar la pobreza, como sucedió en la década de 1980.

La victoria de Ortega en el 2006 fue en gran parte resultado de la división que se había desarrollado en la derecha durante la presidencia de Bolaños. En cada una de las elecciones nacionales entre 1990 y 2001 los partidos de la derecha se habían unido en torno a un solo candidato, y esa unidad permitió que ganara. En 2006 la derecha se dividió, como lo había hecho en 1984. En lugar de unirse en torno a un solo candidato, se subdividió en una extrema derecha que apoyaba a José Rizo y una derecha más moderada que apoyaba a Eduardo Montealegre⁵. Nuestros datos de 2006 muestran que Rizo y Montealegre juntos obtuvieron más votantes que Ortega .

Veamos, entonces, la victoria de 2006. Ortega se había postulado repetidamente para la presidencia en 1990, 1996 y 2001, y había perdido todas las veces. El hecho de que se presentara una vez más en 2006 habla de su determinación personal, pero también de la naturaleza no democrática del propio Partido Sandinista. Cualquier otro partido político que operara dentro de una democracia establecida se habría librado de un líder político que había sido tan poco exitoso en la arena electoral. Sin embargo, Ortega tenía un control completo sobre el partido y nunca había logrado destituirlo, esa realidad presagia lo que sucedería en la nación en general después de la victoria de Ortega en 2006. Con su partido incapaz de deshacerse de él, se postuló nuevamente en 2006 y ganó no porque fuera popular, sino porque el desafío de la oposición había cambiado.

4. Spalding informa que Ortega y el FSLN se opusieron ferozmente al CAFTA con manifestaciones callejeras y oposición en la legislatura. En respuesta, Estados Unidos, que tenía un interés personal en la aprobación del CAFTA, aumentó su nivel de ayuda a Nicaragua hasta que la medida fue aprobada en la legislatura (Spalding, 2014, pp. 49-37). A pesar de su oposición, desde que llegó al poder en 2007, Ortega ha respetado el acuerdo del CAFTA.

5. Sobre la viabilidad electoral de la derecha véase Anderson, Dodd y Park (2017).

III. 2006: LAS ÚLTIMAS ELECCIONES NACIONALES LIBRES Y LA VICTORIA DE ORTEGA EN LA PLURALIDAD

La Tabla 1 proporciona información sobre cómo se dividió el electorado durante los meses de esa campaña electoral.

TABLA 1. INTENCIÓN DE VOTO, 2006: PORCENTAJES (DATOS BRUTOS)

INTENCIÓN DE VOTO	PORCENTAJE DE VOTO ESPERADO JUSTO ANTES DE LA MUERTE DE LEWITES	PORCENTAJES DE VOTO EN OCTUBRE, ÚLTIMA ENCUESTA ANTES DE LAS ELECCIONES	CIFRAS OFICIALES DADAS EN 2006, JUSTO DESPUÉS DE LAS ELECCIONES*
Daniel Ortega	28.4	32.6	38.07
José Rizo	13.1	16.7	26.00
Eduardo Montealegre	21.7	25.4	29.00
MRS: Lewites/Jarquín	21.5	14.0 (Jarquín sin Lewites)	
Pastora	0.7	0.4	NA
Voto en blanco	14.5	11.0	NA
Total encuestados	1271	1327	NA

*Fuente: McKinley Jr. (2006).

La Tabla 1 muestra tres columnas de datos acerca de esas elecciones: una para la primera mitad de la campaña, una para nuestra última encuesta antes de las elecciones y una con los resultados oficiales proporcionados por el Consejo Supremo Electoral en ese momento, como se informó en *The New York Times*. Al comienzo de la campaña Ortega se enfrentó a dos desafíos de la derecha, pero también a un desafío de la izquierda. Herty Lewites, alcalde de Managua, hizo campaña como disidente sandinista bajo la bandera del partido MRS (Movimiento Renovador Sandinista). Su compañero de candidatura fue Edmundo Jarquín. En la primera columna se muestra que Herty (como lo llamaba la gente) presentaba un desafío significativo a Ortega en los primeros meses de la campaña. La historia podría haber sido muy diferente si Herty hubiera vivido. Sin embargo, murió en agosto de 2006 mientras estaba en una reunión de campaña. Después de su muerte, Jarquín continuó con la campaña de la izquierda disidente, pero no tenía el reconocimiento de Herty. El apoyo popular a esa candidatura disminuyó sustancialmente. La segunda columna de la tabla muestra las cifras de las encuestas para octubre del 2006, la última encuesta antes de las elecciones. Mientras el apoyo de Jarquín había caído sustancialmente, el apoyo a Ortega había aumentado de forma

significativa. Por su parte, el voto de la derecha (42.2 % combinado) estaba dividido entre sus dos candidatos.

En la tercera columna de la Tabla 1, que informa sobre el resultado electoral propiamente dicho. El porcentaje dado para cada uno de los tres primeros candidatos fue más alto que el de nuestra encuesta final. Sin embargo, tanto nuestra encuesta final como los resultados electorales revelan la delgada naturaleza de la victoria de la pluralidad de Ortega y el hecho de que la mayoría de los votantes no lo apoyaron. En nuestra encuesta final y en los resultados electorales, la suma de los votos de ambos candidatos de derecha fue más alta que los votos para Ortega. Incluso frente a una derecha dividida, Ortega estaba a menos de diez puntos porcentuales por delante de Montealegre. Estas cifras indican que, si la derecha se hubiera unido en torno a un candidato, probablemente habría derrotado a Ortega. Además, el uso del *ballotage* electoral hubiera producido la derrota de Ortega y la elección de Montealegre.

En sentido, es necesario realizar dos observaciones sobre la posición de Ortega dentro del contexto histórico y político más amplio de Nicaragua. En primer lugar, después de dieciséis años en la oposición y tres elecciones presidenciales infructuosas, el apoyo popular de Ortega fue similar en las cuatro elecciones: 40.9 % en 1990, 37.75 % en 1996, 42.3 % en 2001 y 37.99 % en 2006 (Political Database of the Americas). Cuando la derecha se unió, Ortega obtuvo menos del 40 % del total de los votos. Su popularidad en 2006 estaba por debajo de lo que había estado en 2001. Ortega ganó en 2006 no porque el electorado hubiera cambiado su opinión sobre él, sino porque sus oponentes cambiaron de estrategia y porque la nación opera bajo un sistema de pluralidad⁶. En segundo lugar, incluso frente a dieciséis años de decepcionantes gobiernos de derecha, Ortega fue un candidato minoritario. Su atractivo personal era tan bajo que la mayoría de los votantes todavía preferían a la derecha. En resumen, cuando asumió el cargo en 2006, Ortega se enfrentó a una oposición significativa tanto de izquierda como de derecha. Desde esta posición comenzó la consolidación de su poder autoritario⁷.

Veamos ahora el perfil sociodemográfico de los partidarios de Ortega en 2006, empezando por tomar en consideración el nivel educativo (Tabla 2).

6. McClintock (2018) argumenta que un sistema electoral de pluralidad es menos saludable para la democracia que un sistema de votación o de segunda vuelta y que, de hecho, la pluralidad ha contribuido al declive democrático en varias naciones latinoamericanas. Nicaragua encaja y apoya su argumento perfectamente ya que una victoria de la pluralidad por parte de Ortega en 2006 desencadenó el movimiento de la nación hacia el declive democrático.

7. Peraza (2018, p. 127) sostiene que la democracia nicaragüense ya había comenzado a deteriorarse antes de 2007. El pacto del 2000 entre Ortega y Alemán fortaleció al Ejecutivo frente a las otras ramas del poder; le dio un control desproporcionado sobre sus respectivos partidos, y, lo más importante, redujo al 35 % el porcentaje por el cual un ganador de la pluralidad podía asumir la presidencia, siempre y cuando ese ganador estuviera un 5 % por delante del siguiente candidato.

TABLA 2. APOYO A ORTEGA EN 2006 POR NIVEL DE EDUCACIÓN (%)

NIVEL DE EDUCACIÓN	2006
Ninguno	0.29
Alfabetizado, sin escolarización formal	0.41
Grados 1-3	0.35
Grados 4-6	0.32
Grados 7-9	0.30
Grados 10-12	0.29
Escuela secundaria completa	0.26
Estudios universitarios incompletos	0.23
Estudios universitarios completos	0.26

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 2 muestra que los mayores partidarios de Ortega eran aquellos que no tenían educación formal, pero que habían aprendido a leer en un programa de alfabetización de adultos. La tabla también muestra que aquellos con mayores niveles de educación generalmente mostraron menores niveles de apoyo a Ortega.

A continuación observamos los partidarios de Ortega en 2006 según su estatus socioeconómico⁸. La Tabla 3 muestra nuestros resultados⁹.

La Tabla 3 muestra que el mayor apoyo de Ortega provino de los encuestados más pobres: el 32.48 % dijo que lo apoyaría mientras que alrededor del 16 % dijo que apoyaría a Rizo y el 24.45 % a Montealegre.

8. En 2006 utilizamos un indicador de nivel socioeconómico que se basó en un entrevistador que había sido entrenado para clasificar el nivel económico de la casa donde estaba realizando la entrevista. El indicador sirve como sustituto de los ingresos, lo cual fue muy difícil de obtener de los encuestados nicaragüenses en 2006. Según este indicador, una casa pobre era un tugurio de una o dos habitaciones con piso de tierra. Una familia que vive en una casa de este tipo se consideraría una familia muy pobre. Una casa de nivel medio tendría un piso de cemento, techo de hojalata, varias habitaciones y paredes de cemento. Una casa de alto nivel se parecería mucho a una casa de clase media en los Estados Unidos.

9. Esta pregunta simulaba la votación en sí misma. En lugar de preguntar a los encuestados por a quiénes pensaban votar, los entrevistadores les entregaron una boleta similar a la que utilizarían en una elección real. El entrevistador se apartaba del encuestado para que no ver lo que el encuestado estaba marcando en la boleta. El encuestado entonces marcaba su boleta y la colocaba en una caja de cartón con una ranura en la parte superior que simulaba las cajas de boletas utilizadas en las elecciones.

TABLA 3. INTENCIÓN DE VOTO EN 2006 POR NIVEL SOCIOECONÓMICO

INTENCIÓN DE VOTO: CANDIDATO	CONDICIÓN DEL HOGAR: POBRE	MEDIO	ALTO	TOTAL
Ortega	32.48 (785)	26.34 (668)	23.50 (47)	29.11 (1500)
Rizo	15.97 (386)	15.38 (390)	9.00 (18)	15.41 (794)
Montealegre	24.45 (591)	25.95 (658)	35.50 (71)	25.62 (1320)
Lewites/Jarquín	14.40(348)	20.66 (524)	21.00(42)	17.74 (914)
Pastora	0.74 (18)	0.87 (22)	0.50(1)	0.80 (41)
Voto nulo o en blanco	11.96 (289)	10.80 (274)	10.50 (21)	11.33 (584)
Total	100 (2417)	100 (2536)	100 (200)	100 (5153)

Fuente: Elaboración propia.

Esta sección subraya la naturaleza limitada y accidental de la victoria de Ortega en 2006. Tan solo un evento entre varios podría haber impedido su victoria. Si la derecha se hubiera unido, si el país hubiera usado el *ballotage*, si Herty hubiera vivido, bajo cualquiera de esas circunstancias Ortega probablemente hubiera perdido. Es importante recordar la dudosa y peculiar naturaleza de su victoria de 2006, al considerar lo que Ortega hizo con su victoria.

IV. LA COMPRA DE AQUIESCENCIA: 2006-2016

Los partidarios más fuertes de Ortega en 2006 fueron aquellos con menores ingresos y nivel educativo. Ese apoyo reflejaba los dieciséis años de gobierno de la derecha. Una observación interesante aquí es que el porcentaje de nicaragüenses con ingresos bajos excedía por mucho el porcentaje que había votado por Ortega. Si todos los votantes de renta baja hubieran votado por él, su apoyo hubiera sido mucho más del 38 %.

Con su victoria, Ortega había ganado la oportunidad de reinstaurar los programas sociales sandinistas. Durante los siguientes diez años, haría precisamente eso, aumentando su apoyo popular. Simultáneamente, rompería la democracia nicaragüense, utilizando los programas sociales para comprar la aquiescencia popular en su proyecto autoritario.

Ortega había hecho campaña en 2006 en una plataforma de educación gratuita, prometiendo eliminar el analfabetismo. En consecuencia, comenzó por eliminar las impopulares cuotas escolares que Chamorro había impuesto. Su nuevo ministro de Educación, Miguel de Castilla Urbina, lanzó un programa de alfabetización de adultos que se basó en el modelo ya existente en muchos municipios y supervisado por el alcalde local. El nuevo programa se dirigió a 500.000 adultos. Centralizó el programa de alfabetización y posteriormente lo amplió para incluir un programa de educación continua de adultos. Más allá de la alfabetización,

Ortega lanzó un programa Cero Hambre dirigido a reducir la desnutrición que se había convertido en un problema importante en Nicaragua. Cero Hambre proporcionó animales de granja a comunidades de bajos ingresos e incluyó un programa de alimentación escolar para estudiantes de preescolar y primaria (Spalding, 2012).

V. PROGRAMAS SOCIALES SANDINISTAS ANTES DE LA VICTORIA DE ORTEGA EN 2006

Mucha de la literatura sobre los programas sociales de Ortega desde el 2006 no revela lo que había estado sucediendo antes de ese momento a nivel subnacional, específicamente dentro de los 163 municipios de Nicaragua. Gran parte del plan de trabajo de Ortega provino de la agenda que ya había sido implementada por los alcaldes sandinistas. Esta sección considera lo que el sandinismo había hecho a nivel local antes del 2006 y particularmente a partir del 2000, cuando la derecha todavía estaba en el poder a nivel nacional.

Una ley de 1988 aprobada en los últimos años de la anterior presidencia de Ortega había intentado llevar la democracia electoral al nivel subnacional, que es el municipio¹⁰. Esa ley ordenó la elección popular de alcaldes a partir de 1990. Hasta ese momento era el gobierno nacional el que los nombraba. En 1988, los sandinistas habían apuntado a democratizar la nación y la ley de 1988 era parte de su estrategia para profundizar la democracia a nivel local.

