



América del Sur, una región I

COMISIÓN ADMINISTRADORA
BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN

Presidenta

Senadora Roxana Latorre

Secretarios

Senador Juan Carlos Marino

Senador Carlos A. Verna

Diputado Miguel A. Giubergia

Diputado Juan Carlos Gioja

Vocales

Senadora Marina Riofrio

Senador Luis Alberto Viana

Senador Ernesto Ricardo Sanz

Diputada Ana Luna de Marcos

Diputada María Virginia Linares

Diputada Carmen Nebreda

Director Coordinador General

Alejandro Lorenzo César Santa

Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación. -- Año 1, nº 1 (1918)-
Año 11 (1929) ; 2a época, Año 1, nº 1 (mayo 1932)-Año 2, nº 6 (oct.1934) ;
[3a época], nº 1 (sept./oct. 1934)- . -- Buenos Aires : Biblioteca del
Congreso de la Nación, 1918- .
v. ; 25 cm.

ISSN 0004-1009

1. Biblioteca del Congreso - Argentina - Publicaciones Periódicas. I. Biblioteca
del Congreso.

América del Sur, una región I

Boletín de la BCN N° 126

ILUSTRACIÓN

Llanto tebuelche, Guillermo Weiss

COMPILADORES

Marta Palchevich y Luis Martínez

DISEÑO, COMPAGINACIÓN Y CORRECCIÓN

Subdirección Editorial

IMPRESIÓN

Dirección Servicios Complementarios

PROPIETARIO

Biblioteca del Congreso de la Nación

DIRECTOR RESPONSABLE

Alejandro Lorenzo César Santa

Las opiniones, ideas, doctrinas, conceptos y hechos aquí
expuestos, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

© Biblioteca del Congreso de la Nación, 2011

Av. Rivadavia 1850, 3º piso.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Noviembre 2011

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

ISSN 0004-1009

... "partió los panes y los daba a los discípulos para que se los sirvieran" (Mc. 6.41).

No había ninguna necesidad de partir los panes, porque no se trataba de un bien escaso. Si sólo eran cinco panes y los que tenían hambre, cinco mil, por más que se los partiera no hubiera alcanzado ni siquiera una miga para cada uno. El partir es, como todo en esta narración, simbólico. Si se juntan "dar" y "partir" se tiene "compartir". Partir para dar, una parte para ti y la otra para mí, "compartir". El "dar" significa generosidad que debe anunciar ese compartir.

Su significado es revolucionario, profundamente revolucionario. Se trata de cambiar una economía de acumulación individual o grupal por otra de compartir. Se trata de cambiar las relaciones verticales, de dominación y dominados, por otras horizontales, fraternales, intersubjetivas, de mutuo reconocimiento.

Rubén Dri, *El movimiento antimperial de Jesús*

El sueño de integración que recorrió el vasto territorio de la América del Sur desde la gestación de sus naciones, comienza a materializarse sistemáticamente en los primeros años de este siglo XXI, en el que el mundo demanda nuevos paradigmas de interpretación para comprender “el puesto del hombre en el cosmos”.

El viejo sueño continental ha dado un firme paso con la creación de la UNASUR. Esta alianza sustentada en los principios de paz, concertación, integración, inclusión social y lucha contra la pobreza, pretende el desarrollo de un espacio común en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en su infraestructura, sin subestimar las particularidades de cada nación.

El nuevo modelo de integración ha de incluir los avances alcanzados por los procesos del Mercosur y la Comunidad Andina, y superar el exclusivo ámbito del intercambio comercial y la regulación arancelaria.

Siendo la disputa por los recursos naturales uno de los elementos más significativos del capitalismo contemporáneo, América del Sur, por sus reservas de dichos recursos estratégicos y su tradicional condición de región exportadora de materias primas, resulta un espacio especialmente codiciado para el futuro de los países centrales.

Superando conjuntamente la vulnerabilidad y dependencia de las economías nacionales y teniendo en cuenta la actual demanda de otras regiones, este continente expone sus excepcionales condiciones así como la oportunidad histórica para asumir “soberana y estratégicamente” la gestión económica y científica de sus recursos.

Al mismo tiempo, la compartida revalorización de la política ha dado lugar a una importante ampliación de los derechos civiles y sociales, y a una creciente descolonización cultural y educativa, impensable una década atrás.

América del Sur hoy significa promesa.

El retroceso europeo en la integración sudamericana.

La situación del Mercosur

Luis Felipe Agramunt

LA INFLUENCIA HISTÓRICA DE EUROPA EN EL ESPACIO DEL MERCOSUR

Latinoamérica es el marco de referencia más general del proceso de integración denominado Mercado Común del Sur (Mercosur), aunque la influencia más directa del mismo se encuentra circunscripta al ámbito de lo que se denomina Sudamérica y que comprende desde el istmo de Panamá en el norte hasta la Isla de Tierra del Fuego en el extremo sur continental.

Sudamérica está compuesta por 10 países colonizados exclusivamente por España y Portugal, con aproximadamente 200 años de historia independiente y que suma además un conjunto de 3 territorios pequeños que han tenido un desarrollo particular: un departamento de ultramar francés desde 1946 (la Guayana Francesa); un estado independiente desde 1966 pero unido a la antigua *British Commonwealth of Nations* (Guyana ó ex Guayana Británica) y finalmente Surinam, un país independizado de Holanda recién en 1960.

Todos los territorios de América del Sur (12 países independientes y un departamento francés de ultramar) han sido por tanto antiguas colonias europeas y la influencia de ese continente en la cultura local es notable. Obviamente Europa se ha hecho presente también en el plano político e institucional desde el origen mismo de la conformación de cada uno de los Estados sudamericanos y en la forma en que los mismos se han ido desarrollando y lo siguen haciendo.

Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela son los 10 países que con su independencia lograda a lo largo del siglo XIX conforman el universo de naciones a las que se agregan los tres territorios menores antes mencionados, dos de los cuales son países independientes. Estos doce países detentan una superficie mucho mayor a la UE-27, una población equivalente, pero una riqueza sustancialmente inferior.

Sudamérica tiene una historia de apenas 500 años unida a Occidente. Desde el siglo XVI y hasta finales del siglo XVIII en la cual la Casa de los Borbones reemplazó a los Austrias en el gobierno del reino español (principal centro colonizador), las ideas fisiocráticas y mercantilistas permitieron el establecimiento de un modelo de colonias con énfasis en la explotación y apropiación de los metales preciosos y un comercio exterior monopólico. A finales del siglo XVIII, las ideas liberales de los nuevos gobernantes y la pérdida de poder monárquico a favor de Francia e Inglaterra permitieron una apertura del comercio con otras regiones del mundo, particularmente los demás mercados europeos antes opacados por el poder monopólico español. Décadas más adelante la I Revolución Industrial

potenció la apertura de estos territorios sudamericanos como fuentes de abastecimiento de materias primas agrícolas y alimentos y destino de producciones manufacturadas de los países de Europa.

La primera mitad del siglo XIX fue testigo de una atomización de las antiguas colonias en nuevos estados independientes, muchos de los cuales tenían (y aún conservan) mínimas diferencias que justificaran su identidad y que se crearon bajo la lógica política de los países europeos dominantes ya que de esa manera se aseguraba un mejor control de los mercados, se diversificaban riesgos y se aumentaba la capacidad de presión sobre las instituciones.

Un caso excepcionalmente claro de esta política europea de favorecer la creación de múltiples estados independientes dentro de Sudamérica y evitar la creación de países poderosos, fue el caso de Argentina y Uruguay. Ambos pertenecieron a una misma unidad de gestión colonial española, el Virreinato del Río de la Plata creado en 1776, y se declararon libres de España conservando dicha unidad en 1810. Sin embargo en los años siguientes la diplomacia británica con fuertes influencias desde Brasil, logró la creación de lo que se denominó un “Estado Tapón” (Uruguay) que evitó que Argentina controlara ambos márgenes del Río de la Plata y que Brasil pusiera pie sobre dicha vía de comunicación, por entonces de una importancia geopolítica significativa en la región. Así se debilitó a Argentina sin dejar crecer a Brasil y se dio forma a un nuevo Estado (Uruguay) necesitado de protección política, económica y social.

La centuria por la que transitó Sudamérica entre 1850-1950 mostró no sólo el triunfo de esta lógica de múltiples países independientes, con una raíz cultural idéntica o muy parecida, sino también el constante flujo de movimientos inmigratorios principalmente europeos que fueron configurando el perfil social y productivo de los nuevos Estados soberanos.

Las oportunidades que abría el “nuevo mundo” y sus extraordinarios recursos naturales a los sectores menos favorecidos de los principales países europeos, se sumaron a las necesidades de estos territorios de incorporar importantes dotaciones de factores productivos, trabajo y capital específicamente. Así importantes flujos de alemanes, escoceses, españoles, franceses, galeses, holandeses, ingleses, italianos y portugueses se fueron incorporando a toda Sudamérica y particularmente a los países del cono sur, los que años más adelante constituirían el Mercosur. Su aporte no sólo favoreció el crecimiento económico a través de más recursos sino que también incorporó al sistema nuevas tecnologías, generalmente mano de obra intensiva, que decantaron con el tiempo en sectores productivos de alta competitividad.

Las ventajas económicas de los flujos migratorios europeos no fueron el único aporte de estos nuevos ciudadanos sino que su incorporación a la vida local permitió terminar de dar forma al entramado social de estos nuevos países. La tolerancia racial y étnica y el afán de los recién llegados por mantener tradiciones de sus países natales fueron dando forma a una cultura propia muy rica, diversa y con un claro matiz “europeo”.

Así, durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX, esta parte del continente americano, con una sociedad de fuertes vínculos europeos que resultaba muy permeable a las ideas imperantes en las potencias dominantes (principalmente Gran Bretaña) estructuró un modelo económico basado en el liberalismo y la consiguiente libre circulación de bienes y capitales.

El modelo resultante, denominado “*Primario Exportador*”,¹ tenía un sesgo claro: los países sudamericanos producían bienes primarios (materias primas y alimentos) que satisfacían la creciente demanda europea impulsada por la II Revolución Industrial y el excedente logrado con estas exportaciones era utilizado para financiar las importaciones desde el viejo continente de productos necesarios para atender la demanda de bienes de consumo local. Se evidenciaba de tal modo una dicotomía: se producía en función de una demanda externa y la demanda interna era atendida por la oferta externa. El modelo requería por tanto un flujo continuo de exportaciones e importaciones y una libre circulación de factores, bienes y capitales, todo lo cual funcionó casi sin tropiezos hasta la crisis del mismo.

Este esquema económico fue apoyado desde Europa con fuertes inversiones en infraestructura de transporte y comunicaciones que facilitaron los intercambios, en tecnología vinculada a la producción primaria, en el desarrollo de los centros urbanos más importantes y en general en todo aquello que favorecía el pleno funcionamiento del mismo. Es así como Europa se convirtió en el principal inversor externo y a partir de allí se consolidó su importancia estratégica en la región.

A partir del momento mismo de inicio del *Modelo Primario Exportador*, los centros de mayor influencia relativa en esta parte del continente fueron Brasil y Argentina. Mientras Argentina lideraba el cono sur con influencia sobre países como Chile, Paraguay y Uruguay, Brasil hacía lo propio sobre los países del centro y norte, con los que mantiene una frontera en común (de hecho el único con quien no tiene tal condición es con Chile). Pero a pesar de su recíproca importancia e influencia y de la conveniencia derivada de aprovecharse de ello, estos países no generaban políticas comunes ni animaba a sus dirigencias un fuerte interés en actuar conjuntamente. Todo ello se prolongó a lo largo del tiempo de funcionamiento del modelo, el que comenzó a declinar a inicios de la década de 1930 con la quiebra del sistema de libre movilidad de bienes y capitales, producto de la Gran Depresión.

El *Modelo Primario Exportador* fue sustituido a partir de 1930 por otro denominado de *Sustitución de Importaciones*, el que permitió que Latinoamérica comenzara un proceso incipiente de industrialización y se evidenciara una creciente intervención de sus gobiernos en las actividades económicas.

Obviamente este cambio de modelo, con la correspondiente disminución del grado de apertura de su economía, disminuyó la importancia relativa de la Inversión Externa Directa (IED) en el financiamiento de la actividad, pero Europa siguió siendo el principal inversor y manteniendo los vínculos comerciales más intensos con la región. La II Guerra Mundial ayudó a profundizar estas tendencias.

¹ Cfr. SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro; *El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, Editorial Siglo XXI, 8ª edición, Buenos Aires, 1975

Los flujos de importación durante el *Modelo de Sustitución de Importaciones* cambiaron de origen reemplazando los bienes de consumo no durables por bienes intermedios (insumos) y de capital, necesarios para el desarrollo industrial en curso.

Tanto Brasil como Argentina conservaron sus estructuras productivas intactas durante la II Guerra Mundial ya que el conflicto bélico no se desarrolló en estos territorios. Además, los años de guerra les sirvieron para colocar sus excedentes de origen primario a mucho mejor precio en los mercados internacionales, principalmente los europeos, y a continuar profundizando el proceso de producción local de bienes de consumo durable y no durable.

El mejoramiento de sus exportaciones y la disminución temporal de las importaciones producidas por la pérdida de ofertas de los países tradicionalmente abastecedores, ahora en guerra, les permitió a las economías de estas latitudes mejorar su infraestructura productiva y acumular mayor nivel de reservas. Sin embargo las mejoras económicas generales no se trasladaron de manera inmediata al conjunto de la sociedad y las diferencias entre las clases sociales constituían una deuda pendiente de las sociedades sudamericanas.

LAS DIFERENCIAS EN LOS PROCESOS EUROPEO Y SUDAMERICANO DURANTE EL SIGLO XX

Así, hacia mediados del siglo XX y a pesar de una situación que tenía rasgos de prosperidad y donde América del Sur y Europa continuaban un camino de relaciones mutuas, el funcionamiento de los sistemas económicos de la región evidenciaba dos rasgos que le otorgaban un sesgo de debilidad: 1) Una fuerte dependencia de los países más desarrollados, con una notable vulnerabilidad de su sector externo; y 2) Una escasa capacidad para transferir sus logros al plano social.

En este marco, Latinoamérica comienza a preguntarse cómo resolver esas situaciones, y en el inicio de la década de 1950 se pone en marcha un esfuerzo de pensadores sociales y económicos latinoamericanos enrolados en CEPAL² destinado a generar propuestas al desarrollo de la región. Surgen las Teorías del *Deterioro de los Términos del Intercambio* y de la *Dependencia*, entre otras, buscando explicar el retraso latinoamericano en términos de una relación **centro-periferia**³ (o países desarrollados y subdesarrollados) donde la dinámica de los “centros” de generar fuerzas endógenas de crecimiento no se manifiestan en las “periferias”.⁴

² CEPAL (Comisión Económica para América Latina) es una de las 5 comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas (ONU) creadas a finales de la II Guerra Mundial (1948) para colaborar con los gobiernos de la zona en la investigación y análisis de los temas económicos regionales y nacionales. El *Informe Económico para América Latina de 1949* es el inicio de un proceso de análisis teórico que continúa hasta el presente.

³ Los aportes de Raúl Prebisch iniciaron esta corriente luego enriquecida por autores como Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Enzo Faletto, María C. Tavares e incluyendo al ex Presidente del Brasil el sociólogo Fernando Henrique Cardoso, entre otros.

⁴ Cfr. ALBERTI, Giorgio y PARADISO, José; “Orígenes y vigencia del concepto centro-periferia”, en Puente@Europa, Año VI, UNIBO, Representación Buenos Aires, diciembre de 2008. pp. 18-27.

La explicación teórica de la existencia de países centrales y otros periféricos, se basa en la presencia en los primeros de una dinámica de la demanda que permitía un elevado progreso técnico que a su vez posibilitaba elevar los salarios y el nivel de vida.⁵ Para su propia producción y el consumo de su población, estos países centrales demandaban manufacturas de origen primario y alimentos a los países periféricos, los que se especializaban en su producción y exportación. En estos países el progreso técnico se desarrollaba con lentitud y se concentraba en los sectores exportadores dando por resultado un sistema interno heterogéneo, con un nivel medio muy bajo de productividad y salarios deprimidos.

El creciente progreso técnico en los países del centro y el consiguiente aumento de la productividad, se traducía en mayores beneficios para los productores industriales y una mejora en los salarios pero no en una reducción de precios. Por el contrario, el aumento de la productividad en los países periféricos determinaba una baja en los precios de la que se beneficiaba el principal demandante externo, es decir los países centrales. De este modo se generaba una pérdida continua de valor de las exportaciones periféricas que debilitaba todo esfuerzo por mejorar la condición de vida interna.

El rol de la división internacional del trabajo, la organización de los trabajadores y las propias fases del ciclo económico por la que atravesaban los países, explicaban también el fenómeno de esta relación centro-periferia. La industrialización interna, donde el sistema de formación de capital, el sistema de distribución y la apropiación del conocimiento técnico eran clave, surgía entonces como sustancial para resolver el atraso y lograr el desarrollo.

Todo lo expuesto explicaba entonces el atraso relativo de la región y la situaba en términos de sometimiento a las fuerzas productivas y políticas de los países más avanzados y en la necesidad de construir sistemas productivos industriales propios. La lógica de este pensamiento enfatizó soluciones individuales y prestó mucha menor atención a la integración como factor promotor del desarrollo.

Mientras estas ideas surgían, se expandían a otras regiones y daban luz a las acciones políticas y sociales de aquellos momentos, en Europa la lógica era diferente. El esfuerzo europeo a comienzo de los 50 estaba orientado en asegurar la paz y la prosperidad y para ello apostó por la integración y puso en común recursos productivos y esquemas de poder supranacionales. Eran los años de la CECA y de las ideas y esfuerzos de Jean Monnet. Era el escenario donde se estaba concibiendo la UE.

Así, al tiempo que Europa discurre los 50 y los 60 con acciones concretas de avances hacia la integración, Latinoamérica pone énfasis en los factores económicos y sociológicos de cada uno de los Estados y en la dinámica de la relación entre esos *países periféricos* y el *centro*, otorgándole una escasa significación en la solución de la *dependencia* a los procesos de integración.

⁵ Cfr. RODRÍGUEZ, Octavio; “La evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano”, en Puente@Europa, Año VI, UNIBO, Representación Buenos Aires, diciembre de 2008. pp. 10-17.

Sólo al comenzar la década de 1980 y al no alcanzarse los objetivos de ALALC, se crea a través del Tratado de Montevideo de 1980 (TM 80) la *Asociación Latinoamericana de Integración*, ALADI, la que en 2010 cumplió su cincuentenario y que básicamente constituye un “paraguas jurídico” bajo el cual se cobijan diferentes mecanismos que favorecen la integración regional: a) preferencias arancelarias regionales, que se aplican a productos originarios de los países miembros, b) acuerdos de alcance regional, comunes a la totalidad de los países miembros y c) acuerdos de alcance parcial, con la participación de 2 o más países. Recuérdese que es en el marco de ALADI donde se inscriben y son amparados los procesos de integración como el Mercosur.

Por lo tanto en los 35 años (1950-1985) que van desde los inicios del proceso de integración europeo hasta la recuperación democrática sudamericana, las regiones avanzaron por caminos separados: a) Europa avanzó integrándose y construyendo consensos en un proceso que desembocó en lo que es hoy la UE; y b) Sudamérica discurrió ese mismo tiempo con estrategias de crecimiento individual, impulsadas muchas veces por intereses externos (un ejemplo de ello fue la *Teoría de la Seguridad Nacional*, de la década de los 70 en Argentina) y sin una lógica inclusiva de todo el espacio y la población regional.

El resultado de esta senda diferente por la que transitó Sudamérica, fue la obsesión por la solución individual en lugar de la construcción colectiva. En todo esos años se levantaron más “barricadas” para obstruir el avance del país vecino (por caso un Túnel Subfluvial en la Mesopotamia argentina diseñado para no permitir el paso de tanques brasileiros en caso de conflicto), que “puentes” de unión entre los pueblos (téngase en cuenta que a pesar de compartir miles de kilómetros de fronteras acuáticas sólo un puente unía a la Argentina con Brasil y ninguno con Uruguay hasta finales de los 70).

No obstante los diferentes enfoques para lograr un desarrollo regional, las relaciones de Sudamérica y Europa continuaron manteniendo una intensidad manifiesta. Sin embargo apareció en la segunda mitad del siglo XX otro actor de nivel mundial interesado por lograr una relación y una influencia en la región como nunca antes lo había hecho: los Estados Unidos.

Una larga lista de proyectos e iniciativas de la primera potencia mundial (los EE.UU.) en el sur de su propio continente, que van desde la *Alianza para el Progreso* propuesta por el presidente Kennedy (1961) hasta la *Iniciativa para las Américas* del presidente Bush (1990), mostraron en estos años la vocación de “competencia” con la UE. La idea de conformar una zona de libre comercio que abarcara todo el continente americano estuvo siempre presente en el ideario norteamericano y el proyecto ALCA,⁶ muestra claramente tal voluntad de participación en el

⁶ ALCA ó FTAA (Área de Libre Comercio de las Américas) se inicia como propuesta de los 34 Jefes de Estado de la OEA (Organización de Estados Americanos), en la Cumbre de las Américas - Miami (USA), diciembre de 1994 y queda en vía muerta a partir de la IV Cumbre de las Américas - Mar del Plata (Argentina), 2005.

desarrollo económico y comercial del subcontinente. No obstante estos esfuerzos de los EE.UU., el rol de Europa en la región continuó siendo significativo.

En síntesis, mientras los países de Europa buscaban la paz y prosperidad uniéndose entre sí, Sudamérica intentaba soluciones individuales y estaba sometida a la presión de los EE.UU. por integrarla bajo su propia estrategia basada en enfrentar a los propios países entre sí. Esta situación decantó en algunos casos en cuasi enfrentamientos bélicos que hubieran resultado inéditos y espeluznantes para la región (por ejemplo la Guerra entre Chile y Argentina por el control del canal de Beagle en el sur continental).

Sólo con el retorno de las democracias a los principales países sudamericanos a principio de los 80, empieza a cambiar esa visión individual del desarrollo y las ideas y postulados de CEPAL comienzan a ser enriquecidos con las ideas de integración. En ese momento, otra vez más, vuelve Europa a ser el centro de referencia y casi 35 años después de iniciada la construcción europea, Sudamérica decide encarar con énfasis y decisión un camino similar.

En este escenario es que se relanzan las ideas de integración, básicamente económica, con la creación de ALADI a través del TM80⁷ y cuando la experiencia europea, particularmente los avances demostrados hasta entonces por la CEE-9 –aún no habían ingresado Grecia (1981) ni España y Portugal (1986)– es tomada como base referencial para la implementación de un proceso propio por parte de los técnicos y políticos que impulsan la idea.

En efecto, el Tratado de Asunción de marzo de 1991 que da vida al Mercosur⁸ es una demostración clara de los objetivos económicos y comerciales que se perseguían en búsqueda de *modernizar las economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes*, tal cual se expresan en uno de sus Considerandos. *La ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social*, se cita en otro, reafirmando así la visión económica y comercial que prevale en la construcción del proceso.

El Mercosur se constituye del tal modo, aún siendo parte de la propia ALADI,⁹ en la etapa más importante de los esfuerzos de integración latinoamericanos concebidos como procesos económicos de crecimiento. Su importancia se incrementa si se valora el entorno en que las iniciativas se llevan a cabo (salida de las dictaduras más cruentas del continente), la velocidad con que pudieron

⁷ Cfr. *Idem*, p. 8.

⁸ El Mercosur se constituye a partir del Tratado de Asunción (26/3/1991) suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y se perfecciona con los Protocolos de Ouro Preto (que institucionaliza el Mercosur y la aceptación de las resoluciones de allí emanadas), el Protocolo de Olivos (sobre solución de controversias) y el Protocolo de Ushuaia (sobre el “Compromiso Democrático en el Mercosur”).

⁹ El Mercosur es un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) que lleva el N° 14 (ACE 14), suscripto por los Estados Partes dentro de los lineamientos que permite ALADI y tiene valor entre los que los suscriben.

alcanzarse acuerdos básicos y el impulso que otorgó al proceso democrático sudamericano.

Téngase en cuenta que si bien fue concebido con una herramienta de desarrollo de un mercado interno ampliado y como plataforma de potenciación de la inserción internacional de los países involucrados a partir de un aumento de la competitividad y una captación importante de inversiones externas directas, el Mercosur logró jerarquizarse y mejorar aún más sus posibilidades de éxito apostando a la continuidad democrática.

En efecto, la *Cláusula Democrática* (1998)¹⁰ establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial del proceso, convirtiendo al propio Mercosur en garante de la continuidad democrática, lo que más allá de su valor en sí mismo es una base de seguridad jurídica para el desarrollo social y productivo.

El proceso de construcción de una comunidad de intereses sudamericanos, formal y jurídicamente válido, se decanta así hacia finales de 1980 y comienzos de 1990 hacia un modelo de integración económica donde lo comercial prevalecerá no sólo como flujo de intercambio dentro del bloque sino en su relacionamiento como tal con el resto del mundo, al tiempo que irá agregando componentes políticos, culturales y sociales adicionales que lo enriquecerán, mirando siempre el modelo europeo.

EL MARCO DE RELACIONES MERCOSUR-UE A LA FIRMA DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

Los lazos culturales que vinculan a Sudamérica con Europa desde la época de la Conquista han sido suficientemente expuestos en párrafos anteriores. Sin embargo es preciso remarcar la importancia que para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tenía en las etapas previas al Mercosur su relación con Europa y cómo la misma condicionó la formación del bloque.

El impacto de esta profunda relación determinó que el proceso de gestación del Mercosur siguiera un camino muy parecido al de la CEE, al menos en sus rasgos económicos y comerciales. Es verdad que en el núcleo del problema que trataba de resolverse no estaba centrado en décadas de desencuentros y cruentas guerras como ocurrió en Europa, donde las demandas territoriales o las ocupaciones varias sobre espacios como Renania, el Ruhr, la región del Sarre, el ida y vuelta de Alsacia y Lorena o el control de la minas de carbón llevaron a una disputa inimaginable a Francia y Alemania, con la consecuente pérdida de vida de millones de personas. También es verdad que la urgencia en la resolución de esa situación que parecía no tener fin, que cruzaba intereses nacionales con otros

¹⁰ Se refiere al Compromiso Democrático en el Mercosur institucionalizado por el protocolo de Ushuaia, firmado en esa ciudad de Argentina, la más austral del mundo, el 24/7/1998 por los Presidentes y Cancilleres del Mercosur más Chile y Bolivia.

privados¹¹ y que había desencadenado dos Guerras Mundiales, debía encontrar una vía novedosa y no explorada hasta entonces.

La construcción de la CEE perseguía en ese momento crítico previo a su creación formal, un interés inmediato y superior: la paz y lo que ella implica en todo sentido. La solución pensada para lograrla surge en la primavera de 1950 cuando Jean Monnet ¹² escribe una reflexión en la que aclara por qué es necesario abandonar los viejos intentos para buscar una solución dentro de un marco totalmente distinto en el que Francia y Alemania se sitúen en un plano de igualdad. Ese punto de partida y la ingente y sobria labor de Jean Monnet, con quien colaboraron Etienne Hirsh, Paul Reuter y Pierre Uri, permitió que el 9 de mayo de 1950, en el Salón de *l'Horloge* del Palacio *Quai d'Orsay*, sobre la margen izquierda del Sena, hoy Museo y en ese entonces sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el canciller francés Robert Schuman propusiera “*la puesta en común de las producciones de carbón y acero* (con lo que se crearía la CECA en 1952) *y se garantizaría la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea...*”.¹³

Obviamente que las razones que impulsaron a mediados de la década de 1980 a Argentina y Brasil a iniciar un proceso de integración económica, que luego se amplió a Paraguay y Uruguay, no eran de igual magnitud ni profundidad que las europeas. Sin embargo en algún punto, aunque con menor intensidad y urgencia, han permitido consolidar la paz en el sur del continente americano y fortalecido los procesos democráticos inaugurados en esos momentos con las presidencias de Alfonsín en Argentina (1983-1989) y Sarney en Brasil (1985-1990). Lo que sí resultó similar de ambos procesos, y está claro que ha sido un aporte de la CEE a la construcción del Mercosur, es el punto de inicio, es decir, el avance hacia la integración económica de los factores de la producción.

Siguiendo el modelo de construcción europeo, el Mercosur se creó para ser un mercado común a partir del 1 de enero de 1995 tras un proceso de transición que abarcaba desde la firma del Tratado de Asunción de 1991 (en el que los avances llevados adelante por Argentina y Brasil terminan sumando también a Paraguay y Uruguay) hasta el 31 de diciembre de 1994.

En su conformación y a pesar de los esfuerzos por compensar las asimetrías dadas por las características de los países que lo integran, el bloque presenta un notable sesgo a favor de Brasil y Argentina, en ese orden. La suma de ambos Estados detenta más del 90% del territorio, la población y el comercio exterior, tendencia esta última que tiende a profundizarse a partir del crecimiento constante de Brasil.

¹¹ Entre otros, el cartel europeo que hacia la década de 1930 integran productores siderúrgicos franceses, luxemburgueses, belgas, británicos, polacos y checos y los monopolios alemanes que posibilitaron a Hitler el rearme.

¹² Cfr. *Puente@Europa*, Centro de Excelencia Jean Monnet, Universidad de Bologna, Representación Buenos Aires, Argentina, abril 2010. pp. 68-83.

¹³ Cfr. http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_es.htm

Tal característica difiere de la construcción europea que se sostenía al momento de su creación (y en parte aún continúa haciéndolo) sobre 2 países de mayor peso relativo, Alemania y Francia, que atenuaban los desequilibrios y balanceaban el poder. La significación de Brasil dentro del Mercosur, más allá de los parámetros objetivos de territorio, población y nivel del producto, se fue profundizando en los años sucesivos hasta adquirir hoy una dimensión política y estratégica en la cual todo relacionamiento externo del bloque se ve condicionado por los movimientos del coloso.

El proceso de transición fue diseñado también bajo el modelo de la experiencia previa europea y a lo largo del mismo la CEE-12, principalmente a través de Alemania, Italia, España, Francia y Portugal, tuvo una activa y significativa participación. Esta transición hacia la vigencia de un mercado común en 1995, se da en un período en que las ideas neoliberales dominan el escenario político de los países del Mercosur y de tal forma llegan a estas latitudes importantes IED motorizadas por las privatizaciones y la apertura de mercados en los sectores de las comunicaciones, el transporte, las finanzas y los servicios públicos, evidenciando mayoritariamente ese origen europeo y también una influencia de los EE.UU.

Los esfuerzos del Mercosur por alcanzar el grado de mercado común tal cual pudo hacerlo en su momento la CEE, no tuvieron éxito ni lo tienen aún y este aspecto (la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos) comienza a ser una diferencia notoria con el bloque europeo que en general ha cumplido los plazos establecidos y ha profundizado el proceso tanto por el grado de integración como por el número de países involucrados.

El bloque sudamericano constituye en la actualidad una “*unión aduanera de carácter imperfecto*”. La imperfección viene justificada por 3 situaciones básicas: 1) excepciones al arancel externo común; 2) existencia de instrumentos de promoción comercial que distorsionan la zona de libre comercio; y 3) la ausencia de normas aduaneras comunes a pesar de los esfuerzos en marcha por lograrlo tras la Cumbre de Presidentes del Mercosur de San Juan (2010).

A pesar de las imperfecciones el bloque avanzó en muchas otras áreas además de la económica y comercial. A mediados de diciembre de 2010 la Cumbre de Presidentes del Mercosur acordó la creación de una “patente Mercosur” para los vehículos, se alcanzaron acuerdos para liberalizar la circulación de los servicios, suscribir un Acuerdo de Defensa de la Competencia del Mercosur, un Plan Estratégico de Acción Social organizado en 10 ejes, un Estatuto de Ciudadanía del Mercosur¹⁴ y la creación del cargo de Alto Representante General del Mercosur que supone la “extinción del cargo de Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur”, cuyo último designado fue el argentino Carlos Álvarez.

¹⁴ El Estatuto de Ciudadanía Mercosur permitirá crear y consolidar derechos y garantías fundamentales de los que gozarán los ciudadanos del bloque en temas como la libre circulación, la educación, el trabajo y la defensa del consumidor y deberá estar implementado antes del 30º. Aniversario del Mercosur.

Desde su entrada en vigencia (1995) las relaciones comerciales del Mercosur han crecido y se amplían. A la fecha tiene suscritos acuerdos económicos y/o comerciales con muchos Estados o Bloques entre los que se destacan Sudáfrica (2000), India (entró en vigencia en 2009) y los aún pendientes de entrada en vigencia con Turquía, Israel, Egipto, Marruecos, la Unión Aduanera de África, los Estados Árabes del Golfo, Pakistán, Palestina, Siria, Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo la impronta europea vuelve a estar presente ya que la UE fue la primera en suscribir un acuerdo.

En efecto, la firma de un *Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE* a finales del mismo año¹⁵ en que el Mercosur entró en vigencia, demuestra la prioridad que el bloque otorgó a la UE desde sus comienzos. Sin embargo, la influencia europea impacta aún más si se considera que el bloque económico sudamericano influye no sólo en los cuatro Estados Parte de pleno derecho sino que también lo hace en el resto del espacio territorial que le es propio, América Latina. Obviamente que su influencia en este amplio espacio la ejerce con diferente intensidad según la proximidad de los *círculos concéntricos que lo rodean* y que cita Lujan (2010).¹⁶

En un *primer círculo* se puede ubicar a Venezuela, país que reviste la condición de Estado Parte en trámite de incorporación y que hasta tanto el respectivo Protocolo de Adhesión sea aprobado por los Parlamentos de todos los Estados Parte¹⁷ está incorporado con voz pero sin voto en las sesiones.

En un *segundo círculo* (que Luján en verdad sitúa como primero por la antigüedad de la relación), existen dos países que han estado presentes desde el inicio mismo del proceso: Chile y Bolivia. Ambos países revisten la condición de Estados Asociados, es decir que son parte de ALADI, han suscripto el Protocolo de Ushuaia.

En un *tercer círculo* de influencia se encuentran otros 3 países que revisten la condición de Estados Asociados al Mercosur (Ecuador, Colombia y Perú) que cumplen con menores requisitos que los Estados Parte, que no tienen voto pero que pueden participar como invitados en las reuniones de los órganos del Mercosur donde se traten cuestiones de interés común, pudiendo incorporar su opinión al debate.

Pese a las disparidades generadas por esquemas de integración diferentes (intergubernamental el Mercosur y supranacional la UE) y ámbitos geográficos tan lejanos, los procesos presentan convergencias en aspectos políticos y particu-

¹⁵ Se suscribió el 15/12/1995 y entró en vigor el 1/7/1999. Comprende 3 áreas: un diálogo político, temas económicos y comerciales y finalmente temas de cooperación. Desde abril de 2000 se negocia la construcción de un área de libre comercio. Tras varios retrasos y dilaciones la Comisión Europea decidió reanudar negociaciones comerciales con el Mercosur a partir de mayo de 2010. Un análisis más detallado del Acuerdo puede consultarse en AGRAMUNT, L. F., "*La integración económica de la UE*", Ed. UNL (Argentina), 2009, Capítulo 4. pp. 77-106.

¹⁶ Cfr. LUJÁN, Carlos; *Agenda Externa del Mercosur: un factor clave de integración*, CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional), Montevideo, Uruguay, 2010.

¹⁷ Resta aún la aprobación del Protocolo de Adhesión (4 de Julio 2006) por parte del Senado de Paraguay, dominado por la oposición y contraria a aceptar la incorporación de Venezuela como Estado Parte.

larmente en los referidos al plano económico y comercial. Tal importancia se expresa claramente en: a) El nivel de la IED, siendo la CEE-15 el principal inversor dentro del Mercosur a lo largo de toda la década de los 80 y de los 90;¹⁸ y b) El intercambio comercial ya que la CEE-12 (y luego la CEE-15 con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia) fue en ese mismo período el principal destino de sus exportaciones (26%) y el principal origen de sus importaciones (25%),¹⁹ aunque con una marcada asimetría.²⁰

Los 4 Estados Miembros han sido tradicionalmente los socios comerciales latinoamericanos más relevantes de la UE y desde los años 1970 tanto Argentina como Brasil tuvieron como principal socio comercial al continente europeo, al menos hasta hace muy pocos años.