Sin embargo, la ley de 1988 no se había llevado a efecto a nivel municipal, tal como se había planeado. Por el contrario, al coincidir las elecciones nacionales y subnacionales, los efectos de las elecciones nacionales habían arrollado a las contiendas municipales. Las victorias derechistas de 1990 y 1996 trajeron consigo un gobierno derechista también en la mayoría de los municipios. La ley de 1988 establecía además unas funciones limitadas de los alcaldes. En este sentido, ante la profunda pobreza, los alcaldes derechistas que entraron en funciones en la década de 1990 carecían de visión e iniciativa, y se limitaron a la aplicación de esas limitadas competencias, trabajando en sus empleos regulares y no abordando la pobreza.

Los sandinistas locales vieron en esto una oportunidad de ganar mayor poder a nivel local. Empezaron señalar la negligencia de la derecha a nivel municipal, ofreciendo su propia agenda de alivio de la pobreza. A nivel nacional, Ortega se dio cuenta de que era necesario un cambio de calendario. Como la ley de 1988 no había democratizado las municipalidades de Nicaragua ni había traído un gobierno local efectivo, Ortega vio una oportunidad de cambio cuando Alemán se le acercó en 1999, buscando un pacto, el cual se convirtió en el primer pacto extralegal entre los dos. Alemán esperaba un segundo período presidencial, algo que estaba en contra de la Constitución en ese momento. Alemán no ganó una segunda campaña

10. La mayoría de los estudios sobre gobiernos subnacionales en América Latina no se concentran en la municipalidad, sino en un gobierno de nivel medio: el estado, la provincia o el departamento (Gibson, 2005 y 2012; Falletti, 2010). En Nicaragua, el departamento existe como un actor económico o una ciudad secundaria, pero no tiene un gobierno asociado a esa unidad geográfica. En Nicaragua el único nivel subnacional de gobierno es el municipio.

electoral porque su propio partido no le permitió postularse¹¹. Ortega estuvo de acuerdo en permitirle a Alemán un escaño en la legislatura, una concesión que se otorga a los candidatos presidenciales no exitosos. A cambio de este apoyo, Ortega estableció dos condiciones: primero, el período presidencial se acortaría de seis a cinco años, Alemán reduciría su primer período en el cargo en un año e intentaría una segunda candidatura electoral en 2001. Segundo, Ortega quería que el calendario electoral municipal cambiara, las elecciones municipales se separarían de las nacionales y se celebrarían cada cuatro años a partir de 2000. Alemán aceptó ambas condiciones¹².

El pacto dio a los líderes sandinistas locales la oportunidad de recuperar un lugar para el partido dentro de la estructura de poder político del país, viniendo desde abajo y operando a nivel local. Para ganar cargos municipales, los líderes locales sandinistas abordaron la pobreza local. Demostrando audacia y osadía más allá de la ley que definía las limitadas competencias municipales, los candidatos sandinistas ofrecieron una agenda de alivio de la pobreza. Hicieron campaña para las elecciones municipales de 2000 prometiendo programas sociales. Basándose en esta promesa, en el año 2000, los candidatos sandinistas obtuvieron cargos de alcalde en muchas ciudades secundarias de todo el país. La campaña izquierdista continuó a lo largo de la década de los 2000. Mirando hacia las elecciones municipales de 2004, esta primera oleada de alcaldes sandinistas cumplió sus promesas. Estas incluyeron préstamos de bajo costo para mejoras en la vivienda para aquellos con bajos ingresos. También llevaron pozos, letrinas y mejores suministros de agua a muchos municipios. Los alcaldes establecieron un programa de alfabetización de adultos a nivel de aldea que comenzaría a revertir las tendencias hacia el aumento del analfabetismo que habían comenzado con Chamorro. Mejoraron la infraestructura, pavimentaron los caminos, construyeron puentes y arreglaron las calles¹³. Para ello, financiaron sus programas a través de tres fuentes distintas: donaciones de embajadas extranjeras de países democráticos, ingresos fiscales locales y un flujo de fondos que llegaba desde el gobierno nacional, vinculado al nivel de recaudación de impuestos exitoso que cada municipio había logrado (Anderson, 2010; Anderson y Park, 2016).

Durante toda la década de 2000, estas políticas municipales dieron como resultado un aumento de la fuerza del partido sandinista en todo el país. Para el 2006, los sandinistas ocupaban la alcaldía en la mayoría de los municipios del país. Sus programas y políticas trajeron una creciente visibilidad al partido y ayudaron a que Ortega ganara en ese año. Los programas de alcaldías también establecieron un plan que Ortega seguiría para aumentar su propia

11. Alemán no pudo postularse en 2001 porque tanto su vicepresidente como su coalición de derecha se habían puesto en su contra por cuestiones de corrupción. Además, las múltiples victorias sandinistas en alcaldías secundarias en 2000 fueron consideradas un referéndum negativo sobre él.

12. El pacto en sí mismo violó la Constitución. La Asamblea Nacional debería haber discutido y aprobado cualquier reforma constitucional. Tanto Ortega como Alemán se saltaron los canales institucionales adecuados y pudieron hacerlo debido a la debilidad general de las instituciones políticas de Nicaragua (Anderson, 2010a).

13. Fox (2007) también ha descubierto que las mejoras en la vida de la gente en México provienen del gobierno local. Sin embargo, en México el gobierno local era submunicipal en vez de un gobierno municipal. El gobierno municipal en México era una fuente de autoritarismo. En ambos países, sin embargo, fue el nivel más bajo de gobierno el que marcó la mayor diferencia en la vida de las personas.

popularidad entre 2006 y 2016. El pacto había sido un brillante movimiento político de Ortega y del partido en general. Ilustraba que Ortega había reconocido dónde se encontraba el punto débil de la derecha y dónde la izquierda podía intervenir para recuperar el apoyo popular y, al mismo tiempo, permanecer fiel a los objetivos originales de la Revolución Sandinista.

VI. LAS POLÍTICAS MUNICIPALES SE VUELVEN NACIONALES

Después del 2006, Ortega recogería y reclamaría como propios la mayoría de los programas sociales de los alcaldes. Todos los programas descritos anteriormente se mantuvieron, pero fueron coordinados por el gobierno nacional. La centralización trajo algunas ventajas claras, por ejemplo, los préstamos para la vivienda ahora solo se concedían a los beneficiarios elegibles que podían demostrar que sus hijos estaban en la escuela primaria a tiempo completo y habían sido vacunados contra enfermedades infantiles prevenibles. Además, las mejoras en las infraestructuras se extendieron ahora entre los municipios sin que se produjeran disputas sobre dónde terminaba la responsabilidad de un municipio y dónde empezaba la del siguiente. Las comunicaciones y los viajes mejoraron en la mayor parte de las zonas rurales de Nicaragua.

La intervención del gobierno central, liderado por Ortega, en los programas municipales de las alcaldías trajo más recursos y una mayor coordinación, ambos ejemplos del gobierno efectivo que la derecha había dejado de proporcionar de manera consistente desde 1990 hasta 2006. Sin embargo, estas mejoras tuvieron dos efectos secundarios no democráticos: 1) el debilitamiento de la autonomía de las alcaldías y de la democracia municipal y 2) la creciente dependencia nacional de Venezuela, cuyos líderes nacionales no estaban comprometidos con la democracia.

Después de 2006, Ortega utilizó el fraude y las irregularidades electorales para reemplazar a los alcaldes libremente elegidos en la mayoría de los municipios. En su lugar instaló a alcaldes afines a su agenda política. También condujo a la nación y a su régimen a una creciente dependencia del petróleo venezolano y de otros tipos de ayuda. Durante más de diez años, los programas sociales de Ortega y la ayuda venezolana desviaron con éxito la atención popular del otro objetivo importante de Ortega: la ruptura de la democracia nicaragüense y el establecimiento de un régimen cada vez más autoritario. A partir de estos programas sociales, podemos ver que Ortega no era simplemente un dictador, pues muchos de estos programas mejoraron la vida de la gente de una manera que la derecha no había logrado.

VII. ROMPIENDO LA DEMOCRACIA: 2006-2016

Mientras utilizaba los fondos venezolanos para ejecutar programas sociales, entre 2006 y 2016, Ortega socavó los controles institucionales contra su poder. Comenzó por tomar gradualmente el control de la Asamblea Nacional unicameral, compró el apoyo de los delegados de la oposición a través del soborno o mediante amenazas y coerción. La mayoría de los diputados estaban dispuestos a apoyar a Ortega si esto significaba que podían obtener ganancias inesperadas en sus negocios privados o que podían escapar de los grandes pagos

del impuesto sobre la renta. Sin embargo, para aquellos que no respondían al soborno, Ortega socavaba sus posibilidades de oponerse a él con otras medidas, por ejemplo, hizo que los tribunales retiraran la personería jurídica de Eduardo Montealegre, negándole así la oportunidad de lanzar otra campaña política. Montealegre era un blanco obvio para este tipo de opresión porque su candidatura de 2006 había sido la más exitosa de todos los candidatos de la oposición. Utilizando diversas tácticas, Ortega obtuvo la aquiescencia de la mayoría de los diputados en pocos años o los hizo incapaces de oponerse a él abierta o políticamente.

Una vez que se aseguró el apoyo legislativo, Ortega se movió en contra del poder judicial, reemplazando a los jueces que lo desafiaban¹⁴. De la misma forma, utilizó la legislatura y el soborno para obtener el control del Consejo Supremo Electoral (CSE), la cuarta rama del gobierno de Nicaragua. El CSE había asegurado originalmente la integridad electoral, pero la intervención de Ortega produjo precisamente lo contrario, ahora el CSE le ayudaba a utilizar el fraude para distorsionar el voto. De esta forma, el CSE intervino varias veces en las elecciones municipales, anulando el recuento justo y produciendo una «victoria» oficial que favoreció a Ortega¹⁵.

Finalmente, Ortega se movió en contra de cualquiera que tuviera sus propios seguidores populares y que, por lo tanto, pudiera representar un potencial adversario político. Esta táctica significó que los líderes políticos individuales que habían sido populares antes de 2006 o poco después ahora eran ineficaces como adversarios políticos. Por ejemplo, el alcalde de Managua, que ganó el cargo en 2008, Alexis Argüello, fue encontrado muerto bajo circunstancias sospechosas en julio de 2009. La Policía, ahora controlada por el nuevo poder judicial, dictaminó que la muerte fue un suicidio y no investigó¹⁶. Otros alcaldes populares fueron amenazados con la pérdida de sus beneficios de seguridad social o de jubilación y prefirieron permanecer callados en lugar de oponerse abiertamente a Ortega¹⁷. Utilizando diversas medidas financieras, legales y coercitivas, Ortega pudo silenciar a todas las personas e instituciones que pudieran desafiarlo. Mientras tanto, la población permaneció en silencio.

14. Barahona (2012) describe el éxito de Ortega al socavar la independencia del poder judicial.

15. En Ciudad Darío, un municipio cerca de Managua, el candidato derechista a la alcaldía, Edgar Matamoros, ganó el voto popular en 2012. Los observadores electorales que contaron el voto municipal lo declararon ganador. Sin embargo, a la mañana siguiente el CSE había revisado el conteo de votos de manera fraudulenta, alegando que el candidato sandinista había ganado. Las protestas populares estallaron en Ciudad Darío. Ortega envió a la policía, que mató a cuatro manifestantes. La Iglesia católica intervino y pidió a Matamoros que no siguiera impugnando los fraudulentos resultados electorales, a lo que Matamoros accedió. Fue un ejemplo temprano de lo que llegaría a la nación seis años después. Sobre la victoria de Matamoros y el robo de Ortega en esa elección municipal véase Martínez (2015). Este relato también se basa en las entrevistas de Anderson con Edgar Matamoros en julio de 2013, en Managua, Nicaragua.

16. Argüello fue encontrado muerto de una sola herida de bala en el pecho, herida que es difícil de autoinfligir. En la controversia que rodea la muerte de Argüello, la policía se negó a llevar a cabo una simple prueba de parafina sobre las manos de Argüello para ver si tenía residuos de pólvora, de modo que era imposible refutar la conclusión del suicidio.

17. En el período posterior a 2006, y particularmente en 2013, Anderson entrevistó a alcaldes que habían sido bastante populares hasta 2006 y en los años posteriores. Para el 2013 tenían miedo de ser entrevistados, eran reacios a hablar y, cuando accedían a una entrevista, se negaban a hablar de política o a criticar a Ortega.

Al mismo tiempo que socavaba las instituciones del Estado y el Estado de derecho y reprimía e intimidaba a la oposición y a los potenciales líderes de la oposición, Ortega también tomó medidas para ganar el apoyo de las grandes empresas en Nicaragua. En particular, logró que el COSEP, la gran organización empresarial, se asociara de manera no oficial con su régimen. Otorgó incentivos financieros a los grandes empresarios y aceptó subsidiar sus costos de producción con energía de bajo costo (electricidad) y gasolina subsidiada importada de Venezuela. Como parte de un pacto extraoficial entre Ortega y el COSEP, se acordó fijar los precios de la energía y la gasolina con el aporte del COSEP. En respuesta a estos favores, el COSEP acordó no oponerse al régimen de Ortega ni al creciente control autoritario del poder presidencial. Las concesiones de Ortega a las grandes empresas no se extendieron a las empresas medianas y pequeñas.

Las medidas represivas y opresivas contra líderes individuales y contra las instituciones del Estado no fueron cuestionadas por la población civil nicaragüense hasta las protestas de 2018. La sociedad civil permaneció quieta mientras los programas sociales continuaron y la economía pareció florecer bajo la grandeza venezolana. Los alcaldes habían financiado sus programas de fuentes democráticas. Sin embargo, Ortega financió estos mismos programas con fondos venezolanos y los canalizó a través de la Presidencia, permitiendo que su vicepresidenta y esposa, Rosario Murillo, los gestionara¹⁸. También usó el clientelismo para recompensar a quienes apoyaban a Ortega y para negar los fondos a quienes no lo hacían. El apoyo venezolano comenzó con Hugo Chávez, muerto en 2013, y continuó con Nicolás Maduro.

Estos programas dieron frutos políticos para Ortega. A pesar de su deriva autoritaria, fue más popular en 2016 de lo que había sido en 2006. Nos basamos aquí en los datos recogidos en torno a las elecciones de 2016¹⁹. Para permitir la comparación, volvemos a presentar los datos de 2006 y examinamos a los partidarios de Ortega por nivel educativo.