Entre 1980 y 1990, las importaciones de los 15 países de la UE aumentaron de u\$s M²¹ 848 mil a más de 1,5 billón de dólares. Sin embargo las importaciones desde los países miembros del Mercosur crecieron de poco más de u\$s M 10 a u\$s M 18 mil. Así, en términos relativos, las importaciones de la UE provenientes de los países del Mercosur disminuyeron en relación al resto del mundo.

De forma similar, la participación del Mercosur en las exportaciones de la UE se redujo en la década de los años 80, como consecuencia de las políticas de ajuste y del peso de la deuda externa. En 1980, estos países latinoamericanos consumían cerca de 1,10% del valor exportado por los 15 países de Europa, mientras que al final de la década esa proporción bajó a menos de la mitad.

Posteriormente el nuevo modelo de desarrollo adoptado por América Latina en la década del 90, en el cual las importaciones jugaron un papel importante como instrumento de estabilización de precios y de modernización, determinó un significativo crecimiento de las importaciones de los países del Mercosur, es así que las exportaciones de la UE hacia los países de la región se incrementaron.

La otra cara del mismo problema es la composición del comercio entre América Latina y los países europeos. El mismo muestra que las exportaciones europeas a la región están constituidas básicamente de manufacturas, y que esa composición no sufrió grandes cambios desde 1970 a 1997. Un comportamiento similar se observa en las importaciones desde América Latina donde la presencia de productos primarios prácticamente no sufre cambios.

Una característica muy destacada del comercio entre la UE y el Mercosur, era (y lo continúa siendo) la asimetría estructural de los intercambios. Las exportacio-

¹⁸ La IED de la UE se dirigió en ese período hacia los hidrocarburos y la minería, los servicios públicos (de la mano de los procesos de privatización), los servicios financieros y sectores industriales específicos tales como automóviles, electrodomésticos, alimentos y bebidas.

¹⁹ Cfr. DE LUIS ROMERO, E. y AGRAMUNT, L. F.; *Mercosur: Aproximaciones hacia la integración con la UE*, Editorial UNL (Argentina), 1996. pp. 64-66.

²⁰ Las exportaciones de la UE al Mercosur se componían mayoritariamente de maquinarias y equipos, seguidos por productos químicos y manufacturas, mientras que el Mercosur vendía a la UE principalmente alimentos y materias primas, es decir que el intercambio se generaba dentro de una dinámica de escaso aporte de valor agregado del Mercosur y dentro de un sistema que a su vez protege las ofertas donde los países del bloque son más competitivos.

²¹ Con u\$s M se hace referencia a cifras expresadas en Millones de Dólares Estadounidenses.

nes europeas están muy concentradas en los productos industriales, representando casi un 88% de las ventas. Por otro lado las importaciones procedentes del Mercosur se componían en dos terceras partes de productos agrarios, materias primas y energía. Ello generó una gran vulnerabilidad en los ingresos por exportación de estas economías debido a las fluctuaciones de los precios de sus productos de base y de la demanda hacia estos mismos productos, afectados por el proteccionismo que conlleva la PAC²² y también por un mayor grado de desarrollo europeo en nuevas técnicas menos dependientes de materias primas tradicionales.

Es importante aclarar que las exportaciones del Mercosur enfrentan dificultades de acceso al mercado europeo. Existen excesivas barreras no arancelarias impuestas a los productos originarios del Mercosur (particularmente con aquellos productos en los que se detenta una buena posición competitiva: alimentos y manufacturas de origen agrícola).

Este marco de histórica, permanente y significativa influencia europea en Sudamérica es el entorno en el que va a desenvolverse el Mercosur desde los comienzos de la década de 1990.

LAS DIFERENTES ETAPAS EN LOS 20 AÑOS DE VIGENCIA DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

La supremacía europea en los flujos de comercio fue cambiando desde la situación existente al momento del Tratado de Asunción y en consonancia con las propias etapas por las que fue atravesando el mismo:

1. La primera, caracterizada por el *efecto desvío de comercio*, que se inicia poco antes del momento de la firma del Tratado y hasta el año 2000 aproximadamente, previo a la crisis de Argentina y al impulso significativo del crecimiento en Brasil;
2. La segunda entre 2001 y 2007, donde el comercio experimenta un cambio de tendencia y el Mercosur se abre al mundo; y
3. La situación actual a partir de la crisis 2008-2009 y su perspectiva de corto y mediano plazo.

La etapa de desvío de comercio en el Mercosur

Hacia 1990 el comercio exterior del Mercosur exhibía cifras que apenas totalizaban algo más de u\$s M 73.000 a valores corrientes de la moneda estadounidense y con un saldo favorable de la balanza comercial de casi u\$s M 20.000. Brasil y Argentina contribuían con el 71% y el 24% del total de las exportaciones e importaciones, respectivamente.

En el inicio de la década y tras la salida de la crisis de deuda externa que condicionó durante los 10 años previos a toda Latinoamérica, las economías del bloque estaban sumamente cerradas y el sector externo apenas representaba el

²² Cfr. AGRAMUNT, L. F.; *op. cit.* p. 50.

10,4% y el 12% de los PIB de Brasil y Argentina. La UE²³ representaba entonces el 29% del comercio exterior del bloque y era el principal socio; China participaba con poco más del 1,2%. A partir de 1991 el *efecto de desvío de comercio*²⁴ que generó el esquema de reducción lineal y progresivo de los aranceles dentro del bloque, determinó un cambio sustancial a favor de los flujos intra Mercosur, en desmedro del comercio con el resto del mundo.

En cifras globales el comercio exterior del Mercosur creció en ese período de los u\$s M 73.000 mencionados a casi u\$s M 171.000, es decir que se incrementó un 135%, mientras que el comercio entre socios aumentó casi un 300%. Obviamente que tales desproporciones cambiaron la participación de los demás actores en el conjunto, razón por la cual la participación de la UE se redujo a un 24%, pero siguió manteniéndose como el principal socio comercial del bloque.

El principal impacto del efecto de desvío de comercio se genera en los primeros años de liberalización del comercio interno del bloque, aunque continúa, con menor efecto, hasta el año 2000. Para este año la apertura de la economía del bloque era notoria y se había pasado de un 10,4% a un 17,3%, con un mayor grado de inserción internacional del Brasil que para ese momento prácticamente igualaba al de Argentina.

Para el comienzo del siglo XXI, China seguía teniendo una escasa relevancia como socio comercial pero en términos de tendencia había duplicado su participación y se ubicaba en torno al 2,7%.

La etapa de apertura del Mercosur

A partir de 2001 y con la administración Lula guiando el proceso político en Brasil, este país duplica en 7 años su PIB y logra reducir la tasa de pobreza. Con ello, además de otorgar dignidad a millones de personas y reducir el nivel de desigualdad,²⁵ logra incorporar nuevos consumidores al sistema.²⁶ Mientras esto ocurre en el país más grande del Mercosur, el segundo en importancia, Argentina, atraviesa su mayor crisis en 70 años y a finales de 2007 recién logra recuperar los

²³ Los datos que refieren a la UE corresponden a la UE-15 hasta el año 2003 inclusive; desde Mayo de 2004 se incorporan los datos de Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca y desde Enero de 2007 los de Bulgaria y Rumania.

²⁴ Cfr. BOWEN, Harry P., HOLLANDER, Abraham & VIANE, Jean Marie, *Applied International Trade Analysis*, McMillan Press, Londres, 2007, pp.504-510: "Trade diversion is the amount of trade diverted by the CU (Custom Union) when imports from an outsider are replaced by imports from a less efficient union producer".

²⁵ Cfr. Fundación Getulio Vargas (www.fgv.br). El Índice de Gini cayó desde 0,61 en 1990 a 0,55 en 2009 y otro dato a destacar es la mejora educativa ya que el promedio de años de estudio de un brasileño de 25 años o más en 1992 era de 5 años, en 2009 es de 7,2.

²⁶ Cfr. Fundación Getulio Vargas. *op. cit.* En Brasil entre 2001 y 2009 la renta per cápita de sus habitantes creció a una tasa anual de casi el 4% y dentro de ellos el 10% más rico subió un 1,5% anual mientras que la de los más pobres lo hizo en 6,8%. La clase media brasileña (llamada clase C) que en 2001 representaba poco más del 35% de la población total, superó en 2009 el 50% lo que representa casi 100 millones de personas.

niveles de su PIB del año 2.000; es decir que considerado de extremo a extremo no creció y su esfuerzo estuvo centrado en poder recuperarse de la caída del 2001/2002.²⁷

En estos años el crecimiento del bloque y el perfil de su comercio exterior estuvieron determinados obviamente por el comportamiento de Brasil. En este escenario la participación de la UE (ya con 27 miembros) se redujo al 21,6% en el 2007 aunque seguía manteniéndose como principal socio y la de China creció hasta alcanzar el 8,7%.

El resultado de los intercambios del bloque con el resto del mundo hacia finales de 2007 mostraba un superávit de u\$s M 47.000, con las siguientes situaciones:

- **UE-27:** El principal socio comercial (u\$s M 86.000) y un superávit de casi u\$s M 16.000, siguiendo una tendencia histórica;
- **NAFTA (USA+Canadá+México):** El segundo socio en importancia (u\$s M 69.000) y un superávit de u\$s M 7.000, con principal participación de EE.UU.
- **China:** Siguiendo en importancia a la UE y el Nafta (u\$s M 34.000) pero con un déficit comercial de u\$s M 2.000; y
- **Resto del mundo (sin incluir el comercio intra bloque):** Con un superávit aproximado de u\$s M 26.000

La etapa de la crisis mundial

Hacia el año 2008 el bloque del Mercosur se encontraba en plena expansión comercial y sus números muestran las cifras más significativas de sus 20 años de historia:

- Un PIB conjunto de u\$s M 2.010 (Brasil u\$s M 1.635);
- Exportaciones por u\$s M 278;
- Importaciones por u\$s M 247; y
- Un saldo comercial favorable de u\$s M 31, algo menor al registrado en 2007 pero con un fuerte superávit con la UE y saldos deficitarios con EE.UU. (de poca relevancia) y con China (de más de u\$s M 5.000).

En ese contexto y a finales de 2008, la UE descendía a una participación del 20% y China ya alcanzaba el 10% de participación en el comercio del bloque. En 2009 y a pesar de los pésimos pronósticos que para el Mercosur se auguraban²⁸ a consecuencia de la crisis mundial, Brasil y Argentina soportaron sólo pequeñas caídas en sus respectivos PIB aunque se vio más afectado su comercio exterior el que se redujo de manera significativa manteniendo e incrementando su saldo favorable.

²⁷ Cfr. CEI (Centro de Economía Internacional) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina en www.cei.gov.ar/revista/16/parte04b.pdf

²⁸ Cfr. LUCÁNGELI, Jorge en *Revista del CEI*, diciembre 2008 – Nº 13. pp. 25-39.

En términos generales el bloque registró en 2009 un incremento de su saldo comercial favorable de más del 23% a pesar de haber experimentado una caída de casi el 22% de sus exportaciones. Ello se debió a una reducción global de sus importaciones del 27,5%, es decir que salió airoso en su comercio internacional de bienes ya que logró atenuar la caída de sus ventas con una reducción más que proporcional en sus compras. Los saldos comerciales totales de los miembros del bloque mostraron una mejoría generalizada, creciendo los superávits de la Argentina y Brasil y disminuyendo el déficit de Paraguay y Uruguay.

Si se observa el balance de comercio por área geográfica durante 2009, los principales cambios fueron:

- El aumento del déficit con EE.UU. (de u\$s M 357 a u\$s M 6.600);
- La reducción del superávit con la Unión Europea (de U\$S 14.900 en 2008 a u\$s M 8.900);
- La reversión del saldo chino, pasando del déficit u\$s M 5.726 a un superávit de u\$s M 2.491; y
- El incremento del superávit con el resto del mundo, de u\$s M 9.900 a u\$s M 22.900 en 2009.

Vale decir que mientras el NAFTA en general (EE.UU. en particular) y la UE retrajeron del balance comercial del Mercosur en más de u\$s M 12.000, China y el Resto del Mundo le aportaron casi u\$s M 20.000, permitiendo aumentar dicho saldo de los u\$s M 31.000 de 2008 a los u\$s M 37.500 del 2009. China por su parte fue la única que no disminuyó su volumen absoluto de comercio, lo que le permitió no obstante alcanzar un 12% de participación, muy cerca del 14% que detenta el NAFTA y manteniendo la diferencia en puntos porcentuales con la UE que continúa siendo el principal socio comercial.

LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE CHINA EN LOS FLUJOS COMERCIALES DEL MERCOSUR

Desde la apertura de la economía china y la reducción de controles de exportación e importación, el comercio exterior de Argentina y Brasil ha mostrado un crecimiento sostenido que se vio acelerado después de las reformas al comercio emprendidas por China, incluyendo reducciones arancelarias significativas en los años 1990. La adhesión de China en la OMC en 2001 contribuyó aún más a esta dinámica.

En 1980, las exportaciones argentinas hacia China representaban el 2,34% de las ventas externas totales del país. Este número permaneció relativamente estable hasta 2002. Sin embargo, en 2004 alcanzó el 7,58% y dos años más tarde el 7,94%. Entre 2000 y 2003, las exportaciones de Argentina a China crecieron un sorprendente 123,7%.

Las importaciones de China también aumentaron considerablemente. Mientras representaban un insignificante 0,3% del total de las importaciones de Argentina en los años 1980 y 1990, en el 2000 habían escalado a un 4,56%, siguieron en un 6,23% en 2004 y un 7,8% en 2005.

El panorama es similar para Brasil. Tanto exportaciones como importaciones rondaban el 3% en 1985, cayéndose a un 1% en 1991. Si bien el comercio entre los dos países aumentó firmemente desde 1993 al 1998, el crecimiento verdaderamente espectacular tuvo lugar entre 1999 y 2003. Durante este período, las exportaciones de Brasil a China ascendieron un 525%, tornándose en el principal proveedor latinoamericano.

Mientras China es el cuarto destino más importante de las exportaciones de Argentina y el tercero de Brasil la situación es realmente diferente para los otros dos socios del Mercosur, Paraguay y Uruguay. En 2005, las exportaciones de Uruguay a China alcanzaron sólo u\$s M 119, mientras que las importaciones totalizaron u\$s M 242. Para Paraguay, la brecha fue incluso mayor: u\$s M 69 en exportaciones versus u\$s M 716 en importaciones.

China ha recurrido a Argentina y Brasil como fuente principal de sus importaciones de alimentos. En 2003, Latinoamérica se llevó aproximadamente la tercera parte de las importaciones agrícolas de China; Argentina representó cerca del 15% y Brasil alrededor del 14% de las importaciones agrícolas totales de China.

Gran parte de este comercio ha sido con productos basados en soja que, en la forma de tofu, son importantes en la dieta china. Los porotos de soja se llevan cerca de la mitad de las exportaciones totales de Argentina a China, completando el resto otros productos agrícolas y ganaderos. En 2004, los porotos de soja constituían cerca del 30% y los productos de soja otro 9% de las exportaciones de Brasil a China; estas exportaciones combinadas de productos de soja, sin embargo, representaron sólo el 2,2% por ciento del total de las exportaciones de Brasil al mundo pero el 30% del total de las importaciones chinas. Entonces, la relación de comercio agrícola entre China y Argentina y Brasil parece relativamente simétrica. China importa una fracción pequeña de sus necesidades pero la soja es un producto alimenticio sensible; mientras tanto Argentina y Brasil retienen un portafolio de exportación suficientemente diversificado.

En el año 2008 había 28 compañías chinas invirtiendo en Argentina, entre ellas una inversión minera de un valor de u\$s M 30 que le da a los chinos permiso de explotar una mina de hierro en Río Negro por los siguientes 25 años y una planta nueva de metanol en Tierra del Fuego que requirió una inversión inicial de u\$s M 250. Además, alentados por los enormes descubrimientos en la costa brasileña, los chinos tienen un acuerdo con la compañía estatal Argentina ENARSA para proveer plataformas para la exploración del Mar Argentino. Otras de las inversiones interesantes se llevan a cabo en el sector de telecomunicaciones de Argentina, en su mayor parte relacionadas con comunicaciones móviles.

El aumento gradual de las relaciones comerciales y de inversión entre China y el Mercosur, especialmente Argentina y Brasil ha colocado a China como un importador estratégico de materias primas producidas en el seno del bloque. Recientemente el país asiático ha firmado acuerdos con varios países del área que generarán un fuerte aumento de las inversiones directas chinas en la zona así como un cambio en el escenario geopolítico internacional. Es la presencia China la que presiona y ya no el rol de EE.UU. o la UE.

PERSPECTIVAS FUTURAS EN RELACIÓN AL COMERCIO CON LA UE

Tanto Brasil como China caracterizan sus relaciones como una “asociación estratégica”; esta visión abarca más que simplemente el crecimiento del comercio. Ambos buscan un lugar más fuerte y más influyente en las relaciones internacionales.

En una fotografía del flujo comercial 2009 del Mercosur, uno de los ganadores es China. Si se lo analiza en mayor detalle se observa que ello se debe en gran parte a la dinámica propia de Brasil quien, como parte de ese espacio de naciones con perspectivas de ser potencias mundiales en los próximos años (los BRIC²⁹), está interesado en fortalecer sus relaciones con Beijing. El acercamiento es mutuamente beneficioso ya que China busca conseguir un abastecimiento confiable de materias primas necesarias para su crecimiento y el coloso sudamericano apunta a un mercado que puede ayudarlo a crecer aun más, tanto por sus demandas como por su apoyo en IED.

Petrobras, la empresa estatal brasilera de petróleo, completó en 2009 un gasoducto de más de 1.500 km con apoyo de empresas y financiamiento chino, lo que también se volcó en la exploración y explotación de las reservas petroleras brasileras que pueden cambiar su mapa energético y convertirlo no sólo en el mayor productor de soja del mundo sino también en un importante jugador mundial en los negocios del petróleo.

Por otro lado son también significativas las inversiones conjuntas en diversos campos de la economía, como en los casos de la brasileña EBX y la china Wisco que firmaron un acuerdo para construir un complejo siderúrgico en Río de Janeiro que exigirá inversiones por u\$s M 5.000. EBX aportará el 30% del capital y Wisco pondrá el 70% restante de la siderúrgica, que comenzaría a operar en 2012 y tendrá una capacidad para producir cinco millones de toneladas de acero por año. También las inversiones chinas estarán presentes en material ferroviario (el tren de alta velocidad entre Río de Janeiro y São Paulo) y en las inversiones en infraestructura necesarias para la Copa del Mundo de Fútbol 2014 y las Olimpiadas de Río de Janeiro de 2016.

Si Brasil continúa explorando y avanzando en los campos de las tecnologías más avanzadas apoyado por los intereses y las demandas chinas, es probable que su expansión continúe, los lazos comerciales se estrechen aún más y la importancia estratégica de esta asociación crezca significativamente. El Programa conjunto CBERS para la construcción de un satélite conjunto chino-brasilero y el abastecimiento de aviones EMBRAER que Brasil viene realizando a China a través del grupo HNA, son muestras de estos avances.

Si bien Argentina viene recuperando el ritmo de crecimiento de su PIB y ello nuevamente ayuda al crecimiento regional del bloque e impulsa el comercio

²⁹ BRIC (Brasil, Rusia, India y China) un foro de economías con capacidad de crecimiento para convertirse en las nuevas potencias mundiales. La denominación y la categoría de análisis corresponde a una propuesta de economistas de Goldman Sachs en 2005.

con otras regiones, también lo hace con una mirada atenta a China, aunque no ha privilegiado la relación tanto como lo ha hecho Brasil.

Y frente a esta participación cada vez más importante de China en el bloque, el Mercosur continúa encontrando obstáculos en su relación con la UE. Las demoras en avanzar en un acuerdo birregional, producida en parte por la insuficiente propuesta europea de liberalización comercial sobre sus productos agrícolas, alientan a los países del bloque a buscar nuevos socios o profundizar su relación con otros. La UE argumenta en las reuniones del *Comité de Negociaciones Biregionales* que los miembros del Mercosur son incapaces de presentar propuestas conjuntas para el acceso progresivo al mercado comunitario y continúan así restringiendo el ingreso de productos del bloque.

Al tiempo que restringen la entrada de productos del Mercosur, la UE subvenciona la producción y las exportaciones de determinados bienes agrícolas, dejando en desventaja a aquellos países que no lo hacen como el caso de Argentina y Brasil. Así el proteccionismo agrícola de la UE penaliza un alto porcentaje del comercio exterior del Mercosur además de producir distorsiones de precios. La UE pide apertura económica, libre y leal competencia pero en la visión sudamericana pareciera que no la practica. El Mercosur considera que el problema de la agricultura de la UE es de eficiencia y que la competencia externa permitiría rebajar a la mitad el precio de la cesta de alimentos de la población comunitaria. En este contexto la sociedad comercial pareciera sufrir demasiadas tensiones como para continuar indemne.

El problema excede la dimensión agrícola, ya que existe una concentración de exportaciones del Mercosur en productos sensibles, que están protegidos por la UE por medidas arancelarias y no arancelarias. Una flexibilización en la protección permitiría incrementar las exportaciones del bloque. Cuando se consideran las barreras no arancelarias, se acredita que el 23% de las exportaciones totales del Mercosur están sujetas a las mismas. Por ejemplo, en los productos alimenticios, más del 85%; en pieles y cueros un 98%; en calzado un 99%; y un 64% en hierro y acero.

En el marco de una crisis internacional aún no enteramente resuelta, el Mercosur muestra signos de menor impacto y de una sólida recuperación liderado por Brasil, quien tiene las condiciones y aptitudes para ser un actor global de importancia. La presencia cada vez más notable de China como socio comercial del bloque, su apoyo a través de la IED y su alianza con el principal referente sudamericano, son hechos que han de condicionar necesariamente el futuro de la relación Mercosur-UE.

El liderazgo positivo de Brasil, en el sentido de no olvidar su pertenencia al bloque mientras desarrolla en paralelo una actitud multilateral con otras potencias, emerge como un factor decisivo que puede hacer progresar las negociaciones. En tal sentido las palabras del profesor Helio Jaguaribe marcando

que “lo decisivo para todos los países del Mercosur y seguramente para el Brasil, es la existencia del bloque como un instrumento de consolidación mediante un pacto regional o subregional que le permita tener un protagonismo histórico mínimamente autónomo”.³⁰ Dicho de otra forma y en sus propias palabras, lo que directamente importa para los países del cono sur de América es “que el Mercosur sea un pasaporte para la historia, que permita resistir a los efectos avasalladores de la globalización y poder tener una interlocución internacional dotada de un mínimo de audiencia y de una mínima capacidad de imponer respeto”.

Por tanto las relaciones comerciales del Mercosur con la UE tendrán mucho que ver en un futuro cercano con un diálogo más intenso entre las partes que puede afianzar la celebración del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur tan demorado. Y en ello Brasil tiene un rol relevante.

Desde la UE se está dando un cambio de la política respecto al apoyo a los procesos de integración latinoamericanos, propendiendo a la suscripción de acuerdos bilaterales con países que identifica como líderes en sus áreas de influencia (México, 1997; Chile, 2002; Brasil, 2007). También se desarrollan estrategias globales vía OMC y no se logran coincidencias en las agendas “globales” con el Mercosur. Es posible que tales tendencias se reviertan en los próximos años y el Mercosur también sea una elección “estratégica” para la UE ya que es un socio promisorio y un pórtico de entrada de las empresas europeas en el resto del continente sudamericano. Europa es para el Mercosur una prioridad por la necesidad de acceder a su poderoso mercado y para conseguir el apoyo que precisa para su desarrollo interno. Años de historia de profunda influencia europea en los territorios americanos avalan la esperanza de un futuro de mejores relaciones. Quizá entonces la tendencia del creciente interés estratégico chino en el Mercosur pierda relevancia y la UE vuelva a ocupar el sitio que hasta hace pocos años mantuvo.

Junio 2011

³⁰ Cfr. GULLO, Marcelo, Entrevista a Helio Jaguaribe en Desarrollo y Región 2, *Anuario 2003*, Rosario, Argentina, 2003. pp. 179-187.

América Latina. La difícil institucionalización de la nueva política

Diego Martín Raus

INTRODUCCIÓN

La política latinoamericana observa actualmente una dinámica turbulenta y confusa. Hasta el año 2007, o principios de 2008, la región se caracterizaba por la instalación de gobiernos y proyectos políticos que tendían a políticas de recupero de niveles de igualdad social, distribución económica y recupero de la institucionalidad estatal para sostener esas políticas. El fuerte consenso a esos gobiernos y a esas políticas permitía leer la política latinoamericana como la instalación de una nueva hegemonía, bajo el signo genérico de la “izquierda”, que modificaba los resultados sociales generados por el consenso reformista de los 90. La hegemonía de esa nueva política se transparentaba en la declinación del poder de los grupos económicos y políticos que se habían beneficiado por la ortodoxia económica noventista. Los factores de poder externos e internos en los países latinoamericanos aceptaban irremediablemente la instalación de discursos, programas y gobiernos que ganaban elecciones renegando de ellos y poniendo en duda las rentas y ganancias extraordinarias que los habían consolidado como grupos de poder o como una nueva articulación social dominante. La política de izquierda, o alternativa al consenso neoliberal, era hegemónica pues se desplegaba en forma incontestada, a la vez que era vivida como una revancha por las mayorías sociales latinoamericanas.

Sin que hayan cambiado las condiciones descritas, aunque en el marco de una crisis internacional que, en realidad, cuestiona ciertas modalidades del capitalismo globalizado y no las políticas heterodoxas que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos implementaron, el despliegue de una nueva política en la región se enturbió con episodios que, sin poner en cuestión esa hegemonía, empezaron a abrir dudas acerca de ciertas características de esa nueva política; esencialmente su vocación democratizadora y, sobre todo, la injerencia de algunos gobiernos del área en la dirección del proceso de cambio en América Latina. Si en algún momento, promediando esta primera década del siglo XXI, la cuestión política en los gobiernos latinoamericanos pasaba por la mayor o menor intensidad de las políticas que revertiesen el status socioeconómico formado en los 90, hoy la cuestión pasó a ser otra: cómo consolidar las políticas propias sin afectar el juego democrático y la institucionalidad política, en una dinámica de tensión, en tanto pareciera que los factores de poder emergentes del consenso neoliberal de los 90 han empezado a estructurarse como una oposición que empieza a tener predicamento en parte de la opinión pública.

El modelo de democracia poliárquico –a la norteamericana– se organiza en torno al funcionamiento de las instituciones políticas y sociales, al punto que el valor simbólico de esas instituciones excede por mucho los intereses corporativos e individuales más poderosos. El modelo de democracia republicana –a la francesa– se sustancia sobre el respeto casi religioso a los valores y normas que se incorporaron, y sostienen, a sus instituciones políticas. Por supuesto, ambos modelos de democracia se consolidaron a lo largo de dos siglos de observancia y funcionamiento irrestricto. No es el caso de las democracias latinoamericanas. Pero más allá de esta distinción permanece vigente la pregunta acerca de la fragilidad del sistema democrático en América Latina, no desde la perspectiva de su duración sino de su sustento y su capacidad para orientar la vida política y social en términos democráticos. El derrotero político del siglo XX en América latina, en términos de democracia, muestra que el relativo funcionamiento de las democracias se despliega bajo gobiernos funcionales a los intereses dominantes, y que cuando se intenta redefinir las relaciones de dominación redistribuyendo la riqueza económica y el poder político, es necesario apelar a políticas que trasvasan continuamente las instituciones y las normas establecidas. En este “juego político” se dan situaciones de democracias “vacías”, en el primer caso,¹ y de democracias “autoritativas” en el segundo caso.² El resultado neto es una democracia que no termina de asentarse ni en el modelo poliárquico ni en el modelo republicano.

Los gobiernos reformistas/neoliberales de la década de los 90 en América Latina actuaron en un contexto democrático. Las profundas reformas institucionales y normativas que posibilitaron la transformación neoliberal no alteraron la vigencia del régimen democrático si bien actuaron, en muchos casos, en los bordes de la legalidad jurídica y la legitimidad institucional. Pero la democracia como administración y gestión de lo público gozó de buena salud y vigencia. Esos mismos gobiernos, en el auge del ciclo económico post-reformas (mediados de los 90) se relegitimaron en elecciones libres en donde el consenso social confluyó con los intereses de los grupos dominantes que, precisamente, consolidaban su posición dominante en el marco de las reformas económicas y sus primeros resultados. Esta intersección de mayorías sociales e intereses concentrados generaron una etapa de consenso electoral y gobernabilidad política pocas veces vividas en la política latinoamericana. La democracia funcionó poliárquicamente en esa breve etapa. La recesión económica post-“Tequila” y los efectos estructurantes de las reformas económicas –desempleo, informalidad, pobreza, indigencia, exclusión–, menguaron ese consenso electoral y la gobernabilidad política se vio alterada por

¹ La idea de “democracias vacías” remite a un sistema político-institucional que mantiene las características funcionales de la democracia pues simplemente administra el “status quo”, es decir, no altera en nada las relaciones de poder y de dominación históricas. Lo más alejado al modelo propuesto, en la década de las transiciones a las democracias, de democracias sustantivas.

² La idea de “democracias autoritativas” deviene de pensar un sistema político-institucional que, para redistribuir las relaciones de poder y dominación, funciona cada vez más alejado de los parámetros democráticos, al punto que en un momento puede guardar de democrático poco más que su legitimidad de origen, es decir el haber sido electo/reelecto en elecciones libres.

violencia, en una primera reacción, y un cambio en el paradigma político en un segundo momento. Se abrió paso a los gobiernos de “izquierda” o “progresistas” cuyos discursos y programas tenían como denominador común el rechazo a las políticas neoliberales y la obligación –desde esa promesa política– moral y política de revertir sus consecuencias sociales.

Los nuevos gobiernos en América Latina³ desplegaron políticas redistributivas en distintas escalas y dimensiones de cambio, pero que alteraron los equilibrios de poder sociales heredados de los 90. Nuevamente, sobre todo por el alto consenso electoral a esos gobiernos, sus políticas se diseñaron e implementaron en un contexto absolutamente democrático. El grado de participación social invocado y de movilización social logrado, sumado al contexto democrático vigente, auguraba el inicio de una democracia estilo republicano que, para dejar el estilo y convertirse en una institucionalidad, necesitaba de un tiempo político prudente. La realidad política actual, a una década de esa/s nueva/s política/s, y con la excepción de Chile y Uruguay,⁴ muestra que en muchos casos la democracia estilo republicano ha tornado en una democracia estilo jacobina. La pregunta es si esta mutación no es sino volver a los cauces históricos y originales de la política y la cultura política en América Latina; si es la única modalidad de alterar las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas, tal cual en un momento lo hicieron los populismos históricos; o si, dentro de parámetros latinoamericanos, es una característica específica de algunos nuevos gobiernos de la región.

1. CARACTERIZACIÓN, SIGNIFICACIÓN Y EMERGENCIA DE LOS NG

El comienzo del siglo XXI muestra una sucesión ininterrumpida de gobiernos en América Latina (en realidad la sucesión comienza con la elección de Chávez en 1998 si el punto de partida es el/los gobierno/s de la Concertación chilena) que se caracterizan por un ideario y una propuesta política sustentada en el explícito y enfático rechazo a las políticas de los gobiernos reformistas de los 90, a la vez que proclaman una promesa política estructurada en la resolución de las nefastas consecuencias sociales de los programas económicos implementados por esas políticas. A la elección de Chávez le sigue la elección de Lagos en Chile, en el marco de la mencionada continuidad del gobierno de la Concertación, Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Tabaré en Uruguay, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Lugo en Paraguay, junto a cambios políticos en Centroamérica aunque más confusos y turbulentos. El mapa político latinoamericano se ha transformado a lo largo de la primera década del nuevo siglo. Sólo México y Colombia

³ Para evitar las caracterizaciones de izquierda, populismo, neopopulismo, progresista, adaptamos el concepto de Nuevos Gobiernos presentado en GÓMEZ LEYTON, J.; MOREIRA, C. y RAUS, D. Eds. (2008): *La nueva política en América Latina. Continuidades y rupturas*. Trilce, Uruguay. Ver Introducción.

⁴ Excepción que responde a la consabida y ampliamente reflejada en la literatura, institucionalidad política histórica en ambos países.

permanecen como estandartes del antiguo consenso neoliberal, mientras que Perú parece transitar, desde las elecciones recientes, de un gobierno –el de Alan García– que convalidó el legado neoliberal del fujimorismo, a un gobierno –el de Ollanta Humala– de características difusas pero aparentemente bastante alejado de ese ideario.

Aparte de ese denominador común que constituye el rechazo a las políticas neoliberales podemos encontrar otro elemento que permite dotar de un marco común a estos nuevos gobiernos: todos ganan elecciones, y luego serán reelectos muchos directamente como líderes políticos o como partidos de gobierno, interpelando directamente a la nueva cuestión social heredada de los 90, es decir, la situación de desempleo, pobreza y exclusión social que afectaba directamente a vastos sectores sociales de las poblaciones, y que amenazaba a otros tantos sectores que se ubicaban en términos de vulnerabilidad económica y social cercanamente a los ya excluidos. Concretamente, se puede considerar que los Nuevos Gobiernos en América Latina son un emergente de esa nueva y negativa cuestión social a la vez que son un producto de la interpelación que realizan a las sociedades en esos mismos términos.

2. ETAPA PREVIA DE LA DISCUSIÓN SOBRE LOS NG

La rápida y sucesiva instalación de los Nuevos Gobiernos generó una primera discusión acerca de la significación semántico-conceptual que permitiera identificar la naturaleza y, por ende, las políticas a desarrollar por esos gobiernos. ¿Eran gobiernos de izquierda?; algunos gobiernos parecían responder a esa tradicional representación social y política (Lula, Tabaré) pero otros no. ¿Eran gobiernos de un revisitado populismo (neopopulistas)?; nuevamente, algunos parecían recoger ese legado (Chávez, Correa, Morales), otros no. ¿Eran gobiernos progresistas (identidad política difusa)?; algunos se acercaban (Lagos-Bachelet, Kirchner), otros no. Más allá, entonces, de los etiquetamientos rápidos o fáciles, el conjunto de la nueva política de la región no se encasillaba en una y sólo una de estas modalidades de representación ideológico-política.

Las políticas implementadas por los Nuevos Gobiernos permitió, sobre todo en una primera etapa en cada uno de ellos, superar esa discusión más académica que política, en tanto todos propusieron, de alguna manera, una nueva fórmula: resolver la injusticia social –política progresista, neopopulista, izquierda– utilizando el crecimiento económico en las condiciones estructurales en que se habían consolidado las economías post-reformas (neoliberalismo), pero introduciendo instituciones, políticas y mecanismos de regulación estatales (keynesianismo). En definitiva una fórmula que podría ser resumida como “**Más Estado y Más Mercado**”.⁵

⁵ Reconozco mi deuda con el colega chileno Juan C. Gómez Leyton sobre la “paternidad” de este concepto.

Cabe acotar que esta fórmula no puede ser pensada en la lógica neoliberal de los 80 –Spill Over o Teoría del Derrame– según la cual había que incentivar y promover el crecimiento de la economía (acumulación de capital) pues ésta naturalmente (versión posmoderna de la “mano invisible”) generaría efectos descendentes –empleo, salarios, consumo– que beneficiarían al conjunto social. La nueva política, en cambio, implica utilizar el crecimiento económico del mercado en la distribución⁶ de la riqueza a través de la acción institucional del Estado. Una relación que podría leerse como: “Si quieren que no interrumpamos las modalidades estructurales de la acumulación del capital, acepten que tomemos parte de él y lo distribuyamos acorde a nuestro criterio”.

Esta política permite retomar una vieja discusión conceptual de la teoría política: la cuestión de la gobernabilidad. Es claro que todo gobierno debe, y quiere, generar, como resultado de sus políticas, gobernabilidad,⁷ es decir, la posibilidad que sus mandatos y sus políticas generen un consenso social mayoritario y por ende estructuren un escenario de estabilidad política.

El problema es que, desde el Documento Trilateral, origen ideológico de la profunda y efectiva contraofensiva neoconservadora en la política occidental en la década de los 80 del siglo pasado, el concepto de *gobernabilidad* ha sido tachado una y otra vez como conservador, sobre todo por cualquier representación política desde la socialdemocracia hacia la izquierda. Ha primado siempre en su uso académico y político uno de sus sesgos, el funcionalista, por el cual la gobernabilidad se asimila a la política gatopardista del que algo cambie para evitar que el sistema cambie.

He propuesto ya la necesidad de evitar que el concepto y la idea de la gobernabilidad política permanezcan sólo como patrimonio de las políticas conservadoras. Entiendo la gobernabilidad como la posibilidad de un gobierno de generar consenso y estabilidad política a partir de la capacidad de negociar e introducir, mediante políticas públicas, transformaciones sociales que están en el imaginario de grupos sociales y mayorías electorales. No hay gobernabilidad más lograda, al punto de rozar con la legitimidad política, que la lograda a través de la implementación de políticas que den cuenta de nuevas y fuertes demandas sociales, y cuyos resultados contribuirán a gestar cambios al interior de la sociedad. Toda política nueva implica cambiar partes del *status quo*, por ende significa que algunos grupos sociales se beneficiarán mientras que otros verán afectados intereses ya consolidados. Pero ese es el real juego de una política de cambio,⁸

⁶ Como alguna vez declaró el ex presidente brasileño Fernando Cardoso: “Brasil no es un país pobre, es injusto”, es decir, no es un problema de crecimiento sino de redistribución del mismo. Por ende, el problema no lo resuelve la economía sino la política.

⁷ Ya que mencionamos “viejas discusiones de la teoría política” conste, sin entrar en el tema, que reconozco la clara diferencia, no sólo conceptual, entre gobernabilidad y legitimidad política.

⁸ Sólo por mencionar un ejemplo actual a estas líneas, la reforma del sistema de salud que está proponiendo el presidente norteamericano Barak Obama, que toca intereses tan profundos que, en tanto política de cambio, ya había fracasado en su intento de implementación durante el gobierno demócrata de Clinton.

y ese es el tipo de gobernabilidad al que están jugados los nuevos gobiernos en América Latina, no necesariamente por elección pero si por definición.

3. ELEMENTOS DE LA DISCUSIÓN ACTUAL

La primera mitad del siglo XXI mostró la consolidación de la nueva política en América Latina (consenso social) y, con ella, la estabilización política de los nuevos gobiernos. El extraordinario crecimiento económico que se registró desde 2003/2004⁹ les permitió a los Nuevos Gobiernos financiar sus propuestas políticas sobre todo en la reconstitución de la institucionalidad estatal y en el financiamiento de vastas políticas sociales y de inclusión. Esta dinámica permitió consolidar y ampliar los consensos sociales logrados en las elecciones y, por un lado, presentarse a reelecciones y ganarlas (Lula, Concertación Chilena, Chávez, Kirchnerismo), mientras que, por otro lado, proponer al electorado, y obtener, profundas transformaciones políticas legitimantes de la nueva política (asambleas constituyentes, referéndum revocatorios) (Chávez, Morales, Correa). Pasada la mitad de la primera década del nuevo siglo la política latinoamericana observaba la institucionalización de un nuevo acuerdo social tendiente en muchos países (Bolivia, Ecuador) a la constitución de un nuevo orden social. Las políticas de cambio se asentaban en condiciones amplias de legitimidad social y, con ella, los liderazgos políticos emergentes.¹⁰

Ahora bien, lo que se puede observar desde los últimos dos años aproximadamente, es un escenario político que se ha vuelto turbulento, a pesar de la legitimidad social lograda por los Nuevos Gobiernos, a partir de una dinámica política interna a ellos y que pareciera caracterizarse por un tipo de confrontación a veces desmedida y a veces extemporánea. Cuando menciono confrontación quiero decir políticas instrumentadas en ese contexto de cambio pero que tienen la apariencia de un “redoble de apuesta”, es decir de ser si no innecesarias, desconcertantes.

En un artículo anterior¹¹ caracterizaba a la nueva política latinoamericana dividiendo por un lado a los gobiernos que intentaban implementarla utilizando primero instrumentos de negociación (Lagos, Lula, Tabaré, Bachelet), gobiernos que implementaban esas políticas confrontando necesariamente con los factores de poder (Chávez, Morales, Correa) y situaciones intermedias (Kirchner). Reitero

⁹ Básicamente atado a la inserción en la economía global de China y la India, su fuerte demanda de materias primas, el consiguiente aumento del precio internacional de éstas y el impacto sustancial en las economías latinoamericanas, cuyas estructuras económicas se basan en gran medida en esa producción.

¹⁰ Fenómeno que puede comprenderse más ampliamente con el concepto de “Líderes de popularidad” que acuñara I. Cheresky. CHERESKY, I. (2008): *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*, Clacso, Buenos Aires.

¹¹ RAUS, D. “Los nuevos gobiernos en América Latina. Contexto, programas y restricciones”, en *América Latina*, Revista del Programa de Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina N° 6, Universidad ARCIS, Chile, 2007.

que estas modalidades no obedecían a estilos políticos sino, sobre todo, a desafíos y necesidades propias de las estructuras económico-sociales donde se erigían esos gobiernos. Los intereses económicos y la consolidación histórica de sectores sociales dominantes en algunos países de la región solo admitían, en tanto cambio en el orden social de dominación, políticas fuertemente confrontativas, las cuales pudieron desarrollarse por la legitimidad política de esos gobiernos a la vez que por el efecto dimensional que la nueva política desplegaba en América Latina.¹² Es decir, la confrontación política está, en mayor o menor medida, en el origen de la nueva política latinoamericana. Si ésta ha legitimado una alteración sustancial en el sistema de relaciones sociales y políticas (no necesariamente económicas), no ha hecho otra cosa que afianzar el estilo de gestión como condición ya no de la estabilidad política (la confrontación permanente genera en algún momento inestabilidad) sino de la reproducción del liderazgo político.

El problema es que en algunas experiencias políticas no se ha mediatizado la confrontación con mecanismos de negociación. Algunos liderazgos políticos y estructuras de gobierno están utilizando la modalidad confrontativa más allá de lo que resulta políticamente útil. La confrontación tiene su momento de necesidad y utilidad (la lucha inicial con los factores de poder) pero luego puede volverse un instrumento negativo, por dos razones básicas. La primera, aunque última en un sentido *last but not least*, es porque la confrontación política permanente altera los ritmos de la vida cotidiana, aquella que realiza más la sociedad que las estructuras gubernamentales, y por ende desgasta. Produce, en su extremo negativo, deslegitimación social. Sectores sociales, sobre todo los más establecidos como los sectores medios urbanos, comienzan a retirar su *input* de apoyo al gobierno y al mismo sistema político. Parte de la base social de la nueva política se empieza a horadar y sobre ese efecto comienzan a recuperar posiciones, sobre todo desde los medios de comunicación, los factores de poder.

La segunda razón es más delicada pues estriba en el deterioro institucional que el exceso de política confrontativa empieza a generar. Entendiendo lo institucional como el sistema institucional-normativo, en tanto su materialidad, y como los acuerdos explícitos e implícitos, en tanto su aspecto intangible, la utilización discrecional de ellos que toda política de confrontación debe necesariamente realizar, comienza a desarticular ese andamiaje institucional, a quitarle credibilidad social y, por ende, efectividad política. El resultado –negativo– final puede ser que la única institución que quede en pie sea la del propio liderazgo con lo cual el desgaste no se produce ahora desde las bases sociales sino desde la capacidad gubernamental. Así como el concepto de “governabilidad” ofrece como dificultad el de ser una construcción cuyo significante fue llenado por la política conservadora, el concepto de “calidad institucional” observa el escollo de ser un significante dotado de sentido por la política poliárquica propia de las democracias asentadas en los mecanismos de deliberación institucional. Por lo

¹² Como ejemplo extremo considérese la nula receptividad, y menor aceptación, del intento golpista contra Chávez en 2002.

tanto como concepto mutado a efectividad conducente de la política pierde todo su potencial y es disminuido en el discurso político. Justamente, este es el problema más acuciante y alarmante por el cual está transitando la política y algunos gobiernos latinoamericanos (ya no tan nuevos) para terminar de consolidar lo que tan bien realizaron al comienzo: el cambio en las relaciones de fuerzas de su matriz societal.

Para aceptar lo anterior hay que considerar a la calidad institucional como la condición de posibilidad de consolidación del nuevo orden social plasmado necesariamente en nuevas instituciones. No hace falta aquí evocar al neoinstitucionalismo para aceptar parte de su legado que sostiene que la institucionalidad pública y privada de una sociedad no refleja más que sus valores, sus acuerdos, sus conflictos y su cultura históricamente construida. Los gobiernos actuales gobiernan desde instituciones tradicionales y nuevas (productos de modificaciones constitucionales y de la nueva política) que reflejan mayoritariamente lo tradicional (por ejemplo los controles al poder) y lo nuevo (la normativa jurídica y política que garantiza el nuevo orden social). Por ende trasvasar reiteradamente el juego institucional (mala calidad institucional) no es sino “dispararse a las piernas”, es alterar y deslegitimar la condición política que sustenta a largo plazo el resultado del nuevo programa político. Solamente el error de pensar que “calidad institucional” es aceptar la institucionalidad tradicional y el papel que cumplía en sostener el antiguo orden, hace entendible el desprecio que el concepto y la práctica tiene en gran parte de la política latinoamericana actual. Con la vieja institucionalidad se relaciona, en términos de negociación y conflicto que, en definitiva son los términos de la lucha política. Si se tiene legitimidad social y fuerza política triunfa la nueva institucionalidad que es, reitero, la que cristaliza el resultado de esa lucha política. El respeto a esa nueva institucionalidad pasa primero por el respeto institucional, dentro de la lucha política, de los mecanismos institucionales vigentes. Las instituciones normativizan, normalizan los resultados del juego social. No habrá triunfo mayor en estos cambios que introdujo la nueva política en estos cortos diez años, que normalizar los resultados de esta lucha política, en donde se han alterado como pocas veces las relaciones de dominación sociales y políticas de gran parte del conjunto social y político de la región.

4. ESCENARIOS PROSPECTIVOS

Cuando mencionamos la “nueva política” que implementaron los gobiernos establecidos en la región desde principios del nuevo siglo, nos referimos ya a un escenario donde se han institucionalizado profundas transformaciones respecto a la década de los 90, y también, más importante aún, cambios históricos estructurales en algunos países. Sin embargo, nueva política no significa una transformación económica, social, global, sino cambios en un escenario que provenía, en sus configuraciones más dinámicas, de la década de los 90. Es decir, como toda transformación política, el escenario emergente es una estructura que combina

algunas instituciones de la etapa anterior junto a las nuevas instituciones que emergen de la política de cambio. Concretamente, no toda la institucionalidad de la etapa neoliberal ha desaparecido de los escenarios políticos latinoamericanos.¹³ Basta citar, considerando los países de la región y como se sostienen estas instituciones en varios de ellos, la persistencia de servicios públicos concesionados o privatizados, la privatización de la seguridad social, la estructura jurídica que emanó de las privatizaciones, reglas políticas surgidas de reformas constitucionales, el rol que reproduce las otrora denominadas organizaciones del tercer sector. No casualmente las profundas reformas neoliberales de los 90 se sostuvieron en gran parte, y se reproducen, a partir de las instituciones que generaron precisamente con el propósito de perdurar.

Es por eso que las sociedades latinoamericanas y sus transformaciones políticas conviven con una aldea global que ha reforzado muchas de sus formas económicas a la vez que esta relativa determinación refuerza la pervivencia de instituciones, actores y conductas económicas que en la región se estructuraron a partir de las reformas de la década de los 90. Esta situación conforma, entonces, un escenario en donde la nueva política social mayoritariamente legitimada a través, sobre todo, del juego electoral debe convivir, y relacionarse, con aquella institucionalidad creada y fortalecida en la etapa neoliberal. Este escenario relacional no es un acto de voluntad y/o de fuerza política sino una realidad muy difícil de evitar dada, por un lado, la relación subalterna de las economías latinoamericanas en el orden global y, por otro lado, la tradicional endeblez de las instituciones políticas en la región. El resultado de este escenario relacional, entonces, está signado, por un lado, por la lucha política en donde la nueva política prevalece y, por otro lado, por la negociación política, en donde la vieja institucionalidad neoliberal tiene un alto poder de veto y coerción. El dilema de la política latinoamericana, así visto, es si esa dinámica de lucha voluntaria y de negociación forzada la emprende y sostiene dentro de los esquemas constitucionales, políticos e institucionales que desarrolló, o desde la fortaleza de sus liderazgos, los cuales son temporales en tanto se deben nutrir necesariamente de continuos apoyos electorales.

Es en este escenario donde asoma la necesidad imperiosa de consolidar en instituciones los avances económicos, sociales, culturales (etnicidad, indigenismo, género, derechos de minorías) y políticos logrados en esta primera década del siglo XXI. Sólo la institucionalización del proceso de cambio que revirtió en parte alguno de los legados más retrógrados de la historia latinoamericana y de las políticas implementadas en los 90, posibilitará la persistencia del mismo y la dificultad de volver atrás, algo deseado y buscado por ciertos factores de poder y no

¹³ En esto es de suma necesidad entender que la política latinoamericana, con todos sus contenidos progresistas, funciona en un contexto global que no sólo no ha transmutado en sus contenidos económicos neoliberales, sino que ha profundizado los mecanismos de acumulación en alguno de sus factores componentes, por ejemplo la producción y circulación de capital financiero. Para la relación entre el orden económico global y las políticas de “izquierda” en América Latina, remito nuevamente al texto citado en nota 3.

imposible de lograr. Basta ver los últimos resultados electorales¹⁴ en la región y el fuerte impacto de algunos medios de comunicación haciéndose eco de campañas que pugnan por retrotraer ciertos derechos recientemente consagrados.

La historia política latinoamericana, y en gran parte su cultura política, descansó sobre epopeyas, revoluciones y grandes liderazgos. En la aldea global, donde dialécticamente conviven flujos e intercambios de toda índole con búsquedas de estabilidad, certidumbres y progreso civil, pareciera ser tiempo ya de que la política y su capacidad de generar derechos y seguridades descansan más en instituciones progresivas y sólidas que en aquellas tradicionales épicas. Llegar a generar certezas y costumbres progresivas pero estables, es decir instituciones que cristalicen y reproduzcan los nuevos derechos, es la tarea de la política de la región, al menos de la mayoría de sus gobiernos. La epopeya, el liderazgo carismático, la movilización y la épica discursiva, necesarios en el pacto político refundacional de principios de siglo, pueden tener la misma temporalidad que quienes lo personifican. Ya es tiempo de que los habitantes de Latinoamérica, sus sociedades y sus demandas de justicia, dejen de ser “istas” o “ismos” y encuentren en su seno, en sus políticas y en sus instituciones los mapas cognitivos que mencionaba alguna vez Norbert Lechner para guiar su cotidianeidad primero y su destino político luego.

¹⁴ ¿Cómo leer si no el triunfo de Piñera en Chile y el resurgimiento del fujimorismo en Perú?

Competencia política y satisfacción de expectativas. Escenarios políticos para la región

Diego Reynoso

La mayoría de las proyecciones respecto del futuro de América del Sur se hacen basándose en si la capacidad creciente de demanda de China e India se mantendrá o no en el mediano plazo, y de la forma en que los gobiernos nacionales aprovechan o no esas oportunidades introduciendo los incentivos adecuados. En cierta forma, estas concepciones descuidan la política, ya que las vinculaciones de lo interno con lo externo se deben a decisiones políticas que, si bien están acotadas por las condiciones estructurales, no dejan de ser decisiones (elecciones por parte de quienes tienen el poder de tomarlas).¹ Pero estas decisiones de los gobiernos en los regímenes democráticos están limitadas por reglas, actores y libertades. De este modo, en este ensayo se proponen escenarios prospectivos para los países de la región, pero acotados a dos condiciones políticas: la competencia política y la satisfacción de las expectativas ciudadanas. Para ello en primer lugar, reviso brevemente las condiciones de la toma de decisión en los regímenes democráticos. En segundo lugar, analizo la emergencia y la caracterización de los nuevos gobiernos de la región. En tercer lugar, esbozo dos estilos de jugar en la toma de decisiones (institucionalistas y decisionistas) y, en cuarto lugar, presento una matriz de escenarios intentando ordenarlos, en la medida de lo posible, según si son o no más favorables para la integración. Por último, se presentan unas pocas conclusiones.

ELECCIÓN, DECISIÓN Y RESULTADOS

En general los regímenes políticos democráticos (y no democráticos) pueden ser caracterizados como una relación en donde “los miembros de la sociedad conceden poder político a la autoridad en un régimen para conseguir la satisfacción de sus intereses materiales e ideales” (Linz, 1990:44). Si bien existe una exigencia normativa que entiende que el gobierno democrático tiene una “disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (Dahl,

¹ Así se producen situaciones que nos recuerdan a la teoría de la dependencia esto es, que “las decisiones que afectan a la producción y al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas” (Cardoso y Faletto, 1969: 24). Ello no es producto de ninguna fuerza estructural determinante, sino de la voluntad política de las elites políticas de hacerlo o no. Al respecto ahondan Cardoso y Faletto: “la noción de dependencia alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político (...) mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en el plano interno como en el externo” (Cardoso y Faletto, 1969:24).

1971:13),² no es menos cierto que para hacerlo, los gobiernos en los regímenes democráticos, enfrentan más restricciones que los no democráticos. Como juiciosamente comenta Linz: “Además de responder a las demandas de un amplio electorado y de los miembros del partido, los gobiernos democráticos no pueden ignorar las de los grupos de interés de importancia clave y bien organizados, que si retiran su confianza pueden ser más decisivos que el apoyo del electorado” (Linz, 1990:45).

No es una novedad, pero este es sin duda el dilema de los nuevos gobiernos que han emergido en América Latina, que polémicamente podrían ser denominados de izquierda.³ De estos se espera que sean más socialmente “satisfactorios” que los anteriores gobiernos pro-consenso de Washington, aunque la diferencia estriba en si lo hacen dentro de un marco de reglas de juego político institucional.

El desafío de los nuevos gobiernos no es simplemente encontrar apoyo para cambiar el *statu quo* (SQ)⁴ heredado, sino encontrar un conjunto de políticas alternativas que sean preferibles al SQ por una amplia mayoría (“el modelo”). Esto parece, en general y sin profundizar demasiado en los casos particulares, haberse logrado al menos en términos políticos. No obstante, dada esta situación, enfrentan tres desafíos procedimentales.

En primer lugar, éstos –como todos los gobiernos democráticos– enfrentan la ardua tarea de conseguir el respaldo de mayorías electorales que les otorguen legitimidad y les permitan acceder a porciones del poder político institucional necesario para construir, con base en ello, una mayoría político institucional que les permita realizar el cambio. Sin esta mayoría es improbable producir un cambio que garantice al mismo tiempo el logro de los objetivos y la satisfacción de las demandas, así como una gobernabilidad democrática y un fortalecimiento de la calidad institucional.

En segundo lugar, dadas las restricciones y limitaciones económicas y sociales que enfrentan tienen que procurar que las nuevas políticas propuestas, decididas e implementadas vayan en la dirección y tengan el impacto esperado.

² La definición de Dahl se basa fundamentalmente en los resultados normativamente esperables o deseables, es decir: en su desempeño. No distingue a un gobierno que logra estos resultados sin que haya elecciones para elegir a las autoridades de aquél que es electo por la voluntad mayoritaria y lo logra respetando los procedimientos. Por ello, se utiliza mejor el término de poliarquía para caracterizar un régimen político que tiende al objetivo pero consagrando un conjunto de reglas comunes incuestionables para dirimir la disputa por el poder.

³ Consúltese en forma obligada el trabajo de Bobbio (1995) acerca de los significados históricos asociados a esta distinción política. Además puede consultarse el estudio de Giddens (1996) en donde se discute la utilidad de las categorías de izquierda y derecha para los desafíos que enfrenta la política en la nueva era pos-industrial.

⁴ Entiendo por *statu quo* al conjunto de políticas públicas e instituciones, i.e. estado de cosas en general, en un momento dado. La modificación del *statu quo* es el objeto de toda acción de gobierno, pero para lograr ello debe reunir el acuerdo de los actores políticos e institucionales con poder de veto que el sistema requiera. A menor número de actores con poder veto, más sencillo será modificarlo; por el contrario, mayor dificultad se presentará con un número mayor de estos actores. Para una ampliación sobre la teoría ver Tsebelis (2002).

Como se sabe, las políticas son producto de arduas negociaciones, entre los actores políticos que detentan representación y poder institucional, por un lado; y entre los agentes económicos y sociales que tienen capacidad para influir sobre, y condicionar a, los tomadores de decisiones y los diferentes agentes encargados de la implementación.⁵

En tercer lugar, habiendo pasado por los filtros anteriores, los gobiernos son los responsables políticos de que los resultados de éstas decisiones sean efectivos y satisfactorios (o no) para una amplia mayoría de los ciudadanos (Mainwaring, 2002:4). Muchas veces las negociaciones entre los actores políticos con capacidad de toma de decisión y los otros actores (políticos, económicos y sociales), con influencia en la toma de decisión y en el proceso de implementación, imponen desvíos entre la política pública y las preferencias y expectativas de la ciudadanía (Przeworski, 1986 y 1991).⁶

Puesto en términos positivos, los nuevos gobiernos que predicán en dirección crítica al Consenso de Washington enfrentan un dilema elemental: en la búsqueda de implementar políticas públicas desde sus posiciones políticas e ideológicas relativas pueden desatar tensiones entre los controles institucionales y la agenda de políticas a ejecutar por el gobierno, así como y sobre todo con algunos grupos privilegiados (tanto política, social como económicamente). Frente a esto, los gobiernos enfrentan el desafío de alcanzar el punto de equilibrio entre legitimidad, eficacia y efectividad, *a la Linz*, que se traduce en un dilema de corto plazo: por un lado, actuar y sujetarse al espacio institucional en ocasiones restringido por los otros actores; por el otro, emprender el camino que favorece y alienta tendencias “decisionistas”,⁷ incluso alentadas por corrientes de opinión pública, que pueden no ser necesariamente socialmente satisfactorias.

⁵ En otras palabras, entiendo que la acción del gobierno y, en menor medida sus consecuencias, es “explicada por las oportunidades y los deseos [del gobierno]... [es decir], por lo que puede hacer y por lo que desea hacer” (Elster, 1989:24).

⁶ Al respecto, es útil recordar la diferencia que Linz establece entre eficacia y efectividad. La eficacia, “refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político” dentro de los que se incluyen: “el mantenimiento del orden, seguridad personal, resolución y arbitraje de conflictos, y un mínimo de previsibilidad en la toma de decisiones, así como en su cumplimiento” (Linz, 1990:46). En tanto que, si bien es más difícil de distinguir empíricamente, “por efectividad entendemos la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado” (Linz, 1990:49).

⁷ Por “decisionista” definiré a los gobiernos que presumen su eficacia y efectividad en la toma de decisiones justificada en base a una supuesta respuesta “necesaria y urgente” a las preferencias de los ciudadanos. Cuando los controles institucionales impiden esa “veloz” acción, los gobiernos suelen erosionar, corroer y debilitar los mecanismos de frenos y contrapesos. Otras veces, el decisionismo es posible debido a la obtención de mayorías legislativas disciplinadas y el control de la agenda por parte del poder ejecutivo. Algo similar definió O’Donnell (1994) en su “Democracias Delegativas”. La diferencia que estoy destacando estriba en que para mí el decisionismo no es un tipo de democracia, sino una forma de ejercicio del poder que obviamente puede potencialmente atentar contra las libertades fundamentales civiles y políticas, las cuales son la base y el fundamento de los regímenes democráticos. Por otra parte, en todas las democracias representativas, haya o no tendencias decisionistas, existe delegación de mandato y representación tanto hacia el ejecutivo como al legislativo. De este modo, delegar es característico de las democracias representativas y no supone la erosión y el debilitamiento de los controles y mecanismos de frenos y contrapesos.

LOS NUEVOS GOBIERNOS EN RETROSPECTIVA

La década de los 90 se caracterizó, en términos generales, por la implementación, en muchos casos sorpresiva, de reformas económicas orientadas a regular la economía mediante la liberalización de los mercados (Stokes, 2002) que tenían como objetivo, al menos declarado, superar los problemas de eficacia y eficiencia producidos por un tipo perverso de intervencionismo estatal que derivó en los años 80 en problemas de crecimiento, control de la inflación y generación de empleo, así como en recurrentes e insostenibles déficit fiscales y comerciales. Estas reformas fueron definidas de muchos modos: “neoliberales”, “ortodoxas”, “ajuste estructural” y en general se inspiraban en lo que fue definido como el “Consenso de Washington”.⁸ Las mismas en términos generales estaban orientadas a una mayor apertura de la economía y a la descentralización y privatización de muchas actividades que hasta el momento desarrollaba el estado (Naim, 1995). Como suele suceder con las “recetas universales”, el grado de adaptación a las “condiciones locales” fue muy variado y heterogéneo, del mismo modo que la posición ideológica de los partidos y coaliciones de gobierno que las llevaron adelante.

Por ejemplo, en Argentina el gobierno del presidente Carlos Menem, del Partido Justicialista, históricamente vinculado a políticas intervencionistas y de alto contenido social, fue el gobierno que implementó las reformas mencionadas. En Chile los sucesivos gobiernos de la coalición “Concertación Democrática”, integrada por los partidos de la Democracia Cristiana y otros partidos de orientación Social Demócrata y Socialista, históricamente posicionados ideológicamente en el centro-izquierda, mantuvieron en general un clima favorable a estas reformas. Del mismo modo en Brasil, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso del centro-izquierdista Partido Social Demócrata Brasileiro, en Alianza con el PMDB y el PFL,⁹ fue el que llevó adelante las reformas estructurales. Podríamos seguir citando ejemplos que ofrecen diferentes y diversas combinaciones históricas y partidarias.

Muchos de estos gobiernos las implementaron con relativo éxito político, a punto tal que lograron o bien ser reelectos o bien garantizar la continuidad de las políticas públicas puestas en marcha.¹⁰ Finalizando la década de los 90, los resultados en materia de crecimiento económico y control de la inflación fueron

⁸ El término “Washington Consensus” es una invención de John Williamson (1989) que refiere a una lista de 10 recomendaciones de política pública para los países que tenían la necesidad de reformar sus economías. Un buen resumen de ello puede encontrarse en Naim (2000:89).

⁹ El PMDB (Partido Movilización Democrática Brasileira) es un heterogéneo partido cuyo punto medio se encuentra en el centro político, mientras que el PFL (Partido del Frente Liberal) es un partido con fuerte anclaje en los estados más atrasados del Brasil y de una orientación conservadora.

¹⁰ Un excelente análisis de los éxitos electorales de estos gobiernos puede consultarse en Stokes (2002).

en muchos casos positivos¹¹ (Huber y Solt, 2005; Walton, 2005). De hecho, comparado con la década anterior, en términos promedios la del 90 fue una década de generación de riqueza y crecimiento; sin embargo, los resultados en materia de equidad distributiva y pobreza, en la mayoría de los casos, no fueron los prometidos (Huber y Solt, 2005). Por el contrario, la riqueza tendió a concentrarse en las capas privilegiadas de la sociedad, generando un profundo aumento de la desigualdad que, para cuando el crecimiento se detuvo, convirtió a los países en una bomba de tiempo social, política y económica.

Comenzando el nuevo siglo, las respuestas a esos resultados dieron origen a dos diagnósticos muy diferentes. Por un lado, los partidos y gobiernos que proponen continuar y profundizar las reformas del Consenso de Washington, sostienen y sostienen que los magros resultados en algunos rubros se deben, en parte, a que ha sido insuficiente el acuerdo alcanzado para la implementación de las mismas. Si los gobiernos hubiesen sido menos cautos y especulativos —reza en general el argumento— y hubiesen estado menos intimidados por la oposición, de forma tal de ser agresivos en la implementación de las reformas, los resultados hubieran sido mejores, en el mediano plazo y largo plazo, que los obtenidos (Huber y Solt, 2004:152). En la dirección opuesta al planteo profundizador de las reformas “ortodoxas”, emergieron las posiciones políticas que están completamente en contra de la “ortodoxia” (o bien que consideran necesario revisarles heterodoxamente), los cuales sostienen que han sido puntualmente éstas y no su exigüidad o cautela, las causantes de los resultados negativos en materia social y económica.

De este modo, hemos presenciado en la región el ascenso electoral de los partidos cuyos candidatos provienen de partidos o agrupaciones políticas que se orientan a la implementación de políticas que otorgan un mayor rol del estado en la conducción de la economía con (variados) énfasis en la redistribución y las políticas sociales, que el planteado por el denominado “Consenso de Washington” (Navia, 2006; Tussie y Heidrich, 2006). En muchos casos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, Venezuela) han logrado ganar elecciones presidenciales y ser reelegidos, dando origen a lo que genéricamente se denomina nuevos gobiernos de izquierda,¹² con resultados macroeconómicos que superan a los gobiernos de la década de los 90 y con resultados sociales que son notables en materia de reducción de la pobreza aunque menos espectaculares en materia

¹¹ Los reformistas radicales no fueron muy exitosos en sus intentos, mientras que los reformistas moderados e incrementales al parecer han resultado, al menos en materia económica, bastante satisfactorios.

¹² También se los denomina genéricamente como Gobiernos Progresistas. Esta denominación fue acuñada por la convocatoria de CLACSO: Gobiernos Progresistas en la era Neoliberal, que evitó la etiqueta de izquierda. Del mismo modo, y considerando el contenido de la etiqueta progresista, uno podría resistirse a adjudicársela a estos nuevos gobiernos en forma general. Mi opción por la etiqueta izquierda responde a una visión espacial de la política. Estos nuevos gobiernos se ubican, más o menos intensamente, en una posición más intervencionista y más orientada al gasto social por oposición a sus adversarios con posiciones más orientadas a una economía de libre de mercado y a una reducción del gasto social.

de reducción de la desigualdad (CEPAL, 2011); si bien, claro está, no han alcanzado superar los problemas de inercia producto de las décadas anteriores.

Algunos sostienen que el ascenso electoral de éstos partidos y candidatos, se explican por las fallas o fracasos del “modelo neoliberal”. La clave de la explicación residiría en asumir que las transformaciones económicas con sus consecuencias sociales respectivas, dieron lugar a una descomposición del orden político construido a lo largo de los años 90, que tienen su corolario en nuevas tendencias electorales. Mi posición, en cambio, es un tanto crítica de este tipo de explicaciones. En primer lugar, creo que estas proposiciones ofrecen en el mejor de los casos una descripción particular, más o menos acertada, de eventos que en algunos casos se suceden, pero que como explicación general del éxito político de los nuevos gobiernos carece de sustento lógico y sólo atina a describir la concatenación de los mismos. En este sentido, se debería enfatizar que, si la teoría es correcta, por ejemplo, el triunfo de los partidos de orientación “ortodoxa” o conservadora se tendría que explicar por el supuesto éxito de las reformas, y no es el caso. Así el segundo triunfo consecutivo del PAN en México, se debió más a una ecuación política, fragmentación entre el PRI y el PRD, que al éxito de la gestión del primer gobierno de Vicente Fox. Del mismo modo, el segundo triunfo de Álvaro Uribe en Colombia y la llegada de Juan Manuel Santos en 2011, deberían haberse debido al éxito de las reformas. Al introducir éstos, y otros casos más, la cantidad de hipótesis *ad hoc* que se necesitan para salvar la teoría convierten a los análisis en narraciones casuísticas.

Es cierto que la concatenación corresponde aproximadamente a la situación Argentina, pero con algunas inconsistencias en los vínculos, ya que fue un gobierno del Partido Justicialista (Carlos Menem) quien implementó las reformas que terminaron en el año 2001 en una crisis política, social y económica sin precedentes, que condujo a otro gobierno de signo político diferente (la Alianza entre la UCR y el FREPASO, cuyo presidente fue Fernando de la Rúa) a su caída. Y fue, paradójicamente, otro gobierno del Partido Justicialista (Néstor Kirchner) el encargado de modificar el rumbo.

Por otra parte, se debe enfatizar además que el triunfo de los nuevos gobiernos no se puede explicar puntual y directamente por el fracaso de las políticas implementadas. Por ejemplo en Chile, el triunfo de Lagos, y de Bachelet posteriormente, se deben al éxito de la coalición gobernante entre Demócratas Cristianos, Socialistas y agrupaciones políticas de centro izquierda, que en su mayoría gestionaron políticas económicas y sociales inclinadas al *statu quo* del Consenso de Washington. Al mismo tiempo, el éxito electoral de la coalición de centro-derecha que llevó a Sebastián Piñera al gobierno, no puede significar o explicar el éxito de las otras.

En suma, no existe una explicación satisfactoria acerca de la emergencia de los nuevos gobiernos de izquierda a lo largo de la región, que supere la suma de narraciones casuísticas muy diversas entre sí. De hecho, al aproximarnos al fenómeno, se trata de casos tan variados entre sí que ponen en duda la posibilidad de pensar a todos estos gobiernos dentro del mismo conjunto o definirlos con la mis-

ma categoría. De este modo, no tenemos una respuesta satisfactoria acerca de la existencia de un nuevo patrón o regularidad, y muchos menos acerca de por qué se produce. Pero es claro que, los países de la región han emprendido un rumbo diferente al de sus predecesores, imprimiendo un mayor énfasis al rol del estado, a las políticas orientadas a una mayor inclusión con el objetivo de reducir las desigualdades materiales y sociales y hacia una conformación de un bloque regional que, con ritmos variados, va en dirección de una mayor profundización.

INSTITUCIONES Y DECISIÓN: LOS MODOS DE JUGAR

Los nuevos gobiernos tienen en algunos asuntos de política pública preferencias alejadas respecto de los gobiernos anteriores y los partidos políticos que sostienen posiciones ortodoxas en materia económica (Moreira, *et al.* 2008). Más allá de esta mínima caracterización, pensar en sus características comunes complica el abordaje y no está libre de ambigüedades. En los últimos años han emergido diferentes alternativas políticas pero que, en general, tienen orígenes políticos contextualmente diferentes: unas provienen de sectores por fuera del sistema de partidos tradicionales y otras surgen desde el seno mismo del propio sistema de partidos. Ejemplo de las primeras es el caso del Movimiento V República, luego Partido Socialista Unificado de Venezuela y Alianza Patria Altiva y Soberana (PAIS) en Ecuador. De los segundos, claramente el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil y el Frente Amplio en Uruguay. Más difíciles de clasificar son el resto de los casos: por ejemplo, el Partido Justicialista proviene del corazón del sistema de partidos argentino, pero el sistema de partidos (si todavía hay uno) está en un proceso de transformación que hace irreconocible a las estructuras partidarias vigentes.