La Tabla 4 muestra que el apoyo a Ortega aumentó en todas las categorías educativas para 2016. Esto es notable porque nuestros datos de 2006 mostraron que los individuos con nivel educativo más alto estaban menos inclinados a votar por Ortega ese año. Además, en 2006, la mayoría de los votantes en la mayoría de las categorías educativas habían dicho que no tenían la intención de votar por Ortega. Este hallazgo de 2006 encaja con la baja base de apoyo general que encontramos para Ortega en la población en general ese año. Ahora, para 2016, el porcentaje de encuestados en cada categoría educativa que dijo que tenía la intención de votar por Ortega ese año había aumentado considerablemente. El apoyo a Ortega en 2016 fue más alto entre todos los grupos educativos, pero el mayor incremento se dio entre los grupos educativos más bajos, especialmente los analfabetos. La tendencia de un mayor apoyo a Ortega entre quienes tienen menor nivel educativo es aún más fuerte si se incluye a los encuestados que no son de Managua.

18. Murillo también fue decisivo para hacer retroceder muchos de los avances que la Revolución Sandinista había logrado para las mujeres. Lideró el esfuerzo para prohibir el aborto incluso en casos que amenazaban la vida de la madre. En los primeros seis meses después de la prohibición, 42 mujeres nicaragüenses murieron como resultado directo de esa nueva ley (Kampwirth, 2012).

19. Freedom House en su informe de 2017 clasifica a Nicaragua como «parcialmente libre» para la elección de 2016.

TABLA 4. BASE DE APOYO DE ORTEGA POR NIVEL EDUCATIVO: 2006 Y 2016

NIVEL DE EDUCACIÓN	2006	2016
Ninguno	0.29	0.56
Alfabetizado, sin escolarización formal	0.41	0.56
Grados 1-3	0.35	0.62
Grados 4-6	0.32	0.56
Grados 7-9	0.30	0.62
Grados 10-12	0.29	0.60
Escuela secundaria completa	0.26	0.46
Educación técnica	No está disponible para 2006*	0.59
Estudios universitarios incompletos	0.23	0.55
Estudios universitarios completos	0.6	0.46
Educación de postgrado	No está disponible para 2006*	0.35

Nota: Cada celda muestra el porcentaje de ese grupo que dijo que tenía la intención de votar por Ortega ese año.

* Nuestro instrumento de 2016 fue un poco más refinado que nuestro instrumento de 2006 e incluyó dos categorías adicionales que no utilizamos en 2006.

Fuente: elaboración propia.

VIII. EL AUTORITARISMO, LA AQUIESCENCIA Y LOS LÍMITES DE AMBOS

El caso nicaraguense muestra cómo un líder electo puede consolidar el poder hasta el punto de convertirse en un líder autoritario sin enfrentarse a una resistencia popular significativa. La victoria presidencial de Ortega en 2006 fue legítima en una elección libre y justa que se ajustó a las leyes electorales de Nicaragua. Sin embargo, a partir de ese momento, utilizó los recursos venezolanos y una economía temporalmente vibrante para aumentar su popularidad. Sus programas sociales hicieron que los votantes aceptaran su poder presidencial cada vez más descontrolado. Este apoyo popular le permitió a Ortega consolidar el poder de una manera que hará difícil su remoción. El autoritarismo, al igual que la democracia, se fortalece con el tiempo. Sin embargo, en última instancia, la popularidad de Ortega y su régimen cada vez más autoritario se basó en un desesperado acuerdo que los ciudadanos de bajos ingresos habían hecho: la aquiescencia continuará solo mientras los bienes y servicios continúen.

Para 2017, la voluntad de Venezuela de apoyar a Ortega había sobrepasado sus capacidades: la economía venezolana comenzó a quebrar (Levine y Molina, 2012). Chávez había puesto en marcha un plan económico que era insostenible a largo plazo, incluyendo un

generoso gasto social dentro de Venezuela y una generosa pero inasequible ayuda para Nicaragua (Corrales y Penfold, 2015). Gradualmente durante el año 2017 la ayuda venezolana a Nicaragua se redujo y posteriormente terminó. Este cambio significó que los precios del gas y la energía, esenciales para la economía nicaragüense y profundamente subsidiados por Venezuela, empezaran a subir considerablemente. Ahora el gobierno nicaragüense carecía de recursos para financiar los generosos programas sociales que habían comprado la quietud popular a lo largo de la década anterior.

Para el 2018 el apoyo venezolano había terminado. Ante la disminución de los fondos venezolanos, Ortega rompió dos pactos no escritos, uno con las grandes empresas y otro con el pueblo. Aumentó los precios de la energía sin consultar con el COSEP. Así violó el pacto extraoficial que mantenían. A mediados de abril de 2018, cortó repentinamente los beneficios de la seguridad social a miles de nicaragüenses. En respuesta a ese revés, ambos se volvieron en su contra.

En abril de 2018 la población se manifestó en protesta. Para una población con una larga historia de impugnación y protesta, diez años de quietud habían sido más una anomalía histórica que un reflejo del típico comportamiento popular. Estudiantes y nicaragüenses de bajos ingresos salieron a las calles para protestar contra los recortes de la seguridad social. Ortega respondió con represión. Las protestas populares se intensificaron y Ortega respondió con más represión. El COSEP declaró su apoyo a los manifestantes, paso que significó que las protestas no fueran solamente oposición estudiantil de izquierda o protestas de bajos ingresos, sino que los empresarios apoyaron a los manifestantes en la calle. En todo el espectro político, todos los nicaragüenses pidieron la renuncia de Ortega, elecciones anticipadas y el regreso de la democracia. La fachada de apoyo popular que el dictador había elaborado tan cuidadosamente se cayó rápidamente. Ortega emergió como un líder autoritario dispuesto a usar armas de asalto, gas lacrimógeno y tortura contra civiles desarmados.

Después de que las protestas más extensas se extinguieran, volvimos a encuestar a la población. No se trataba de una encuesta electoral, sino de sondear la opinión popular sobre la resistencia. En octubre de 2018 preguntamos a los ciudadanos si habían participado en manifestaciones o marchas contra el gobierno de Ortega en 2018. Casi el veinte por ciento (19.69) de nuestros encuestados dijo «sí»; solo el 2.6 % se negó a responder. Este es un porcentaje muy alto de participación popular en la resistencia y un nivel relativamente bajo de no respuesta, particularmente dada la violencia de la represión.

Bermeo (2003) nos dice que la mayoría de la gente común y corriente preferiría no participar en la resistencia, incluso en apoyo de la democracia; la gente común en tiempos extraordinarios generalmente se queda en casa. La protesta requiere un tiempo y una energía enorme, algo que muchas personas no tienen, especialmente cuando son muy pobres. La gente que resiste a veces muere, como muchos han hecho en Nicaragua. Claramente, el caso nicaragüense es una excepción a la regla común que Bermeo encontró para prevalecer en otros lugares: los nicaragüenses de hoy en día se resisten al autoritarismo y reclaman la democracia, sin embargo, como argumenta Bermeo, los nicaragüenses no estaban ansiosos por protestar. Permitieron que Ortega acumulara poder sin control durante doce años. Si hubiesen actuado antes, su tarea podría ser más fácil hoy. Sin embargo, cualquier líder autoritario debería recordar que los ciudadanos que han hecho un trato desesperado esperan

que el dictador cumpla. Cuando no lo hace, la aquiescencia puede evaporarse rápidamente, particularmente cuando el apoyo popular es tenue todo el tiempo.

Hemos visto que Ortega era un dictador de orientación social. Desarrolló programas sociales mientras destruía la democracia. Sin embargo, hoy en día es solo un dictador y, como tal, solo permanece en su lugar a través de la represión. Los comentaristas de hoy lo comparan con el último dictador de Nicaragua, Anastasio Somoza Debayle. Sin embargo, Ortega es más vulnerable que Somoza en 1979. Ha operado a lo largo de estos dieciséis años dentro de un régimen político híbrido, más que en un contexto totalmente autoritario²⁰. A diferencia de Somoza, vive con una población que conoce el poder de las elecciones, a pesar de su uso del fraude electoral en los últimos años. Ahora exigen una elección honesta y supervisada. Por ese método, esperan removerlo del poder completamente.

IX. CONCLUSIÓN

El futuro de Nicaragua es incierto. La represión de Ortega invita a una comparación con Somoza. Sin embargo, hay diferencias claves y estas no se limitan a sus programas sociales. Por el momento, Ortega no tiene ni una fuerza aérea ni un ejército masivo que pueda usar para reprimir a los manifestantes. Tom Ginsburg (2018) ha argumentado que los esfuerzos para romper la democracia no siempre tienen éxito. Él llama a estos casos «casi fracasados» y mira específicamente a Finlandia, Colombia y Sri Lanka, casos en los que actores no elegidos intervinieron para salvar la democracia. Entre ellos se encuentran las elites políticas, los jueces y los burócratas, por esta razón, el futuro de Nicaragua es todavía indeterminado.

En Nicaragua, un actor no elegido es la propia población. A través de las clases políticas, el pueblo está unido en su determinación de destituir a Ortega y celebrar nuevas elecciones. Nuestros datos del 2018 muestran que el 64.90 % de nuestros encuestados dijeron que se sentirían muy o algo cómodos con el voto en una elección libre supervisada por la comunidad internacional. La mayoría de nuestros encuestados todavía creen en las elecciones, a pesar del fraude electoral de Ortega. Sin embargo, la represión y las miles de muertes estimadas hasta la fecha, así como la tortura y las desapariciones, han reducido la protesta a esporádica en lugar de masiva. Muchos nicaragüenses simplemente han huido del país y muchos otros están escondidos en algún lugar de Nicaragua. El conflicto entre Ortega y la población civil ha destrozado la economía, que ahora funciona a una fracción del nivel que había alcanzado a principios de 2018. El turismo, una fuente importante de fondos externos, ha desaparecido. La diferencia entre la protesta popular actual y la revolución popular de los años 70 es que hoy en día la población nicaragüense no tiene ningún grupo insurrecto armado que luche contra el autoritarismo de Ortega. La población se erige como un David desarmado que se enfrenta a un Goliat brutal y esa batalla desigual en sí misma subraya el nivel de autoritarismo que ha alcanzado Ortega.

El papel del Ejército nicaragüense es de crucial importancia. Hasta la fecha el Ejército se ha negado a reprimir a la población, esta posición tiene ventajas e inconvenientes. A

20. Carothers (2018) sostiene que los regímenes híbridos son notablemente inestables.

diferencia de Somoza, Ortega no puede contar con una fuerza armada represiva para hacer su voluntad. En particular, el ejército ha controlado el aire y esto ha significado que Ortega no ha podido bombardear a la población civil. Esto ha significado que el número de muertos es mucho menor de lo que sería de otra manera. Ortega solo cuenta con la Policía y algunos grupos mercenarios contratados para reprimir a la población. Estos grupos han hecho mucho daño, pero un ejército permanente habría hecho un daño mayor. Por otro lado, la posición del Ejército también ha sido objeto de considerables críticas por parte de la Alianza Cívica, que es el grupo que aglutina toda la oposición a Ortega. Si el Ejército no ha estado dispuesto a reprimir a los manifestantes, tampoco está dispuesto a desarmar a la Policía y a los mercenarios que están llevando a cabo la represión. Los líderes de la Alianza Cívica sostienen que el Ejército tiene el deber de defender y proteger a la población. Han llamado al Ejército a usar su poder para desarmar a los grupos represivos. El Ejército también se ha negado a hacerlo, no están dispuestos a reprimir a los manifestantes y tampoco están dispuestos a protegerlos. Esa negativa por parte del Ejército ha permitido que Ortega se mantenga en el poder hasta el presente²¹.

En esta situación incierta, tanto la Iglesia católica nicaragüense como la comunidad internacional han intentado mediar. Esos esfuerzos siguen en marcha y se desconoce su resultado. La OEA ha votado definitivamente en contra de Ortega, condenando su represión. El Papa se ha negado a recibir a un representante de Ortega que visitó el Vaticano para pedirle que retire su apoyo a los obispos nicaragüenses, promoviendo el diálogo y llamando a elecciones anticipadas. Incluso algunos republicanos del Congreso de los Estados Unidos y Donald Trump pidieron a Ortega que se hiciera a un lado.

Tal como señala Bermeo (2016), estudiar cómo las democracias retroceden y qué procesos emergen de la ruptura democrática. Este artículo muestra cómo podemos estudiar el deterioro de una democracia. El caso nicaragüense ilustra cómo un líder autoritario puede pasar de ser un legítimo vencedor electoral a ser un dictador y cómo una población inactiva puede facilitar ese paso. Mientras la economía estuvo en buena forma, la mayoría de los ciudadanos no hicieron nada para remover al líder. Ahora enfrentan una tarea más difícil para deshacerse de él que si se hubieran opuesto a su consolidación gradual de poder en una etapa mucho más temprana del proceso. Para ello, necesitan la ayuda de la comunidad religiosa e internacional y no está claro si esos esfuerzos serán suficientes.

Este caso constituye un ejemplo sobre el que reflexionar para los dictadores y los aspirantes a dictadores de todo el mundo. Las circunstancias cambian y la inactividad puede no durar para siempre. Comprar el apoyo popular es exactamente eso y nada más: cuesta dinero y solo durará mientras duren los fondos. La compra de apoyo es diferente a la lealtad electoral voluntaria que se da porque a los ciudadanos les gusta y respetan al líder. Cuando la aquiescencia termina en un mundo donde la democracia se ha convertido en la norma, un dictador

21. Si el Ejército remueve a Ortega a la fuerza, mediante un golpe de Estado, entonces establecería un peligroso precedente de intervención militar en asuntos civiles y políticos. Existe un patrón de intervención militar en la política en muchos países latinoamericanos, especialmente en los del Cono Sur. Hasta la fecha, Nicaragua ha escapado de ese patrón.

puede enfrentarse a la condena internacional, así como a la resistencia interna. Esto es lo que está sucediendo en Nicaragua hoy en día.

El caso nicaragüense es relevante para los dictadores electos en otras partes de América Latina, especialmente en la propia Venezuela; Maduro permanece en el poder solo por los militares y por el apoyo financiero ruso (Trudolyubov, 2019). O bien será destituido o continuará con un control cada vez más represivo del poder; cualquiera de los dos escenarios es inherentemente inestable y tiene consecuencias negativas a largo plazo para la nación.