Por lo general, los primeros suelen estar asociados a la proposición de cambios radicales a las reglas del juego económico y político, y plantean un enfrentamiento abierto y directo con los actores políticos tradicionales. En cambio, los segundos, pretenden hacer los cambios necesarios pero en forma incremental, sin plantear alteraciones radicales a las reglas del juego y sin atentar contra los actores políticos (y, digámoslo, económicos) institucionalizados. Como resulta obvio a toda caracterización, existen situaciones intermedias entre ambas posiciones. En otras palabras, por un lado, hay nuevos gobiernos con características

más “decisionistas”¹³ y, por otro lado, nuevos gobiernos con características más “institucionalistas”.¹⁴

En cierto sentido los nuevos gobiernos institucionalistas no se debaten más entre el mercado y el retorno al pasado estatista, sino en un “nuevo equilibrio entre el crecimiento y la distribución” (Tussie y Heidrich, 2006:45). En cambio, de los nuevos gobiernos decisionistas no es posible trazar una clara y precisa delimitación respecto del rumbo que pueda tomar la política pública, aunque tan solo al parecer tienden a presentar posiciones más estatistas que los anteriores¹⁵ dentro del rango de factibilidad del funcionamiento de la economía.

La versión más extrema de las posiciones discursivamente más radicales de los nuevos gobiernos con orientación decisionista, es sin duda el presidente de Venezuela, Hugo Chávez.¹⁶ A él se puede sumar al presidente de Bolivia, Evo Morales, aunque con muchos matices, cabe decirlo. Con ciertas reservas, se puede incluir al actual presidente de Ecuador, Rafael Correa Delgado. A esta lista cabría agregar también al presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, aunque con la salvedad de que el FSLN es un actor tradicional del sistema de partidos. Los casos más nítidos de los nuevos gobiernos en su versión institucionalista son los presidentes chilenos Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Y no es exagerado presentar

¹³ Por lo general, suelen ser definidos con el errático término de populistas. Si bien la tentación de denominarlos de este modo es amplia, procuraré evitarla. Existen “miles” potenciales definiciones de populismo que consideran aspectos económicos tales como la indisciplina fiscal y el excesivo gasto. En esas definiciones suele atarse al populismo la idea de irresponsabilidad fiscal, pero que dada la evidencia no parece ser el caso de las actuales gestiones. O al menos, no de todas. Otras definiciones más sociológicas basan la definición en las características de la coalición que los respalda que mayoritariamente está integrada por los sectores más bajos de la población en alianza con algunos grupos de la elite. Enfoques “semiológicos” del fenómeno lo definen en virtud de las apelaciones discursivas de la noción pueblo. Por una cuestión pragmática, se suele en general llamar populismo al “estilo político que enfatiza la solidaridad del ‘pueblo’ en su lucha contra la elite corrupta y privilegiada” (Blhun, 2006:43). En este sentido, si bien los gobiernos decisionistas de la muestra pueden muy bien ser definidos como populistas, no es este el rasgo que me permite clasificarlos y destacarlos de los otros. Y, en todo caso, no me parece un atributo negativo.

¹⁴ Algunos han caído en la tentación de denominarlos “social demócratas”, pero esta etiqueta porta una definición precisa que no encaja con varios de los objetos que se categorizan como tales. Navia (2006) caracteriza y valora cada uno de estos dos modelos. La otra categoría potencialmente más cercana a mis intenciones podría ser la de “progresistas”. Si bien podría ser aplicable con toda claridad esta etiqueta, no me permitiría ser excluyente de la categoría decisionista. Es decir, se puede ser decisionista, populista y progresista, a la vez, bajo cualquiera de las definiciones de la cita anterior.

¹⁵ A los diseños institucionales que favorecen este tipo de ejercicio de gobierno, William Riker (1982) los denominó “populistas”, mientras que Lijphart (1999) se refirió a ello con el término de “modelo de Westminster o mayoritario”. Los decisionistas se inspiran en la fuerte convicción de sacrificar la representación y la deliberación en favor de un gobierno efectivo. Por ejemplo, para Sartori (1994:63) los sistemas políticos o bien cumplen con la función de representar o bien con la función de funcionar. En este sentido, no está demás señalar que el politólogo italiano manifiesta una clara preferencia por los modelos institucionales que favorecen la decisión.

¹⁶ De haber triunfado en las elecciones del 2006 el ex candidato presidencial de Perú, Oyanta Humala, hubiese integrado esta lista sin ambigüedades, aunque en 2011 y convertido en presidente electo su posición es más moderada. El caso de Andrés Manuel López Obrador, ex candidato presidencial de México, es más polémico. Si sólo consideramos su posicionamiento político posterior a la derrota electoral del 2006, todo indica que cabría dentro de la versión decisionista.

a los presidentes uruguayos Tabaré Vázquez y José Mujica; del mismo modo que al presidente de Brasil, Ignacio “Lula” Da Silva, y a su sucesora Dilma Rouseff, dentro de esta categoría. Quizás con un poco de menor definición en sus rasgos centrales, pero ciertamente integrando este conjunto, se encuentran los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner y Cristina Fernández.¹⁷

Como dijimos, estos nuevos gobiernos enfrentan un *trade-off* potencialmente estresante: por un lado, el mantenimiento de un orden institucional democrático y representativo que garantice el control y la rendición de cuentas del ejercicio de la autoridad (governabilidad democrática) y por el otro, la necesidad de un sistema eficaz y efectivo de toma de decisión para la remoción del *SQ* según el mandato electoral en la dirección de sus preferencias políticas y las difusas preferencias de la ciudadanía. Los institucionalistas –podría decirse– tienen una propensión a inclinarse en favor de la primera dimensión; mientras que los decisionistas se caracterizan por sacrificar la primera en favor de la segunda. De ahí, obviamente, sus respectivos nombres.

Pero el hecho de ser decisionistas o institucionalistas no los hace más o menos de izquierda, más o menos populistas, o más o menos progresistas. De hecho, muchos gobiernos que llevaron adelante reformas económicas ortodoxas en los años 90, podrían también ser etiquetados por su propensión a respetar los procedimientos o decidir sin malla de contención alguna. De hecho, muchos han llevado adelante esas reformas sorprendiendo a sus mismos electorados (Stokes, 2002), y de hecho de muchos de los gobiernos neoliberales de esa época se puede decir que eran institucionalistas o decisionistas. Con esto quiero señalar que no parece ser propio de la nueva orientación política el ser más o menos decisionista, lo cual es relevante a la hora de pensar los escenarios políticos nacionales más favorables o menos favorables a la integración regional, más allá de las prédicas discursivas.

ESCENARIOS Y PROSPECTIVA DE INTEGRACIÓN

Una posibilidad de pensar o imaginar a América del Sur como algo más que una región geográfica se abre cuando analizamos los procesos políticos en curso. Las orientaciones políticas de los gobiernos que hacen hincapié en el rol del estado como actor del desarrollo y un mayor énfasis en las políticas distributivas, junto a una coyuntura económica internacional favorable para la región, han abierto un escenario en donde se aspira, al menos por ahora, a integrar la región no sólo en base a acuerdos comerciales bilaterales sino a acuerdos económicos y políticos de alcance regional. Pero para que estos procesos tengan en cierta medida éxito, es importante pensar los límites y desafíos que enfrentan

¹⁷ Es aún una incógnita el comportamiento del presidente electo del Perú, Oyanta Humala, pero si bien desde su aparición en la escena pública ha mostrado una marcada tendencia hacia el decisionismo, no es menos cierto que desde la primera vuelta electoral y la segunda vuelta que le dio el triunfo, ha moderado políticamente su discurso en relación a los otros actores políticos.

estos gobiernos internamente y externamente. Si bien pensar escenarios futuros para la región es una tarea compleja, hay que evitar confundir “complicación con complejidad y, simétricamente, simplicidad con simplismo” (Godet, 2000:11). Por esa razón, me excuso anticipadamente de los escenarios políticos que presento a continuación por ser demasiados simples y sencillos,¹⁸ pero que no por ello menos informativos de los problemas políticos que se pueden presentar en el mediano plazo.

Si consideramos un conjunto amplio de tendencias de mediano plazo, entre ellas figurarían sin duda un mercado externo y un comercio internacional favorable para los *commodities* de los países de la región, junto con un proceso de integración política que pareciera profundizarse a medida que estos gobiernos que han apostado por una posición en política exterior más latinoamericanista se consolidan en sus respectivos países. Sin embargo, la velocidad y el alcance de estos procesos de integración dependerá de la situación política de cada país. Si la tendencia se mantiene es posible en buena parte de los diferentes escenarios en cada país sean favorables a profundizar la integración política y acelerar el rol de UNASUR, por ejemplo. Pero, la dinámica política nacional puede variar de país en país. Una vez más, no son iguales los procesos políticos que han emergido en lo que se ha dado en llamar los nuevos gobiernos de izquierda en la región. No sólo eso, algunos países han visto emerger a nuevos gobiernos de derecha, por ponerle una etiqueta acorde con la primera.

De acuerdo con esto, he seleccionado dos dimensiones políticas con un alto grado de incertidumbre, variable en cada contexto nacional, que son claves para pensar escenarios de mediano plazo que desde mi perspectiva condicionan fuertemente la velocidad, el alcance y ponen en juego la viabilidad de los procesos de integración: la institucionalización de un sistema político competitivo y la satisfacción de las expectativas simbólicas y materiales de la población. La primera de estas dimensiones está referida a la disponibilidad del electorado de un conjunto de opciones políticas –que puede o no ser producto de un sistema de partidos institucionalizado—¹⁹ que reúna al menos las condiciones de ser alternativas claras, estables, robustas y competitivas, esto es con una alta probabilidad y chances de ganar elecciones y de gobernar. Ello implica, no sólo la habilidad para construir alianzas electorales mayoritarias sino incluso coaliciones de gobierno políticas, económicas y sociales que hagan viable y estable, institucional y políticamente, el triunfo

¹⁸ Al respecto, cabe ampliar la cita de Godet (2000:11): “...y hacer reaccionar a todos aquellos que confunden complicación con complejidad... y simétricamente simplicidad con simplismo (...) Es fácil complicar las cosas, es bien difícil simplificarlas”.

¹⁹ Quiero resaltar enfáticamente este atributo. Si bien existe un amplio consenso normativo en la ciencia política que sostiene como condición normativa de un régimen democrático la existencia de un sistema de partidos institucionalizado (p.e. Mainwaring y Scully, 1993), no considero que necesariamente sea el partido político la forma en que un sistema de competencia puede o podría o podrá en el futuro presentar. La historia de la organización política no llegó a su fin, ni alcanzó su máximo, con el partido político.

electoral.²⁰ De acuerdo al grado o nivel de existencia o no de un sistema de estas características, los escenarios nacionales pueden variar notable y sensiblemente.

La segunda dimensión de incertidumbres que planteo es la satisfacción de las expectativas ciudadanas (o populares) respecto del alcance de los gobiernos. No es menor la preocupación acerca de las condiciones de posibilidad de los regímenes democráticos, y más aun de los diferentes gobiernos, si no logran proveer bienestar en su población. Al respecto señala Fernando Calderón: “la política y los actores políticos y culturales no estarán en condiciones de resolver los problemas político-institucionales, a menos que sean capaces de gestionar correlativamente los problemas de la sociedad, particularmente aquellos referidos a la equidad y a la pobreza” (Calderón, 2008:17). En otras palabras, no alcanza solamente con el grado de institucionalización y legitimidad alcanzado por la política democrática –que de todas formas es una variable clave incluida en la primera dimensión– sino que los resultados sociales y económicos que la política produce son fundamentales para alcanzar eficacia y efectividad de funcionamiento.²¹

Del cruce de ambas dimensiones surge una matriz de escenarios posibles²² para cada contexto nacional. Cada dimensión es considerada en forma dicotómica, a los efectos de la simplificación de los escenarios posibles. El escenario más favorable para que el proceso de integración regional tenga un mayor alcance y una mayor velocidad es sin duda el escenario en donde en cada país haya alternativas políticas competitivas, estables y robustas y se alcancen niveles aceptables de satisfacción de las expectativas ciudadanas. Ese escenario corresponde con el que he etiquetado como “UNASUR+”.

²⁰ Al respecto es importante hacer hincapié en esta doble cualidad. No sólo se requiere que un sistema de alternativas u opciones (que pueden ser partidos, pero no sólo) puedan competir electoralmente, sino que tengan la suficiente capacidad para articular política, económica y socialmente el triunfo electoral. Quiero decir, de acuerdo a las premisas brevemente desarrolladas en la introducción, no es lo mismo ganar elecciones que gobernar.

²¹ Al respecto hace ya mucho tiempo Lipset advertía entre la relación entre eficacia y legitimidad: “un derrumbamiento de la eficacia, repetidamente o por un largo período, pondrá en peligro hasta la estabilidad de un sistema legítimo” (Lipset, 1960:60).

²² Dentro de los límites de este ensayo, aplico aquí la metodología para la construcción de escenarios a partir de una matriz de incertidumbres, tal y como lo sugieren Schoemaker (1995), Schwartz (1998) y Leney, *et. al.* (2004), entre otros.

Cuadro 1

ESCENARIOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA: ALTERNATIVAS POLÍTICAS Y EXPECTATIVAS CIUDADANAS

		Existencia de Alternativas Políticas	
		Competitivas y estables	Incompetentes e inestables
Expectativas ciudadanas	Satisfacción	UNASUR+	“Sobreviviendo nacionalmente”
	No satisfacción	“Orden político y descontento social”	“El fin de la ilusión”

Sin embargo, existe la posibilidad cierta que a nivel organizacional las alternativas políticas no sean competitivas ni estables, y además no haya un nivel de satisfacción de las expectativas adecuado. Ese es, sin duda, el peor de los escenarios, la región que figura con la etiqueta “el fin de la ilusión”, ya que alude a que, de proyectarse este escenario, la situación actual sería solamente una ilusión coyuntural. Frente a ambos escenarios polares, existen no obstante alternativas intermedias. A continuación presento una breve descripción de los escenarios y algunas hipótesis acerca de los países que podrían estar tentativamente más cerca de cada uno de ellos.

“UNASUR+”

Este escenario se caracteriza por una consolidación de reforma del estado e instituciones políticas fortalecidas, en donde cualquiera de las ofertas y alternativas políticas están en condiciones de ganar elecciones y mantenerse en el gobierno, como estar en la oposición y permanecer estables y preparadas para el próximo turno, si les toca. Cada alternativa presenta una orientación definida frente al electorado, y es percibida y demuestra ser competitiva. Disminuye la fragmentación política, la competencia política se focaliza en las diferencias entre las alternativas, pero hay un amplio consenso en torno a reglas del juego político, políticas sociales y líneas generales en materia macroeconómica. Se moderan las tensiones sociales y políticas. Hay un claro sendero a recorrer hacia la integración regional.

“EL FIN DE LA ILUSIÓN”

Este escenario se caracteriza por ser, para algunos países, más de lo mismo. Existe una exacerbada polarización política con una competencia de tipo

centrífuga, una alta fragmentación del sistema de partidos, y se repiten en forma recurrente crisis político-institucionales. A las alternativas en general les resulta dificultoso construir mayorías electorales y aún más construir coaliciones sociales y económicas para mantenerse en el gobierno político. Si bien existe una amplia gama de alternativas políticas, el electorado encuentra dificultoso diferenciarlas o reconocer con claridad sus posiciones. Las demandas sociales rebasan la capacidad de respuesta de los gobiernos y no hay consenso respecto de las reglas del juego político, ni un acuerdo mínimo en torno a la cuestión social y la política económica. Incertidumbre máxima acerca del desenvolvimiento futuro de la región, que repercute negativamente en cada una de las situaciones nacionales.

“SOBREVIVIENDO NACIONALMENTE”

Este escenario se encuentra en un punto intermedio entre los dos anteriores, con logros en materia de expectativas pero con déficits en cuanto a la generación de un sistema de alternativas competitivas y estables. Se caracteriza por presentarse cuando el proyecto político singular de algún líder alcanza aprobación en el electorado, pero dado que es un proyecto personal hay serios problemas en la continuidad del mismo dentro del marco institucional. No han emergido alternativas políticas organizadas, tanto para dar continuidad al proyecto del líder como en la oposición a este. Para hacerlo viable, suele haber riesgo en torno a un sistema hegemónico personalista, que por definición no es competitivo. Hay respaldo social, pero es transitorio y peculiarmente personal. No hay propiamente dicho oficialismo y oposición organizados y, si bien en el mejor de los casos el escenario se puede atenuar por la tendencia a institucionalizar al gobierno, la oposición no es identificable y suele tener serios defectos para construir mayorías electorales y aún más coaliciones amplias de gobierno, tanto económico, social como políticamente. Si bien pueden emerger tendencias y corrientes de opinión en favor de la integración regional, no hay un marco de estabilidad que genere confianza en su impulso.

“EL ORDEN POLÍTICO Y DESCONTENTO SOCIAL”

Este escenario, a diferencia del anterior, consiste en haber alcanzado cierto nivel de madurez político institucional pero que no ha logrado resolver los problemas vinculados a la satisfacción de las expectativas de la población. La institucionalización política se divorcia de las demandas insatisfechas. Hay alternativas políticas claras e identificables, con la suficiente solidez para conformar opciones de gobierno, de modo que la oposición puede capitalizar la insatisfacción electoralmente y conformar coaliciones amplias. Hay un sistema de partidos (de alternativas) competitivo y con alternancia, pero con un profundo desencanto social. Dentro de ciertos niveles podría evitarse el colapso político institucional si se modera la confrontación, pero tarde o temprano la insatisfacción los vuelve

a reavivar. Los gobiernos son extremadamente respetuosos de la institucionalidad política, pero pueden ser extremadamente conservadores respecto del poder económico social. La discontinuidad en los proyectos debido a la insatisfacción ciudadana, puede retardar o entorpecer la ruta hacia la integración con los demás países.

CONCLUSIÓN Y AGENDA FUTURA

El mejor de los escenarios posibles para la región sería, por un lado, la convergencia de sistemas políticos que ofrezcan a sus ciudadanos alternativas y opciones electorales identificables y competitivas, al mismo tiempo que opciones de gobierno estables. Por el otro, que los gobiernos que emerjan de esa competencia sean capaces de atender, con grados y modos diversos, las demandas ciudadanas, sobre todo y fundamentalmente, en materia de pobreza y equidad, tal y como la llegada de los nuevos gobiernos supone han despertado expectativas en torno a ello. De la confluencia de estas dos dimensiones depende en cierta medida el futuro de la integración, descontando claro está las tendencias globales de demanda respecto de la producción de nuestros países, que en materia económica parecen condicionar aún fuertemente las economías nacionales (Moreno Brid, 2006). Lo cierto, sin embargo, es que si bien éste es el escenario más deseable para todos los países no es menos cierto que la probabilidad de ocurrencia de los otros no se puede dar por descontada. En la actualidad, hay razones para ver en los diferentes países la concreción de escenarios diferentes.

En América Latina no hay duda acerca de los avances en materia de estabilidad macroeconómica de la región, pero ello no se ha debido precisamente a estrategias radicales y maximalistas en materia de reforma, como lo demuestra el trabajo de Weyland (2004). En cambio, los resultados en materia de pobreza y desempleo de las políticas adoptadas en forma unilateral y radical han demostrado cuán inconvenientes son estas políticas como un fin en sí mismo. Por lo tanto, para que una política “pueda ser llevada a cabo de modo eficaz y sostenible” debe existir un compromiso entre el mayor número de actores políticos (Stiglitz, 2002:83 y 84). Los presidentes más exitosos serán aquellos que sepan negociar sus posiciones ideales en pos de obtener resultados que cuenten con un amplio respaldo, sean más firmes y produzcan políticas públicas más estables. De lo contrario, la imposición de proyectos políticos unilaterales podrá erosionar la calidad de la misma política pública y de la competencia política y, fundamentalmente, están condenados a no perdurar en el largo plazo. Por otra parte, el excesivo formalismo procedimental puede atar a los gobiernos en el mantenimiento del *statu quo* económico y social sobre el cual la ciudadanía tiene expectativas crecientes de transformación. Según cómo los gobiernos logren transitar este delicado equilibrio entre legitimidad, eficacia y efectividad, la integración regional será una realidad más allá de la mera suma de situaciones nacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto (1995): *Derecha e Izquierda. Razones y Significados de una distinción política*, Taurus, Madrid.
- BRUHN, Kathleen (2006): "Is Latin America Turning Socialist?", *Harvard Review of Latin America*, Spring-Summer, pp. 42-43.
- CALDERÓN, Fernando (2008): *Escenarios políticos en América Latina, conceptos, métodos y observatorio regional*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- CEPAL (2011): Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas, http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2010/
- ELSTER, Jon (1989): *Tuercas y Tornillos*, Gedisa, Barcelona.
- GIDDENS, Anthony (1996): *Más allá de la Izquierda y la Derecha. El futuro de las políticas radicales*, Cátedra, Madrid.
- HUBER, Evelynne (2004): "Success and Failures of Neoliberalism", *Latin American Research Review*, Vol 39 Number 3, pp.150-164.
- LENEY, Tom, et. al. (2004): *Scenarios Toolkit*, Cedefop Dossier Series 8, Luxemburgo.
- LINZ, Juan (1990): *La quiebra de las democracias*, Alianza, México,
- LIPSET, Seymour M. (1960): *El hombre político*, Eudeba, Buenos Aires.
- MAINWARING, Scott (2002): "Democratic Accountability in Latin America" en Mainwaring y Welna: *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin America*, Oxford University Press, pp. 1-32
- MOREIRA, Carlos et. al. (coord.) (2008): *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, FLACSO Uruguay, UNLa, ARCIS, Montevideo.
- MORENO BRID, Juan Carlos y PAUNOVIC, Igor (2006): "Old Wine in New Bottles?: Economic Policymaking by Left-of Center Governments in Latin America", *Harvard Review of Latin America*, Spring-Summer, pp. 44-47.
- NAVIA, Patricio (2006): "La izquierda de Lagos vs. la izquierda de Chávez", *Foreign Affairs* 6/2, pp. 75-88.
- O'DONNELL, Guillermo (1994): "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5/1, pp. 55-69.
- (2002): "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Political Mistrust" en Mainwaring y Welna: *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin America*, Oxford University Press, pp. 34-54.
- PRZEWORSKI, Adam (1986): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol 3, Paidós, Buenos Aires; Capítulo 3, pp. 79-104.
- (1991): *Democracia y Mercado*. Cambridge University Press, New York.

- PNUD (2004): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- SCHWARTZ, Peter (1998): *Plotting Your Scenarios*, Global Business Network, Emeryville California.
- SCHOEMAKER, Paul (1995): "Scenario Planning: A tool for Strategic Thinking", *Sloan Management Review*, Winter, pp. 25-40.
- STEIN, Ernesto; TALVI, Ernesto y GRISANTI, Alejandro (1999): "Los arreglos institucionales y el desempeño fiscal" en Mauricio Cárdenas y Santiago Montenegro (1999): *Economía política de las finanzas públicas en América Latina*, LACEA, Santa Fe de Bogotá, pp. 1-36.
- STIGLITZ, Joseph (2002): *El malestar en la Globalización*, Taurus, Buenos Aires.
- STOKES, Susan (2001): *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation, Princeton.
- TUSSIE, Diana y HEIDRICH, Pablo (2006): "¿Vuelta al pasado estatista o en las sendas de políticas del consenso democrático?", *Foreign Affairs* 6/2, pp. 43-52.
- WALTON, Michael (2004): "Neoliberalism in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol 39 Number 3, pp. 165-183.
- WEYLAND, Kurt (2004): "Assessing Latin American Neoliberalism: A Debate", *Latin American Research Review*, Vol 39 Number 3, pp. 143-149.

La integración de los Derechos Sociales en América Latina y el Caribe.

Un horizonte necesario y posible sin agenda política

Agustín Salvia

Nadin Feldberg

La integración social es la gran asignatura pendiente para los países de América Latina y el Caribe. La realidad que atraviesa la región está marcada por la pobreza y, sobre todo, por la desigualdad. Al respecto, un dato sobresaliente es que, si bien hay diferencias importantes en materia de bienestar entre los países que forman la región, las inequidades en materia de capacidades de progreso económico, social, político y cultural de la población son por lo general aún más importantes al interior de cada sociedad nacional. El problema no se presenta en forma aislada, ni depende de ciclos coyunturales, tampoco se trata de una situación de la cual algún país de la región pueda sentirse liberado de este denominador común. Amplios sectores sociales se encuentran, de manera independiente del país de residencia, en graves situaciones de exclusión, marginalidad o vulnerabilidad en cuanto a sus capacidades de desarrollo humano e integración social.

El problema es que si bien esta situación constituye un dato evidente de la realidad latinoamericana, lamentablemente no contamos todavía con estadísticas sociales que permitan ofrecer un diagnóstico sistemático comparado; los acuerdos en materia de políticas sociales compartidas son apenas un esbozo de intención; poco o nada sobrevive a los gobiernos nacionales en materia de acuerdos regionales que fijen prioridades y estrategias comunes de intervención; y, por último, la voluntad política para lograr una efectiva integración social con base en estándares mínimos de bienestar para todos los habitantes de la región, es una vocación apenas discursiva que depende del tipo de foro de que se trate.

En sentido contrario, los avances más valiosos y destacables han estado asociados al marco normativo institucional en cuanto a fijar idearios compartidos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Si bien cabe destacarlo, este avance no ha sido una virtud propia de la región sino un rasgo generalizado a nivel internacional. Aunque de todos modos cabe recalcar el valor de que la región, no sólo no se ha autoexcluido sino que, forma parte activa de este proceso. En efecto, no hace mucho que la comunidad internacional comenzó a reconocer el imperativo del desarrollo humano en numerosos instrumentos normativos, entre los cuales se destaca, en primer lugar, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (ONU, 1948). En el mismo sentido, se estableció el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo preámbulo establece el ideal de un ser humano libre, liberado del temor y de la miseria

(ONU, 1966, 1976). Asimismo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el derecho al desarrollo como derecho humano inalienable (ONU, 1986).

En este marco, a nivel continental, se creó la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Más tarde, en 1999, entró en vigencia con la firma de 14 países el Protocolo de San Salvador, siendo éste el protocolo adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos, y el primer instrumento jurídico interamericano que regula los derechos económicos, sociales y culturales para la región. Según el mismo protocolo, se busca “*reafirmar el propósito de consolidar en el continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre.*”¹

En forma paralela a este ideario, más recientemente, la Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas ha fijado una serie de compromisos en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad en importantes áreas del progreso social, los cuales han sido asumidos por todos los Estados de América Latina y el Caribe (ONU, 2000).

En este marco, nada justifica que la población de la región enfrente diferentes posibilidades y capacidades para sostener y desarrollar la vida humana según el origen nacional, ni mucho menos social. En este sentido, cabe recordar que tanto la Convención Americana como el Protocolo de San Salvador reconocen que “*los derechos esenciales de la persona no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana*”. Por otra parte, es sabido que superar la pobreza y garantizar la justicia social no sólo son recursos estratégicos para el crecimiento económico, sino también obligaciones éticas que funcionan como condiciones necesarias para permitir un efectivo fortalecimiento del sistema democrático en nuestros países.

De ahí que, a los propios desafíos que abre la necesidad de integración económica y política, cabe con urgencia sumar la necesidad fundamental de una integración social orientada a nivelar los estándares mínimos de vida en todos los países, para lo cual se hace también necesario diseñar, proyectar y ejecutar políticas económicas y sociales tendientes a lograr una efectiva integración en este campo.

La integración entre los pueblos de América Latina y el Caribe basada en un enfoque de derechos sociales universales no es todavía una preocupación en la agenda de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), el Mercosur,

¹ La Asamblea General de la OEA ha otorgado mandato específico a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que confeccione lineamientos para elaborar los informes de los países que den cuenta del cumplimiento de los derechos comprometidos por cada uno de los Estados. Estos lineamientos proveen a los Estados de bases metodológicas de utilidad para elaborar los informes requeridos por el mecanismo del Protocolo, junto con constituirse en una herramienta de control y de evaluación de las políticas públicas aplicadas por los gobiernos.

el MCCA (Mercado Común Centroamericano), el CAN (Comunidad Andina de Naciones), ni incluso tampoco en la UNASUR. Es este un claro ejemplo en donde, en el marco de los procesos de integración, un ideario como lo es el bienestar social y la igualdad de oportunidades, el cual cuenta con amplio acuerdo cultural e, incluso, con mandatos normativos que obligan a los Estados a garantizar tales derechos, carece de absoluta motivación política. Una vez más, prioridades de orden económico o institucional, parecen ganar terreno en la agenda regional sobre la esfera de los derechos sociales.

En procura de recordar a nuestros ciudadanos esta obligación moral y jurídica pendiente, este breve artículo procura plantear algunas reflexiones alrededor de los desafíos científicos, metodológicos e institucionales que enfrentan los países de la región, no sólo en clave a sus propias deudas internas, sino en procura de una integración regional que sea no sólo un vehículo de crecimiento sino también –y sobre todo– de desarrollo, en condiciones de igualdad de oportunidades para todos los latinoamericanos, y liberados de toda privación injusta que impida el desarrollo autónomo de la persona humana y de los pueblos.

LÍMITES, POSIBILIDADES Y DESAFÍOS QUE IMPONEN LOS PARADIGMAS SOBRE LA POBREZA A LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Si bien la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe experimentaron en los últimos años un crecimiento destacado, alcanzando con ello mejoras significativas en los niveles de vida para gran parte de la población, al mismo tiempo, la pobreza estructural, la marginalidad social y la desigualdad económica continúan siendo realidades profundamente arraigadas en el sistema regional (CEPAL, 2007, 2009). En este contexto, vuelve a adquirir relevancia examinar los límites del crecimiento económico para superar la pobreza y lograr un desarrollo sustentable. Ahora bien, cabe recordar que según sea el modo en que se defina y se mida la pobreza serán el contenido y alcance de las políticas y de los instrumentos puestos en juego para su eventual superación. De ahí la importancia de saber que no existe una sola forma de definir ni de medir pobreza, ni mucho menos desigualdad (Salvia y Lépore, 2006).

En la actualidad, cabe destacar la vigencia al mismo tiempo de al menos tres tipos de paradigmas teórico-metodológicos alrededor de la medición de la pobreza y las inequidades sociales. Si bien en muchos casos se siguen estrategias tradicionales, a la vez que hay esfuerzos no sistemáticos y poco constantes, algunas iniciativas novedosas se han visto potenciadas recientemente a partir del avance de las teorías del desarrollo humano y el reconocimiento de los derechos sociales a nivel global. Ahora bien, en el balance, es realmente muy poco lo que se ha hecho a nivel de los países de la región para acercarse a nuevas visiones del desarrollo humano y social, en materia de reformulación teórico-metodológica, articulación de métodos, compatibilización de fuentes e indicadores y búsqueda de prioridades compartidas. Como veremos, los diferentes modos de estudiar la

pobreza y la desigualdad en los diferentes países de la región constituyen un claro ejemplo del rezago al respecto y de la falta de integración.

Por una parte, para los enfoques económicos clásicos el problema de la pobreza hace centralmente referencia al acceso por parte de personas, hogares o comunidades a determinados recursos económicos que permiten la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia. Desde esta perspectiva, con diferente grado de alcance y periodicidad se emplean actualmente dos métodos alternativos en casi todos los países de América Latina para medir y caracterizar la pobreza: el llamado “método de ingreso” o de “líneas de pobreza” (LP) y el método directo de los indicadores sociales, cuya modalidad más difundida son los mapas de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI). Como se sabe, ambos métodos responden a enfoques conceptuales, es decir, no miden lo mismo sino que hacen referencia a dos concepciones distintas de pobreza (Sen, 1981; Boltvinik, 1999; Feres, 1999).

En el primer caso –el método indirecto–, se apoya en la noción de capacidad para acceder a los recursos monetarios necesarios para cubrir el costo de una canasta de bienes y servicios que son considerados esenciales para la subsistencia; mientras que el segundo método –método directo–, se funda en observar de manera directa el acceso real por parte de los hogares a determinadas convenciones de necesidades mínimas. Para ambos enfoques, la reducción de la pobreza deviene de una mayor transferencia económica hacia los más pobres, sea en términos de ingresos o en términos de provisión de bienes y servicios básicos.

Desde una mirada más amplia, los enfoques teóricos sobre el desarrollo humano han ido introduciendo una concepción alternativa de pobreza asociada al concepto de “calidad de vida”, procurando una evaluación de privaciones al desarrollo de capacidades necesarias para el funcionamiento de la vida humana. Entre estos funcionamientos se incluyen desde los físicamente elementales, como estar bien nutrido, vestido y protegido, o libre de enfermedades prevenibles, hasta logros sociales más complejos, como el poder participar plenamente en la vida de la comunidad a través de la educación, el trabajo y la vida política. En esta línea se han desarrollado últimamente en América Latina las llamadas Encuestas de Calidad y/o Condiciones de Vida, las cuales –no todos los países las aplican– tienen una periodicidad no constante, a la vez que todavía ningún organismo regional se ha planteado objetivos de validez y fiabilidad en procura de lograr una necesaria comparabilidad entre países de la región.

En paralelo a estas iniciativas, la conceptualización de la pobreza centrada en la vida real de las personas se halla en la base de justificación de una serie de trabajos llevados adelante por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual elaboró el *Índice de Desarrollo Humano* para medir la “pobreza de capacidades” (PNUD, 1990). A partir de esta medida se ha intentado generar una estadística social alternativa al ingreso per cápita y otras medidas monetarias de pobreza, con algún grado mayor de riqueza conceptual que las medidas tradicionales; a la vez que fiable para hacer comparaciones internacionales.

Pero si bien el uso de este índice tiende a generalizarse gracias a su simplicidad, su alcance en materia de política social presenta limitaciones importantes. Por una parte, el método no ofrece un listado de capacidades humanas básicas, así como tampoco de umbrales mínimos de realización en cada espacio de evaluación. Por otra parte, en términos concretos el problema metodológico se resuelve de manera tradicional, es decir, combinando métodos de ingresos y/o de necesidades básicas, asumiendo de hecho la relatividad en los parámetros en materia de desarrollo humano.² En fin, se trata de un método de interpretación compleja y de dudosa validez en cuanto a que esté midiendo lo que se procura medir. Por lo mismo, su aplicación en materia de integración y evaluación de políticas sociales continúa siendo estéril.

Finalmente, durante los últimos años ha venido desarrollándose una posición normativa acerca de la justicia global que sin desconocer los aportes brindados por las teorías del desarrollo humano, promueve un enfoque de la pobreza basado en los derechos. Al respecto, tal como se hizo mención en la introducción de estas notas, el derecho a una vida humana digna es un derecho consagrado por los instrumentos jurídicos internacionales, incluso en la región; lo cual supone el cumplimiento de un conjunto más amplio de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En tal sentido, acompañando estos progresos en materia jurídica, en diferentes espacios políticos y sociales de América Latina son cada vez más frecuentes las investigaciones que, siguiendo una perspectiva basada en los derechos, procuran un reconocimiento integral de las necesidades humanas no satisfechas, las condiciones estructurales que las hacen posible y las consecuencias que, en materia de desarrollo humano y calidad de vida, entraña la pobreza para nuestras sociedades. De tal modo que expresadas estas necesidades y condiciones en términos de violaciones a derechos sociales, incluyendo no sólo las privaciones absolutas sino también aquellas de carácter relativo que implican incumplimiento de las normas establecidas, hacen posible un reconocimiento de tales hechos como fenómenos, a partir de lo cual el reclamo sobre su cumplimiento resulta legítimo.

UN NUEVO DESAFÍO DE INTEGRACIÓN: ESTUDIAR, VIGILAR Y AMPLIAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Sin desconocer la innegable contribución que han hecho diferentes disciplinas a la conformación de listados de recursos, necesidades y capacidades que formarían parte sustantiva del progreso social, dada la naturaleza “intencionada” y

² El *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) sólo mide los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno. Para facilitar la comparación, el valor promedio de estas tres dimensiones se define en una escala de 0 a 1: cuanto mayor es el valor, mejores son los resultados alcanzados. Estos indicadores se agregan, usando la media geométrica (PNUD, 1990).

“especulativa” de tales formulaciones, pocos son los acuerdos intersubjetivos que pueden surgir de tales estudios.³ Sin embargo, existen razones tanto instrumentales como epistemológicas para sostener que la identificación de los componentes básicos que forman parte del progreso de las sociedades latinoamericanas puede surgir de estudios descriptivos con postulados objetivos, antes que de especulaciones o supuestos arbitrarios formulados por funcionarios o investigadores. Tal como lo va demostrando la experiencia mundial, es a partir de estos postulados que la investigación social puede contribuir de manera fundamental al progreso de las sociedades.

Siguiendo esta línea de razonamiento, Pogge (2005) sostiene la conveniencia de un criterio moralmente plausible de justicia fundado en los “medios comunes” –y no en los “componentes”– del desarrollo humano –en tanto expresión omnicomprendensiva de la calidad de “las vidas humanas”–, siendo para ello el lenguaje de los derechos especialmente adecuado dada su amplia aceptación internacional. Argumenta que un criterio medular de justicia asentado en el enfoque de los derechos humanos y sociales asegura, por una parte, el respeto a las diversas culturas, al tiempo que posibilita, por otra parte, el desarrollo de una crítica sustantiva –aunque constructiva– del orden institucional nacional e internacional abocado al combate de la explotación, la pobreza y la discriminación social (Pogge, 2005: 72-73).

Desde esta perspectiva, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha hecho esfuerzos de elaboración teórica dirigidos a formular un marco de referencia que permita establecer un enfoque de derechos humanos aplicado a las estrategias de reducción de la pobreza (OACDH, 2002, 2004). Estas reflexiones se han visto acompañadas de innumerables estudios de casos en donde las situaciones de pobreza están asociadas a privaciones que implican una violación a derechos humanos fundamentales, en tanto que tales situaciones entrañan un grave daño al desarrollo de la vida, a la dignidad de las personas y al progreso de los pueblos.

Pero si bien, por otra parte, el progreso social puede proclamarse como un derecho universal legalmente instituido, no es posible desconocer que el mismo tiene detrás una matriz biológica, social, política e histórica que lo explica.⁴ En este sentido, el listado de dimensiones básicas del desarrollo humano que deben ser objeto de evaluación no puede ser absoluto sino relativo al marco histórico y político-cultural de cada época y espacio cultural. Por este motivo se sostiene

³ Por ejemplo Max-Neef (1987) en términos de necesidades universales; Desai (1990) en términos de capacidades básicas; Doyal y Gough (1994) en términos de necesidades intermedias; y Nussbaum (2002) en términos de funcionamientos centrales, entre otros. En América Latina, Boltvinik (2003) ha propuesto una serie de criterios clasificadores, diferenciando la pobreza económica de la pobreza humana, ambas expresión de los ejes del nivel de vida y de florecimiento humano respectivamente.

⁴ Las contribuciones de Marx a la comprensión del desarrollo histórico, de Maslow (1970) a las teorías de las necesidades humanas, o de Sen (2000) a las teorías de las capacidades y las libertades humanas, motivan a seguir poniendo esfuerzos en ese sentido, pero focalizando la mirada en la particular diversidad y riqueza histórico cultural de la región de América Latina y el Caribe.

aquí que la posibilidad de identificar aquello que debe considerarse central al progreso humano y social para la región es una cuestión relativa al tiempo histórico, cuyo descubrimiento exige un estudio sistemático tanto de los progresos jurídico-normativos como de las experiencias, los funcionamientos y los conflictos sociales surgidos en el marco de la lucha por el desarrollo y la equidad de una sociedad. En cuanto al fundamento instrumental que ofrece esta propuesta, cabe reconocer que sólo de esta manera podremos alcanzar consensos políticos en América Latina (entre naciones y al interior de cada país).

Pero ¿cómo lograr al mismo tiempo que dicho parámetro no sea relativo al juego siempre dinámico de las relaciones de fuerza político-partidarias que tienen lugar en los diferentes países del continente?

La propia representación del progreso social, en su sentido comprensivo, constituye la resultante histórica de procesos que, ante el aplazamiento, privación o prohibición a participar de los logros de los avances económicos, sociales y culturales de la humanidad, reivindican el derecho a vivir una vida plena, activa y digna en un marco de equidad. Es aquí donde la plataforma de los derechos sociales, legitimados internacionalmente, ofrece una serie de parámetros relativamente estables para promover, juzgar y proteger el desarrollo humano, independientemente de la nacionalidad o condición económica, política, étnica o cultural de las personas.

En este sentido, tal como se ha dicho, los progresos jurídicos normativos encarnan desde un punto de vista histórico la madurez civilizatoria lograda por una sociedad. Por otra parte, en un sentido amplio, los derechos económicos, sociales y culturales ponen en el centro de los debates político-jurídicos las demandas de superación de la pobreza y de la desigualdad, tanto para los ciudadanos de manera individual como para los pueblos. Todo lo cual hace de las normas de derechos una construcción histórica, viva a la luz de las luchas y los conflictos sociales. Una práctica histórica sobre la cual los pueblos latinoamericanos han participado y continúan haciéndolo en forma activa.

De ahí que las definiciones fundadas en los derechos sociales parecen hacer posible tanto juzgar con legitimidad el grado efectivo de desarrollo de una determinada sociedad, así como promover el efectivo progreso económico, social, político y cultural de dicho pueblo. Ahora bien, pero no basta con la existencia de marcos jurídicos y de instituciones que velen por la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, el medio ambiente, la administración de justicia, la seguridad y la participación política, entre otras dimensiones, para todos los habitantes de cada país y de la región.

Especialmente en el caso de nuestra región, la integración de América Latina implica no sólo acordar un marco normativo e institucional. Es fundamental que tales derechos sean efectivamente protegidos, vigilados y promovidos a través de estudios sistemáticos de monitoreo social fiables, accesibles y comparables entre países. Es frente a este escenario que resulta clave introducir en la agenda de la integración regional, la necesidad de la vigilancia permanente de los

derechos económicos, sociales y culturales. De ahí que las estadísticas sociales regionales pasen a ser portadoras de una nueva misión fundacional.

HACIA UNA DEFINICIÓN REGIONAL DE DESARROLLO FUNDADA EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA, UNA PRIORIDAD

Siguiendo este ideario, corresponde preguntarse ¿cuáles son los recursos, las necesidades y las capacidades básicas que por su función social constitutiva deben ser garantizadas para acceder al horizonte histórico actual de progreso? Tal como se ha indicado más arriba, no es posible medir realizaciones en el espacio de las necesidades humanas sin una definición normativa sobre los parámetros a partir de los cuales corresponde juzgar determinados funcionamientos como déficit o logros del progreso.

En este sentido, tal como también hemos señalado, la dimensión histórica ocupa un papel central a la hora de fijar un “listado” a las demandas de progreso, en tanto que la justa distribución de capacidades de desarrollo humano a nivel familiar/comunitario/nacional/regional puede implicar o incluso requerir ponderadores diferentes en materia de prioridades de progreso según cada sociedad, así como el acceso a satisfactores de diferente naturaleza. Esto último, sin omitir que tal especificidad no puede dejar de garantizar la realización de los recursos, las necesidades y capacidades materiales y simbólicas que dan sentido a dichas demandas.

Por otra parte, no menos importante es considerar que –para cualquier evaluación sobre las metas deseables de “progreso social”– la pobreza en un contexto de elevadas desigualdades como las que afectan a América Latina y el Caribe, constituye, aunque no el único, sí al menos el principal obstáculo al progreso social. De esta situación, se desprenden una serie de requisitos sociales, que definen un piso de justicia, que deben ser garantizados. Son permanentes y recurrentes las demandas económicas, políticas y sociales en este sentido. Las capacidades para sostener, prolongar y mejorar la calidad de vida, en un contexto de mayor igualdad de oportunidades, incluyendo la distribución de capital físico, humano y social, constituye una fuente que potencia el progreso de las sociedades.

Justamente, situada nuestra lectura en América Latina y el Caribe, la pobreza no sólo económica sino también social, política y cultural, así como la desigualdad en las oportunidades de origen, en el marco de una sociedad que reivindica su erradicación y demanda mayor equidad social, transmiten un significado específico a la definición de progreso. Desde esta perspectiva, las dimensiones del progreso pueden expresarse y evaluarse en términos de derechos civiles, económicos, sociales, políticos y culturales que promueven la erradicación de la pobreza humana.

El objetivo de alcanzar una evaluación más integral de los funcionamientos humanos es en sí mismo relevante por sus consecuencias tanto económicas,

sociales como políticas. Pero la principal dificultad que presenta este desafío es identificar de manera objetiva cuáles son las dimensiones humanas constitutivas del progreso social, así como también en qué medida y hasta qué nivel deben desarrollarse cada una de ellas, y así poder elaborar las políticas y asignar los recursos necesarios para su satisfacción.

El conjunto de la normativa mundial –incluyendo la de la región de América Latina y el Caribe– permite al menos reconocer tres grandes áreas de derechos internacionales constituidos o en proceso político de construcción y legitimación. Por una parte, los derechos económicos de las naciones a participar de un desarrollo auto-sustentable tanto en lo productivo como en lo ambiental y social, bajo normas de soberanía pero también de responsabilidad y solidaridad en materia de producción e intercambio de bienes y servicios. En segundo lugar, los derechos políticos de las naciones a construir su propia historia bajo condiciones soberanas pero bajo sistemas democráticos de gobierno que hagan posible el desarrollo institucional, que velen por el respeto de los derechos civiles, económicos, sociales, políticos y culturales de la población. Por último, aunque menos defendidos, se encuentran también los derechos civiles, económicos, sociales, políticos y culturales de los pueblos a vivir una vida digna, libres de pobreza, en donde puedan desarrollarse las capacidades humanas, en condiciones de libertad de acción y participación, con igualdad de oportunidad de origen y con respeto a la diversidad multicultural.

En este sentido, en la Figura A se recogen los principales vínculos reconocibles entre los aspectos más sobresalientes que hacen a la superación de la pobreza y su relación con un cuerpo de normas jurídicas presentes en la legislación internacional,⁵ ratificada a su vez por la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe a través de la Comisión Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador.

⁵ En particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su par el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ambos desarrollados en el marco de la Declaración de los Derechos Humanos.

Figura A

LISTADO DE DERECHOS SOCIALES ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROGRESO SOCIAL

<p>1) Derecho a la vida y a la integridad personal Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6.</p>	<p>La vida de las personas que están en situación de pobreza es frecuentemente afectada por la falta de alimentos, el riesgo de enfermedades, el trabajo peligroso y las condiciones de vida precarias. Esas personas sufren violencia de todo tipo, que incluye ataques, hostigamiento, intimidación, discriminación y, en algunos casos, incluso amenazas de muerte y asesinato. Las mujeres pobres son particularmente vulnerables a la violencia en el hogar y otras formas de violencia en función del género.</p>
<p>2) Derecho a una alimentación suficiente y nutritiva Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.</p>	<p>La alimentación adecuada es necesaria para la sobrevivencia del ser humano y para llevar una vida saludable. Las personas que no cuentan con una adecuada alimentación a menudo se ven imposibilitadas de acceder a otros derechos, como los de acceso a un nivel de vida digno, a una educación apropiada y a un trabajo decente, al tiempo que el hambre puede dar lugar a la desnutrición e incluso a la muerte.</p>
<p>3) Derecho a un estado de salud satisfactorio y al cuidado de la misma Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.</p>	<p>Un estado de salud deficiente es una de las más importantes causas de pobreza, al limitar las posibilidades de educación de las personas y reducir de manera significativa sus oportunidades de vida. Paralelamente, la mala salud es frecuentemente consecuencia de la pobreza, siendo los servicios de salud para los pobres inaccesibles, inadecuados o mal equipados.</p>

<p>4) Derecho a un hábitat adecuado y a una vivienda digna</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11; Convención sobre los derechos del Niño, artículo 27.</p>	<p>La vivienda de las personas pobres frecuentemente está construida con materiales de baja calidad, carece de agua corriente, instalaciones de saneamiento y electricidad, al tiempo que suele estar ubicada en entornos insalubres y distantes de los servicios de salud y educación. Así, las condiciones de habitabilidad deficientes tienen consecuencias sobre otros derechos sociales fundamentales, como los de salud, educación y trabajo, impidiendo su pleno ejercicio.</p>
<p>5) Derecho a la educación y a la formación profesional</p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 13 y 14.</p>	<p>El acceso a la educación se encuentra limitado para quienes viven en la pobreza. Esta situación afecta particularmente a los niños de hogares pobres, quienes habitualmente se ven obligados a participar en la búsqueda diaria de medios de subsistencia o a trabajar fuera del hogar. La educación permite la realización de otros derechos fundamentales tales como: derecho al trabajo, la salud y la participación política y es uno de los medios más eficaces para promover un proceso de movilidad social ascendente.</p>
<p>6) Derecho a un nivel de vida digno (estándar mínimo socialmente valorado)</p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.</p>	<p>Las personas que viven en la pobreza suelen estar mal remuneradas por su trabajo, estar mal nutridas y tener un acceso insuficiente a la vestimenta, la vivienda, el agua y el saneamiento, la asistencia médica y los servicios sociales. Ello afecta negativamente su capacidad de hacer valer otros derechos, como los de la educación, la salud y el propio trabajo, con lo que se refuerza el círculo vicioso de la pobreza.</p>

<p>7) Derecho a un trabajo con protección laboral y social.</p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6, 7, 8 y 9.</p>	<p>La obtención de un empleo en el sector estructurado de la economía resulta frecuentemente imposible para los pobres como consecuencia de la discriminación social y de la carencia de credenciales educativas. Por ello, los pobres se ven obligados a buscar trabajo en el sector informal. Ese trabajo se caracteriza por el escaso nivel de especialización, la inseguridad, la peligrosidad y un ingreso bajo que muchas veces no garantiza unas condiciones de vida adecuadas. Dado que las personas que viven en la pobreza no suelen disponer de capital, sino únicamente de su propio trabajo, es esencial garantizarles el derecho a un trabajo decente para que puedan disfrutar de otros derechos, como el de la Seguridad Social, incluyendo la alimentación, salud y la vivienda propia sin asistencia del Estado.</p>
<p>8) Derecho al reconocimiento como persona ante la ley y acceder a documentación de identidad</p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 6; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 16 y 24.</p>	<p>Como consecuencia de la falta de domicilio legal y de los elevados costos directos e indirectos de la inscripción civil, las personas que viven en la pobreza frecuentemente no están reconocidas ante la ley y se enfrentan a graves obstáculos para inscribir a sus hijos. El hecho de no aparecer inscripto, es decir, de no tener una identidad jurídica, hace muy difícil matricularse en la escuela, obtener un empleo, acceder a los servicios sociales, ejercer los derechos políticos, ejercer paternidad, contraer matrimonio, viajar dentro y fuera de las fronteras, ser asistido por la justicia o incluso evitar ser encarcelado. El reconocimiento de ese derecho es, por consiguiente, una condición fundamental para la realización de muchos otros derechos.</p>

<p>9) Derecho a la justicia y a la protección legal</p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 10 y 11; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 14 y 15.</p>	<p>Las personas que viven en la pobreza son especialmente vulnerables a las violaciones de sus derechos y frecuentemente no pueden hacer uso del mecanismo más eficaz para defenderse frente a tales abusos, como es el de la tutela judicial. Su acceso a la justicia se ve obstaculizado por limitaciones económicas y de acceso a la información, la complejidad de los procedimientos administrativos, la desconfianza en las instituciones y el temor basado en su experiencia frente al sistema judicial y el lento ritmo con el que se imparte justicia. Ello resulta particularmente preocupante, dado que las personas que viven en la pobreza tienen más probabilidades que otras de ser discriminadas y sus derechos fundamentales se violan con mayor impunidad.</p>
<p>10) Derecho a intervenir y participar en la vida política y en los asuntos comunitarios</p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21.</p>	<p>Como consecuencia de la falta de información y de poder social, las personas que viven en la pobreza no pueden participar verdaderamente en los procesos de adopción de decisiones. La discriminación social, la carencia de vivienda y de educación y la falta de inscripción en el registro civil son otros obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos. Así pues, los pobres no pueden influir en las políticas en su propio beneficio y ni se tienen en cuenta sus necesidades concretas. Además, los muy pobres también están más expuestos que otros a la manipulación y el clientelismo.</p>

Fuente: OACDH (2002), ampliado por Salvia y Lé pore (2008).

Es con base en postulados de esta naturaleza que es posible dar fundamento a un marco de acuerdos básicos de integración regional en materia de estrategias de desarrollo social y de derechos económicos, sociales, políticos y culturales que deben ser protegidos. Asimismo, los contenidos de derechos enunciados pueden servir de fundamento para la elaboración de un sistema comparativo de información, monitoreo y evaluación sobre el grado de desarrollo humano integral de nuestros pueblos, lo cual debe permitirnos acceder a un reconocimiento público objetivo de las deudas en materia de pobreza, exclusión y marginalidad; es decir, del grado de incumplimiento de los derechos sociales universales al progreso humano.

Asimismo, de acuerdo con la perspectiva presentada en este trabajo, el reconocimiento de aquellas necesidades humanas básicas no satisfechas –desde la perspectiva de los derechos sociales–, tarde o temprano logra interponer en el proceso histórico resistencias, movilizar acciones y reclamar derechos sobre el espacio político-jurídico. Estas demandas bien pueden considerarse como idearios aceptables a lo que la sociedad humana va postulando como una justa aspiración de progreso, promoviendo de esta manera el avance civilizatorio (Salvia y Lépore, 2008).

Identificar de manera sistemática el estado de cumplimiento de los derechos sociales no garantizados constituye una base no sólo para el conocimiento de las deudas sociales pendientes en cada país y a nivel regional, sino también un factor propositivo y a la vez necesario para una efectiva integración regional. No sólo se trata de contar con un marco de normas económicas y políticas compartidas, también se requiere contar con un mismo lenguaje que logre integrar socialmente a nuestros pueblos bajo reglas de progreso, justicia y equidad, liberados de toda pobreza y estado de miseria.

BIBLIOGRAFÍA

BOLTVINIK, J. (2003). “Eje de florecimiento humano y medición de la pobreza”. En *Papeles de Población*. México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la población.

— (1999) “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología en Socialis”. *Revista latinoamericana de política social*, nº 1, octubre, Buenos Aires.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007) *Social Panorama of Latin America 2007*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Naciones Unidas.

— (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Social Panorama of Latin America 2009*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Naciones Unidas.

- DESAI, M. (1990). "Bienestar y pobreza: propuesta para un Índice de Progreso Social". En *PNUD: Índice de Progreso Social, una propuesta. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: PNUD.
- DOYAL, L. y GOUGH, I. (1994) *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria / FUHEM, Barcelona.
- FERES, J. C. (1999). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. 4to. Taller regional del MECOVI. Buenos Aires: INDEC-CEPAL.
- KLIKSBERG, B. (comp.) (2000). *La lucha contra la pobreza en América Latina. Deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías*. Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.
- MASLOW, A. (1970) *Motivation and Personality*. Addison - Wesley Longman (Second Edition), New York.
- (1976). *The Farther Reaches of Human Nature*. New York: Penguin.
- MAX-NEEF, M. (1987). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Nordan.
- NUSSBAUM, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Buenos Aires: Norma.
- OACDH (2002) *Estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Derechos Humanos*. Ginebra.
- (2004) *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Ginebra.
- OEA (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José de Costa Rica.
- (1999). *Protocolo de San Salvador*.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. (AG. Resol. 217 A III). Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (AG. Resol. 2200 A XXII). Nueva York: Asamblea de las Naciones Unidas.
- (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. (AG. Resol. 41 / 128). Nueva York: Asamblea de las Naciones Unidas.
- (2000). *Declaración del Milenio*. (A. Resol. 55/2). Nueva York: Asamblea de las Naciones Unidas.
- PNUD (1990). *Human Development Report. Concept and Measurement of human development*. PNUD, New York.
- POGGE, T. (2005) *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Paidós, Barcelona.
- SALVIA, A. (2008). "Crecimiento, pobreza y desigualdad en América en el contexto de políticas de estabilización y reformas estructurales". *Revista de la COPPPAL, Cohesión social y desigualdad en América latina y el Caribe*. México

- (2011) “La medición del progreso humano en la dimensión social como una medida de cumplimiento de derechos”. En Mariano Rojas (comp) *La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC. México
- SALVIA, A. y LÉPORE, E. (2006). “Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza. Aportes al debate desde las Ciencias Sociales”, en *Jornadas Justicia y Derechos Humanos: Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*. Buenos Aires: UNESCO.
- (2008). *Desafíos del enfoque de los Derechos Humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza*. Biblioteca Virtual TOP; www.top.org.ar
- SEN, A. (1981) “Public Action and the Quality of Life in Developing Countries”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 43, n. 4, pp. 287-319
- (2000) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta Argentina, SAIC.
- SERBIN, A. (2009). “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”. *Nueva Sociedad* N° 219. (www.nuso.org)
- TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS.
- VELASCO ABAD, M. (2010). Observasur. Observatorio de desarrollo social, humano e incluyente de la Unasur.

Estructura, concentración y transformaciones en el sistema de medios del Cono Sur latinoamericano

Guillermo Mastrini

Martín Becerra

RESUMEN

El presente texto analiza los cambios en la estructura del sistema de medios de comunicación en cuatro países de América del Sur durante la primera década del siglo XXI: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. La premisa general es que los niveles actuales de concentración en los mercados de los medios de comunicación se incrementaron durante la última década como consecuencia de los procesos históricos que han tenido lugar en estos países, aunque cada uno tiene diferentes orígenes y efectos. La profundización del proceso de concentración, la convergencia de los medios con las telecomunicaciones e Internet, la creciente dependencia financiera del sector, la adquisición extranjera de una cantidad importante de sus bienes a manos de las empresas multinacionales y la crisis de los marcos reglamentarios actuales son los principales marcos para la comprensión de la transformación de los medios de comunicación en el Cono Sur de América Latina. Los procesos de cambio identificados en el análisis de la evolución de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en los últimos años no se habrían podido lograr sin la colaboración de los diferentes gobiernos y sin radicales transformaciones en la gestión y la propiedad de los medios de comunicación. Se advierte así el pasaje de una cultura paternalista que abarca desde los orígenes de los medios audiovisuales en la región, hacia un sistema que comenzó a partir de la década del 80 del siglo XX a formar parte de la cadena de valor de la globalización.

INTRODUCCIÓN

Estudiar la estructura de propiedad de los medios en América Latina constituye un desafío en varios sentidos. En primer lugar, porque no resulta arriesgado señalar que la región presenta uno de los índices de concentración de propiedad de medios más altos del planeta.¹ En segundo lugar, porque a diferencia de otras regiones, en general se carece de estadísticas confiables por parte de los Estados,

¹ Al menos de acuerdo al índice de concentración CR4 que hemos utilizado en nuestras investigaciones previas, que indican que las cuatro primeras empresas dominan en promedio cerca del 80% de los mercados. (ver Mastrini y Becerra 2006, y Becerra y Mastrini 2009)

y las empresas de medios no brindan información sobre sí mismas.² Finalmente, si bien son numerosos los trabajos que han abordado la cuestión de la propiedad de los medios desde hace más de 40 años, en general se trata de trabajos que tienen una dimensión nacional o una sumatoria de capítulos nacionales, que no siempre presentan una metodología de investigación común.³

En un trabajo anterior (Mastrini y Becerra 2001) hemos analizado la transformación de los grandes grupos de comunicación de la región, de empresas familiares (en las décadas de 1950 y 1960) a grandes conglomerados (desde los últimos años del siglo XX), cuya lógica de acumulación se basa no tanto en el poder político como antaño, sino en el ejercicio de posiciones dominantes en los mercados. En dicho trabajo se analizaron las estrategias de los cuatro mayores grupos de medios en la región: Globo (Brasil), Televisa (México), Clarín (Argentina), y Cisneros (Venezuela).

En investigaciones posteriores avanzamos en la medición de los niveles de concentración de la propiedad de los medios, considerando que cualquier teoría que se elabore sobre las consecuencias de la concentración debe constatar con un estudio la estructura real del sistema de medios. Este diagnóstico no se hallaba disponible en América Latina.⁴ Por tal motivo realizamos una investigación de larga duración que estudia la estructura de los mercados comunicacionales en América Latina, sus niveles de concentración y la presencia de los principales grupos de medios en cada uno de los países. Se realizaron relevamientos en tres años diferentes (2000, 2004 y 2008) con el objetivo de poder comprobar qué tendencias se encontraban en materia de concentración de la propiedad de medios (ver Mastrini y Becerra 2006 / Becerra y Mastrini 2009). Estos trabajos constituyen antecedentes fundamentales para poder comenzar a vincular la estructura de medios con los desarrollos recientes en materia de políticas de comunicación que protagonizan distintos países de América Latina desde hace un lustro.

El objetivo del presente artículo es analizar los cambios en la estructura de medios en los países del cono sur latinoamericano, con particular interés en verificar las tendencias en materia de concentración de la propiedad. Especial preocupación será observada en relación a las estrategias de las empresas de telecomunicaciones, que en los últimos años han mantenido un constante desplazamiento hacia el sector de los medios de comunicación. La hipótesis que guía la investigación es que los niveles de concentración de la propiedad de los medios

² Una consecuencia del proceso de conglomeración de los medios de comunicación fue la obligación de las empresas que cotizan en bolsa de brindar más información sobre sus estados financieros. En los últimos años se cuenta con mejores datos sobre el estado económico de los medios, aunque sólo de los grandes grupos que participan del mercado de valores.

³ A los clásicos trabajos de la década del 70 (Muraro, etc.), se pueden agregar en los últimos años trabajos publicados en inglés como los de Sinclair (1999), Fox y Waisbord (2002) o en castellano por Mastrini y Becerra (2006), Becerra y Mastrini (2009) y Trejo Delarbre (2010), entre otros.

⁴ La investigación, realizada desde 2003 hasta el presente, abarcó a todos los países de Latinoamérica y a los siguientes mercados: editorial, discográfico, cinematográfico, periodístico, radial, televisivo (abierto y por cable), y telefónico (fijo y móvil).

se han incrementado en la primera década del siglo. Uno de los elementos que han intervenido de manera especial, pero no el único, ha sido el crecimiento de empresas como Telmex y Telefónica, que han desarrollado presencia continental.

Una situación novedosa en la América Latina del presente siglo XXI, es que el sector político ha asumido una posición regulatoria más fuerte en relación a los procesos históricos, donde hubo una fuerte conjunción de intereses entre los propietarios de medios y el poder político. Por un lado, ello se debe a la emergencia de gobiernos de izquierda, centroizquierda o de impronta populista en muchos países de la región (Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, Uruguay y parcialmente Argentina) que han demostrado interés en establecer nuevos marcos regulatorios de los medios. Por el otro, desarrollos tecnológicos como la digitalización han estimulado una convergencia de sectores, hasta tornar difusas las tradicionales barreras que separaron las telecomunicaciones de los medios audiovisuales (principalmente radio y televisión).

Mientras tanto, los grandes grupos de comunicación de la región se están reacomodando al nuevo entorno. Internamente están completando el proceso de transformación que implicó pasar de empresas familiares a estructuras multimediales conglomerales. Algunos de estos grupos aprovecharon la globalización diversificando sus intereses en otros países (fundamentalmente Televisa, Cisneros y Globo). Por otro lado, los grupos deben responder a los desafíos planteados tanto desde los sectores políticos que procuran redefinir el marco regulatorio, como desde las estrategias corporativas de las empresas telefónicas que se han tornado una competencia real a partir de la convergencia tecnológica y la integración de servicios (como el triple play). En este sentido, los grandes grupos multimedia de América Latina enfrentan los desafíos que plantea un régimen regulatorio global emergente, utilizando su gran capacidad de influencia sobre los gobiernos nacionales no obstante las contradicciones que surgen por el cambio en el carácter de intervención estatal que los nuevos gobiernos latinoamericanos postulan.

A continuación se sintetizan las principales líneas de investigación que respaldan el presente trabajo. Se mencionan los aportes de diversas corrientes hasta llegar a los de la economía política de la comunicación. Luego se realiza una somera descripción de los principales procesos históricos de cada uno de los países del Cono Sur sudamericano investigados (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). En un tercer momento se comparan los niveles de concentración registrados en la última década en estos países. Finalmente, se analizan las estrategias que están adoptando los principales actores del mercado de medios de la región.

ABORDAJES SOBRE EL CONCEPTO DE "CONCENTRACIÓN"

El fenómeno de la concentración de la propiedad de los medios ha sido abordado en los últimos años desde distintas perspectivas teóricas, que han ido más allá de los tradicionales estudios de la economía política de la comunicación

desde una perspectiva crítica. Esta última corriente históricamente ha tratado de establecer en qué medida las relaciones de propiedad de los medios de comunicación forman parte de un sistema que procura justificar las relaciones de estratificación social existentes (Murdock y Golding, 1974).

Por otro lado, y especialmente luego de la controversia desatada por el intento de relajamiento de las normas anticoncentración por parte de la estadounidense Federal Communications Commission (FCC) en 2003, se ha asistido a un creciente número de trabajos académicos que han procurado justificar mayores niveles de concentración a los permitidos actualmente (Ver por ejemplo Thierer y Compaine).

Puede definirse la concentración de la producción de sector o rama económica de acuerdo a la incidencia que tienen las mayores empresas de una actividad económica en el valor de producción de la misma (Miguel de Bustos, 2003). La concentración es un proceso complejo, de múltiples variables y no unívoco, ya que puede implicar el dominio o control de una empresa sobre el mercado (a partir de compras y fusiones), de cobertura territorial por parte de uno o pocos medios y la raíz política. A partir de los procesos de concentración de los sistemas de medios, las fuerzas económicas que operan en estos mercados tienden a generar imperfecciones y asimetrías. El debate teórico sobre la relación entre estos procesos y sus posibles consecuencias sobre el pluralismo, la diversidad, el equilibrio informativo y la innovación en la producción de bienes culturales permanece abierto.

Albarran y Dimmick (1996: 42) justifican la importancia del estudio de la concentración cuando observan que “evaluando el nivel de concentración dentro de un cierto Mercado, se puede aprender sobre la estructura del Mercado, lo cual a su vez tiene consecuencias sobre los tipos de productos ofrecidos, los grados de diversidad o diferenciación de los productos, los costos para los consumidores y las barreras de entrada para nuevos competidores”.

En América Latina la participación en un mercado dinámico e internacionalizado lleva a las empresas muchas veces a la encrucijada de crecer a partir de la compra de empresas más pequeñas, o ser absorbidas por grupos internacionales. De esta manera, la multiplicación de fusiones y adquisiciones de empresas del sector info-comunicacional ha implicado que la tradicional estructura de firmas ha dejado su lugar a una estructura de grupos.

Se pueden distinguir tres posiciones en relación al fenómeno de la concentración. La primera, de corte más mercadocéntrica, no cuestiona los procesos de concentración salvo en casos de monopolio. Otra es la escuela crítica, que encuentra en la concentración de la propiedad uno de los principales mecanismos del capitalismo para legitimarse. Y, en tercer lugar, la escuela pluralista, que no comparte esta crítica pero advierte sobre los riesgos de la concentración y reclama la participación estatal para limitarla.

En esta línea Eli Noam (2006) destaca que “el pluralismo es importante. Pero no hay modo conceptual, práctico o legal de definir y medir oficialmente el vigor de un mercado de ideas. Lo mejor que puede hacerse es contar voces, y

asumir que en un sistema competitivo, la diversidad de información se incrementa mediante el número de sus fuentes”.

Una versión más radical de las tesis adscriptas al mercado es la de Adam Thierer (2005) quien sostiene que las críticas a la concentración de medios constituyen verdaderos mitos. En la sociedad de la información habría –dice el autor– abundancia de información, así como que la concentración de la propiedad no implicaría reducción de opciones informativas, especialmente a partir de los desarrollos tecnológicos. Su posición justifica la menor intervención estatal y sostiene que la mejor manera de garantizar la diversidad es el mercado: “lejos de vivir en un mundo de monopolios mediáticos, vivimos actualmente en un mundo de multiplicidad de medios” (2005: 18). Una posición similar es sostenida por Benjamín Compaine, quien sostiene que no hay evidencia empírica sobre los efectos de la concentración de la propiedad en la reducción de la diversidad del contenido ofrecido por los medios (2005).

En un punto intermedio respecto a la tradición liberal y crítica existen diversos trabajos. Se destaca el análisis específico que realiza Gillian Doyle (2002) quien observa dos lógicas para abordar el fenómeno. Por un lado, los argumentos económicos o industriales que tienden a favorecer una aproximación más liberal al problema, con inclinaciones a permitir algún nivel de concentración. Por el otro, Doyle estudia las posiciones que focalizan su preocupación en la sociedad y los ciudadanos, el poder político, el pluralismo político y la diversidad cultural.

Por su parte, la escuela crítica ha denunciado los procesos de concentración de la propiedad. En un trabajo pionero, Ben Bagdikian (1986) demuestra cómo los propietarios de los medios promocionan sus valores e intereses. Su interferencia en la línea editorial puede ser indirecta, mediante la influencia de los editores y la autocensura, o directa cuando se indica la reescritura de un texto. La concentración de la propiedad en manos de los sectores dominantes económicamente tiende a dificultar que se expresen las voces críticas al sistema. En Gran Bretaña Graham Murdock observaba con preocupación los conflictos que plantea la concentración (Murdock, 1990). En la misma línea, pero más cercano en el tiempo, Robert McChesney (1999) alerta sobre los riesgos de la concentración comunicacional a nivel global, trascendiendo las históricas barreras nacionales. La lógica del mercado y de la convergencia conduce a un oligopolio global de medios en proceso de integración con otras actividades de información y comunicación, señala McChesney.

Por último, un reciente trabajo de Arsenault y Castells reconoce los efectos de concentración en el marco de la globalización, donde predominan las multinacionales que operan como redes globales. Según los autores, dichas redes están en condiciones de generar diversidad de contenidos, especialmente aquellos producidos por los usuarios usufructuando los beneficios de la digitalización. Con lucidez los autores señalan que en la actualidad convive el control de las redes por las grandes corporaciones con la capacidad creativa de nuevos productores. Pero al mismo tiempo alertan sobre la necesidad de las corporaciones de encontrar nuevos modelos económicos más sustentables que amenazan el futuro de dicha relación actualmente beneficiosa para ambos (Arsenault y Castells, 2008 p. 744).

En el área latina se destacan los trabajos de Enrique Bustamante (1999), Ramón Zallo (1992) y Juan Carlos Miguel (1993). El trabajo de este último presenta un detallado análisis de las estructuras y estrategias de los grupos de comunicación a partir de las herramientas teóricas de la economía industrial. Pérez Gómez (2002) analiza las ventajas y las desventajas de la concentración en los sistemas de medios. Entre las primeras se destacan el aprovechamiento de sinergias y economías de escala, así como la posibilidad de mejorar la distribución y bajar sus costos. Entre los riesgos están su burocratización y la limitación de la competencia. De todas formas los mayores riesgos no serían económicos sino que habría que buscarlos en el plano del pluralismo informativo. Este autor no es contundente en afirmar que la concentración afecta decididamente el pluralismo informativo y destaca que es muy difícil determinar en qué casos sí lo hace.

Este breve relevamiento de algunos de los principales trabajos en el área de la concentración de medios, no pretende agotar las diversas reflexiones en torno al tema. Nuestra investigación recoge principalmente los aportes de la teoría crítica. Desde esta perspectiva el estudio de la estructura de propiedad de los medios y la concentración no es sólo una dimensión más de los procesos de circulación de sentido, sino un aspecto medular de los mismos, que debe ser analizado en conjunto con otras mediaciones. Su estudio no debería ser olvidado o marginado de la agenda. En América Latina, durante las décadas de los 80 y 90, estos temas estuvieron fuera de circulación en los ámbitos universitarios y en la agenda pública de discusión.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL CONO SUR

En América Latina la radiodifusión fue tempranamente cedida al sector privado, que desarrolló un modelo competitivo, basado en la publicidad para su sostenimiento económico. Tanto la radio como la televisión han mostrado una fuerte tendencia a centralizar sus contenidos en los grandes centros urbanos. Por su parte, la televisión abierta mostró durante largos años una dependencia de los contenidos norteamericanos. Sin embargo, desde 1990 se asiste a una mayor capacidad para generar contenidos nacionales, incluso en el área de ficción el *prime time* ha sido copado por producciones nacionales (con una excepción parcial de Uruguay en el Cono Sur, donde el pequeño tamaño del mercado, dificulta alcanzar las economías de escala básicas). Los contenidos extranjeros siguen predominando en la televisión por cable, con numerosos canales de películas y series con absoluto predominio de Hollywood.