La democracia siempre es vulnerable en condiciones de pobreza severa, porque los pobres, en su condición de extrema necesidad, pueden estar dispuestos a hacer el tipo de trato que hicieron con Ortega. Es aún más probable que los pobres estén dispuestos a llegar a ese tipo de negociación cuando los gobiernos anteriores, aunque elegidos, fueron negligentes en la lucha contra la pobreza. Estas condiciones describen muchos países de América Latina, pero no se limitan a América Latina. En 1929 los votantes de Luisiana, un estado del sur de los Estados Unidos, tomaron una decisión similar. Después de décadas de un gobierno ineficaz que no hizo nada por los pobres, eligieron a Huey Long, un dictador en potencia que prometió y llevó a cabo programas de atención a colectivos con bajos recursos durante sus primeros dos años como gobernador (Kane, 1941). En contraste con Long, Ortega lo ha hecho mucho mejor, gracias a Venezuela, y desarrolló programas sociales durante unos once años. «Después de todo», dijo un partidario de Long, «la democracia no es buena si no funciona. ¿Realmente crees que la libertad es tan importante?» (White, 2006, p. xii).

Los nicaragüenses, al parecer, han encontrado su respuesta a esa pregunta: sí, la libertad importa y puede valer la pena luchar por ella. Ortega buscó dos objetivos contradictorios: un régimen autoritario y un apoyo electoral abrumador. Esos objetivos incompatibles finalmente chocaron. Nuestros datos muestran que, mientras aproximadamente el 54,37 % del electorado fue a las urnas en 2016 para votar por Ortega, el 7,56 % votó activamente en contra de él y el 38,07 % no votó en absoluto en una elección en la que los ciudadanos se sintieron presionados a votar. Además, ese 38 % estaba compuesto en gran parte por ciudadanos que históricamente habían apoyado a la derecha. Ortega no logró obligar a estos individuos a acudir a las urnas y no logró generar el masivo mandato electoral que esperaba que justificara su presidencia autoritaria. Sin embargo, sí logró silenciar a la oposición, tanto a los partidos como a los líderes, y recibió la mayoría de los votos realmente emitidos. A continuación, pregonó esta victoria al mundo como prueba del éxito de su régimen. Fue una victoria hueca. En el plazo de un año, tanto la población como las grandes empresas se habían vuelto en su contra, al igual que la mayoría de las naciones del hemisferio. En definitiva, este trabajo ha mostrado que los regímenes basados en un trato desesperado, en lugar de un genuino apoyo popular, son inseguros e inestables. La esperanza es que otros posibles dictadores latinoamericanos estén escuchando.

X. BIBLIOGRAFÍA

Anderson, L. E. (2010a). *Social Capital in Developing Democracies: Nicaragua and Argentina Compared*. Cambridge University Press.

- Anderson, L. E. (2010b). Poverty and Political Empowerment: Local Citizen Political Participation as a Path toward Social Justice in Nicaragua. *Forum on Public Policy*, 1, 1-19.
- Anderson, L. E. y Dodd, L. C. (2005). *Learning Democracy: Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua, 1990-2001*. University of Chicago Press.
- Anderson, L. E., Dodd, L. C. y Park, W. (2017). Electoral Competition and Democratic Decline in Nicaragua: Uncovering an Electorally Viable Platform for the Right. *Democratization*, 24(6), 970-986. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1256284>
- Anderson, L. E., Dodd, L. C. y Park, W. (2020, 9 al 11 de enero). *Nicaraguan Exceptionalism and Democratic Breakdown: Contributing and Countervailing Factors* [Presentación de conferencia]. Annual Conference of the Southern Political Science Association. San Juan, Puerto Rico.
- Anderson, L. E. y Park, W. (2018). International Contributions to Nicaraguan Democracy: The Role of Foreign Municipal Donations for Social Development. *Foreign Policy Analysis*, 14(2), 276-297. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw047>
- Arrien, J. B. y De Castilla Urbina, M. (2001). *Educación y pobreza en Nicaragua. Las apuestas a la esperanza*. Universidad Centroamericana.
- Banco Mundial (1995). *Republic of Nicaragua Poverty Assessment*. Informe n.º 14038. Banco Mundial.
- Barahona, E. (2012). A Politicized Judiciary. En D. Close, S. Martí i Puig y S. A. McConnell (Eds.), *The Sandinistas and Nicaragua since 1979* (pp. 91-120). Lynne Reinner.
- Bermeo, N. (2003). *Ordinary People in Extraordinary Times: The Citizenry and the Breakdown of Democracy*. Princeton University Press.
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.
- Booth, J. (1985). *The End and the Beginning: The Nicaraguan Revolution* (2.ª ed.). Westview Press.
- Bunce, V. y Wolchik, S. (2011). *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*. Cambridge University Press.
- Carothers, C. (2018). The Surprising Instability of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 29(4), 129-135.
- Close, D. (2004). President Bolaños Runs a Reverse or How Arnoldo Alemán Wound Up in Prison. En D. Close y K. Deonandan (Eds.), *Undoing Democracy: The Politics of Electoral Caudillismo* (pp. 167-182). Lexington Books.
- Close, D. (2007). From Guerillas to Government to Opposition and Back to Government, The Sandinistas since 1979. En K. Deonandan, D. Close y G. Prevost (Eds.), *From Revolutionary Movements to Political Parties: Cases from Latin America and Africa* (pp. 17-42). Palgrave Macmillan.
- Close, D. y Deonandan, K. (2004). *Undoing Democracy: The Politics of Electoral Caudillismo*. Lexington Books.
- Corrales, J. y Penfold, M. (2015). *Dragon in the Tropics: The Legacy of Hugo Chávez*. The Brookings Institution.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fox, J. (2007). Rural Democratization and Decentralization at the State/Society Interface: What Counts as Local Government in the Mexican Countryside. *The Journal of Peasant Studies*, 34(3-4), 527-559. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150701802934>
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Gibson, E. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press.
- Ginsburg, T. (2018). Democracy's Near Misses. *Journal of Democracy*, 29(4), 16-30.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

- Icaza Gallard, J. (2018). Fin del Estado de Derecho: Principales Reformas Constitucionales y Legislativas. En E. Jarquín (Coord.), *El Régimen de Ortega* (pp. 65-115). PAVSA.
- International Human Rights Law Group. (1984, 11 de diciembre). *A Political Opening in Nicaragua: Report on the Nicaraguan Elections of November 4, 1984*. Washington Office on Latin America.
- Kampwirth, K. (2012). The Feminist Movement. En D. Close, S. Martí i Puig y S. A. McConnell (Eds.), *The Sandinistas and Nicaragua since 1979* (pp. 185-214). Lynne Reinner.
- Kane, H. (1941). *Huey Long's Louisiana Hay Ride: The American Rehearsal for Dictatorship, 1928-1940*. Pelican.
- (LASA) Latin American Studies Association. (1984). *Electoral Process in Nicaragua: Domestic and International Influences*. Report of the LASA Delegation to Observe the Nicaraguan General Election of November 4, 1984.
- (LASA) Latin American Studies Association. (1990). *Electoral Democracy under International Pressure: The Report of the Latin American Studies Association Commission to Observe the 1990 Nicaraguan Election*.
- Levine, D. y Molina, J. (2012). Calidad de la Democracia en Venezuela. *América Latina Hoy*, 62, 157-175.
- Martí i Puig, S. (2012). The FSLN and Sandinismo. En D. Close, S. Martí i Puig y S. A. McConnell (Eds.), *The Sandinistas and Nicaragua since 1979* (pp. 21-44). Lynne Reinner.
- Martínez, L. E. (2015, 23 de octubre). ¿Qué se hizo el alcalde de Ciudad Darío? *La Prensa*. <https://www.laprensa.com.ni/2015/10/27/politica/1925940-que-se-hizo-el-alcalde-de-ciudad-dario>
- McClintock, C. (2018). *Electoral Rules and Democracy in Latin America*. Oxford University Press.
- McConnell, S. A. (2012). The Uncertain Evolution of the Electoral System. En D. Close, S. Martí i Puig y S. A. McConnell (Eds.), *The Sandinistas and Nicaragua since 1979*. (pp. 121-159). Lynne Reinner.
- McKinley Jr., J. C. (2006, 8 de noviembre). Nicaraguans' Votes Are In, and Ortega Is Back. <https://www.nytimes.com/2006/11/08/world/americas/08nicaragua.html>
- Peraza, J. A. (2018). El Colapso del Sistema Electoral. En E. Jarquín (Coord.), *El Régimen de Ortega* (pp. 116-140). PAVSA.
- Spalding, R. J. (2012). Poverty Politics. En D. Close, S. Martí i Puig y S. A. McConnell (Eds.), *The Sandinistas and Nicaragua since 1979* (pp. 215-243). Lynne Reinner.
- Spalding, R. J. (2014). *Contesting Trade in Central America: Market Reform and Resistance*. University of Texas Press.
- The Irish Times. (2003, 8 de diciembre). Ex-Nicaraguan President Jailed for Corruption. <https://www.irishtimes.com/news/ex-nicaraguan-president-jailed-for-corruption-1.513578>
- Trudolyubov, M. (2019). *The Putin Touch in Venezuela*. The Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-putin-touch-venezuela>
- Walker, T. W. (Ed.) (1982). *Nicaragua in Revolution*. Praeger Press.
- Walker, T. W. (Ed.) (1997). *Reagan versus the Sandinistas: The Undeclared War on Nicaragua*. Westview Press.
- Walker, T. W. (Ed.) (1997). *Nicaragua without Illusions: Regime Transition and Structural Adjustment in the 1990s*. Scholarly Resources.
- White, R. D., Jr. (2006). *Kingfish: The Reign of Huey P. Long*. Random House.

INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Instituto de Investigaciones Sociológicas «Mauricio Lefebvre» (IDIS) (2020). *Seminario internacional. Perspectivas de la democracia en América Latina.* 246 págs. La Paz: Serie Memorias. ISBN: 978-99974-356-2-0.

El presente volumen es un compendio de textos presentado en el Seminario Internacional homónimo celebrado en septiembre de 2019 en La Paz, Bolivia, que abordó el estado de la democracia en el continente. El libro se divide en cinco ejes temáticos, además de un prólogo, una exposición magistral introductoria, el registro fotográfico y una biografía de los autores.

El prólogo, junto con la exposición introductoria, plantea un primer acercamiento al concepto «democracia», delimitando los diferentes sentidos en los que puede ser estudiada y analizada. Señalando las fronteras del concepto configuran un primer marco teórico donde explican distintas perspectivas a las que se ha dado cuerpo tanto desde la Ciencia Política como desde la Sociología. En estas primeras líneas se revisa la democracia desde la óptica de lo sustancial, democracia como forma de organizar el poder político y su sometimiento al juicio público, democracia como espacio de participación política y gestión pacífica de conflictos, como cultura política y garantía de las condiciones de vida de la ciudadanía y, en definitiva, como fin en sí misma.

Centrándose fundamentalmente en Chile y Bolivia, junto a México en segundo lugar, se indaga en el estado y la naturaleza de los distintos procesos de democratización. En términos generales, democratización entendida como la profundización en aquellos elementos considerados como definitorios de la democracia y «desdemocratización», como el retroceso o la limitación de esos mismos elementos por las dificultades particulares que pueden presentarse en los países objetivo –acudiendo a la clasificación dicotómica de reseñas como *Democratización y desdemocratización en Bolivia, aproximación a las variables cruciales de Tilly*–.

Aun siendo un estudio heterogéneo, en la lectura se puede apreciar como muchas de las reflexiones últimas sobre la democracia en el continente, bien desde un enfoque teórico o bien desde un análisis empírico de la realidad política –como sucede en *El apoyo menguante de los ciudadanos a la democracia en Bolivia y América Latina*–, parecen acabar gravitando en torno a los ya clásicos clivajes de Lipset y Rokkan acomodados al escenario latinoamericano. Especialmente reseñable el caso boliviano en lo que respecta al clivaje étnico y más llamativo el caso chileno en el clivaje institucionalización-caudillismo. El primer eje temático, *Democracia, sistema jurídico y sociedad civil*, se compone de tres estudios independientes. En él se discute la democracia desde la perspectiva jurídica y de la sociedad civil, poniendo el foco en los contextos transicionales, mas sin olvidar el estudio de la situación política actual, la construcción de proyectos políticos alternativos, el pluralismo jurídico y el derecho de los pueblos indígenas como eje transversal.

En concreto, Cristian Jamett Pizarro y Alexander Pérez Mora rescatan a los clásicos para reflexionar sobre la crisis de subjetividad de la sociedad civil chilena; el carácter de los movimientos sociales y su potencial reivindicativo, y las dificultades en el proceso de construcción de una de las piedras angulares en el desarrollo democrático: la voluntad colectiva, desde Rousseau hasta Gramsci. La capacidad de los grupos de poder para escuchar, interpretar, resignificar y hacer política pública de las demandas ciudadanas obliga a reconsiderar las hipótesis que hablaban de una impugnación total del sentido neoliberal, arrojando luz de nuevo sobre la subalternización de la sociedad civil a un Estado amparado –e incluso erigido– por la cuarta pata del poder militar.

Geidy Morfa-Hernández y Wilder Molina discuten sobre la pluriétnicidad boliviana planteando también el reto de la construcción de un *nosotros* que deje de ser subalterno; la posibilidad de una alteridad bien entendida, del reconocimiento expreso del otro en tanto que fin de uno mismo en lugar de la reafirmación de las particularidades como disonantes, y su traducción al derecho positivo. En *Democracia, Estado y sistema político* y *Democracia y cultura política* se ocupa el estudio de otra de las variables centrales para la construcción de una democracia sólida: los partidos políticos. La idea *schumpeteriana* de la democracia como procedimiento trae dos grandes problemas al escenario latinoamericano: lo indiscutible de que la democracia habita más allá del institucionalismo y la burocratización y, en segundo lugar, como expresa María Teresa Zegada en «La irrepresentatividad de los partidos y las dinámicas de la sociedad», que en ocasiones ni siquiera esas instituciones operan como tales en los países estudiados. Por ejemplo, el caso boliviano, donde los partidos políticos se modulan en una suerte de diálogo entre asociacionismo, agrupaciones ciudadanas y organizaciones, terminando por expoliarse la voluntad general más allá de las urnas debido, entre otras cosas, al vaciamiento ideológico y la desconfianza en la representatividad. Debate directamente relacionado con los porqués y los efectos de las diferentes culturas políticas.

La aportación de Franz Flores Castro se centra en las diferencias entre Chile y Bolivia. Aunque ciertamente muchas de las reflexiones podrían extrapolarse en cierto sentido a la totalidad de la región, el desarrollo de este estudio permite observar de cerca las realidades discontinuas de dos países que, aun compartiendo actualmente ciertos desequilibrios en lo que respecta a sus procesos de democratización, difieren radicalmente en otros aspectos. Un ejemplo serían las idiosincrasias de sus élites políticas. En el caso chileno ascienden de profesiones liberales y se puede identificar cierto profesionalismo, el vivir «de» la política, en definitiva, «la política como profesión», citando a Max Weber. En el caso boliviano provienen principalmente del primer y segundo sector económico. La formación del Estado, la lectura histórica del constitucionalismo y los diferentes ciclos políticos de transición a la democracia reflejan dos evoluciones muy dispares donde el caso político chileno guarda claras semejanzas con Europa y Norteamérica mientras que Bolivia presentaría dinámicas más propiamente latinoamericanas.