Una diferencia en América Latina respecto al modelo norteamericano es la existencia de canales de propiedad estatal. De los países del Cono Sur, el caso más destacable es el de Chile, donde hasta la década del 90, los canales de televisión estuvieron bajo control del Estado y de las universidades.

En un análisis sobre la televisión latinoamericana John Sinclair (1999: 77) destaca que la base del modo de propiedad y control se encuentra en sus es-

estructuras familiares con figuras patriarcales fuertes. Si bien este modelo mantiene alguna vigencia, ha acusado cambios en los últimos años a partir de la internacionalización de los mercados audiovisuales y del recambio generacional acaecido en los principales grupos de comunicación: “Los descendientes de los patriarcas, retienen el control familiar sobre los grupos pero aplican nuevas formas de administración. Los antiguos ‘campeones nacionales’, están siendo reconvertidos a actores importantes del mundo globalizado.” (Mastrini y Becerra, 2001). También los medios han transformado su oferta. Como señalan Bustamante y Miguel (2005) “originarios y centrados en el mundo de la distribución y la difusión han sabido hacerse cargo de vetas importantes de producción nacional en terrenos de demandas locales fuertes (como la ficción televisiva), pero han abandonado o cultivado débilmente los mercados de mayor dominio de las mayores como el cine o la edición discográfica, en donde han practicado una política de alianzas con los grupos mundiales.” Estas tendencias fueron también estudiadas por Fox y Waisbord (2002).

Respecto a la relación entre el sistema mediático y el sistema político, cabe señalar que la relación entre los gobiernos y los propietarios de medios se resolvió por la incapacidad de los gobiernos para fijar políticas hacia los propietarios de medios, a cambio de obtener cierto control político sobre los contenidos. Elizabeth Fox (1990) caracteriza a este modelo como un sistema comercial políticamente dócil. A partir de los 90, el predominio de políticas neoliberales promovió incluso una mayor desregulación del sistema comunicacional. Los procesos de concentración de la propiedad, favorecidos por el relajamiento de reglas, no tardaron en aparecer. Al permitirse la propiedad cruzada en mercados que estaban ya concentrados, se fomentó la formación de grandes conglomerados de medios. Esta situación se verifica especialmente en aquellos países con mercados de mayor tamaño como Brasil y Argentina.⁵

Como se ha señalado en la introducción, durante la primera década del siglo XXI han surgido en la región diversos gobiernos que han revisado, al menos desde el plano discursivo, los postulados del neoliberalismo. Se abandonan las políticas que siguieron los postulados del Consenso de Washington, y se encara una nueva agenda. Dentro de ella, los medios de comunicación ocupan un lugar destacado. Algunos gobiernos proponen cambios en la política de medios que plantean un mayor grado de intervención del Estado en la regulación y ciertos controles relativos a los niveles de concentración de la propiedad. Asimismo se promueve la participación de grupos de la sociedad civil tanto en la discusión de las políticas como en la propiedad de los medios.⁶

⁵ También en México, Colombia y Venezuela, países que escapan al objeto del presente artículo.

⁶ Analizar los cambios en las políticas excede los objetivos del presente artículo. Pero conviene recordar que en Argentina y Venezuela ya se han producido cambios en las leyes audiovisuales. Bolivia y Ecuador han modificado sus constituciones incorporando la noción de derecho a la comunicación. En Uruguay se ha sancionado una nueva ley de radiodifusión comunitaria. En Brasil se ha realizado una Conferencia Nacional de Comunicación que implicó la movilización de miles de personas. En Chile se ha reforzado el papel de la televisión pública.

La respuesta de los grandes propietarios de medios no se hizo esperar: con el argumento de la necesidad de preservar la libertad de expresión han denunciado que la regulación de los gobiernos procura limitar su capacidad de crítica. La línea argumental es muy similar en todos los países desde hace décadas, destacándose su negativa a aceptar cualquier modificación en el sistema legal, especialmente en lo referido a la posibilidad de permitir el acceso de nuevos actores sociales al mercado de medios. La connivencia entre los propietarios de medios y el poder político que describiera Fox, no se aplica en estos últimos años en los países latinoamericanos, donde muchas veces canales de televisión, radios y periódicos parecen liderar la oposición política a los gobiernos democráticamente electos.

A continuación se brinda un breve panorama de la estructura de medios en los países del Cono Sur.

ARGENTINA

La definición de políticas de comunicación en la Argentina presenta una aparente paradoja: la fuerte intervención del Estado y la carencia de una política de Estado que promueva el interés público. No resulta difícil comprobar que el Estado ha tenido una decisiva influencia en el sector de la radiodifusión (definiendo licencias, otorgando subsidios, sancionando el marco legal, etc.) y, a la vez, que ha carecido de una política pública sostenida en el tiempo.

El sistema de medios se ha estructurado en base a una radiodifusión privada, que domina las emisoras de las principales ciudades del país. Es acompañada por una radiodifusión de gestión estatal/gubernamental, que sólo cubre la ciudad de Buenos Aires, y varias zonas de baja densidad demográfica, mientras que los grandes centros urbanos han quedado fuera de su alcance.

Hasta la década del 80 la estructura de medios, tanto la prensa como el sector audiovisual, no registraba casos de propiedad cruzada. Recién en la década del 90 con el avance de las políticas neoliberales ejecutadas por los gobiernos de Carlos Menem, se realizaron modificaciones a los marcos legales que permitieron la creación de grupos multimedia. Desde entonces el proceso de concentración de la propiedad de los medios ha sido constante. El grupo Clarín es el principal grupo de comunicación del país, al contar con el diario de mayor venta (y ser socio de varios en el interior del país), uno de los principales canales de televisión de Buenos Aires y varios otros en el interior del país, una cadena de radios, el principal sistema de distribución por cable y varias señales de cable. También interviene en otras áreas vinculadas a las industrias culturales como la fabricación de papel para prensa (donde es socio del Estado), productoras cinematográficas, agencias de noticias, y distribución de Internet. La gran amenaza para la posición dominante del grupo Clarín son las empresas de telefonía (especialmente Telefónica de España) que dominan en forma duopólica el mercado de la telefonía fija y es el principal operador en telefonía móvil y en distribución de banda ancha (Internet). Además de Telefónica y de Telecom (vinculada a Telecom de Italia, y

por ende también a Telefónica de España), se observa la creciente importancia de la mexicana Telmex. Tanto Telefónica como Telmex han mostrado interés por entrar en el negocio de la televisión por cable, cuestión que por ahora impide el marco regulatorio vigente. La facturación anual de estas empresas supera ampliamente a la del grupo Clarín.

Desde comienzos de 2008 se asiste a una fuerte confrontación entre el gobierno y los grandes grupos de comunicación, liderados por el grupo Clarín. El principal motivo del enfrentamiento ha sido la sanción de una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual en 2009, que propone nuevos límites para la concentración de la propiedad de los medios.

BRASIL

Brasil constituye el mayor mercado de América Latina. Sus más de 180 millones de habitantes dan a sus industrias culturales un inigualable desarrollo potencial. Si bien se calcula que un tercio de la población vive en condiciones de extrema precariedad, el consumo cultural de Brasil en términos absolutos supera notablemente a cualquiera de los otros países de la región.

En Brasil se editan más de 500 periódicos, la mayoría de alcance regional, dado que no existe prácticamente prensa de cobertura nacional. La centralidad de los medios en los grandes centros urbanos (San Pablo, Río de Janeiro, Salvador) también se repite en el caso de la radio y la televisión, aunque en este caso la situación se agrava por el encadenamiento de los contenidos. Si bien la estructura de propiedad se reparte en las grandes ciudades, los contenidos son muy similares en todo el país.

Dentro de la estructura de medios brasileña se destaca la presencia del grupo Globo, que tiene sus orígenes en la década del 60, cuando el *holding* de la familia Marinho encabezado por el diario *O Globo* comenzó a tener presencia en el mercado televisivo. Como señala Fox (1990: 72) TV Globo nació con la dictadura que se estableció en 1964 y a la que sirvió de apoyo para el proyecto de modernización conservadora. A partir del aporte de las inversiones norteamericanas del grupo Time Life, Globo pudo desplazar a sus principales competidores y comenzar su expansión hasta alcanzar cobertura nacional. Su crecimiento se realizó aprovechando las cuantiosas inversiones que realizó el Estado para desarrollar las telecomunicaciones a través de la Empresa Brasileña de Telecomunicaciones. El grupo supo generar un producto con denominación de origen: las telenovelas. Con ellas no sólo aprovechó su integración horizontal y vertical sino que además constituyeron la materia prima con la que Globo encararía su entrada en el mercado internacional. Durante el gobierno del presidente Lula (2002-2010), el grupo Globo utilizó toda su capacidad de *lobby* para lograr que el Estado brasileño se inclinase por el estándar japonés de televisión digital, en lugar del europeo que promovían las empresas de telecomunicaciones. El grupo Globo detenta la propiedad del segundo diario de mayor tirada de Brasil, el principal canal de

estación que tiene repetidoras en casi todo el territorio, y la mayor empresa de televisión de cable, en este último caso en asociación con Televisa de México. El grupo Globo ha mostrado preocupación por la expansión de las empresas telefónicas (Possebon, 2007. p.302).

El gobierno de Lula ha sido muy moderado en la realización de políticas de medios, de hecho durante un largo período el ministro de Comunicaciones fue el periodista Helio Costas, de histórico vínculo con la cadena Globo. La principal política del gobierno fue el impulso a la radiodifusión pública con la creación de la Empresa Brasileña de Comunicación (EBC), que sin embargo no terminó de concretarse. En diciembre de 2009 se realizó la Conferencia Nacional de Comunicación que movilizó a un heterogéneo conjunto de organizaciones de la sociedad civil para promover una regulación democrática de la comunicación. Pero hasta ahora el Poder Ejecutivo se abstuvo de modificar la regulación del sector, que data de la época de la dictadura militar.

CHILE

La República de Chile es el país que presenta la situación económica más estable de las últimas dos décadas en la región. Chile constituye el único caso “exitoso” de las políticas neoliberales en el continente, aunque también puede sostenerse que su situación precisamente se debe a no haber aplicado dichas políticas de forma ortodoxa al menos desde la recuperación del régimen constitucional en 1989 (parte de las reformas estructurales fueron realizadas por la dictadura de Augusto Pinochet, fundamentalmente en la década del 80). En los últimos años, y hasta marzo de 2010, han gobernado el país presidentes pertenecientes al Partido Socialista Chileno.

En cuanto a las industrias culturales, Chile presenta uno de los mercados menos regulados de la región. No hay mayores impedimentos legales para la concentración de la propiedad de los medios, ni para la participación de inversionistas extranjeros en el sector infocomunicacional. Hasta los años 70 la estructura de propiedad de los medios de comunicación, especialmente la prensa, estaba vinculada a tendencias políticas. Por su parte, los canales de televisión estaban en manos del Estado y las universidades. La dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989) implicó un control ideológico sobre los medios de comunicación, la censura y clausura de varios de ellos y la cristalización de un duopolio conformado por el grupo Mercurio (familia Edwards) y el grupo COPESA (La Tercera).

En coincidencia con el retorno a la democracia, desde los inicios de la década del 90 se asiste a un proceso de liberalización y privatización del sector infocomunicacional. Desde entonces, la importante concentración que existía en la prensa chilena comienza a extenderse hacia otros sectores. Sin embargo, cabe destacar que no se han consolidado conglomerados multimedia de magnitud como los presentes en Argentina o Brasil. Se aprecia también una importante participación de capitales extranjeros en el sector de la radiodifusión.

Las políticas de comunicación en Chile han estado signadas por una orientación mercadocéntrica, que no ha puesto límites ni a la concentración ni al ingreso de capitales extranjeros. Sí ha sido explícita la política de los gobiernos de la concertación hacia la televisión estatal, que ha logrado superar en audiencia a los medios privados.

URUGUAY

Uruguay fue considerado durante muchos años como la Suiza de América del Sur. En efecto, además de tener un sistema bancario sobredimensionado por resguardar el secreto bancario, los índices socio-demográficos de Uruguay eran cercanos a los de muchos países europeos. El sistema de medios tiene una fuerte penetración en la sociedad uruguaya, pero el escaso tamaño de su mercado (el país tiene menos de cuatro millones de habitantes) impiden el desarrollo de economías de escala. Es sumamente dependiente de contenidos producidos en los países vecinos, Argentina y Brasil.

Los medios de comunicación están altamente concentrados en Uruguay, pero no se observan grandes grupos de comunicación. Tanto en la prensa como en el sector audiovisual, tres grupos se reparten el mercado. Incluso la televisión por cable ha sido desarrollada como un negocio conjunto de las tres principales empresas. Es importante destacar que es el único país de la región que mantiene el monopolio de los servicios de telefonía básica, así como un papel importante para la empresa estatal de comunicaciones móviles.

El gobierno del Frente Amplio, de orientación centroizquierdista que llegó al poder por primera vez en 2005, no tuvo una política de comunicación que afectara los intereses del sector comercial. Sin embargo en 2008 aprobó una legislación sobre radiodifusión comunitaria que es considerada de las más avanzadas a nivel mundial.

LA CONCENTRACIÓN EN EL CONO SUR HOY

A continuación se presentan resultados del análisis de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en los países considerados en este trabajo. Los mismos han sido obtenidos a lo largo de la investigación iniciada en 2003.⁷ Si bien la investigación recorre otros aspectos que no son recogidos en este artículo, el corazón de la misma resulta de aplicar el índice de concentración (CR₄) al conjunto de los países latinoamericanos en el conjunto de los mercados vinculados a la comunicación, desde la prensa hasta

⁷ Dicha investigación cuenta con el apoyo del Instituto Prensa y Sociedad (www.ipys.org) una organización no gubernamental con sede en Lima, Perú, preocupada por la defensa de la libertad de expresión. La concentración de la propiedad de los medios representa una amenaza para el ejercicio del periodismo.

las telecomunicaciones. En la investigación general se elaboraron dos índices de concentración: uno que resulta de ponderar el volumen de facturación de las cuatro mayores empresas en relación al resto (CR4-facturación), y el otro elaborado a partir de medir el porcentaje de dominio de la audiencia (CR4-audiencia). En este artículo los datos se limitan al CR4-facturación, dado que los datos correspondientes a las audiencias no han sido procesados aún.

La investigación ha tomado muestras del estado de la concentración de los medios en los años 2000, 2004 y 2008, con el objetivo de trazar una tendencia de su evolución en la primera década del siglo XXI. Ya se han publicado dos libros que dan cuenta del estado de situación en los años 2000 y 2004 (Mastrini y Becerra (2006) y Becerra y Mastrini (2009)). Este artículo presenta por primera vez un estudio comparativo, focalizado en el Cono Sur, de las tres mediciones realizadas.

Resulta importante destacar que en América Latina en general, y el Cono Sur no es una excepción, no existen bases estadísticas ni públicas ni privadas que informen sobre el comportamiento económico de los medios. Debido a ello, el trabajo de recolección de datos es complejo. Los datos que a continuación se presentan han sido recogidos de diversas fuentes, que no siempre han respetado los mismos criterios para su elaboración. De todas formas, se han verificado con fuentes públicas y privadas.

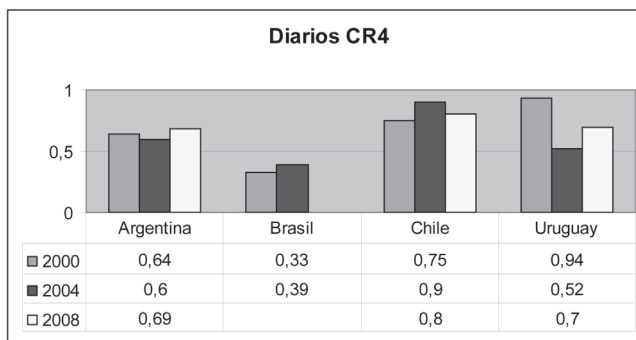
Si bien en la investigación se estudian todos los mercados comunicacionales (prensa, radio, televisión, televisión de pago, telefonía básica y móvil, Internet), en este artículo se presentan los datos correspondientes a tres mercados: la prensa diaria, la televisión y la telefonía móvil. De esta forma se muestran ejemplos tanto del sector de la edición, del audiovisual, y de las telecomunicaciones.

Los niveles de concentración en el mercado de la prensa escrita son variables según los países. Mientras que en Brasil,⁸ los ingresos sumados de los cuatro mayores diarios no alcanzan al 40% del total, en la Argentina superan el 60%, y en Chile y Uruguay exhiben indicadores aún más altos. Los datos aquí presentados tienden a confirmar trabajos anteriores donde se vinculó la diversidad en el mercado editorial con el tamaño del mercado. Sólo con un volumen de lectores alto pueden alcanzarse las economías de escala que precisa un periódico para subsistir económicamente. Cabe recordar que la población brasileña triplica a la sumatoria de los habitantes de Argentina, Chile y Uruguay.

En relación con la evolución del proceso de concentración no se observa un criterio único, más allá de una cierta estabilidad en los niveles de concentración.

⁸ Lamentablemente no ha sido posible obtener datos de la facturación de los diarios en Brasil durante el año 2008.

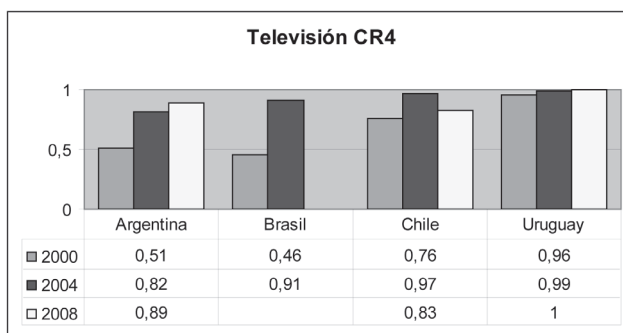
Cuadro 1: CONCENTRACIÓN EN EL MERCADO DE DIARIOS



Datos en millones de dólares. Fuente: elaboración propia

En el mercado televisivo también se registra una elevada concentración de los ingresos. De acuerdo a los datos obtenidos (ver cuadro 2) este mercado es de carácter oligopólico. En todos los países del Cono Sur, los cuatro mayores canales de televisión de cada país controlan al menos el 50% del total de los ingresos del sector. De esta forma se puede afirmar que se registran niveles de concentración muy altos. También en este caso se observa que en Brasil el índice de concentración es menor al de sus vecinos. Es importante destacar que si bien varía notablemente la cantidad de licencias existentes en los distintos países (más de 300 en Brasil, menos de 50 en Argentina) los niveles de concentración son elevados en ambos casos. Esto indicaría que quienes logran obtener posiciones dominantes a nivel de audiencia, logran acaparar la parte más significativa del mercado. A diferencia del sector de la prensa escrita, los datos obtenidos permiten establecer una tendencia a un incremento paulatino en los niveles de concentración del mercado televisivo en el Cono Sur.

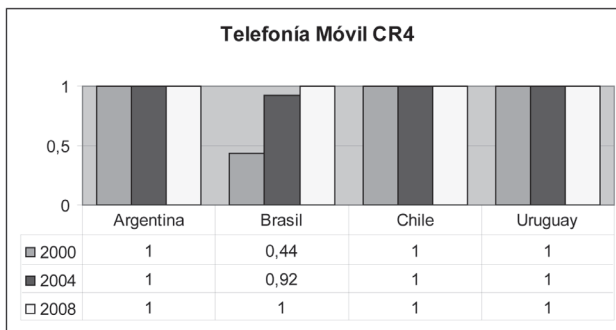
Cuadro 2: CONCENTRACIÓN EN EL MERCADO TELEVISIVO



Datos en millones de dólares. Fuente: elaboración propia

El mercado de la telefonía móvil es el más concentrado. En todos los países del Cono Sur el CR4 alcanza el máximo nivel posible. De hecho resulta curioso observar que las políticas de liberalización implicaron dismantelar los monopolios públicos de telecomunicaciones que existieron hasta la década del 90, y en pocos años el mercado se ha constituido en un fuerte oligopolio (en algunos casos, duopolio), pero de carácter privado. Incluso un mercado de telefonía móvil, que nació en un entorno de regulación llamada “competitiva”, no permite la existencia de más de cuatro operadores. Esta situación se presenta también en Brasil, que a principios de siglo mostraba un indicador de menor concentración, la tendencia a la retracción de competidores se ha impuesto.

Cuadro 3: CONCENTRACIÓN EN EL MERCADO DE TELEFONÍA MÓVIL



Datos en millones de dólares. Fuente: elaboración propia

Los altísimos niveles de concentración en el mercado telefónico ameritan una lectura en profundidad. Como señalan Elizabeth Fox y Silvio Waisbord: “la privatización y liberalización de la industria de telecomunicaciones también contribuyó a la formación de los conglomerados. Es imposible analizar la evolución y estructura de los medios contemporáneos sin contemplar los desarrollos en el mercado de telecomunicaciones” (2002). Al respecto, dos empresas se han lanzado a conquistar el mercado latinoamericano. En efecto, desde comienzos del siglo XXI Telefónica de España, y la mexicana Telmex llevan a cabo una disputa regional por el liderazgo del mercado de telecomunicaciones regional. El grupo Telefónica tuvo una importante presencia en la mayoría de los países latinoamericanos desde el inicio de las privatizaciones del sector en los años 90 (ver cuadro 5, al final del artículo). El grupo Telmex, que obtuvo el control de las telecomunicaciones mexicanas, se lanzó a la carrera más tarde que su rival (ver cuadro 6, al final del artículo). Sin embargo ha recuperado terreno y en 2008 superó a Telefónica por el volumen de sus ingresos regionales.

La importancia económica de estos grandes grupos de comunicación sobresale si se comparan sus volúmenes de facturación con los de los medios de comunicación. En el Cuadro 4 se aprecia el volumen de facturación de Telefónica y Telmex, contrastado con el total de ingresos de los sectores de la prensa de los

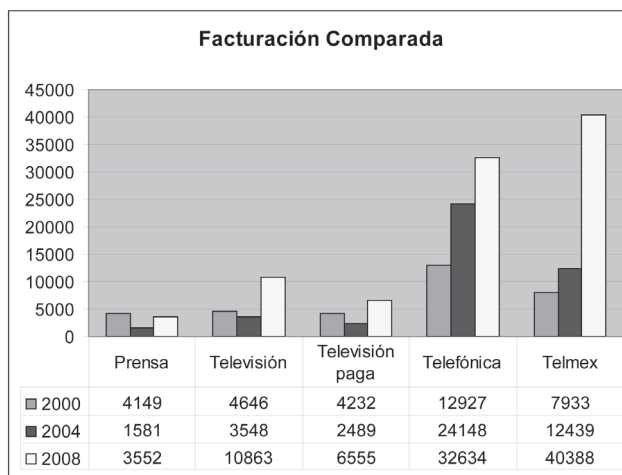
países considerados en este estudio. Así se comprueba que durante el año 2008, la facturación de Telefónica en América Latina fue casi diez veces superior a la de todos los periódicos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, seis veces superior a la de la televisión paga, y tres veces mayor que la de la televisión abierta.

Sumados Telefónica y Telmex, facturaron en la región 73.000 millones de dólares, cifra que supera ampliamente los 21.000 millones de dólares que resultan de sumar los ingresos de los sectores de la prensa, la televisión abierta y la televisión paga en los cuatro países estudiados.

Si bien podría objetarse que se trata de dos dimensiones geográficas diferentes, América Latina para las empresas telefónicas y el Cono Sur para el sector de medios de comunicación, lo que se pretende dimensionar es la enorme diferencia de disponibilidad de capital por parte de las primeras. Es importante recordar que las telefónicas diseñan su estrategia empresarial a nivel regional y sus políticas y desarrollos están coordinados en este nivel.

En los últimos años, Telmex y Telefónica han comenzado una expansión hacia el sector de la televisión por cable, aprovechando los beneficios de la convergencia digital. Si bien este tema escapa a los alcances del presente estudio, los datos presentados en el cuadro 4 cobran mayor relevancia, especialmente para los actuales propietarios de sistemas de televisión paga en el Cono Sur, por ahora en manos de empresas locales.

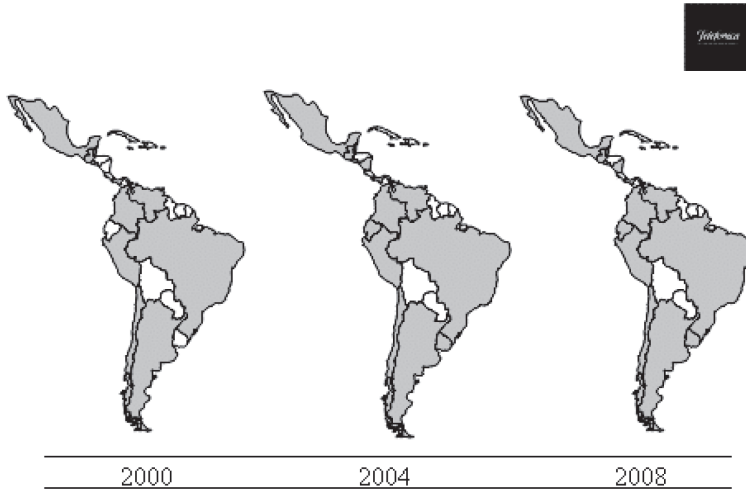
Cuadro 4: FACTURACIÓN COMPARADA DEL SECTOR MEDIOS VS. EMPRESAS TELEFÓNICAS



Datos en millones de dólares. Fuente: elaboración propia.

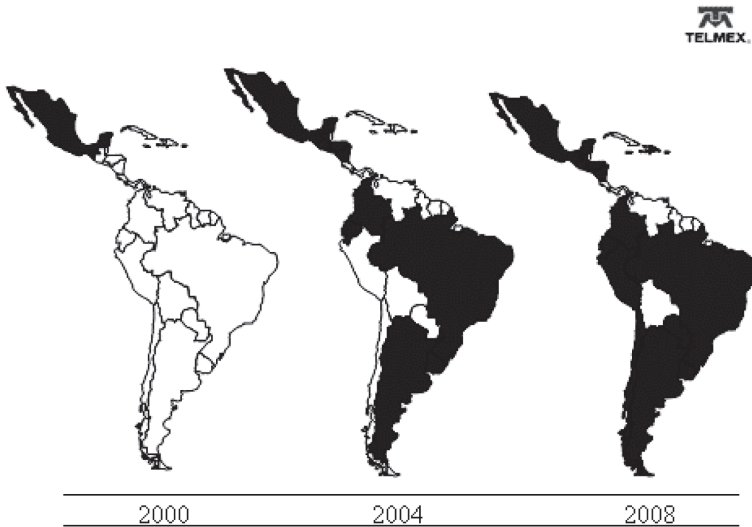
Es preciso considerar además que las empresas telefónicas son actores que siguen la lógica del mercado globalizado y participan de sus diferentes escalas (McChesney, 1998). Los actores protagonistas del proceso de conformación de un mercado global comercial son públicos y privados pero superan los marcos tradicionalmente definidos por el Estado.

Cuadro 5: PRESENCIA DE TELEFÓNICA EN AMÉRICA LATINA (2000-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de balances de la empresa

Cuadro 6: PRESENCIA DE TELMEX EN AMÉRICA LATINA (2000-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de balances de la empresa

PALABRAS FINALES

Como se planteara en la Introducción, la concentración es un proceso complejo, múltiple y diverso. Los medios son instituciones con una doble acción y mediación de intereses: políticos y económicos. A partir del tipo de mercancía con la que trabajan –que tiene doble valor, material y simbólico– componen un actor particular y con consecuencias especiales a partir de sus acciones. Intervienen, afectan y constituyen (aunque no determinan en soledad) el espacio público, que es un espacio político. Y en tanto que actores económicos y por el tipo de actividad que llevan adelante, tienden a la concentración, debido a su composición de costos, en la cual los fijos son muy altos y los variables muy bajos. Organizan sus actividades con este formato, protagonizando procesos de concentración en una deriva que puede generar barreras de ingreso a otros actores. Para gobernar esta tendencia e impedir su impacto en la merma de diversidad cultural es que desde hace al menos un siglo numerosos Estados han intervenido activamente en el control de prácticas anti-competitivas y en el estímulo para la existencia de numerosos emisores con perspectivas editoriales distintas.

En relación a la situación latinoamericana, Bustamante y Miguel (2005) señalan que “en términos de la estructura general de los sectores de las industrias culturales, las conclusiones parecen estar claras: la concentración en los países latinoamericanos, beneficiada y catalizada por las interferencias políticas, en ausencia de contrapesos públicos a esas interferencias, ha conformado una estructura que plantea serios interrogantes en términos de pluralismo político en sus respectivos países, con momentos en que los políticos han mostrado una prepotencia insoportable.”

De acuerdo a Albarran y Dimmick (1996) se considera que la concentración existe y es alta al superar un 50% del control del mercado por parte de los cuatro primeros operadores. Como se ha podido apreciar en este trabajo sobre los países del Cono Sur latinoamericano, en todos los casos (con la excepción de la prensa en Brasil) los indicadores de la concentración son muy superiores al porcentaje considerado como alto por Albarran y Dimmick.

También fue expresado que el debate teórico sobre la relación entre estos procesos y sus posibles consecuencias sobre el pluralismo, la diversidad, el equilibrio informativo y la innovación en la producción de bienes culturales permanece abierto.

Finalmente un tercer aspecto a considerar es la progresiva integración de lógicas y actores dominantes del sector comunicacional del Cono Sur respecto a los que lideran el mercado mundial, proceso que desconoce límites inmediatos. Es destacable que, como cualidad inherente a este proceso, la superación de las fronteras, tanto geográficas como de industrias, plantea una objetiva articulación con el carácter global y convergente de los cambios.

En el Cono Sur el gran desafío para los medios, pero especialmente para sus sociedades, es la articulación con las demandas de un mundo globalizado, sin que la altísima concentración que produce en el sector infocomunicacional horade su enorme diversidad cultural.

BIBLIOGRAFÍA

- Albarran, A. y Dimmick, J. (1996): "Concentration and economies of multiformity in the communications industries", en *The journal of media economics*, vol 9, num 4, Lawrence Erlbaum, p. 41-50.
- Albarran, A. y Mierzejewska, B. (2004): *Media Concentration in the U. S. and European Union: A Comparative Analysis*, en 6th World Media Economics Conference - Centre d'études sur les médias and *Journal of Media Economics* - HEC Montréal.
- Amado Suárez, A. (2007): "Noticias de los Diarios. La producción de información y los diarios argentinos en el cambio de siglo. Un estudio exploratorio", tesis doctoral defendida en Flacso Buenos Aires, mimeo.
- Arsenault, A. y Castells, M. (2008): "The structure and dynamics of global multi media business networks", en *International Journal of Communications*, vol. 2. p. 707-748.
- Bagdikian, B. (1986): *El monopolio de los medios de difusión*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009): *Los dueños de la palabra*, Buenos Aires: Prometeo.
- Becerra, M. y López, S. (2009): "La contienda mediática: temas, fuentes y actores en la prensa por el conflicto entre el gobierno y las entidades del campo argentino en 2008", *Revista de Ciencias Sociales (segunda época)* n°16, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Bustamante, E. y Miguel, J. C. (2005): "Los grupos de comunicación iberoamericanos a la hora de la convergencia", *DIALOGOS* N° 72, Lima: FELAFACS.
- Compaine, B. (2005) *The media monopoly myth. How new competition is expanding our source of information and entertainment*, Ner Millenium Research Council.
- Chambers, T. (2003): "Structural Changes in Small Media Markets", en *The Journal of Media Economics*, Vol. 16 (1), 41-59.
- Doyle, G. (2002) *Media ownership*, Londres: Sage.
- y Frith, S. (2004): "Researching Media Management and Media Economics: Methodological Approaches and Issues", en 6th World Media Economics Conference - Centre d'études sur les médias and *Journal of Media Economics* - HEC Montréal.
- Fox, E. (1990) *Días de Baile: el fracaso de la reforma de la televisión de América Latina*, México DF: FELAFACS-WACC. 216 p.
- y Waisbord, S. (eds.) (2002) *Latin politics, global media*, Austin: University of Texas Press. 204 p.
- López Olarte, O. (2004): "Las fuerzas económicas del mercado mundial del cine", en *Proyecto Economía y Cultura: Convenio Andrés Bello*, 2004.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2006), *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.

- McChesney, R. (1999) *Rich Media, Poor democracy. Communications politics in dubious times*, New York: The New Press.
- Miguel de Bustos, J. (1993): *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias en los medios europeos*. Barcelona: Bosch.
- (2003): “Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia”, en Bustamante, E. *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*”, Barcelona: Gedisa.
- Murdock, G. (1990): “Redrawing the map of the communications industries: concentration and ownership in the era of privatization”, en Ferguson, Marjorie (ed.) *Public Communication. The new imperatives*, London: Sage.
- y P. Golding (1974), “For a political economy of mass communications”, in R. Miliband and J. Saville (eds.), *The socialist register 1973*, London: Merlin Press, pp. 205-34.
- Napoli, P. (1999): *Deconstructing the diversity principle*, en Journal of Communication.
- Noam, E. (2006): “How to measure media concentration”, en FT.com, 06/19/2006
- Possebon, S. (2007): “O mercado das comunicações – um retrato ate 2006”, en M. Ramos y S. dos Santos (orgs.) *Políticas de comunicação*, San Pablo: Paulus.
- Sinclair, J. (1999) *Latin American television*, Nueva York: Oxford, 187p.
- Thierer, A. (2005) *Media Myths. Making sense of the debate over media ownership*, Washington DC: The progress & Freedom foundation.
- Trejo Delarbre, R. (2010), “Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina”, en *Intercom, Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, vol 33 nº1, Sao Paulo: Intercom, pp. 17-51.
- Zallo R. (1992): *El mercado de la cultura. Estructura económica y política de la comunicación*, Donostia: Gakoa.

Integración continental y Estudios Culturales

Sandra Valdettaro

Uno de los hechos más característicos del presente ha sido el redimensionamiento de la discusión sobre la modernidad en relación con el pensamiento posmoderno surgido en el marco de las transformaciones de las grandes ciudades y la reestructuración económica mundial. Este reordenamiento global de las culturas impacta de manera diferente en las metrópolis y en las sociedades periféricas, y produce fenómenos de nuevo tipo que necesitan ser abordados analíticamente de una manera compleja. En tal contexto, la cuestión de la “integración continental” ocupa un lugar destacado en las agendas de discusión, y una de las maneras de abordarla es recurrir a la experiencia acumulada de los Estudios Culturales en la región, ya que uno de los propósitos de dicha perspectiva tiene que ver, justamente, con la posibilidad de delimitación y análisis de espacios geopolíticos con particularidades culturales específicas.

Los Estudios Culturales presentan un desarrollo particular y específico en América Latina, continente que se caracteriza por presentar intensas articulaciones en todos los órdenes, pero también una muy baja integración socio-cultural. Se hace necesario, entonces, reflexionar desde una “dimensión latinoamericana” a los fines de construir programas en cuyo seno sea posible vincular, de un modo crítico, las manifestaciones teóricas y culturales globales con las de carácter local y regional. La pertinencia de los enfoques de los Estudios Culturales es, a este respecto, indiscutible, debido a su probada capacidad para configurar un saber situado, capaz de producir conocimiento desde las nuevas territorialidades constituidas por los vectores geo-políticos de la región.

Se hace necesario, en principio, aclarar qué entendemos por Estudios Culturales.