En *Democracia, desarrollo y políticas públicas* y la *Addenda* de Jorge Lazarte se exploran posibles vías alternativas para el desarrollo democrático en el continente. Desde la posibilidad de asir el entender europeo de la democracia y refundarlo atendiendo a las singularidades latinoamericanas –como plantea Iván Valenzuela–, como también desde la necesidad de pensar en el derecho de las minorías y sectores oprimidos, como la mujer indígena, y la

incompatibilidad de que las instituciones desoigan sus reclamos con un avanzar democrático –siguiendo a Carolina Arancibia López–.

En definitiva, la evidencia empírica que aportan los estudios combinada con la metódica discusión teórica de cuestiones político-ideológicas ayuda a tener una vista panorámica sobre las luces y las sombras de la democratización en Chile y en Bolivia al calor de un momento histórico convulso. La naturaleza polisémica de conceptos como democracia o sociedad civil permite la disputa política, reconociéndose en la tónica general de las reflexiones contenidas en el presente compendio que habitualmente las definiciones dominantes condicionan los desarrollos políticos.

Rubén CUÉLLAR RIVERO
EMMA TURIÑO GONZÁLEZ
Universidad de Salamanca

Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara (eds.) (2020). *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*. 404 págs. Madrid: Cátedra de Cultura Jurídica Marcial Pons. ISBN: 978-84-912-3871-3.

El año 2020 ha estado marcado por un acontecimiento de alcance mundial: la crisis derivada de la Covid-19. Nunca antes una pandemia había afectado a un número tan alto de personas en término de muertes e infectados en un lapso tan breve y con una dispersión geográfica tan elevada. Su fuerte impacto ha provocado que, lo que comenzó siendo una crisis sanitaria, se haya extendido a otras esferas como la económica, social y política, haciendo aflorar además las debilidades sistémicas de los diferentes países o regiones.

En el caso de América Latina, la pandemia llegó en un momento económico y político complicado. Respecto a lo primero, después de iniciar el siglo XXI con un crecimiento acumulado gracias al aumento de la demanda y de los altos precios de las materias primas, a finales de la segunda década de este siglo ese ciclo ya se había agotado. En cuanto a la dimensión política, la última década ha evidenciado cierto deterioro de los regímenes democráticos que ha precipitado un escenario de democracia fatigada.

En este contexto, el volumen editado por Martí y Alcántara presenta un desarrollo de contenidos homogéneo para cada uno de los 19 países que conforman América Latina, analizando cuatro grandes grupos de temas relevantes en la gestión de la crisis: la comunicación, el liderazgo, las políticas de salud y la economía, y la seguridad. A partir de un esfuerzo colectivo de profesionales con amplia experiencia y conocimiento en el país que han abordado, este libro proporciona una comparativa sobre el desempeño de los gobiernos latinoamericanos en la gestión de la crisis. El objetivo general es señalar cuál ha sido la combinación de variables que han hecho que el manejo de la pandemia haya sido exitoso en algunos casos y en otros no.

De la lectura de los diferentes capítulos se extrae que es imposible hablar de manera unitaria de la región. Hay una gran variabilidad en los tiempos, decisiones, políticas y objetivos de los países analizados. Incluso dentro de cada uno de los casos es posible encontrar variaciones entre las ciudades y/o regiones. Para explicar estas variaciones, los autores identifican una serie de factores aceleradores o retardadores de la extensión de la pandemia, los cuales se pueden agrupar en tres grandes categorías: de condición (grado de aislamiento y tamaño de la población), contextuales (capacidad estatal, sector informal, condiciones de vida y grado de madurez cívica) y coyunturales (liderazgo, políticas de crisis, capacidades y recursos estatales).

Pese a las variaciones, se subrayan una serie de pautas comunes: el agotamiento de los recursos disponibles, las explicaciones confusas, un marco de dispersión en las respuestas de los diferentes niveles territoriales, las tensiones entre economía y salud, la confrontación entre el derecho a la salud y el de libre circulación, la proliferación sin precedentes de bulos y una sociedad cada vez más agotada frente a un escenario de incertidumbre.

Sin embargo, por encima de todo esto, se extrae una conclusión principal: el Estado ha vuelto. Pese a su debilidad histórica, incrementada por la ola neoliberal, el Estado en América Latina ha tratado de recomponer viejas funciones en cuestión de meses. Un ejemplo claro ha sido retomar el control del territorio, tanto en lo relativo a las fronteras con el exterior

como en el ámbito interno mediante la limitación de las personas entre ciudades y dentro de las poblaciones.

Este trabajo se convierte en una buena guía para interpretar el devenir más próximo de la región. Se abre un mapa político que puede sufrir cambios profundos impulsados por los efectos de la pandemia. Tanto el premio o castigo a los gobernantes como el distanciamiento de gran parte de la sociedad hacia lo público tendrán consecuencias relevantes sobre la región que de momento se ignoran. La combinación de los efectos de la crisis económica y el deterioro de la representación dan alas a la consolidación o aparición de propuestas con sesgos autoritarios en la más pura tradición regional. Sin duda, el análisis comparado de las reacciones institucionales y de los actores ante la pandemia en América Latina permite entender mejor la coyuntura crítica por la que atraviesa la región y las dinámicas políticas, económicas y sociales que deriven de ella.

Mélaný BARRAGÁN
Universidad de Valencia

Órgano Electoral Plurinacional (OEP), Tribunal Supremo Electoral (TSE) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2020). *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia*. 492 págs. La Paz: OEP, TSE e IDEA Internacional. ISBN: 978-91-7671-327-3.

El equipo de Sifde (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático) del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia junto con IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) presentaron en junio de 2020 la obra titulada *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia*. A juicio de los autores, el *Diccionario Electoral* de 2017 elaborado por el CAPEL-IIDH (Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos) y el TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) fue poco específico en el estudio de los pormenores de la cuestión democrática, dando lugar a ciertos vacíos conceptuales relevantes en su desarrollo. Este texto se presenta como continuador de aquel proyecto con el fin de solventar sus insuficiencias, elaborando un glosario de términos donde los treinta y cuatro autores partícipes logran dar cuerpo a un crisol conceptual, ideológico y metodológico que captura la particularidad boliviana en su hacer político.

Los diccionarios especializados en Ciencias Sociales llevan décadas acompañando al investigador en su labor. Como obra que podría entenderse de referencia cabe citar el estudio de Adorno y Horkheimer de 1966 *La Sociedad. Lecciones de Sociología*, al marcar un precedente defendiendo un modo particular de proceder, modo del que se nutren textos como el presente y que consiste, entre otras cosas, en remarcar la necesidad de estimular el diálogo entre la conceptualización formal y el estudio empírico. Sin embargo, ¿qué es o qué ha de entenderse por *diccionario*?

En la presentación de esta obra se defiende y define el *diccionario* como un *espejo de su tiempo y de su espacio*, como un ejercicio intelectual guiado por los *debates, prioridades, conocimientos, expectativas y prejuicios de cada época*. El *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* está centrado en el estudio de aquellos conceptos, procesos o problemas que se consideran relevantes para el desarrollo de la nación, entre ellos, la realidad intercultural. A su vez, en ningún momento los autores encargados buscan ocultar los presupuestos ideológicos que fundamentan o nutren parte de las definiciones del trabajo. Por ejemplo, Túpac Katari, el dirigente indígena del s. XVIII, se reconoce aquí de manera explícita como figura histórica que, dando lugar al *katarismo*, forjó una tendencia política que está presente en muchos de los anhelos democráticos actuales. De igual modo, la *demodiversidad* también conduce en un sentido ideológico parte de la obra, dejando ver la gran influencia de autores como Boaventura de Sousa Santos.

Como se puede entrever llegados a este punto, el *Diccionario* no tiene solamente un compromiso con la diversidad de voces que se encargan de las definiciones que lo componen, sino que también guarda evidente simpatía por un modelo concreto de sistema político, en este caso, de democracia (bien sea comunitaria, bien intercultural, bien paritaria...). Sin que esta cuestión suponga a priori ningún problema, sí que es cierto que aparecen innumerables retos cuando el ejercicio conceptual sistémico que se entiende que caracteriza un diccionario se ve acotado por los márgenes del estudio de un caso concreto. Dieter Nohlen, junto con Rainer-Olaf Schultze, en su obra de 2006 *Diccionario de Ciencia Política*, marcaron también un

precedente en este tipo de investigaciones, advirtiendo sobre lo complejo de las mismas al obligar a una profunda comprensión de las dimensiones del lenguaje y la cultura. En este sentido, el *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* trabaja desde un encuadre cultural e ideológico sobre ideas o conceptos clásicos de la Ciencia Política y la Sociología (Asamblea, Ciudadanía, Democracia...). Recupera y propone debates con base en esos mismos conceptos o abstracciones, acomodándolos a un escenario complejo y con especial atención a los clivajes que los caracterizan.

El *Diccionario* supone un esfuerzo incalculable para la comprensión del ahora, discutiendo sobre teorías que están teniendo gran impacto en el desarrollo de la región (como puede ser la *Decolonización*), logrando dar forma a un texto novedoso y especialmente cuidadoso con el debate en torno a la etnicidad. Sin embargo, podría llegar a funcionar mejor como glosario de términos que como diccionario. Un diccionario no podría o no debería estar bajo las riendas de la ideología ni podría ni debería depender de los prejuicios o los debates en boga. Aunque tampoco se puedan postular definiciones indiscutibles —lo cual sería impropio del buen hacer científico—, sí que se deben cumplir ciertas normas, sobre todo relativas a la intensión y la extensión de los conceptos, y más ineludible se presenta este debate cuando se está jugando en el terreno escabroso de los significados.

Con lo social como materia prima y el lenguaje como herramienta se construye realidad, se delimita, se adecua, se niega, se refuta y, entre otras cosas, se dialoga con los esquemas conceptuales y teorías existentes. Si previamente se ha mencionado la extensión y la intensión es porque, más allá de lo complejo de Gottlob Frege o Saussure, desde la Ciencia Política el italiano Giovanni Sartori ya discutió cómo podría llegar a afectar el conceptualizar de manera imprecisa y dejarse llevar por la vorágine de la suma incesante de atributos (*Autogobierno indígena originario campesino, Cultura democrática intercultural...*), dando lugar a lo que él denominó «estiramiento conceptual» y que termina convirtiendo al concepto «base» (gobierno, cultura, democracia...) en algo maleable y confuso. No quiere decir, sin embargo, que el estudio de los llamados «atributos» sea secundario, de hecho, la marginación a la que se han visto sometidas tantas culturas y tantas formas de hacer política merece aproximaciones del calibre del *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* para acercar más ciertas experiencias al imaginario global de las Ciencias Sociales.

Emma TURINO GONZÁLEZ
Álvaro SÁNCHEZ GARCÍA
Universidad de Salamanca

Robert Austin Henry, Joana Salém Vasconcelos y Viviana Canibilo Ramírez (comps.) (2020). *La vía chilena al socialismo: 50 años después. Tomo I: Historia. Tomo II: Memoria*. 1303 págs. Buenos Aires: CLACSO. ISBN: 978-987-722-770-3 y 978-987-722-771-0.

En 2020 se cumplieron cincuenta años de la elección de Salvador Allende a la presidencia de Chile como representante de la Unidad Popular (UP), un frente heterogéneo integrado por distintas fuerzas políticas que aglutinaban al Partido Socialista (PS), el Partido Comunista de Chile (PCCh), el Partido Radical, el Partido Socialdemócrata, la Izquierda Cristiana, la Acción Popular Independiente y el Movimiento de Acción Popular Unitaria, además de contar con el apoyo (crítico) del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y del comienzo del proceso de transformaciones estructurales conocido como «la vía chilena al socialismo».

Este proceso de construcción del socialismo, por medios pacíficos, movilizó a miles de chilenos y latinoamericanos, marcando profundamente la historia y el imaginario político regional, en la búsqueda de desarrollar un conjunto de proyectos y programas, prácticas y experiencias políticas participativas, innovadoras y revolucionarias, en los más diversos campos, hasta ser interrumpido, de manera dramática, por uno de los golpes cívico-militares más violentos y sangrientos que experimentó América Latina en el siglo XX, impulsado por Estados Unidos, y que desembocó en un régimen militar neoliberal que provocó una de las mayores olas de exilio regional y profundizó la dependencia y las desigualdades en la sociedad chilena.

En cualquier caso, «la vía chilena al socialismo» se ha convertido en uno de los eventos más emblemáticos de América Latina, con proyección mundial, y, si bien ha estimulado innumerables debates, reflexiones y análisis que han generado una razonable producción bibliográfica, académica y literaria, varios elementos de esta experiencia aún permanecen insuficientemente recordados y estudiados o incluso ignorados. De ahí la relevancia de este trabajo, pues demuestra que la comprensión de tal proceso no se agota y que merece ser revisado, de tiempo en tiempo, para que se puedan conocer, recordar o profundizar innumerables dimensiones de este emblemático momento de la historia latinoamericana contemporánea.

La obra, resultado de un trabajo colectivo, fue organizada por Robert Austin Henry (Universidad de Sydney), Joana Salém Vasconcelos (Universidad de São Paulo) y Viviana Canibilo Ramírez (BeerwahState High School, Australia), con la colaboración de alrededor de 80 autores, de la región y de otros rincones del planeta, y con el apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y se organiza en dos volúmenes que buscan analizar críticamente todo el proceso (su contexto, dinámica y lecciones) combinando historia y memoria en testimonios, análisis y entrevistas.

El tomo I (*Historia*), con prólogo de Faride Ferán (Universidad de Chile), tiene 29 capítulos que buscan reconstruir y analizar, de manera multidimensional, la dinámica histórica del proceso conducido por Allende y la Unidad Popular, discutiendo los principales proyectos y acciones desarrollados en los más diversos campos (educación, cultura, economía, política, reforma agraria, derechos sociales, pueblos originarios, entre otros), analizando los dilemas y tensiones que surgieron y rescatando prácticas y experiencias innovadoras que se discuten desde los siguientes ejes: «Cultura y Feminismos», «Lucha Popular y Derechos», «Poder y Partidos», «Economía y Reforma Agraria», «Luchas Indígenas y Territorio» e «Imperialismo y Contrarrevolución».

El tomo II (*Memorias*), prologado por Tomás Moulian (eminente sociólogo y politólogo chileno), busca rescatar y analizar «la vía chilena al socialismo» desde la memoria histórica y política de actores y activistas políticos y sociales, de diferentes posiciones y organizaciones sociales y políticas, quienes participaron activamente en este proceso. En este sentido, recoge el testimonio y análisis de 29 chilenos, 3 estadounidenses, 2 brasileños y 2 australianos que actuaron como militantes o líderes en distintos órganos o proyectos, así como un capítulo analítico sobre memoria y política y una reedición de una entrevista de la revista *Punto Final*, que se organizan sobre los temas: «Historia y Economía», «La batalla cultural», «La Reforma Agraria», «Mujeres en lucha», «Perspectivas desde el MAPU» y «Miradas Extranjeras».

De la lectura surge la observación de que se trata de un trabajo fundamental para entender la «vía al socialismo chileno», tanto de sus ideales, avances y logros como de sus dilemas, tensiones y límites, y que retoma temas y elementos importantes de tal período que permite una comprensión amplia y profunda de dicho proceso, aunque no agota las diversas dimensiones que lo involucraron ni las distintas perspectivas analíticas sobre él, incluidas las regionales.

Así, es un aporte importante que demuestra la relevancia duradera de la experiencia del gobierno de Allende y de la Unidad Popular y cómo el análisis de su contexto, su dinámica y la lucha colosal que la involucró es fundamental para la comprensión de la historia chilena y latinoamericana contemporánea. Además, demuestra que volver a visitar dicha experiencia puede ser fundamental no solo para aprender de sus dilemas, errores y límites, sino para visualizar y rescatar su potencial emancipatorio, como una forma de iluminar las luchas políticas contemporáneas ante la mercantilización de la vida y la creciente desigualdad global.

Marcos Antonio DA SILVA
Universidade Federal da Grande Dourados

Joan del Alcàzar (2020). *¿Qué fue de las grandes alamedas? Chile, 1970-2020. De la victoria de Allende a la actual crisis de Estado*. 194 págs. Valencia: Tirant Humanidades. ISBN: 978-84-18534-15-7.

A cincuenta años del triunfo de la Unidad Popular de Salvador Allende no existe todavía un consenso en la evaluación de la historia reciente de Chile. Con ocasión de la efeméride, Joan del Alcàzar realiza en su último libro una radiografía del último medio siglo de historia chilena, deteniéndose en algunos momentos cruciales y presentando los debates historiográficos que siguen abiertos. Con ello, rastrea los orígenes del reciente estallido social, que ha abierto un proceso constituyente inimaginable dos años atrás. El largo recorrido académico del autor le convierte en un referente en historia contemporánea de América Latina —y, particularmente, de Chile—. Sus múltiples publicaciones, entre las que cabe destacar *Chile 73. Memoria, impactos y perspectivas* (Universitat de València, 2013), editado junto a Esteban Valenzuela; *Chile en la pantalla. Cine para escribir y para enseñar la historia* (Universitat de València, 2013), o *Política y utopía en América Latina. Las izquierdas en su lucha por un mundo nuevo* (Tirant Humanidades, 2018), así como su participación como perito de la acusación del juez Baltasar Garzón contra Augusto Pinochet ante la Audiencia Nacional de España por genocidio, terrorismo y torturas en 1998, hacen de Joan del Alcàzar no solo un profundo conocedor de la materia, sino también partícipe del devenir histórico de Chile a través de lo que él mismo denomina «Historia Aplicada» (p. 119).

El libro se articula en ocho capítulos precedidos por una introducción en la que se pone en valor la necesidad de llevar a cabo un balance de los últimos cincuenta años del país austral, especialmente tras las masivas protestas que estallaron en octubre de 2019. La obra puede dividirse en tres grandes bloques temáticos. El primero de ellos abarcaría los cuatro primeros capítulos, en los que el autor hace un fructífero esfuerzo de síntesis y análisis crítico de la experiencia del gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y la dictadura de Pinochet (1973-1990). 1973 significó un punto de inflexión no solo para Chile, sino que tuvo un impacto internacional. Alcàzar dedica todo un capítulo (IV) a estudiar el impacto internacional del golpe de Estado, catalizador del *compromiso histórico* italiano y del nacimiento del eurocomunismo (p. 106), pero también estímulo para la radicalización de la izquierda revolucionaria latinoamericana.

Si algo queda claro en este primer bloque es la necesidad de visitar los grandes relatos que se han construido por parte de la derecha y de la izquierda en torno a Salvador Allende y el golpe de Estado. La mitificación de la *vía chilena al socialismo* y de su trágico final debe dar paso a un abordaje crítico de sus conquistas y sus limitaciones, superando los análisis reduccionistas que impiden una comprensión holística de este período. Asimismo, Joan del Alcàzar integra en su obra elementos de la ciencia política. Especialmente relevantes resultan las aportaciones del politólogo chileno Manuel Antonio Garretón, cuya periodización de la dictadura en cuatro fases (reactiva, fundacional, administración de crisis y final) actúa como un hilo conductor intuitivo (cap. III).

El segundo bloque comprendería los capítulos V, VI y VII, a través de los cuales se realiza un recorrido por las últimas tres décadas. En ellos el autor presenta de manera sucinta su participación en el proceso judicial contra Pinochet (cap. V) y analiza las políticas

emprendidas por los gobiernos de la Concertación, que significaron una aceptación del modelo socioeconómico neoliberal impuesto durante la dictadura (cap. VI). El tutelaje militar de la transición, así como los «enclaves autoritarios» (p. 137) y las profundas desigualdades heredadas de la dictadura, se plantean como condicionantes de una democratización incompleta. Mediante el estudio de documentos en formato de vídeo (fundamentalmente películas y documentales), Alcàzar reflexiona sobre un tema capital: las memorias que coexisten en el Chile postpinochetista (cap. VII), presentando una serie de títulos que ofrecen una panorámica amplia del estado de opinión de la sociedad chilena.

Finalmente, el tercer bloque estaría formado por el último capítulo (VIII), en el que se vinculan los déficits de la democracia chilena con el estallido social de 2019, a la vez que se ofrecen algunas visiones académicas del origen del conflicto. La respuesta desmesurada del gobierno de Sebastián Piñera a las protestas trajo ecos de los peores tiempos de la dictadura, mientras la población se manifestaba bajo el grito de «No son treinta pesos, son treinta años». Garretón identifica tres hitos fundantes de la memoria nacional chilena: (1) el gobierno de la Unidad Popular y su final abrupto; (2) el golpe de Estado de 1973 y la dictadura; y (3) el plebiscito de 1988 y la redemocratización (p. 79). ¿Será el estallido social de 2019 y el proceso constituyente un nuevo hito fundante de la futura memoria nacional chilena? En definitiva, Joan del Alcàzar ofrece una obra accesible en su formato y rigurosa en su análisis para entender mejor un país en plena metamorfosis política y social.

Aitor VALDESOGO ÁLVAREZ
Universidad de Salamanca

María José Pamplona Sierra y Pedro Piedrahita Bustamante (2020). *Radiografía política de Colombia*. 263 págs. Bogotá DC: Fundación Konrad Adenauer y Centro de Análisis y Entrenamiento Político (CAEP), 2020. ISBN: 978-958-52504-7-5.

La abundante literatura sobre cultura política ha mostrado los nexos entre determinados valores y creencias en una sociedad; y el desarrollo de sus instituciones y sistema político. Textos teóricos fundacionales, así como estudios de caso e investigaciones de alcance transnacional, han abordado la temática. Allí han constatado cómo el funcionamiento estable y efectivo de la democracia obedece a actitudes forjadas en el proceso de construcción de una nación. En este campo se inscribe el trabajo de *Radiografía política de Colombia*.

Los autores logran articular una mirada histórica con herramientas empírico-conceptuales de la ciencia política, entre las que se incluyen estudios sobre partidos, calidad de la democracia y opinión pública. Esta perspectiva posibilita el análisis de los imaginarios sociales y políticos, la configuración de la identidad nacional y la penetración de la estructura estatal en el territorio. A través de un enfoque de investigación mixto retratan en detalle el perfil político de las instituciones, las élites y la ciudadanía en Colombia.

La obra presenta este recorrido en tres capítulos y un apartado de conclusiones. El primero problematiza la identidad política y sus transformaciones a lo largo de 200 años de historia. Allí se observa cómo dicha identidad es esencialmente débil. Ello se debe en primera instancia a la fragmentación territorial: esto dificultó, desde sus orígenes republicanos hasta hoy, las tareas de construcción nacional tendientes a la integración sociopolítica, cultural y económica. Asimismo, la ausencia estatal en amplios territorios propició el surgimiento de agrupaciones al margen de la ley, que se disputaron el monopolio de la violencia e incurrieron en actividades ilegales para financiarse. Por otro lado, los enfrentamientos entre élites que datan del proceso independentista también incidieron en los obstáculos para la edificación de un sentido de nación, truncado por el surgimiento de los partidos liberal y conservador, que lideraron la contienda política durante todo el siglo XX. Pese a las pocas diferencias ideológicas entre ambas agrupaciones, se instauró entre ellas una larga disputa que derivó en episodios de violencia desatados por la búsqueda del control de las regiones y las instituciones centrales. El escenario delineado por las pugnas partidistas tuvo repercusiones a largo plazo, en la conformación de identidades poco inclusivas y polarizadas, ligadas a la identificación con uno u otro partido. El bipartidismo obstaculizó igualmente el surgimiento de nuevos movimientos políticos.

Por su parte, el capítulo dos indaga respecto a las características de la participación política en Colombia. Para ello se evalúan las regulaciones establecidas por la Constitución Política de 1991 y la forma en que estas moldearon las dinámicas de participación, el sistema de partidos y la creación de nuevas agrupaciones políticas. Asimismo, se rastrea el conflicto y la violencia que ha permeado todos los procesos participativos del país. Los autores completan el recorrido analizando las problemáticas latentes en el comportamiento electoral de la población. Allí señalan, entre otras cosas, las prácticas clientelares insertadas en la cultura política nacional y los altos niveles de abstencionismo en los comicios, comparados con el resto de Latinoamérica.

El tercer capítulo comprende el aporte empírico del texto. En este se exponen los resultados de un estudio de opinión realizado en el 2020 en las principales ciudades del país. A partir de las encuestas y los grupos focales realizados, los investigadores procuraron acercarse a las percepciones políticas, los niveles de formación y los factores que inciden en la participación electoral de los colombianos. Del mismo modo, evaluaron sus apreciaciones acerca de los partidos, las élites, la religión y los medios de comunicación. Entre los hallazgos del estudio resaltan la desafección de los ciudadanos frente a la política, considerada como corrupta, dañina e incluso inentendible. Estos se convierten en los motivos principales para abstenerse de participar, particularmente en los procesos electorales, relegando su vida asociativa a espacios privados.

Finalmente, el texto concluye destacando los hallazgos principales de cada etapa de la investigación, donde sobresale la vinculación histórica entre el funcionamiento de la política colombiana y la violencia. Dicha relación se estima como uno de los principales factores que han impedido la consolidación democrática. Es de importancia también la apatía y desconexión de la ciudadanía con la política, así como las continuas disputas entre las élites. Como se observa, el mapa de acercamiento a la realidad colombiana que plantea esta obra se constituye de sumo aporte por su claridad, exhaustividad metodológica y potencial pedagógico.

María Alejandra AUZA GARRIDO
Universidad de Salamanca

Andrea Carrión y María Fernanda López-Sandoval (coords.) (2021). *Ciudades intermedias y nueva ruralidad*. 356 págs. Quito: FLACSO Ecuador. ISBN: 9789978675496.

Los acelerados procesos de urbanización que se han vivido durante las últimas décadas en América Latina han configurado un paisaje urbano complejo con metrópolis gigantescas y el surgimiento de ciudades intermedias que luchan por ser sostenibles. El debate entre lo urbano y rural se ha acrecentado aún más a raíz de la pandemia que atraviesa el planeta, en términos de políticas públicas, gobernanza y aplicación de la Agenda 2030. Sin embargo, una de las virtudes de esta obra es el abordaje íntegro a la cuestión de los asentamientos humanos trascendiendo la yuxtaposición urbano-rural. Y el marco para esta discusión viene de la alianza entre la Asociación Geográfica del Ecuador (AGEC) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Ecuador. Esta última, durante los postreros cuatro años, ha venido desarrollando una línea de investigación centrada en los cambios de las distribuciones geográficas en el ámbito rural ecuatoriano de las pasadas tres décadas. De este modo, el objeto de estudio ha remarcado el especial interés que existe en el Ecuador entre lo rural y lo urbano desde un abordaje integral. Más aún teniendo en cuenta que en octubre de 2019 las protestas y movilizaciones sociales que acontecieron por todo el país pusieron en jaque las cadenas de suministros de primera necesidad de las áreas rurales hacia las ciudades con el corte de las carreteras durante varios días, llegando a amenazar con el desabastecimiento de productos del campo a ciudades intermedias como Cuenca. Por último, en la preparación de las discusiones previas a la elaboración de esta investigación, intervino la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), dentro de su programa de ciudades intermedias sostenibles.

En cuanto a la organización del libro, se estructura en tres partes con una metodología de estudio de casos a nivel de la región. La primera de ellas está dedicada a la reflexión que conlleva el desarrollo de ciudades intermedias, en contraposición a los modelos urbanos que dan preferencia a las ciudades capitales de cada país, cuestionando los modelos de expansión heredados de varias décadas bajo el esquema de megalópolis, predominante en Brasil, México y Argentina. Varias preguntas guían este apartado, como cuál es el escenario de las ciudades intermedias dentro de cada realidad nacional referente a políticas públicas tales como desarrollo sostenible y económico, ambientales, etc. Asimismo, si existen fórmulas de interrelación entre estas ciudades intermedias y otros niveles superiores de gobierno, y qué políticas públicas (nacionales o seccionales) se aplican para incentivar o desincentivar la concentración poblacional en estas ciudades. Los casos que desarrollan las preguntas anteriores están enfocados en las ciudades intermedias argentinas y sus planes de ordenamiento territorial; el papel de estas en el estado brasileño de Río Grande do Sul, y la evolución demográfica en los frentes marítimos, lacustres y fluviales de Chile.