Si bien, en sus numerosos desarrollos, es posible identificar diversas definiciones de “cultura”, en todas ellas se destaca su carácter “complejo” y la necesidad de los abordajes “transdisciplinares”, ya que se entiende a la “cultura”, en general, como una instancia de articulación de diversas dimensiones de lo social, haciendo hincapié, la mayoría de las veces –por lo menos en las formulaciones latinoamericanas– en las relaciones entre el poder y la construcción de hegemonía.

Ello implica la necesidad de atender diversos agenciamientos de la vida social, que incluyen una serie de temáticas altamente conflictivas que tienen que ver con tópicos asociados a las identidades, la desigualdad y la diferencia; las fronteras; la construcción de subjetividades sociales; los procesos de asignación de significados; el estudio de imaginarios y representaciones sociales; las relaciones entre culturas de elite y culturas populares y, simultáneamente, su redimensionamiento por la cultura de masas o mediática, entre otros.

Se trata, entonces, de una definición plural, compleja y material del campo cultural, que se nutre de variadas genealogías.

En principio, una de las genealogías más citadas en relación con este modo de encarar las cuestiones culturales tiene que ver con la recuperación crítica –en nuestra región– de los presupuestos teórico-epistemológicos presentes en los ensayos de Walter Benjamin y en algunos de los desarrollos de la Escuela de Frankfurt, en la sociología de Georg Simmel, en la perspectiva de los *Cultural Studies* ingleses –más conocidos como Escuela de Birmingham, cuyos autores representativos son Edward Thompson, Raymond Williams, Stuart Hall, entre otros–, en la semiótica de la cultura de Lotman, los cuales, en articulación con enfoques más actuales –como los que encontramos en la sociosemiótica actual de cuño pearceano en los trabajos de, por ejemplo, Eliseo Verón, Umberto Eco y Paolo Fabbri, en las producciones de lo que se nombra actualmente como “izquierda lacaniana” (Laclau, Mouffe, Zizek, Aleman, entre otros), en autores socioantropológicos como De Certeau, Geertz o Augé, y, también, en los desarrollos que se nombran como “giro lingüístico”–, conforman un tipo de abordaje que –aunque muchas veces criticado por su carácter ecléctico y supuestamente poco fundado– considera a la cultura como un escenario de lucha simbólica y un ámbito a partir del cual los actores sociales van definiendo sus grados de autonomía y resistencia, y generando efectos concretos a partir de prácticas específicas.

Pero también se discute la preeminencia de dicha genealogía basada en la circulación y apropiación en clave regional de un corpus principalmente europeo. Sin negar la importancia de dicho itinerario, Jesús Martín Barbero, por ejemplo, propone otra mirada diciendo que “...en América Latina hacíamos Estudios Culturales mucho antes de que otra gente les pusiera la etiqueta” (2010: 133), y delimita un primer momento que se extiende desde la década del 30 hasta los 50 del siglo XX, que nombra como “*de los cimientos*” (*Ibidem*: 134), destacando tres grandes obras de la ensayística latinoamericana que pueden considerarse como fundacionales del campo de estudios de la cultura en la región: las obras del mexicano Alfonso Reyes, del cubano Fernando Ortiz, y del peruano José Carlos Mariátegui (*Ibidem*: 134/135). Siguiendo con la historización propuesta por Barbero, un segundo momento de los Estudios Culturales latinoamericanos se define como “*de los procesos*” (*Ibidem*: 135/137), desde la década del 50 hasta la del 70 del siglo pasado, ubicando en el mismo las destacadas contribuciones del historiador argentino José Luis Romero; de la “teoría de la dependencia” en la versión de Paulo Freire; y la productividad de los conceptos propuestos por Ángel Rama: el de “ciudad letrada” y el de “transculturación” (reelaborado por Rama a partir de las formulaciones de Fernando Ortiz). Por último, un tercer momento –según la mirada de Barbero– tiene que ver con “*el tiempo de las prácticas*” (*Ibidem*: 138/141), correspondiente a las dos últimas décadas del siglo XX, marcadas, por un lado, por la institucionalización de los Estudios Culturales latinoamericanos a través de la realización de encuentros de investigadores en el marco de la recuperación democrática y luego en la década del 90, y, por otro lado, por el ingreso de las temáticas relacionadas con el estudio de las prácticas de comunicación en el

contexto de las sociedades mediáticas y el concepto de “mediación”, introducido por el mismo Barbero en el ya clásico *De los medios a las mediaciones. Comunicación, Cultura y Hegemonía*, de 1987.

Podemos decir, entonces, que los Estudios Culturales latinoamericanos ya cuentan con una frondosa tradición que se fue articulando mediante una sinergia entre las tradiciones ensayísticas propias de la región y las políticas de lectura, estudio y traducción de los corpus europeos mencionados.

En tal sentido, en dicho proceso de institucionalización y dotación de rasgos de autonomía en relación con las versiones europeas o angloamericanas de los Estudios Culturales, fueron de vital importancia algunas publicaciones y obras que lograron una operación indiscutible de delimitación del campo, entre ellas –tal como señalan Alejandro Grimson y Sergio Caggiano (2010: 20)– la revista *Pasado y Presente* que en Argentina, en la década del 60, difundió tempranamente el pensamiento gramsciano; la revista *Punto de Vista*, dirigida por Beatriz Sarlo, cuya política editorial de traducciones, entrevistas y artículos de autores de la escuela inglesa y otros, dieron un impulso significativo a los estudios sobre cultura; y la *Revista de Crítica Cultural* editada por Nelly Richard en Santiago de Chile que puso en circulación los más destacados debates del área.

Algunos nombres y obras operan ya como “interpretantes” indiscutidos del campo de estudios culturales latinoamericanos, entre ellos, los de Jesús Martín Barbero y Néstor García Canclini quienes, según Nelly Richard, son “catalogados hoy como los máximos representantes de los Estudios Culturales latinoamericanos” (2010: 71/72). Sin ánimos de ser exhaustivos, también la propia obra de Nelly Richard conforma dicho campo, junto con la de Beatriz Sarlo y el grupo nucleado a partir de *Punto de Vista*; las de George Yúdice, Hugo Achugar, Julio Ramos, Silvano Santiago, Pablo Alabarces y tantos otros que, mediante sus producciones, dotan de un “tono” específicamente contextualizado a los Estudios Culturales de la región. Por supuesto las adscripciones –tanto teóricas como, muchas veces, epistemológicas– entre ellos son distintas; es por ello que señalamos una especie de “tonalidad” presente en las producciones que tal vez se podría nombrar ya como un “estilo” propio de estudios sobre la cultura en el ámbito latinoamericano.

La profusión de numerosos diccionarios de términos asociados al abordaje de cuestiones culturales también es notoria. Si bien en la mayoría de dichos diccionarios se advierte una escasa presencia de autores latinoamericanos (cfr. García Canclini 2010: 123/132), la sola presencia y circulación de los mismos produce un efecto de legitimación del área dentro del contexto más general de las ciencias sociales y humanas. Es de destacar, en esta lista de diccionarios, el *Diccionario de Estudios Culturales Latinoamericanos* coordinado por Mónica Szurmuk y Robert McKee Irwin (2009), así como el de *Términos críticos de sociología de la cultura* dirigido por Carlos Altamirano (2002). Ambos constituyen, desde mi punto de vista, aportes ineludibles a la hora de encarar las problemáticas culturales, y a partir de ellos se pueden reconstruir los aportes tanto de las ciencias sociales como de las letras y humanidades en la conformación de los conceptos.

Asimismo, la conformación de redes –como la *Red de Estudios y Políticas Culturales* organizada por el Centro de Altos Estudios Universitarios de la Organización de Estados Iberoamericanos y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (cfr. “Presentación” de Alejandro Grimson en Richard Nelly 2010)– como la organización de programas de investigación y de formación de posgrado (cfr., entre otras, nuestra propia experiencia con la *Maestría en Estudios Culturales* de la Universidad Nacional de Rosario, dirigida por quien escribe junto a Mónica Bernabé. Ver www.estudiosculturales.unr.edu.ar, contribuyen significativamente a la consolidación y visibilización de una específica manera de encarar los estudios sobre la cultura.

Esta manera específica de encarar las problemáticas ligadas a la cultura es nombrada, mayormente, como “transdisciplinar” o, a veces, como “interdisciplinar”. Todas las fuentes y corpus aquí consignados demuestran por sí solas el trasvasamiento disciplinar que implica la mirada desde los Estudios Culturales. De todos modos, opino que aun dicho campo no ha logrado un estatuto transdisciplinar porque ello implicaría la consolidación de una “lengua” común teórico-epistemológica que creo no está dada, a pesar de que los diccionarios referidos intentan, claro está, fundar dicho código. También opino que la transdisciplinariedad no debe ser, necesariamente, un objetivo a conseguir, porque todo programa trans es posible que caiga en reduccionismos o aplicaciones poco fundadas de métodos y procedimientos consolidados en las distintas disciplinas. Al contrario, desde mi punto de vista, los Estudios Culturales son una “*conversación*” entre distintas disciplinas que tratan de abordar, de una manera compleja, fenómenos complejos. Lo que los une es, justamente, ese carácter cada vez más “complejo” de los fenómenos que nos ocupan, y una cierta “tonalidad” o “estilo” –como ya lo dijéramos– en la forma de encararlos.

Dicho “estilo” de “conversación” desplegada en el ámbito de los Estudios Culturales tiene, por supuesto, algunas coincidencias tópicas. Una es la propia concepción de “cultura”, la cual se aleja de su clásica adscripción al “sistema de las bellas artes”, pero también descartando una caracterización simplista de la cultura como “forma total de vida”. Por supuesto que ambas consideraciones cuentan a la hora de encarar las problemáticas culturales, pero no logran –en sí mismas– brindar instrumentos que sean capaces de dilucidar el carácter polemológico, conflictual, de la construcción de los escenarios culturales en la actualidad. La formación de una masa crítica que atienda a las nuevas formas de producción cultural debe, necesariamente, revisar las nociones de arte y cultura basadas en conceptualizaciones provenientes de la “alta cultura” como las de “bellas artes”, “calidad” y “excelencia”, pero ello no quiere decir dejar de establecer distinciones de calidad o apostar a un pluralismo sin criterios de diferenciación, aunque tampoco significa caer en la actitud que Andreas Huyssen nombra como “angustia de la contaminación”.

Otro de los tópicos que se encuentran en agenda tiene que ver con la presencia de diversos tipos de diferencias identitarias –genéricas, étnicas, sexuales, generacionales, etc.–, simultáneamente actuantes con las desigualdades sociales

y económicas, que llevan –como ya lo señaláramos– a la necesidad de abordajes complejos a partir de todas esas fuentes de las ciencias sociales. Los procesos de identificación plurales que se ponen en juego en la delimitación de espacios culturales peculiares se vuelven notorios en el caso específico del llamado “espacio cultural latinoamericano” (Garretón 2003) y es básicamente en el ámbito de la “experiencia urbana” donde se expresa con mayor plenitud.

Pienso que considerar al espacio cultural latinoamericano como un ámbito geopolítico concordante y unívoco –que pueda ser diferenciado, eventualmente, de “otros” espacios geopolíticos como, por caso, el europeo o el anglo-norteamericano– dista mucho de la realidad, ya que en el interior de su propio desarrollo presenta toda una serie de profundas conflictualidades difíciles de resolver de una manera sumaria. Es por ello que considerar a la “integración continental” como, justamente, una estrategia tendiente a la simple integración unificada de las diferencias y las desigualdades supondría un programa político directamente irrealizable.

Las particularidades culturales específicas de los localismos que conforman lo que se nombra como “un” espacio geopolítico diferenciado de otros –en nuestro caso, el nombrado como “latinoamericano”– llevaría a pensar en la posibilidad de una “hibridez” en tanto síntesis de diferencias que se nos ocurre inviable desde un punto de vista pragmático. La “integración continental” se encuentra, al contrario, tensionada por cuestiones del imaginario difíciles de negociar, como por ejemplo las persistentes estigmatizaciones racistas, étnicas, sexuales, lingüísticas, etc., que, desde una mirada aun tenazmente europeizante, incluso adquieren, la mayoría de las veces, tonalidades xenófobas.

De tal modo, lo que parece caracterizar al espacio cultural latinoamericano en el presente se acerca más a la lógica de la enemistad y el antagonismo que a la del consenso de las diferencias. Se torna necesario, por lo tanto, asumir desde el principio este carácter estructural, ineludible, del conflicto, para encarar cualquier política de acción integrativa de la región, porque lejos está, Latinoamérica, de ser ese locus de la diferencia romántica-barroca con que jugó en los mercados editoriales el macondismo del llamado boom latinoamericano. Dicho carácter conflictivo y polémico que se presenta en el proceso de la construcción de subjetividades sociales en la región, por supuesto convive con los aspectos cooperativos también siempre presentes en toda “conversación” social, interrogando de manera compleja los cruces entre lo individual y lo social-comunitario, entre lo público y lo privado, entre la ficción y lo real, entre lo nacional, lo regional y lo global, todos tópicos que van conformando un núcleo a partir del cual se perfila un campo de objetos específico. La perplejidad que caracteriza al conocimiento social en la actualidad, y, simultáneamente, la necesidad de trascender la fragmentación de los saberes, tornan impotentes los puntos de vista unidisciplinarios, y es por ello que el programa “conversacional” de los Estudios Culturales se presenta como una opción adecuada a tales fines.

Las complejas hibridaciones de la producción cultural de nuestra región reposicionan, entonces, la vigencia de los Estudios Culturales, permitiendo un

abordaje significativo de dichos procesos en los distintos niveles implicados en los agenciamientos sociales que se vienen desarrollando de manera intensiva en el mundo actual. Los Estudios Culturales constituyen un programa que permite tanto esclarecer las modalidades de construcción de lazos sociales, como identificar las tensiones no resueltas de colectividades en las cuales se articulan distintas estrategias de construcción imaginaria. En tal sentido, los temas asociados a las representaciones sociales en torno a las cuestiones de la memoria, las identidades, las ciudadanía y las narrativas del presente, son ejes centrales en la investigación actual. En consecuencia, se hace necesario delinear claves hermenéuticas para una posible fenomenología crítica del presente: la dilucidación de la naturaleza de los itinerarios de la vida cotidiana y cultural contemporánea, de los medios de comunicación y los dispositivos de la imagen, de las experiencias colectivas urbanas, del diseño de nuevas ciudadanía en el marco de las relaciones entre el mundo global y lo local, de la reconfiguración de imaginarios a partir de las nuevas cartografías regionales, de las políticas de la memoria y los fenómenos de museificación, de las relaciones entre mundos interculturales, de la circulación de los cuerpos y las situaciones agonísticas de lo social en nuestra contemporaneidad, de la articulación de diversas representaciones sociales, de la invención de novedosas subjetividades colectivas, de la productividad de las performances, etc.

Por dichas cuestiones, aparece como estratégica la necesidad de replantear la importancia del diseño y la gestión de políticas culturales que, mediante dicho posicionamiento disciplinar, pueda comprender las gramáticas de estas “diferencias”, y capacite agentes para comunicar, proponer y actuar asumiendo el riesgo de dicho desafío. En tal contexto complejo de interpenetración conflictual de mercados económicos, políticos y simbólicos en la región, la “cultura” –en tanto recurso patrimonial, mercantil, institucional, etc., nutrido por creencias, saberes y prácticas peculiares y, muchas veces, antagónicas– necesita despojarse de cualquier epistemología del *rational-choice* afrontando a los sujetos sociales desde su propio estatuto contradictorio, polivalente e incompleto.

Si las políticas culturales de integración se plantean, lícitamente, como un conjunto estratégico de actividades tendientes a la promoción de ciudadanía integrales y plurales, y a la satisfacción de necesidades sociales específicas, suponiendo variadas instancias de abordaje y ejecución, públicas y privadas, deberán, necesariamente, partir de dicho carácter irresolublemente problemático de la pluralidad cultural. La construcción de imaginarios y representaciones identitarias locales incluyen, en sus manifestaciones y modos de ser, los aspectos referidos a la producción simbólica de visiones de mundo cuyas dimensiones concretas –institucionales, industriales y de mercado– implican un posicionamiento profesional crítico y comprometido, que coadyuve a un acceso equitativo de los bienes de cultura y a su articulación con las políticas públicas.

El espacio cultural local, regional y latinoamericano, sus circuitos, sus dimensiones físico-territoriales, su materialidad institucional, y su estatuto virtual, convoca distintas tradiciones que –como ya lo dijimos– muchas veces contradic-

toriamente, interrogan su constitución en nuestra región. Desde la historia indígena previa a la Conquista, la colonización y las guerras de independencia, hasta la construcción de los estados nacionales, los populismos, y los regímenes dictatoriales, el alcance del proceso de modernización latinoamericano se demuestra diverso y, en sus formas heterogéneas, determina múltiples formas de identificación. El contexto actual, de creciente pluralidad y diferencia, en el cual –a pesar de los exitosos indicadores macroeconómicos de la región– sigue imponiendo el predominio de la exclusión y la marginalidad, requiere, para los operadores culturales, de un esfuerzo intelectual-crítico sin precedentes. Los desafíos del presente exponen a los agentes y gestores de políticas culturales a un esfuerzo imaginativo para delinear nuevas modalidades de construcción de democracias y ciudadanías capaces de hacerse cargo de tal complejidad. Creemos, entonces, que los Estudios Culturales no tienen que ver solamente con instalar una reflexión académica comprometida, sino también con fomentar una formación profesional que sea capaz de operar –tanto desde el ámbito público como desde las asociaciones de sociedad civil– potenciando la capacidad transformadora de la acción de las personas y las colectividades a partir del fomento de prácticas democráticas que no intenten integrar las diferencias de un modo complaciente, sino promoviendo circuitos de negociaciones siempre, necesariamente, provisionales. Por ello es central, para los Estudios Culturales, un claro posicionamiento político que se basa en considerar el respeto de las diferencias culturales y el impulso de espacios de democratización, buscando contribuir a un desarrollo incluyente que tienda a disminuir las desigualdades socioculturales generadas en contextos de pobreza y exclusión. La vigorización, por ejemplo, de estrategias de autogestión, circulación y consumo culturales autónomos, centrados en colectivos habitualmente marginados de los circuitos culturales institucionalizados, puede promover la construcción y la legitimación de ciudadanías culturales múltiples, que tiendan al afianzamiento de una democratización de los consumos culturales. Pensar a la cultura como “recurso” en el contexto de la nueva división internacional del trabajo por ejemplo –a la manera de George Yúdice– supone el desarrollo de acciones cualitativas de desdibujamiento de las fronteras aun existentes entre alta cultura, cultura mediática y culturas populares, intentando configuraciones más democráticas de la economía de contenidos hegemónicos y subalternos, locales y universales. Aprovechar el contexto de la globalización significaría que los espacios transnacionales no sean solamente una engañosa comunidad virtual, sino también un marco a partir del cual poder propiciar nuevas lógicas de reciprocidad y posicionamiento concreto de las diferencias. De tal modo, los ejercicios dialógicos de los Estudios Culturales pueden considerarse una herramienta adecuada en términos de abordar las especificidades de los espacios locales propiciando el diseño de políticas propias que puedan posicionarse en los mercados globales a partir de su propia diferencia histórica, social e institucional.

En tal sentido, desde un punto de vista global, y en relación con otros espacios geopolíticos, el espacio cultural latinoamericano *sí* conviene que sea nominado políticamente desde las propias “singularidades” de su trama histórica.

Ello implicaría un posicionamiento enunciativo diferenciador que ponga en valor las propias circunstancias, tanto en los mercados de las industrias culturales, como en los académicos, logrando así una especificidad diferenciadora de los programas de formación en Estudios Culturales de los países centrales, imponiendo agendas de debate situadas y debidamente contextualizadas, entre ellas: las nuevas formas de migración poblacional en la región relacionadas con las problemáticas ligadas a la modificación de paisajes vía el desarrollo biotecnológico al servicio del capital financiero internacional; la complejidad cultural de ciudades ya eminentemente post-industriales cuyo cosmopolitismo presenta una fisonomía específicamente “latinoamericana” distante de los cosmopolitismos centrales; la circulación de cuerpos y subjetividades fronterizas en las fronteras geográficas reales entre distintos mundos; etc.

El objetivo de los Estudios Culturales con respecto a la integración regional es, entonces, estimular la reflexión sobre las teorías y prácticas de la cultura así entendida, entre creadores y gestores culturales, investigadores sociales, docentes universitarios, críticos de la cultura, diseñadores, escritores, periodistas, artistas, ejecutores de políticas públicas y privadas, a fin de potenciar la capacidad transformadora de las personas y las colectividades. Una formación que permita, por ejemplo, determinar cuál es el alcance real de las acciones de integración cultural promovidas por las redes culturales públicas evaluando en qué medida facilitan el acceso a la cultura de los sectores socialmente desfavorecidos. En términos de evaluación de políticas culturales, la misma suele limitarse, en general, a parámetros cuantitativos, del tipo “número de asistentes” o “cobertura mediática”, pero se hace indispensable incorporar criterios adicionales que permitan medir su eficacia real, integrando aspectos relativos a la inclusión social, la democratización, el respeto a las diferencias y el protagonismo. En definitiva, el espacio académico de los Estudios Culturales debe conformarse como una instancia de estudios de articulación entre distintas disciplinas, no sólo para entender sino también para involucrarse en esos procesos y situarse en relación a las agencias posibles de los sujetos y de los grupos que están en desplazamiento o en cambio. Estas propuestas de formación, entonces, se nutren de principios de responsabilidad intelectual y están comprometidas con la profundización de la democratización de los consumos culturales. En tal sentido, creemos central tanto atender a las experiencias autogestionadas como ponderar significativamente, y en sus distintos niveles, el rol de los Estados y los organismos internacionales. Para ello, la creación de un campo de trabajo científico para la construcción de puentes entre las ciencias sociales, las humanidades, las teorías sobre los lenguajes tecnológicos contemporáneos, entre otras perspectivas, responde a un impulso que recorre distintas disciplinas y que convoca a un diálogo tendiente a desentrañar los significados de las producciones culturales actuales, en términos de valorar su contribución al desarrollo humano y social.

La coexistencia de expresiones informales de las culturas locales con las políticas gubernamentales pone de relieve una realidad caracterizada por un significativo protagonismo de los organismos públicos en materia cultural y por

vigorosas experiencias autogestionarias cuyos protagonistas suelen evaluar a las gestiones institucionales como rutinizadas, asistencialistas y excesivamente dirigidas a sectores sociales medios dotados de un amplio capital cultural. En el surgimiento y la consolidación de dichas expresiones alternativas puede detectarse –creemos– un síntoma de malestar, y a la vez una reacción, hacia las insuficiencias de las políticas culturales estatales. Revelar tales insuficiencias; evaluar cómo podrían articularse las iniciativas ciudadanas con las políticas culturales institucionales; determinar cuál es el alcance real de las acciones promovidas por las redes culturales públicas y en qué medida facilitan la integración cultural de los sectores socialmente desfavorecidos, son interrogantes que, entre otros, creemos deben guiar a las políticas culturales actuales. A los gestores de política cultural les incumbe incorporar un conocimiento preciso de las diversas capas que componen los espacios culturales de manera compleja, junto con pautas comunicativas prácticas y mecanismos de retroalimentación que les permitan conocer la sensibilidad y la opinión de los ciudadanos. Hasta qué punto la política cultural contribuye a la formación de ciudadanos participativos y con capacidad de juicio crítico, y con qué grado de eficacia consiguen los gestores comunicar sus propuestas a la población de manera de obtener una respuesta adecuada, son, creemos, algunos de los interrogantes que deberían contemplar las políticas culturales de integración.

Para terminar, quisiera remarcar, entonces:

- que toda política de integración continental o regional debe necesariamente partir de una concepción compleja de la cultura y de las prácticas a ella asociadas;
- que, a su vez, necesita asumir el carácter fuertemente conflictivo y antagónico del propio espacio desde el punto de vista geopolítico;
- que, en términos pragmáticos, se hace indispensable, sin embargo, situar de una manera políticamente clara a dicho espacio como “un” espacio que, en el contexto global, pueda hacer valer sus diferencias,
- y que, por último, los actores sociales que intervengan en dichos procesos deben necesariamente recurrir a una formación crítica comprometida y responsable entre las cuales se ofrece, como una alternativa significativa, al espacio de los Estudios Culturales Latinoamericanos.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Altamirano, Carlos (director) (2002) *Términos críticos de sociología de la cultura*, Buenos Aires: Paidós, 2002.
- Augé, Marc (1996) *El sentido de los otros. Actualidad de la antropología*, Barcelona: 1996.
- Barbero, Jesús Martín (2010) “Notas para hacer memoria de la investigación cultural en Latinoamérica” en Richard, Nelly (editora) (2010) *En torno a los Estudios Culturales. Localidades, trayectorias y disputas*, Santiago de Chile: Editorial ARCIS y CLACSO.

- Baumann, G. (2001) *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*, Barcelona: Paidós.
- Bernabé, M. y Valdetaro, S. (2010) “Actualidad y vigencia de los Estudios Culturales: Fundamentos de una propuesta de formación” en *El Cardo*, Volumen 11, Paraná: Revista del Área Didáctica de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UNER (Universidad Nacional de Entre Ríos).
- De Certeau, Michel; Giard, Luce y Mayol, Pierre (1994) *La invención de lo cotidiano 2. Habitar, Cocinar*, México: Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- De Certeau, Michel (1996) *La invención de lo cotidiano*, Tomo I, México: Universidad Iberoamericana.
- Frisby, David (1992) *Fragmentos de la modernidad. Teorías de la modernidad en la obra de Simmel, Kracauer y Benjamín*, Madrid: La Balsa de la Medusa.
- García Canclini, Néstor (2010) “Estudios Culturales: ¿Un saber en estado de diccionario?” en Richard, Nelly (editora) (2010) *En torno a los Estudios Culturales. Localidades, trayectorias y disputas*, Santiago de Chile: Editorial ARCIS y CLACSO.
- Garretón, M. A. (2003) *El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración*, Santiago de Chile: FCE.
- Geertz, Clifford (1990) *La interpretación de las culturas*, Barcelona: Gedisa.
- Grimson, Alejandro y Caggiano, Sergio (2010) “Respuestas a un cuestionario: posiciones y situaciones” en Richard, Nelly (editora) (2010) *En torno a los Estudios Culturales. Localidades, trayectorias y disputas*, Santiago de Chile: Editorial ARCIS y CLACSO.
- Huysen, Andreas (2006) *Después de la gran división. Modernismo, cultura de masas, posmodernismo*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Jameson, Fredric y Zizek, Slavoj (1998) *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Reynoso, Carlos (2000) *Apogeo y decadencia de los estudios culturales. Una visión antropológica*, Barcelona: Gedisa.
- Richard, Nelly (2010) “Respuestas a un cuestionario: posiciones y situaciones” en Richard, Nelly (editora) (2010) *En torno a los Estudios Culturales. Localidades, trayectorias y disputas*, Santiago de Chile: Editorial ARCIS y CLACSO.
- Richard, Nelly (editora) (2010) *En torno a los Estudios Culturales. Localidades, trayectorias y disputas*, Santiago de Chile: Editorial ARCIS y CLACSO.
- Simmel, Georg (1988) *Ensayos Filosóficos*, Barcelona: Península.
- Szurmuk, Mónica y McKee, Irwin Robert (coordinadores) (2009) *Diccionario de Estudios Culturales Latinoamericanos*, México: Instituto Mora y Siglo XXI.
- Williams, Raymond (2001) *Cultura y Sociedad*, Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.

América Latina: nuevos rumbos en los saberes educativos

Silvia Finocchio

INTRODUCCIÓN

En un contexto en el que América Latina se perfila con definiciones propias cabe volver a interrogarse por la educación de niños y jóvenes. Por cierto, esta cuestión tiene muchas aristas. En esta ocasión la pregunta que introduzco es por los sentidos y los saberes que transmite la institución escolar en los países que integran la región.

Los cambios políticos, sociales y culturales transforman el perfil cultural de las escuelas. Esto acontece a veces de modo imperceptible de la mano del trabajo cotidiano de los docentes y, en otras, es resultado de decisiones que, de modo evidente, emergen de la conducción política de la educación en cada uno de los estados.

Nadie dudaría de la importancia del conocimiento escolar en términos de herramienta cultural fundamental, así como de las implicancias de sus transformaciones en un contexto de cambios intensos. Sin embargo, la inquietud por el saber escolar se encuentra diluida en el debate público debido a la pregnancia de la idea de crisis de la escuela.

En efecto, tal como se desprende de la lectura de los periódicos de la mayoría de los países, la educación se presenta básicamente como un problema. Por un lado, paradójicamente, la expansión de los años de escolarización obligatoria instaló el problema social que supone el creciente conjunto de excluidos que esa prolongación de la escolaridad obligatoria genera, antes que lo desafiante para un tiempo político que esa decisión de obligatoriedad supone en términos de ejercicio de derechos y búsqueda de justicia. Por otra parte, el énfasis en la cuestión evaluativa y la proliferación de información sobre los resultados de los aprendizajes que alcanzan los alumnos en las pruebas estandarizadas lanzó un alerta en términos de cuestión social fundamental que los países de Latinoamérica debían atender en función de la calidad de una serie de aprendizajes básicos.

Pero más allá de la idea de crisis, cuando la educación se expande en los años de escolaridad y en la cantidad de alumnos, y cuando además esto acontece en un contexto de cambios políticos, sociales y culturales profundos, la pregunta por la mutación de los contenidos culturales de la escuela, resulta crucial. Y en torno a ella convoco a los lectores a reflexionar. En particular, me referiré a los rumbos de las culturas escolares de Brasil, Venezuela, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina.

UN POCO DE HISTORIA DE LOS SABERES ESCOLARES

La historia educativa de América Latina se entrama con la historia de la Ilustración y la modernidad. A partir de las últimas décadas del siglo XVIII la escuela emergió como una institución de central importancia. El proyecto político que la instituyó lo hizo con sentido civilizatorio, asociando el hacer a una ciclópea empresa –la alfabetización–, y con la particularidad de que en nuestra región el Estado tuvo un protagonismo importante –mayor que en Europa– a la hora de asumir esa tarea (Álvarez Gallego, 2004). Así, de la mano más del Estado que de la sociedad, y con muchas ausencias también –para no exagerar el papel modernizador del Estado en América Latina–, la escuela se convirtió en casi el único medio que permitió expandir la “civilización occidental”.

Por cierto, los significados de los saberes movilizados por la escuela fueron variando a lo largo del tiempo. El sentido civilizatorio comenzó mancomunando la propagación de la cultura del libro con la difusión de los buenos modales y costumbres junto a algunos valores cívicos que contribuyeron a establecer los primados de la *Razón* entre poblaciones populares urbanas y rurales que, además de apegadas a concepciones propias de la herencia colonial, no estaban familiarizadas con lo impreso. Métodos pedagógicos vigorosos y eficaces como el mutuo o el simultáneo contribuyeron con esa difusión –e imposición– de pautas de civilización europeas.

Luego, un sentido de cultura universal o moderna entramó saberes y prácticas con el desarrollo de las ciencias, iniciándose una mezcla de las dosis moralizante y científica e inventando el propio mundo escolar un particular humanismo científico. En efecto, en la transición del siglo XIX al XX, la pedagogía que dominó la instrucción pública acrecentó el interés y la confianza en los saberes científicos. En América Latina la educación se presentó así no sólo como una de las llaves que le permitió al Estado abrir las puertas al “orden” y el “progreso” modernos sino que además le franqueó, en un contexto en el que era imperioso enfrentar la fiebre amarilla, la gripe y la malaria, un amplio espacio al discurso médico para llevar a cabo la cruzada higienista en favor de una conducta y conciencia sanitaria centrada en el aseo (Gondra, 2003).

A partir de las primeras décadas del siglo XX se sumaron a esas transformaciones, con el afán de afirmar la identidad nacional, cambios de gran arraigo en la cultura escolar. Nuevos conocimientos y rituales se difundieron mientras se producía un considerable incremento en las tasas de escolarización primaria –y en menor medida también de la escuela media– en los diferentes países de América Latina –por cierto, con matices entre ellos–. Así se fueron extendiendo y cobrando cada vez mayor vigor saberes que, entre los años treinta y cuarenta, terminaron convirtiendo a la instrucción pública en una poderosa máquina de fabricación de almas nacionales. Esto aconteció con variaciones entre los países; en mayor medida en la Argentina y con menor intensidad en Colombia, por ejemplo. Asociada a la noción de nación se forjó también una nueva ciudadanía, para una gobernabilidad un poco más plena en términos de ejercicio de obligaciones

y derechos de las mayorías –y algunas pocas minorías– en nuestras democracias modernas (Ascolani 2009; Egaña Baraona, 2000; García Sánchez, 2007; Texeira Lopes, Faria Filho y Greive Veiga, 2000).

Desde mediados del siglo XX la cultura escolar se asoció a novedosos sentidos. Por un lado, la escolarización se vinculó a las posibilidades de desarrollo y acumulación de capital, idea difundida por los organismos internacionales en América Latina. Saberes y prácticas se orientaron y redefinieron, entonces, en función de un planeamiento objetivo que el Estado se encargó de instaurar en todos los niveles del sistema educativo. La educación se entendió desde entonces como un factor de producción y los organismos internacionales se encargaron de establecer rangos educativos ligados a la competitividad entre países. Por su parte, una ciega confianza en la eficiencia de la tecnología didáctica fortaleció la promoción desde la escuela de un proyecto cultural científico y técnico asociado al crecimiento económico.

Por otro lado, en torno de los sesenta, acompañando una revolución discreta en la pareja, la sexualidad y la familia (Cosse, 2010), se reconfiguraron los vínculos en la escuela que tornaron a los docentes más cercanos y cálidos, debido, además, al aflojamiento de las disposiciones que debían seguir en tanto “compositores flexibles de un orden flexible” (Palamidessi, 2000: 35). Al mismo tiempo que se renovaron gestos (modos de dirigirse a otros, de saludarse o de participar en clase), materialidades (corpus de textos, medios educativos, cuadernos, carpetas y útiles o elementos de ambientación del aula) y cuerpos (modos de mirar, de hablar, de reír, de estar de pie, de sentarse, de vestirse, de interactuar, entre otros), los saberes escolares se inclinaron hacia aquello que se consideró debía ser reservado para los niños y para los jóvenes. La psicología del aprendizaje con sus nuevos conocimientos y las industrias culturales que recreaban las culturas infantiles e inventaban las culturas juveniles movieron –en mayor o menor medida, según los niveles educativos y las disciplinas escolares– los saberes y las prácticas de las escuelas en función de sensibilidades, gustos y consumos de las nuevas generaciones (Finocchio, 2009).

Finalmente, la creciente relación de la escuela con determinada noción de cultura –cultura occidental– y de ciudadanía –ciudadanía democrática–, a partir de la expansión de las tasas de escolarización desde el siglo XIX, resultó interpelada por la sistemática detección estadística de los fracasos de la institución escolar desde los años sesenta. La idea de crisis se articuló desde entonces a la conciencia de necesidad de cambio, la que a su vez preparó el terreno para una serie de sucesivas reformas educativas de diversa envergadura y alcance que también sucesivamente fracasaron. Señala Goodson que sería sensato considerar a las “reformas” –en particular a aquellas que acontecieron en América Latina en los años noventa– como fenómenos culturales en sí, que proclamaron su advenimiento negando las fuerzas de la historia –porque proclamaban su fin–, insertándose en los sistemas educativos nacionales como movimientos mundiales de reforma escolar y siendo ellos mismos los “refractarios” a las fuerzas de cambio globales (Goodson, 2008: 338).

A partir de este panorama, en lo que sigue propongo un rastreo de los cambios en los contenidos de las culturas escolares según se vienen registrando en diversos países y en función de fuerzas históricas diversas en los últimos años.