A continuación, se analizan las interacciones entre las ciudades intermedias y su ámbito rural. Algunas de las cuestiones que orientan los casos analizados tienen que ver con los patrones que reproducen las ciudades intermedias en su expansión territorial tales como segregación y marginalidad, a semejanza de las grandes urbes. Países con un fuerte componente rural como Ecuador y Colombia, pero también otros como México y Chile, presentan sus experiencias con énfasis en la producción agrícola y los modelos de ordenamiento territorial que pudieran estar empeorando un crecimiento urbano y sociodemográfico sostenible.

El tercer bloque temático estudia el vínculo entre grandes ciudades y ciudades intermedias. Específicamente su correlación con las áreas rurales y cómo en un contexto de políticas neoliberales se afecta el tejido agroproductivo de estas zonas. Aquí entran en juego nuevas percepciones, resistencia al cambio (urbano), reforzamiento de identidades rurales y un nuevo papel de la naturaleza y el agro como sujeto de derechos, como el caso de Ecuador. En resumen, el posicionamiento de lo rural frente a la globalización urbana que se presenta tan irresistible en la actualidad. Se exponen casos de Marabá y Mata Norte Pernambucana en Brasil, la región del Chocó Andino en Ecuador, las ciudades intermedias del subtrópico mexicano y la ciudad turística de Girardot en Colombia frente al desarrollo de su área rural.

En conclusión, el abordaje multidisciplinar de la obra, su amplitud y minuciosidad en el estudio de casos, así como que la temática abordada siempre está presente en la realidad de la región, hacen de su lectura el punto de partida para otras investigaciones en distintas disciplinas.

David MOLINA ROMO
Universidad de Salamanca

Sebastián Mantilla Baca (ed.) (2020). *Los partidos políticos en América Latina: ideología y estructura de la competencia*. 296 págs. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP). ISBN: 978-9942-38-715-8.

Desde la obra seminal publicada por Mainwaring y Scully en 1995, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, el estudio de los sistemas de partidos latinoamericanos se ha centrado en su debilidad y su falta de institucionalización, contribuyendo a que la tradición de estudios posteriores sobre este tema en la región sea extremadamente pesimista. Una de las razones que explican esta premisa es la falta de claridad ideológica de los partidos políticos y su escasa capacidad para articular las dinámicas de competencia en América Latina. En efecto, el punto en común de la obra que aquí se reseña es que, en general, existe una subestimación de la importancia de la competencia programática en América Latina y, precisamente, esta publicación se presenta como un intento de revisionismo de esta premisa instituida.

El libro está dividido en dos grandes grupos de trabajo. Por un lado, un conjunto de ellos está dedicado a estudiar la diferenciación programática basándose en los programas electorales a través de la utilización de MARPOR (Manifiesto Project Database). Este proyecto proporciona un análisis de codificación de contenido de los manifiestos electorales de más de 1000 partidos desde 1945 hasta hoy. Este es el caso del capítulo uno, «Ideología y elecciones presidenciales en Argentina y Brasil: una contribución empírica», donde Nicolás Miranda, Cristina Ares y Andrea Volkens emplean un índice multidimensional y, de forma separada, un índice socioeconómico y otro sociocultural basado en MARPOR para analizar la relevancia de la dimensión izquierda-derecha en la competición en seis elecciones presidenciales de Argentina (1989-2011) y siete de Brasil (1989-2014). En la misma línea, en el capítulo dos, «La ideología de los partidos políticos en México: la estructura de la competencia y la dimensión izquierda-derecha (1946-2012)», Aldo Martínez y Daniela Martínez utilizan este índice para observar longitudinalmente las posiciones de los partidos mexicanos respecto a los procesos de transición democrática en el país. En el capítulo cuatro, «Ideología y estructura de la competencia de los partidos brasileños entre 2006 y 2014», Emerson Urizzi y Lucas Gandin utilizan estos datos para analizar las posiciones de los tres partidos con mayor éxito electoral en las elecciones presidenciales brasileñas de 2006, 2010 y 2014. El último de los capítulos que utiliza esta herramienta es el quinto, «La evolución programática de las coaliciones en Chile: un análisis de programas con MARPOR», donde Leticia Ruiz Rodríguez y Nicolás Miranda analizan las posiciones de las dos principales coaliciones que han dominado el espacio político chileno desde el retorno a la democracia (1989-2013).

Mención aparte merece el trabajo de Asbel Bohigues y Paula Arana, «La oferta programática en sistemas de partidos desinstitucionalizados en el Perú», quienes también identifican la evolución de la oferta programática del sistema de partidos peruano desde 2001 hasta la actualidad, pero utilizando en su caso la Base de Datos de Élités Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL).

El siguiente conjunto de capítulos se enfoca también en la evolución de la competencia política en un grupo de países y los correspondientes realineamientos de sus sistemas de partidos, pero lo hacen utilizando otro tipo de herramientas analíticas y metodológicas como

son los indicadores clásicos de volatilidad electoral, fragmentación partidaria, polarización y concentración electoral. Lo propio se observa en el capítulo tres, donde Carlos Barrachina Lisón y Omar García Luna analizan el sistema político hondureño en las elecciones del 2013 y del 2017, enfocándose en el polémico tema de la reelección del presidente y los poderes locales. Por su parte, en el capítulo siete, «Intolerancia y desafección: transformaciones en el sistema de partidos en Costa Rica, 1953-2018», María José Cascante y Mónica Lara Escalante indagan sobre los cambios en el sistema de partidos costarricense a la luz de las elecciones de 2018 en medio de un contexto de mayor intolerancia política, pero con un alto apoyo al sistema. De la misma forma, en el último capítulo, «Cambio en el sistema de partidos y fin de ciclo político en El Salvador», Álvaro Artiga González da cuenta en su trabajo del tránsito del sistema de partidos salvadoreños desde un pluralismo polarizado a un pluralismo moderado, como consecuencia de la disminución de la concentración de los votos en los dos principales partidos que habían dominado la contienda electoral hasta el 2019.

En resumen, *Los partidos políticos en América Latina: ideología y estructura de la competencia*, editado por Sebastián Mantilla Baca, es un compendio de investigaciones empírico-descriptivas que tienen como objetivo ilustrar y llenar de contenido la superdimensión ideológica en América Latina. La riqueza de esta obra reside en que, además de retratar la manera en que se estructura la ideología programáticamente y en términos izquierda-derecha, también se presta atención a la evolución temporal de dichos ejes, lo cual hace mucho más fructífero el potencial analítico de los resultados del trabajo, en aras de comprender las tendencias hacia las que fluyen los partidos políticos latinoamericanos desde la transición democrática hasta la actualidad.

Mariana SENDRA
Universidad de Salamanca

Kevin Parthenay (2020). *Crisis en Amérique Latine. Les démocraties déracinées (2009-2019)*. 285 págs. Malakoff: Armand Collin. ISBN: 978-2-200-62942-7.

La década previa a la pandemia de la COVID-19 en América Latina está jalonada por dos interrupciones presidenciales de naturaleza distinta, pero que cuentan con relatos similares. Se trata de la salida por la fuerza de Honduras de su presidente Manuel Zelaya y de Bolivia de su también presidente Evo Morales. Ambos son piezas de una arquitectura construida en la década anterior en torno al bolivarianismo que, sin embargo, representan dos momentos profundamente diferentes. Lo son en la medida en que el nuevo ciclo económico ha arrasado con el modelo neoextractivista, el ciclo político electoral ha permitido en un buen número de países el cambio de su elite política y el imprevisto ciclo vital ha puesto fuera de juego al líder por excelencia del momento. Además, mientras que 2009 era el año en que la región confrontaba a la gran depresión ocasionada por los escándalos de las *subprime* en Estados Unidos y seguidamente por la crisis financiera que tan dramáticamente afectará a la Unión Europea, 2019 daba señales evidentes de malestar popular de forma que la democracia fatigada propiciaba que la gente invadiera la calle.

El libro de Kevin Parthenay, profesor agregado de ciencia política en la Universidad de Tours (Francia), investigador asociado del prestigioso Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC) vinculado a Sciences Po en París y miembro del Instituto de investigación jurídica interdisciplinaria François-Rabelais, toma nota de esa situación y acota certeramente su análisis a ese lapso. Sin saberlo en el inicio de su andadura lo delimita también perfectamente con el confinamiento y con los dramáticos cambios que comenzarán a darse en todos los países a partir de marzo de 2020, justo para muchos de ellos a la vuelta de las vacaciones del verano. Esta circunstancia imprevista convierte este texto en un anticipado balance acerca de lo que fue la política en América Latina antes de la actual crisis económica y, sin duda alguna, también social. Una más fuerte para todos los países de la región al unísono en el último siglo y posiblemente de su historia como entidades políticas independientes.

El esfuerzo de política comparada llevado a cabo es meritorio por cuanto que se da cuenta de lo acontecido parcialmente en la región en una década articulado en dos propuestas teóricas que se recogen en el propio título de la obra. La primera se refiere al concepto de crisis política mientras que la segunda alude al desarraigo. El hilo conductor teórico entre ambos lo aporta M. Dobry y su texto de 2009, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles* (Paris: Presses de Sciences Po). De esta manera, se afirma que las crisis políticas latinoamericanas no son solamente multidimensionales, sino que están igualmente enraizadas. Esta imprecisa visión de Parthenay lo lleva a analizar un número de casos limitado por lo que la obra pierde trascendencia. Honduras, Paraguay, Venezuela, Brasil, Guatemala, Nicaragua, Perú, Chile y Bolivia son los países estudiados (pp. 16 y 17) quedando fuera, por ejemplo, Colombia, que podría haber sido un caso de estudio excelente a raíz del conflictivo (y fallido parcialmente) proceso de paz acaecido en el lapso considerado. No obstante, hay abordajes transversales en los que esporádicamente aparecen los casos ausentes.

El libro se divide en cuatro partes ambiciosas y una breve introducción y conclusión. La primera parte plantea la necesidad de repensar el propio concepto de crisis política siguiendo al autor ya citado haciendo hincapié en sus problemas y en sus desafíos; aquí hay espacio para

analizar al denominado por el autor mito latinoamericano por el que se presenta a la región como un continente en ebullición permanente como si se tratara de «un volcán al borde de la erupción»; igualmente, Parthenay se pregunta por el enigma de lo que denomina sincronización de las crisis y concluye refiriéndose a la influencia de los actores exteriores en lo que se lleva de siglo, así como en su papel en las crisis políticas.

La segunda parte se centra en la debilidad de las instituciones políticas poniendo el acento en tres aspectos: los disfuncionamientos de la democracia electoral, la fragilidad de los pactos democráticos y los chispazos de la corrupción. Quizá sorprenda que en este capítulo no haya una referencia explícita al presidencialismo o al papel que desempeñan los partidos políticos.

La tercera parte se refiere a las fracturas sociales enraizadas dándose cobertura al espejismo del desarrollo y al triple rechazo de la dominación en cuanto al rechazo de la cultura de los privilegios, del patriarcado y de la cultura machista y de la dominación cultural.

La última parte aborda la geopolítica de las crisis poniendo el acento en tres aspectos: el denominado azote de la emergencia aplicado a Brasil, Perú y Chile; el engranaje de las crisis de Venezuela y de su irradiación, así como de la crisis de Nicaragua, y el embrollo de las respuestas internacionales.

El texto de Parthenay cuenta con una minuciosa tarea de incorporar citas y referencias siendo loable subrayar el hecho de recoger textos en español, francés e inglés, algo que por desgracia no es frecuente cuando se analizan problemas de América Latina. Lamentablemente esta bibliografía no está organizada por autores, sino que solo aparecen en las notas recogidas al final del libro. Igualmente contiene una profusión notable de cuadros sumamente útiles por la riqueza de la información que contienen. Algunos requerirían de una mejor explicación para aprovechar mejor su consulta. Igualmente se echa en falta que los cuadros tuvieran numeración y que hubiera un índice de los mismos. Todo ello no enturbia el trabajo de análisis minucioso y riguroso que el autor lleva a cabo en esta obra para tener una aproximación cabal de lo sucedido en la segunda década del siglo XXI en la política latinoamericana.

Manuel ALCÁNTARA
Universidad de Salamanca

Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (eds.) (2020). *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. 362 págs. Buenos Aires: Ediciones CRIES. ISBN: 978-84-9888-977-2.

Son malos tiempos para la lírica; en el mundo en general, y en América Latina en particular. Pese a contar con menos del 15% de la población mundial, el número de fallecidos por el COVID en la región supera con creces el medio millón¹. Unas estadísticas aún más graves si se suman las muertes ocurridas en la parte norte del continente, con cifras récord tanto en México como en Estados Unidos. Las previsiones de crecimiento económico para los próximos años son muy tibias, cuando no de recesión; mientras que el aumento de la pobreza será prácticamente irrefrenable, al menos en el corto plazo.

Un escenario alarmante que poco tiene que ver con la primera década del siglo. Se vivió entonces una relativa estabilidad política y una bonanza económica, asociada al «super ciclo de las materias primas» (p. 15). Iniciada en Estados Unidos, la denominada crisis de las «hipotecas basuras» acabó golpeando a la región. Puso de manifiesto la fragilidad del crecimiento previo, al tiempo que cercenaba proyectos tendentes a una mayor integración regional. Recuérdese que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) arrancó en febrero de 2010. Pretendía ir un paso más allá de la CEPAL, organismo dependiente de las Naciones Unidas (1948). Por otro lado, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), que nacieron con la esperanza de servir de polo de desarrollo, cooperación *Sur-Sur*, alternativo al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, también se han ido desinflando. El Brasil de Bolsonaro no ha asumido el activo rol de mediador entre los BRICS y el resto de vecinos latinoamericanos que sí jugó el presidente Lula.

En suma, las certezas geopolíticas en la región son escasas, las dudas muchas. Atinan, por tanto, Wolf Grabendorff y Andrés Serbin al señalar que la transición hacia un nuevo orden será larga y no se concretará en un sistema estable a corto plazo. Por si fuera poco, la trágica pandemia del COVID ha acelerado procesos anteriores de deterioro de las instituciones democráticas, tensado la cuerda socioeconómica y aireado males cuasi endémicos como la corrupción o el crimen organizado.