BRASIL: ENTRE EL MULTICULTURALISMO Y LA ESTANDARIZACIÓN CULTURAL

Las críticas al colonialismo cultural en América Latina hoy revierten sobre los saberes escolares al tiempo que resulta interpelada su histórica transmisión de la cultura occidental. La contrariedad que introdujeron los discursos poscoloniales condujo a descentramientos que intentan responder a otros proyectos culturales para América Latina.

En particular, la crítica a la dominación racial tuvo ecos en la cultura escolar y convocó a leer el mundo desde otros márgenes. Así, el reconocimiento de las condiciones culturales de diversas etnias supuso para escuelas de comunidades afro, indígenas o mestizas, en mayor medida, y para el conjunto de las escuelas de los diferentes países, en menor proporción, cambios orientados a la valoración y el reconocimiento de diversas cosmovisiones.

Etnoeducación, lenguas indígenas, ética indígena y su relación con la moral católica, creencias e ideologías de las comunidades, ritos culturales significativos para la comunidad, saberes sobre la naturaleza y su contraste con la ciencia occidental, conocimientos sobre arte y costumbres ancestrales, destrezas y conocimientos artesanales, textos escritos por autores de comunidad, narrativa de la vida cotidiana, con cartillas y materiales didácticos especialmente elaborados, no sólo intentan afianzar y recrear las identidades culturales locales sino que introducen en ellas un nuevo proyecto pedagógico cultural. Por tanto, puede sostenerse que en la territorialidad que configuran hoy las escuelas latinoamericanas vienen haciéndose lugar representaciones identitarias que transforman las identidades que sustentaron los proyectos políticos de modernización socio-cultural.

Probablemente Brasil sea donde las políticas sobre los saberes escolares se hayan visto más impactadas por el multiculturalismo y la resonancia de las luchas de los movimientos sociales que incidieron en el clima cultural de ese país durante los últimos treinta años. Estos procesos sociales y culturales precedieron a una corriente de escolarización de nuevos saberes que se inició ya antes de los noventa y se acentuó durante la gestión de Lula, al reconocer su gobierno a los movimientos sociales asociados a grupos históricamente discriminados como interlocutores autorizados para el diseño de las políticas educativas. Eso explica las progresivas rupturas de la educación brasileña con las tradiciones de normalización, homogeneización y subalternización de identidades vigentes en ese país desde los orígenes de su sistema educativo. Se trata de cambios que se producen en tiempos que, además, la escuela pasa a convertirse en un amplio espacio de consumo de innumerables bienes culturales provistos por una poderosa y compleja industria editorial (Mendes de Faria Filho, 2002: 34).

En Brasil, a partir de 1995, se elaboraron los PCN (Parámetros Curriculares Nacionales) desde una visión concomitante con las transformaciones operadas en el contexto mundial y con el multiculturalismo, estableciendo a éste como concepto ordenador de saberes y prácticas que los docentes debían incorporar. Esto implicó un nuevo objetivo: construir y reforzar una identidad diversa a través de contenidos multiculturales que privilegiaban las diferencias en perspectiva del fortalecimiento de los lazos de identidad.

Posteriormente, ya en el gobierno de Lula, la sanción en el año 2003 de la Ley Federal Nº 10.639 conocida como Directrices para el Currículo Nacional para la Educación de Relaciones Étnico-Raciales y la Enseñanza de la Historia y Cultura Afrobrasileña y Africana comprometió al Estado en la difusión de conocimientos sobre África dentro del currículum educacional brasileño, un país con aproximadamente 180 millones de habitantes y en el que la mitad es de origen africano.

Hasta el 2008, la legislación sólo tornó obligatorio el estudio de la historia y la cultura africana y afrobrasileña. Con la sanción en ese año de la Ley Federal Nº 11.645 se impuso la inclusión de la historia y la cultura de los pueblos indígenas en el currículum, en el marco de una sociedad que cuenta con aproximadamente 250 etnias y que, habiendo llegado a tener 20 millones antes de la conquista y colonización portuguesas, ve reducida hoy esa población a un millón y medio de habitantes.

Recientemente, en octubre de 2010, se sancionó la Ley 12.288 conocida como Ley de Igualdad Racial que establece una serie de acciones tendientes a enfrentar las disparidades étnicas en educación, cultura, deportes, esparcimiento, salud, seguridad, trabajo, medios de comunicación, financiamiento público, además del acceso a la tierra y al sistema judicial.

Esta sucesión de leyes así como las consecuentes acciones de formación docente y producción de materiales educativos se inscriben en la tendencia que critica las concepciones culturales vinculadas a las nociones de progreso y civilización originadas en el siglo XIX y que prevalecieron durante el siglo XX, adjetivando la cultura popular como sinónimo de desorden social y político. El currículum multicultural o de la diferencia de Brasil nació con el propósito de pluralizar ideas, representaciones, emociones, acciones y se plantea como discontinuidad, confrontando con el proyecto neoliberal, más allá de las sedimentaciones históricas antes mencionadas, definiéndose como proyecto abierto, sin certezas y proclive a la búsqueda de libertad, dignidad, singularidad, levedad y belleza (Corazza, 2002: 112).

Las filosofías de las diferencias y las pedagogías de la diversidad de investigadores y educadores de izquierda aportaron también a la configuración de un clima cultural que propició en el ámbito educativo el debate sobre cultura popular, nacionalidad, colonialismo, raza, etnia, religiosidad y etnocentrismo, habilitando allí un espacio de lucha social y política.

Por tanto, la promoción de una política curricular intercultural viene de la mano de iniciativas provenientes de diversas canteras: de la sociedad civil y de la propia academia así como de algunos grupos del campo educacional. Se apoya e

intenta apoyar, también, otras estrategias de inclusión educativa como el sistema de becas.

Esta tendencia confronta en Brasil, como es evidente, con aquella política neoliberal proveniente también de los años noventa que estableció pruebas para medir la calidad de la enseñanza en el país. Más allá de la disputa, esta política de evaluación se viene proyectando de modo sostenido con la ardiente defensa de las máximas autoridades de gobierno y el aval de diversos organismos internacionales.

VENEZUELA: EL GIRO HACIA EL CONOCIMIENTO DE LA PROPIA REALIDAD Y LA ASPIRACIÓN REVOLUCIONARIA

En términos de políticas curriculares otro caso sugestivo resulta el de Venezuela, en tanto el cambio educativo de ese país viene asociado a un particular proyecto revolucionario de izquierda con pretensiones de alcance regional y mundial. En efecto, el bolivarianismo ascendió al poder en 1999, constituyéndose en caso emblemático del giro a la izquierda en América Latina (López Maya, 2009: 19).

La Revolución fue gestada en cuarteles poblados de militares provenientes de sectores humildes pero educados por unas Fuerzas Armadas en las que penetraron grupos de izquierda en los setenta, en tiempos de la lucha armada. En condiciones de percibir el gasto suntuoso y la corrupción de las elites, por un lado, así como la desigualdad y la miseria crecientes que vivió la mayoría de la población desde la crisis económica de 1983, por el otro, los militares forjados como nacionalistas y cultores de la figura de Bolívar encontraron en Chávez la cabeza para un movimiento y gobierno que contó con el apoyo de numerosas organizaciones sociales, las cuales compensaron la debilidad de las alianzas partidarias así como el excesivo personalismo.

Ante un profundo déficit de empleo e ingresos de los sectores populares, el proyecto de desarrollo endógeno elaborado por la Revolución Bolivariana consistió en una serie de acciones que focalizaron en la economía social y la participación. En este marco nacieron las llamadas “misiones” que procuraron solucionar carencias, obtener réditos electorales y promover estructuras paralelas a las de la administración pública, de las cuales el gobierno bolivariano sospechaba.

Con asesoramiento del gobierno cubano, la misión Robinson I y II estuvo dirigida a desterrar el analfabetismo entre la población adulta y la misión Ribas estuvo orientada a promover el acceso a la educación secundaria así como la misión Sucre, a incentivar el acceso a la formación universitaria. Otras misiones tuvieron fines sanitarios, de distribución y comercialización de alimentos, de emisión de documentos de identidad, de corrección de la pobreza extrema, entre otros propósitos.

En un contexto de avance de los discursos panamericanistas y antiimperialistas, esta versión del llamado “socialismo del siglo XXI” multiplicó las políticas sociales a través de formas alternativas, novedosas y participativas. El componen-

te comunitario y sociolaboral está en el corazón del programa de formación de las misiones. Ellas tienen como finalidad formar “vencedores” y “vencedoras”, esto es, “ciudadanos bolivarianos” en condiciones de formular, ejecutar y evaluar proyectos comunitarios y sociolaborales en el marco de las políticas públicas locales, así como prepararlos para impulsar la economía social solidaria en consonancia con los fines de la República. El discurso exhorta al desempeño de los egresados como agentes promotores del desarrollo endógeno soberano y sustentable en, con, por y para la comunidad.

En términos estrictos de los saberes escolares, el redimensionamiento de conocimientos provenientes de las metodologías de las ciencias sociales y naturales se articuló con el estudio de los problemas locales de salud, vivienda, trabajo, educación. El estudio sistemático de la realidad social circundante a través de un tratamiento problematizador e interdisciplinario del conocimiento persigue, a partir de esta preparación, la emergencia de liderazgos juveniles locales.

A través de las misiones, la renta petrolera fue derivada hacia los sectores populares que incrementaron sus consumos. Sin embargo, Venezuela sigue importando el 75% de lo que necesita para alimentar a su población. Si bien entre los propósitos educativos figura la necesidad de fortalecer la formación para el desarrollo de una industria no petrolera competitiva con capacidad de autogestión y el logro de la seguridad agroalimentaria, el llamado “Estado mágico” que solía ilusionar en el siglo XX con la modernización no logró aun, en diez años de revolución bolivariana, transformar al país en un generador de riquezas que permitan transitar tiempos de restricción de la renta proveniente de los hidrocarburos (López Maya: 55).

En síntesis, la expansión y movilización de saberes con renovados sentidos a partir de la competencia de sistemas paralelos de educación y la confluencia creciente de ambos en el marco de una progresiva institucionalización, vienen marcando un rumbo singular con un final abierto para las políticas curriculares de Venezuela orientadas por la llamada Revolución Bolivariana.

CHILE: LA ORIENTACIÓN AL MERCADO INTERNACIONAL DE SABERES

En otra dirección se mueven los saberes escolares en Chile. Probablemente ese país sea donde las políticas neoliberales arraigaron social y políticamente con más fuerza. El crecimiento económico sostenido, más allá de la profunda desigualdad y del desdibujamiento del papel del Estado, contribuyó a esta situación. También, la mejora en algunos resultados como, por ejemplo, la cobertura alcanzada por la educación.

En este escenario, la persistencia de la preocupación por la integración con las naciones más desarrolladas ha llevado a los gobiernos de la Concertación, coalición de centro izquierda que sucedió a la dictadura de Pinochet, a sostener en el ámbito educativo muchos de los principios que orientaron la organización social centrada en el mercado. El discurso dominante condujo a potenciar la com-

petencia individual entre sujetos y a impulsar el consumo mientras el mercado reemplazó al espacio público, con la consecuente pérdida de poder del Estado y de las organizaciones sociales.

En este contexto, la educación centrada en la generación de competencias de amplio espectro y, por tanto, de baja obsolescencia y mayor aplicabilidad en la vida laboral, triunfó con parámetros de perdurabilidad en ese país. La tendencia a la fijación de competencias y estándares es promovida por ciertos organismos internacionales, en especial aquellos dedicados a la medición internacional de los logros educativos, como la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), a la que Chile ha ingresado en el 2010 como país miembro).

Este pensamiento proviene del mundo del trabajo, la industria y la estadística desde el siglo XVIII y desplazado tempranamente al mundo de la educación, se vinculó al pago por resultado. El término estándar se usó por primera vez en Inglaterra en 1862 para pagar subsidios a las escuelas en función del rendimiento de los alumnos (Camilloni, 2009: 56). Esta tendencia tiene plena vigencia en Chile hoy, un país en el que el proceso de estandarización de saberes se vincula a la producción de una cultura escolar signada por la tendencia a formatear los saberes en función de las necesidades de medición y competitividad entre establecimientos a partir de las pruebas tomadas por el SIMCE, Sistema Nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile.

La organización de la gestión educativa da cuenta de la imbricación entre currículum y evaluación al consustanciar ambas políticas en la acción de una única unidad administrativa dentro del propio Ministerio de Educación. Esta unidad promueve la configuración de una topografía de saberes tendiente a la homogeneización, a partir de estándares definidos como parámetros segmentados por niveles de logros previamente establecidos para el monitoreo del sistema educativo. Esa topografía, por cierto, no sólo intenta reflejar determinadas tendencias sino que moviliza los saberes en una determinada dirección en el marco de la dinámica de la educación chilena.

Esta tradición curricular de definición por estándares o competencias, de raigambre en el mundo anglosajón, se ha establecido en Chile desde los años ochenta y se ha proyectado al mundo andino, a Ecuador, a Colombia. La obsesión por la evaluación entre los propios docentes chilenos explica la vigencia de esta práctica impuesta por las políticas educativas así como da cuenta de la dificultad de la evaluación de saberes complejos y transferibles.

BOLIVIA: EL CAMINO HACIA LA DESOCCIDENTALIZACIÓN DE LA CULTURA ESCOLAR

La descolonización da cuenta de un movimiento de reacción política y cultural en sociedades que vivieron procesos de colonialismo. Los estudios poscoloniales de origen africano o asiático, promovidos también por las universidades norteamericanas y articuladas a cierto pensamiento latinoamericano, coadyuvaron en la generación de una visión crítica del papel de Occidente, del colonialismo,

del Iluminismo y del lenguaje universalista, introduciendo una imagen positiva de la heterogeneidad y la diferencia.

El caso boliviano con su iniciativa de descolonización y desoccidentalización de la cultura escolar marca el rumbo de una tendencia política orientada a expurgar la herencia cultural europea hasta incluso rechazarla.

En efecto, en Bolivia la subalternización del indígena fue puesta en cuestión a partir de la presidencia de un indígena: Evo Morales. Y con la llegada de Evo Morales al poder ha tomado vigor la tendencia a la descolonización educativa de ese país. La llamada por los documentos oficiales como “desoccidentalización” o “deshispanización” de la educación se presenta como “revolución antropológica”: “el homus bolivianus en busca de su pasado”.

El argumento es que la educación constituye un elemento sustancial para terminar con las fronteras étnicas y la sociedad de castas que duró 500 años. En este marco, las políticas tienden no ya a adaptar la educación a los idiomas nativos, sino a que quienes hablan español aprendan sobre las culturas indígenas y hablen sus idiomas. Redefinición completa que comprende intenciones, contenidos y materialidades de la cultura escolar: culturas indígenas plasmadas en los textos de enseñanza.

Por tanto, la propuesta trasciende más allá de la interculturalidad, el bilingüismo, trilingüismo y la enseñanza de un idioma extranjero, va más lejos del mero reconocimiento de la vigencia de las culturas indígenas u originarias tan diversas en el país. La propuesta incorpora plenamente a todas las culturas y no pretende superponerlas sino partir del principio de la igualdad. El debate es, hoy por hoy, intenso y, más allá de las variadas posiciones, el foco es descolonización como intento por subvertir las asimetrías sociales y culturales de un país plurinacional con marcas coloniales a partir de la educación. Pero, la envergadura de la transformación no está exenta de vacilaciones, indecisiones, confusiones y sospechas. Por tanto, la descolonización desde y con la escuela, en Bolivia, si bien cuenta con un camino abierto nadie tiene certeza sobre adonde lleva.

PARAGUAY: ENTRE EL FORTALECIMIENTO DEL YO Y EL RESCATE DE LA CULTURA INDÍGENA

En un país con un 45% de población rural, débil tradición pedagógica, fuerte primarización de la educación media, serias limitaciones de infraestructura y una tasa neta de escolarización de la educación media del 45%, los saberes educativos combinaron la impronta del BID y de Harvard con definiciones de antigua data. En este marco, los ajustes en los saberes se han reiterado a lo largo de la última década en un intento por subir el nivel de aquello que se enseña.

Ese intento ha sido orientado por una política cultural para la educación asociada a la competitividad en términos de capacidades medibles. La intención de fortalecer esas capacidades cuenta con una singularidad en este contexto al combinarse con la presencia de un conjunto importante de contenidos ligados a la autoafirmación y la autonomía. En pos de facultar la posibilidad de hacerse a sí

mismo, la identidad de un yo que debe ser creado es asumida por la escuela paraguaya mirando muchas veces en clave de heroicidades ligadas al éxito económico y el triunfo en el mercado. Así, la norteamericanización de los contenidos culturales marca una escuela media orientada a la planificación consciente de la propia vida.

El fortalecimiento de identidades individuales se combina con una lectura crítica a ciertos contenidos percibidos como parte de lo “civilizado”. De allí emergió una apertura en términos lingüísticos que convirtieron al guaraní en una de las lenguas oficiales a ser enseñada por la escuela. Lo que antes la educación paraguaya degradaba a condición de “barbarie”, ahora se proyecta a lo largo de toda la escolaridad llegando a la educación media.

Ambas tendencias, el fortalecimiento del yo y el rescate de contenidos culturales históricamente discriminados, ofician como impulsores de ciertas redistribuciones en la esfera simbólica en el marco de una sociedad profundamente desigual.

ARGENTINA: ENTRE LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA Y ALFABETIZACIONES DIVERSAS

Treinta años es muy poco para procesar una historia traumática como la del pasado reciente en la Argentina, y lo es más para una institución como la escuela acostumbrada a saldar conflictos en el marco de un relato nacional antes que a abrirlos. Probablemente una de las interpelaciones más fuertes que se hizo al núcleo de saberes escolares desde las políticas educativas, en la Argentina, sea la del tratamiento de la historia reciente.

En la Argentina, la Ley de Educación Nacional, Ley Nº 26.206, sancionada en el año 2006 estableció como contenido curricular obligatorio y común el conocimiento y la construcción de la memoria colectiva destinada a promover en los alumnos sentimientos democráticos, respeto a los derechos humanos y a la diversidad cultural. Y es en este marco que se introduce la perspectiva regional latinoamericana. En efecto, el artículo 92 determina que formarán parte de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones: a) “El fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, particularmente de la región del MERCOSUR, en el marco de la construcción de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad”; b) “La causa de la recuperación de nuestras Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, de acuerdo con lo prescripto en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional” y c) “El ejercicio y construcción de la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional y terminaron instaurando el terrorismo de Estado, con el objeto de generar en los/as alumnos/as reflexiones y sentimientos democráticos y de defensa del Estado de Derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos, en concordancia con lo dispuesto por la Ley Nº 25.633.

Además de ciertos proyectos asociados a la alfabetización científica y tecnológica –algunos de envergadura y ligados a la cultura material de la escuela como el Programa Conectar Igualdad cuyo impacto se conjetura potente pero aún cabe investigar–, es posible reconocer que las políticas educativas acompañadas

por la investigación académica vienen alentando que la educación juegue un papel diferente en relación con las políticas de la memoria. Y, de hecho, trabajos diferentes en esa institución se vislumbran. Reconocer el trabajo de algunas escuelas, de algunos docentes, supone matizar el telón de fondo de algunas generalizaciones y argumentar que las agendas política, académica y educativa han movilizad o ciertos saberes en relación al procesamiento escolar del pasado traumático, convirtiendo a la Argentina en faro para el resto de América Latina por sus debates, reflexiones y experiencias en esta materia.

URUGUAY: ENTRE EL SOSTENIMIENTO DE LA TRADICIÓN REPUBLICANA Y LA FUERZA DE LA CULTURA DIGITAL

En Uruguay la laicidad y el republicanismo, valores fundamentales de la educación del país, se siguen presentando como garantía para la formación de ciudadanos libres, tolerantes y responsables. Uruguay se presenta en materia de saberes escolares como un país conservador de tradiciones de las que se enorgullece. Esto está presente no sólo en la documentación curricular sino también en la práctica diaria de sus docentes. Pero Uruguay constituye hoy también la primera experiencia en el mundo donde todos los niños de la educación pública van a clases con sus laptops. El Plan Ceibal inscribió a ese país de modo decidido en una nueva ciudadanía, la ciudadanía digital, a través de la entrega –en propiedad– de laptops a los alumnos de la educación primaria y media.

Si algo caracteriza a estos tiempos es también la dimensión y el alcance de los cambios tecnológicos producidos. Se trata de un quiebre a partir del cual es posible reconocer profundas mutaciones que nos sitúan transitando un nuevo paradigma cultural, con nuevas señales, que conocemos a medida que nos desplazamos. Si la expansión de los medios de comunicación de masas había desdibujado el papel educativo de la escuela de forma incontestable, la gran conversión de los últimos años parece haber impuesto a la escuela la necesidad de la amplia difusión y el uso de las tecnologías digitales de producción, información y comunicación, en una región profundamente desigual en la que el capitalismo global profundiza brechas recompensando de manera desproporcionada a quienes más posibilidades tienen.

Las nuevas tecnologías nos ubican en otro mundo, otra cultura, otra civilización, otras referencias. Uruguay ha apostado a ello, y no sólo a lo digital sino también al movimiento de la cultura libre, el software de código abierto, la producción entre pares, la cultura colaborativa y la creación compartida de conocimiento, cualidades que pueden ingresar de la mano de las nuevas tecnologías si hay voluntad y decisión política de hacerlo. Obtener beneficios, crear valor, promover otro tipo de desarrollo para el país y activar una renovada ciudadanía, están detrás de esta política que ha conmovido en mayor o menor grado la cultura de las escuelas, y no sólo a esta institución, sino también a las familias que envían sus hijos a ella.

A MODO DE CIERRE

Una revisión de la escasa literatura sobre la educación en América Latina, con perspectiva regional, pone en evidencia que probablemente uno de los tópicos menos trabajados en la última década sea el de los saberes escolares. De allí la necesidad de introducir algunas preguntas que interroguen el conocimiento escolar, sus dinámicas de elaboración y sus circunstancias, en un contexto de transformaciones profundas y en el que América Latina se visualiza con respuestas propias.

En general, suele pensarse en una supuesta escuela “todopoderosa” aislada de las resistencias y contradicciones de un supuesto “mundo exterior”. Frente a esta imagen homogénea y sin fisuras cabe pensar en las tensiones, las batallas, los cambios, los movimientos y las conexiones asociadas al mundo de los saberes escolares en América Latina.

Los modos de representación cultural nunca han sido unívocos y formas lineales de considerarlos pueden tender a tornarlos más uniformes de lo que fueron históricamente. En efecto, formas escasamente abiertas –y plurales– a la hora de leer la historia de la educación en América Latina poco alientan a miradas más amplias de la imaginación pedagógica hacia el presente.

En este marco vale suspender por un tiempo miradas simples y estereotipadas que consideran a la escuela, en América Latina, como la gran promotora de la libertad e igualdad en las instituciones del Estado o en las formas de vida material y en las experiencias sensibles o, en cambio, como un espacio de sometimiento de todos los que asistieron a ella. Asimismo, perspectivas que sostienen que la escuela es la causa de todas las desgracias del presente o la llave maestra que resolverá todos los problemas.

La educación encarna significados y actividades culturales en pugna que más que asociarlas a una expansión escolar emancipadora o una crisis escolar que pone en riesgo a la civilización, la sociedad y el Estado, convoca a entenderla en su compleja relación con el mundo contemporáneo y con la singularidad de América Latina en el presente. En efecto, la escuela no escapa a las exigencias del mundo contemporáneo ni a las orientaciones políticas y culturales de la región.

En esta dirección, puede sostenerse que las políticas culturales para el mundo escolar de la región registran una dispersión y mezcla de tendencias. Saberes tensionados por directrices culturales, procesos políticos, luchas sociales y proyectos económicos nacionales, marcan rumbos disímiles que se entrecruzan muchas veces.

En lo que refiere a la dispersión de las tendencias regionales, se observan ciertos entretejidos y recreaciones culturales que expresan singularidades socio-históricas nacionales que redefinen a las culturas escolares y hacen que no sean lo mismo en Brasil, Venezuela, Bolivia, Chile, Paraguay, Argentina o Uruguay.

Resulta imposible soslayar desde una mirada regional la disparidad e hibridez teórica y política que signa a los gobiernos de una izquierda pragmática en América Latina y sus políticas curriculares. En efecto, tendencias procedentes de muy diversas canteras se activan y encuentran su legitimidad en las políticas estatales.

Finalmente, cabe pensar en la necesidad de explicar cómo y hasta dónde las culturas escolares reconfiguran la cultura social hoy en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Gallego, A. (2004). "Los sistemas educativos en América Latina: historias, diagnósticos y perspectivas". En Zuluga Garcés, O. y Ossenbach Sauter, G. *Modernización de los Sistemas Educativos Iberoamericanos*. Siglo XX. Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio.
- Ascolani, A. (Comp.) (2009). *El sistema educativo en Argentina. Civilidad, derechos y autonomía. Dilemas de su desarrollo histórico*. "Introducción". Rosario, Laborde Editor.
- Camilloni, A. (2009). "Estándares, evaluación y currículum". *Archivos de Ciencias de la Educación* (3), 3, 55-68.
- Cosse, I. (2010). *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Corazza, S. (2002). "Diferença pura para un pós-curriculo". En Casimiro Lopes, A. y Macedo, E., *Currículo: debates contemporâneos* (pp.103-114). São Paulo: Cortez Editora.
- Egaña Baraona, M. L. (2000). *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: una práctica de política estatal*. Santiago, PIIE-Centro de Investigaciones Diego Barro Arana-LOM-Dirección de Bibliotecas, Archivos y museos.
- Finocchio, S. (2009). *La escuela en la historia argentina*. Buenos Aires, Edhasa.
- García Sánchez, B. (2007). *De la educación doméstica a la educación pública en Colombia. Transiciones de la Colonia a la República*. Bogotá, Universidad Distrital Francisco José Caldas.
- Gondra, J. (2003). "Educação escolar e higienização da infância". En *Educação pela Higiene*. Cuadernos CEDES (25), 59, 25-38.
- Goodson, I. (2008). "Procesos sociohistóricos de cambio curricular". En Benavot, A. y Braslavsky, C. *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparada. Cambios de currículos en la educación primaria y secundaria*. Buenos Aires, Granica.
- López Maya, M. (2009), "Venezuela. Ascenso y gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas". En Aibar, J. y Vásquez, D., *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales* (pp. 19-58). México: FLACSO.
- Mendes de Faria Filho, L. (2002). "Escolarização, culturas e práticas escolares no Brasil: elementos teórico-metodológicos de un programa de pesquisa". En Casimiro Lopes, A. y Macedo, E., *Disciplinas e integração curricular: História e políticas* (pp. 13-35). Rio de Janeiro, DP&A Editora.
- Palamidessi, M. (2000). "Currículum y problematizaciones: moldes sobre lo cotidiano". En Givrtz, S. (Comp.). *Textos para repensar el día a día escolar* (pp. 179-191). Buenos Aires: Santillana.
- Teixeira Lopes, E.; Faria Filho, L.; Greive Veiga, C. (org.) (2000). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte, Autentica.

Anexo

UNASUR

ANTECEDENTE - COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES

La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) se inicia el 8 de diciembre de 2004 a través de la Declaración de Cusco. Los países firmantes de este documento fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

La Declaración de Cusco comprende tres ámbitos: la conformación de la CSN, el desarrollo del espacio suramericano integrado y la Acción de la CSN.

Los aspectos que incluyó la Declaración fueron: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la “convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio”; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología en materia de ciencia, educación y cultura; y, la interacción entre empresas y sociedad civil, teniendo en consideración la responsabilidad social empresarial.

Progresivamente se establecerían los niveles y áreas de acción conjunta, utilizando la institucionalidad vigente y evitando duplicación y superposición de esfuerzos que resulten en gastos financieros adicionales.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, UNASUR

El 16 de abril del 2007 se efectúan en Isla Margarita, Venezuela, paralelamente el Diálogo Político de los Jefes de Estado y de Gobierno y la Cumbre Energética de los países de América del Sur. En este marco se decide adoptar el nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para el proceso suramericano de integración. En la Declaración de Margarita se establece que Quito sea la sede de la Secretaría General. Los países miembros de UNASUR son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR fue suscrito en Brasilia, el 23 de mayo de 2008. En marzo de 2009 Bolivia completó los trámites internos de ratificación: Ecuador lo hizo en julio de 2009. Se requiere que nueve de los doce países miembros ratifiquen el Tratado para su entrada en vigor; Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela están en proceso de ratificación.

PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS-UNASUR

Los países miembros de la UNASUR son: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela.

Ecuador al momento mantiene la Presidencia Pro Tempore, desde el 10 de agosto de 2009.

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

La República Argentina,
la República de Bolivia,
la República Federativa del Brasil,
la República de Colombia,
la República de Chile,
la República del Ecuador,
la República Cooperativa de Guyana,
la República del Paraguay,
la República del Perú,
la República de Suriname,
la República Oriental del Uruguay
y la República Bolivariana de Venezuela,

PREÁMBULO

APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad sobe-

rana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad;

RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

ACUERDAN:

Artículo 1

CONSTITUCIÓN DE UNASUR

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

Artículo 2

OBJETIVO

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Artículo 3

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

- v) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- w) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- x) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- y) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- z) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sostenibles;
- aa) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;
- h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;

- m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
- q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;
- r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
- s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y
- u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Artículo 4

ÓRGANOS

Los órganos de UNASUR son:

- 5. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- 6. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- 7. El Consejo de Delegadas y Delegados;
- 8. La Secretaría General.

Artículo 5

DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Artículo 6

EL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR.

Sus atribuciones son:

- e) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;
- f) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;
- g) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- h) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

Artículo 7

LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

Sus atribuciones son:

- e) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- f) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General;
- g) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- h) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

Artículo 8

EL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

- k) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- l) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- m) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;
- n) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- o) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- p) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;
- q) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;
- r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;
- s) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- t) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

Artículo 9

EL CONSEJO DE DELEGADAS Y DELEGADOS

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- i) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;
- j) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- k) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- l) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;
- m) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;
- n) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- o) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;
- p) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

Artículo 10

LA SECRETARÍA GENERAL

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son:

- j) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones;

- k) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;
- l) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR;
- m) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR;
- n) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;
- o) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;
- p) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;
- q) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;
- r) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

Artículo 11

FUENTES JURÍDICAS

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

6. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;

7. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
8. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
9. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
10. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 12

APROBACIÓN DE LA NORMATIVA

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

Artículo 13

ADOPCIÓN DE POLÍTICAS Y CREACIÓN DE INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y PROGRAMAS

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a

los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 14

DIÁLOGO POLÍTICO

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Artículo 15

RELACIONES CON TERCEROS

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

Artículo 16

FINANCIAMIENTO

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

Artículo 17

PARLAMENTO

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

Artículo 18

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Artículo 19

ESTADOS ASOCIADOS

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 20

ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

Artículo 21

SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución esta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

Artículo 22

INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

Artículo 23

IDIOMAS

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

Artículo 24

DURACIÓN Y DENUNCIA

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

Artículo 25

ENMIENDAS

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

Artículo 26

ENTRADA EN VIGOR

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9º) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

Artículo 27

REGISTRO

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

ARTÍCULO TRANSITORIO

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho...

Autores

Luis Felipe Agramunt

Es Director del Programa de Estudios Europeos de la Universidad Nacional del Litoral UNL, Santa Fe, y miembro del Comité de Dirección del Módulo Jean Monnet financiado por la Comisión Europea. Es miembro fundador de REDILA (Red de Integración Latinoamérica) junto a representantes de las Universidades Nacionales de Cuyo y Comahue (2008), actualmente expandida a más de 10 universidades de Latinoamérica.

Profesor de grado y posgrado en universidades nacionales públicas y privadas y del exterior (Brasil y España). Es autor de *Mercosur-Aproximaciones hacia la integración con la UE* (1996) y *La Integración Económica de la UE* (2009). Es egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL y tiene una Maestría en Negocios Internacionales por la Universidad Politécnica de Madrid (España).

Martín Becerra

Es profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires, e investigador del Conicet. Doctor en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona, es autor de varios libros, artículos y conferencias sobre políticas, tecnologías y concentración de las industrias de la información y la comunicación.

Nadin Feldberg

Estudiante de Ciencias Políticas. Asistente de investigación en el Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Silvia Finocchio

Profesora en historia (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora principal del Área de Educación de FLACSO y profesora titular de Historia de la Educación General de la Universidad Nacional de la Plata. Entre sus publicaciones recientes se encuentra *La escuela en la historia argentina*, editado por Edhasa.

Guillermo Mastrini

Es profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires. Dirige la Maestría en Industrias Culturales de la UNQ, es investigador sobre economía política de la comunicación y autor de varios libros, artículos y conferencias sobre políticas, economía y concentración de las industrias de la información y la comunicación.

Diego M. Raus

Licenciado en Sociología (UBA). Maestría en Ciencias Sociales (FLACSO)
Docente Regular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno (Universidad Nacional de Lanús).
Últimas publicaciones: “Los dilemas irresueltos de la cuestión social en América Latina contemporánea”, en Moreira, C. y Avaro, D. (eds.): *América Latina hoy. Sociedad y política*, Teseo, Buenos Aires, 2011. “Política y Sociedad en la Argentina. Kirchnerismo, peronismo y las elecciones de 2011”, en Salinas Figueroa, D.: *América Latina: entre la gobernabilidad y los dilemas políticos actuales*, Ed. UAI, México, 2011. “Pensar la sociedad y la cuestión social en América Latina contemporánea”, en Motta, L.; Cattani, N. y Cohen, N.: *América Latina interrogada: mecanismos de desigualdad y exclusión social*, UNAM, México, 2011. “Las contradicciones institucionales del capitalismo moderno”, Revista *Viento Sur Nueva Época*, Año 1, Nº 1, Universidad Nacional de Lanús, Lanús, 2011.

Diego Reynoso

Doctor en Ciencia Política. Investigador Adjunto del CONICET (FLACSO/Argentina). Realizó sus estudios de grado en la Universidad de Buenos Aires, de posgrado en política latinoamericana en FLACSO México y Universidad de Salamanca y de posdoctorado en The University of Michigan. Es coordinador del programa de Instituciones Políticas y Gobernabilidad Democrática de FLACSO/Argentina y es consultor del Programa de Análisis Políticos y Construcción de Escenarios Prospectivos (PAPEP), del PNUD.

Agustín Salvia

Sociólogo. Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del CONICET.
Coordinador general del Observatorio de la Deuda Social Argentina.
Director del programa Cambios Estructurales y Desigualdad Social con sede en el Instituto de Investigación Gino Germani de la Universidad de Buenos

Aires. Profesor de grado y posgrado de Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, FLACSO y la Universidad de Bologna.

Sandra Valdetaro

Es Doctora en Comunicación por la Universidad Nacional de Rosario, Master en Ciencias Sociales por FLACSO, Licenciada en Comunicación por la Universidad Nacional de Rosario.

Profesora Titular e Investigadora Categoría 1. Directora de la *Maestría en Estudios Culturales* de la UNR. (www.estudiosculturales.unr.edu.ar)

Directora de la publicación académica *La Trama de la Comunicación*.

Índice

Nota editorial	9
El retroceso europeo en la integración sudamericana. La situación del Mercosur <i>Luis Felipe Agramunt</i>	11
América Latina. La difícil institucionalización de la nueva política <i>Diego Martín Raus</i>	31
Competencia política y satisfacción de expectativas. Escenarios políticos para la región <i>Diego Reynoso</i>	41
La integración de los Derechos Sociales en América Latina y el Caribe. Un horizonte necesario y posible sin agenda política <i>Agustín Salvia</i> <i>Nadín Feldberg</i>	57
Estructura, concentración y transformaciones en el sistema de medios del Cono Sur latinoamericano <i>Guillermo Mastrini</i> <i>Martín Becerra</i>	73
Integración continental y Estudios Culturales <i>Sandra Valdetaro</i>	93
América latina: nuevos rumbos en los saberes educativos <i>Silvia Finocchio</i>	103
Anexo UNASUR	119
Autores	135