En noviembre de 2019, Grabendorff y Serbin organizaron una conferencia internacional bajo el título: «¿Qué está pasando en América Latina? Una mirada desde afuera: percepciones e intereses de los actores globales». El volumen que aquí comentamos se fraguó entonces. Con acierto, los editores estructuraron las perspectivas aportadas por más de una veintena de autores en cinco secciones: 1) Desafíos e incertidumbres regionales. 2) El peso de las potencias: el repliegue de los Estados Unidos de América; el desembarco de la República Popular China; y el retorno de Rusia. 3) Los actores tradicionales: Canadá y Japón. 4) Los nuevos actores: India, Irán, Turquía. 5) Las relaciones interregionales, con la vista puesta en Europa. El volumen cuenta con un sólido acopio documental, sin perder de vista el necesario

1. En 2019, la población de América Latina y el Caribe era de aproximadamente 629 millones de habitantes; mientras que México contaba con alrededor de 128 millones de habitantes. <https://es.statista.com/estadisticas/1107719/covid19-numero-de-muertes-a-nivel-mundial-por-region/> (consultado el 19 de febrero de 2021).

debate con la literatura circundante a los temas explorados². Es loable asimismo el propósito divulgativo de los editores, encaminado a superar las estrecheces de la torre de marfil, que suele limitar el alcance de otras obras, excesivamente academicistas. No es el caso.

El libro arranca con una sucinta pero magistral reflexión de Alain Rouquié sobre la «encrucijada latinoamericana y los actores globales». Según este acreditado especialista, el repliegue nacionalista y la polarización ideológica han paralizado los procesos de integración económica, al tiempo que han debilitado organizaciones regionales de concertación política. El Mercosur, la Unasur y la CELAC pasan por serios apuros, con órdenes como el del gobierno brasileño, que declaró en 2019 que Mercosur ya no era una prioridad nacional. El panorama es poco halagüeño. De ahí que cada uno de los Estados –hasta los más poderosos– parece haber desaparecido del escenario global.

Un «apagón diplomático» que convive con «Nacionalismos de subordinación»³. Esto último explicaría la paradoja de gobiernos que realizan proclamas retóricas nacionalistas, pero en la práctica asumen un seguidismo apenas disimulado de potencias extranjeras. Sería el caso de Ecuador frente a China⁴ o de Brasil con respecto a Estados Unidos.

En realidad, se refrenda la validez de las teorías de «interdependencias complejas» no solo entre actores estatales, también no gubernamentales, que formularon hace tiempo Robert Keohane y Joseph Nye⁵. Frente a esa complejidad intrínseca de las relaciones internacionales, han surgido distintos tipos de mensajes populistas que buscaban respuestas sencillas, siquiera retóricas, a problemas complejos. Resultan reveladoras al respecto las frecuentes diatribas contra la globalización de los líderes de las dos economías más grandes de la región, México y Brasil.

Es probable que en lo sucesivo se produzcan reajustes «desglobalizadores». Algunos ya están en marcha. Pero de ahí a aceptar sin más la argumentación de quienes dieron por muerta la globalización va un trecho. Un trasfondo que permite entender a su vez la actual volatilidad del poder, la fragmentación política y la consiguiente dificultad de forjar consensos amplios⁶.

Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina ofrece una interesante hoja de ruta para comprender las causas profundas de las incertidumbres mencionadas. Sus editores barruntaron perspicazmente el shock geopolítico que se avecinaba. En sus hojas se desgranar las razones que dificultarán, al menos en un corto plazo, la sostenibilidad de los proyectos

2. Incluiremos algunas posibles referencias complementarias, sobre todo de literatura aparecida en inglés.

3. Dicho concepto es empleado por Jorge Heine, profesor de RRII en la Universidad de Boston y exembajador de Chile. Véase el podcast de Agenda Pública del 7 de febrero de 2021. <https://agendapublica.es>

4. Méndez, A. y Turzi, M. (n. d.). *The Political Economy of China-Latin America Relations: The AIIB Membership*. Springer International Publishing. Myers, M. y Wise, C. (2017). *The political economy of China-Latin America relations in the new millennium: brave new world*. Routledge.

5. Keohane, R. y Nye, J. (1997). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.

6. Quiroga, M. y Magrini, A. (2020). Protestas sociales y cuestión social en América Latina contemporánea. *Revista Temas Sociológicos*, n.º 27, 275-308. Naím, M. (2013). *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being In Charge Isn't What It Used to Be*. New York: Basic Books. Nye, J. (2011). *The future of power*. New York: Public Affairs.

de regionalización y de las plataformas institucionales multilaterales de cooperación para la gobernanza regional (p. 26). Las asimetrías de la globalización y las carencias estructurales de la mayoría de los países de la zona actúan como lastres para una reconfiguración de flujos financieros y tecnológicos. La creación, o mejora, de cadenas de valor complementarias y producciones de bienes finales, que aporten ventajas competitivas con respecto a otras latitudes, no es sencilla.

Igualmente interesante es el repaso que se hace de los distintos modelos de regionalismo. Partiendo del impulsado por la CEPAL desde mediados del siglo pasado al regionalismo ‘abierto’ de los 90, o el más reciente ‘postliberal’, en el que se combinan postulados netamente económicos con principios medioambientales, de cohesión social o identitarios (pp. 44-46). Se advierte, empero, que no ha habido una evolución rectilínea, ni la prevalencia de un modelo único, sino la alternancia de tipos específicos. Emergieron a veces modelos híbridos, alternando con otros períodos de ausencia de referentes explícitos⁷.

Una cuestión no del todo resuelta es la de calibrar qué importancia ha tenido lo identitario en los procesos de cohesión regional. ¿Las memorias del pasado colonial sirvieron de amalgama unificadora o por el contrario fueron leña al fuego de las diferencias? ¿Qué papel hubiera jugado un programa de intercambio educativo, cultural y científico para América Latina y el Caribe, similar al programa Fulbright estadounidense o al ERASMUS europeo? Existe alguna iniciativa en esa dirección, por ejemplo, a cargo de la Alianza Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú). Pero no ha contado con un apoyo estatal decidido ni la vocación integradora de toda la región. Esa sería pues una posible línea de investigación complementaria a la que articula este libro.

En la sección segunda del volumen se diseccionan las variables del repliegue relativo de Estados Unidos de la región. Ya a comienzos de la década pasada surgieron voces contrarias a esa «distracción estratégica». Alertaban contra los desajustes que produciría el desplazamiento hacia oriente, el famoso Obama’s Asian Pivot⁸. En realidad, la brújula geoestratégica estadounidense ha oscilado frecuentemente, con relaciones bilaterales de intensidad y ritmos variables⁹. Resuena en la memoria la sarcástica máxima de Lord Palmerston: «Nations have no permanent friends or allies, they only have permanent interests». No obstante, sí ha

7. Cupples, J., Prieto, M. y Palomino-Schalscha, M. (2019). *The Routledge handbook of Latin American development*. Routledge. Goulart, M. y García Fernández, R. (2018). Pluralism of approaches in Economics as a reality: the ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). *Textos de Economía*, 21(2), 73-96. Gala, P., Camargo, J. y Freitas, E. (2018). The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) was right: scale-free complex networks and core-periphery patterns in world trade. *Cambridge Journal of Economics*, 42(3), 633-651. Rival, L., Muradian, R. y Larrea, C. (2015). New Trends Confronting Old Structures or Old Threats Frustrating New Hopes? ECLAC’s Compacts for Equality. *Development and Change*, 46(4), 961-978.

8. Ross, R. (2012). The Problem With the Pivot: Obama’s New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive. *Foreign Affairs*, 91(6), 70-82. *U.S. Disengagement From Latin America: Compromised Security and Economic interests*. Testimony Before the house Foreign Relations Committee, Subcommittee on the Western hemisphere, March 25, 2014.

9. Long, T. (2015). *Latin America confronts the United States: asymmetry and influence*. Cambridge University Press.

habido una atención continuada de Estados Unidos hacia Nicaragua, Cuba o el Salvador y, por supuesto, a México, por cuestiones migratorias, de narcotráfico y de seguridad (p. 85).

El análisis de la relación de China con América Latina y el Caribe aporta narrativas menos transitadas. Por ejemplo, y frente a la visión de un Beijing monolítico, se exponen detalles de unas instituciones chinas que son más dinámicas y competitivas entre sí de lo que pudiera parecer a priori (p. 132). Se examina también la competencia comercial entre Estados Unidos y China. Durante la administración de Donald Trump, la actitud general fue bastante diferente a la liderada por Xi Jinping. Aderezada de sanciones y bravuconerías de parte estadounidense, mientras que del lado chino se continuó expandiendo la red de intereses económicos. El país oriental es ya el socio comercial preferente de una decena de países latinoamericanos, y sus inversiones de medio plazo hacen pensar que su interés por la región no es flor efímera¹⁰.

Por su parte, Rusia ha intensificado y diversificado su agenda latinoamericana. Se han sellado acuerdos militares y energéticos con varios países, pero también en sectores menos habituales: transportes, aeroespacial o biotecnológicos. Brasil, Argentina y Venezuela concentran la mayor parte de comercio con el país euroasiático. Desde Moscú apenas se ha disimulado la intención de generar una suerte de bipolaridad contraria a los intereses de Washington. Desde esa óptica, se ha pretendido, no siempre con éxito, ampliar la presencia en puertos y aeródromos; desalentar el deseo de algunos países de fortalecer lazos con Estados Unidos o debilitar los existentes —el caso colombiano sería paradigmático—; prestar apoyo logístico a gobiernos claramente hostiles hacia la nación estadounidense como Cuba, Venezuela o Nicaragua, o a organismos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que cuestiona a la Organización de Estados Americanos, por considerarla supeditada a directrices estadounidenses¹¹.

En suma, China y Rusia cuentan con importantes anclajes económicos y diplomáticos en América Latina. Empero, una parte nada despreciable de la ciudadanía latinoamericana mira con recelo a ambos países, dados sus magros resultados en materia de limpieza democrática y de respeto a las libertades individuales¹².

Fascinante, por menos conocida, es la descripción de los movimientos diplomáticos de potencias emergentes como India, Irán o Turquía en el tablero latinoamericano. En ese apartado del libro se exponen, con gran claridad, los razonamientos por los que la ubicación geográfica y la conducta de los Estados no es lineal. Un principio que no resulta extraño para los analistas de las relaciones internacionales, pero que comienza a cobrar sentido para el público mayoritario en los últimos años. Es lo que tiene *la Aldea Global*: permite forjar

10. Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?: the political economy of China-Latin America relations*. Cambridge University Press. Bernal-Meza, R. y Xing, L. (2020). *China-Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Springer International Publishing AG. ECLAC. (2019). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*.

11. Sánchez, A. (2010). Russia and Latin America at the Dawn of the Twenty-First Century. *Journal of Transatlantic Studies*, 8(4) (December), 362-384. Astrada, M. L. y Martin, F. E. (2013). *Russia and Latin America: From Nation-State to Society of States*. New York: Palgrave. Barylai, J. Russia's Latin American Tango. *International Affairs*, 3, 50-54.

12. Nye, J. S. (2021). Soft power: the evolution of a concept. *Journal of Political Power*, Latest articles, 1-13.

simbiosis y alianzas con «vecinos» que no lo son desde un punto de vista geográfico. Tanto Turquía como Irán han explorado distintas fórmulas de colaboración con varios países latinoamericanos, sin olvidar las precedentes de Japón o Canadá¹³. La conexión con Venezuela ha generado gran atracción mediática (pp. 257 y 273), aunque se advierte que el elevado tono retórico no siempre se ha visto acompañado de resultados tangibles. ¿Más ruido que nueces?

Cerramos con una constatación. La Unión Europea ha perdido influencia en la región como consecuencia de la erosión de los procesos de integración y de unión regional. No obstante, Alain Rouquié aporta un rayo de esperanza: «América Latina es para la Unión Europea un socio verdaderamente estratégico porque es la única región que defiende, por razones atribuibles eventualmente a un interés existencial, las reglas y las instancias reguladoras del orden multilateral». Para Rouquié, los intereses de las nuevas potencias exteriores son más bien cantos de sirena que a veces ocultan un extractivismo ya superado.

Y concluye: «El apetito por la región de nuevos actores puede ser una oportunidad valiosa para que los Estados latinoamericanos diversifiquen sus relaciones exteriores y su comercio. De este modo, la reciprocidad en los intercambios ayudará a reducir las nefastas asimetrías [...] Para contrarrestar a los partidarios de la ley de la selva, detener a los protagonistas del caos y del desorden planetario y reconstruir un sistema internacional cooperativo con obligaciones universales, el mundo necesita más que nunca a América Latina» (p. 21).

Francisco RODRÍGUEZ JIMÉNEZ
Universidad de Extremadura

13. Abdenur, A. E. (2020). *Beyond triangulation: Latin America and the Caribbean's relations with China and India in the era of the Belt and Road Initiative*. Routledge. Önsoy, M. (2017). *Latin America-Turkey Relations: Reaching Out to Distant Shores of the Western Hemisphere*. Springer International Publishing. Humire, J. M., Humire, J. M. y Berman, I. (2014). *Iran's strategic penetration of Latin America*. The Rowman & Littlefield Publishing Group, Lexington Books. Kahn, T. (2016). *A Virtuous Cycle of Integration: The Past, Present, and Future of Japan-Latin America and the Caribbean Relations*. Kuwayama, M. (2015). Japan Latin America Relations Then and Now - The Japan Model of Economic Engagement: Opportunities for Latin America and The Caribbean. *Revista Digital Mundo Asia Pacífico*, 4(7), 6-42. Roett, R. y Paz, G. (2016). *Latin America and the Asian Giants: Evolving Ties with China and India*. Brookings Institution Press.

AMÉRICALATINAHOY



ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh.202187>
CDU: 3 (1-69 IBEROAMÉRICA) -IBIC: Sociedad y ciencias sociales (J); Latinoamérica (1KL) - BIC: Society & Social Sciences (J); Latin America (1KL) - BISAC: Political Science / General (POL000000); Regional / Latin America (RG130)

Vol. 87, abril del 2021

ARTÍCULOS

El clivaje etario: *backlash* cultural en Chile
por *Kenneth BUNKER*

El populismo o los populismos. Actualidad y particularidades del concepto en América Latina
por *Sabrina MORÁN*

Valorando la política de cooperación sur-sur. El caso de Chile hasta 2019
por *Analilia HUITRÓN*

Intereses organizados en las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de Brasil
por *Ciro Antônio da Silva RESENDE*

Organismos constitucionales autónomos y calidad de la democracia en Ecuador
por *Arturo MOSCOSO MORENO* y *Melina VILLAVICENCIO MANCERO*

Género y poder en argentina. Las elites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández
por *Paula Vera CANELO*

Aquiescencia y Resistencia: el régimen de Ortega en Nicaragua
por *Leslie Elin ANDERSON*, *Lawrence Cloyd DODD* y *Won-ho PARK*



Fecha de publicación
de este volumen: abril del 2021



VNiVERSIDAD
D SALAMANCA