

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Vol. 2/2015

América Latina: procesos y tendencias electorales

anuario
latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

latin american yearbook

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia. La revista aparece en la versión impresa y en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (*double-blind peer review*). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

DIRECTORA

Katarzyna Krzywicka

CONSEJO CIENTÍFICO

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España
Víctor Alarcón Olgúin, Universidad Autónoma Metropolitana, México
Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia
Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México
Peter Birle, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, Alemania
Klaus Bodemer, GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Hamburgo, Alemania
Adrian Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador
José Briceño Ruiz, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela
Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay
Wiesław Dobrzycki, Universidad de Varsovia, Polonia
Evan Ellis, The U.S. Army War College Strategic Studies Institute, EE.UU.
Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia
Renée Fregosi, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia
Shiguenoli Miyamoto, Universidade Estadual de Campinas, Brasil
María de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador
Aníbal Pérez-Liñán, University of Pittsburgh, EE.UU.
Marek Pietraś, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia
Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México
Héctor Luis Saint-Pierre, Universidade Estadual Paulista, Brasil
Wojciech Sokół, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia
Magdalena Śniadecka-Kotarska, Universidad de Łódź, Polonia
Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

CONSEJO DE REDACCIÓN

Paweł Trefler – Secretario de Redacción

Piotr Łaciński – Editor Asociado

REDACCIÓN LINGÜÍSTICA

María Ochab – Coordinadora

Martha Ardila

María de Monserrat Llairó

Helena Beatriz Xavier Lourenço

DIRECCIÓN

Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20-080 Lublin, Polonia

tel. (48-81) 537 60 29, tel./fax (48-81) 537 60 20

e-mail: anuario.latinoamericano@umcs.pl

www.anuario-latinoamericano.umcs.pl

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 2/2015

ISSN 2392-0343



WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARIII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2015

DISEÑO DE PORTADA

Krzysztof Rumowski

DIAGRAMACIÓN

Agnieszka Muchowska

IMPRENTA

„Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015

ISSN 2392-0343

Tiraje 150 ejemplares

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11

tel. + 48 81 537 53 04

www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl

e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Distribución: tel./faks +48 81 537 53 02

Librería virtual: www.wydawnictwo.umcs.edu.eu

e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Índice

Editorial	9
Dossier	
América Latina: procesos y tendencias electorales	
Presentación.....	13
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay	17
<i>Daniel Buquet, Rafael Piñeiro</i>	
Los cambiantes escenarios políticos en Bolivia: de las elecciones generales de 2014 a las elecciones sub-nacionales y referéndums departamentales en 2015	37
<i>Marcelo Varnoux Garay</i>	
Elecciones de 2014 en Brasil – un intento de resumen	59
<i>Justyna Trubalska</i>	
El referéndum revocatorio y la democracia. Un análisis de recientes experiencias en Bogotá y Lima	71
<i>Yanina Welp, Julieta Rey</i>	
Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada	85
<i>Roy González Padilla, Carlos Leonhardt Álvarez</i>	
Artículos y ensayos	
Estrategia Nacional de Seguridad	105
<i>Gerardo Reyes Guzmán, Carlos Moslares García, Paola Hernández Victoria</i>	
Democracia, violencia y narcotráfico en México. Desafíos 2015	127
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Reproducción de la pobreza en la política social para adultos mayores en Chiapas en el contexto de las elecciones de 2012	147
<i>Łukasz Czarnecki</i>	
Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría	163
<i>Marcos Pablo Moloeznik, Patricia Solís Minor</i>	

índice	Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones	185
	<i>Daniel E. Morales Ruvalcaba, Alberto Rocha Valencia</i>	
	Reseñas e informes	
	Paweł Trefler, <i>Las fuerzas armadas y política en Argentina, Brasil y Chile. Historia e contemporaneidad</i> , Toruń 2014	213
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	<i>Los derechos humanos en América Latina. Teoría y práctica</i> , Karol Derwich, Marta Kania (coord.), Cracovia 2014	215
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	Informe de la II Conferencia Internacional Latinoamericanista, <i>Las relaciones entre política y religión en América Latina – determinantes y nuevos paradigmas</i> , Lublin, Polonia, 3–4 de noviembre de 2015	219
	<i>Maria Ochab</i>	
	Información para los autores	223
	Guidelines for authors	225
	Informacja dla autorów	227
	Comité de Evaluadores de 2015	229

Content

Editorial	9
Dossier	
Latin America: electoral processes and trends	
Presentation	13
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Medium and long-term factors for the analysis of the 2014 electoral process in Uruguay	17
<i>Daniel Buquet, Rafael Piñero</i>	
Changing political scenarios in Bolivia: from the general elections in 2014 to the sub-national elections and regional referendums in 2015	37
<i>Marcelo Varnoux Garay</i>	
Brazil's elections in 2014 – an attempt to summarize.	59
<i>Justyna Trubalska</i>	
Recall referendum and democracy. An analysis of recent experiences in Bogota and Lima.	71
<i>Yanina Welp, Julieta Rey</i>	
Political legitimacy and legal openness in the sub-national party systems: Mexican case in a comparative perspective.	85
<i>Roy González Padilla, Carlos Leonhardt Álvarez</i>	
Articles and essays	
The National Security Strategy	105
<i>Gerardo Reyes Guzmán, Carlos Moslares García, Paola Hernández Victoria</i>	
Democracy, violence and drug trafficking in Mexico. Challenges 2015 ...	127
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Reproduction of poverty in the social policy for adults in Chiapas in the context of elections in 2012	147
<i>Lukasz Czarnecki</i>	
Reflections on Mexican foreign policy under globalization and the post-cold war	163
<i>Marcos Pablo Moloeznik, Patricia Solís Minor</i>	

Content	The promises of the structural ascent of Latin America and the Caribbean countries, 1975–2013: achievements, disenchantments and frustrations	185
	<i>Daniel E. Morales Ruvalcaba, Alberto Rocha Valencia</i>	
	Reviews and reports	
	Paweł Trefler, <i>The armed forces and politics in Argentina, Brazil and Chile. History and contemporaneity</i> , Toruń 2014	213
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	<i>Human rights in Latin America. Theory and practice</i> , Karol Derwich, Marta Kania (coord.), Cracow 2014	215
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	Report of the Second International Conference of Latin Americanists, <i>Relations between politics and religion in Latin America – determinants and new paradigms</i> , Lublin, Poland, 3–4 November 2015.	219
	<i>Maria Ochab</i>	
	Información para los autores.	223
	Guidelines for authors	225
	Informacja dla autorów	227
	Peer Review Committee 2015	229

Editorial

Nos complace presentarles el segundo volumen del Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, una publicación periódica editada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin.

El principal tema abordado por los Autores de este volumen son los procesos y tendencias electorales en los países de América Latina. La elección de este tema se justifica por el hecho de que en la región termina un ciclo electoral, el cual ha puesto en evidencia nuevos resultados y tendencias que merecen ser analizados. El volumen está compuesto por tres secciones: „Dossier” titulado *América Latina: procesos y tendencias electorales*, la sección „Artículos y ensayos” y una nueva sección „Reseñas e informes”. Ya está en preparación el tercer volumen de la revista, cuyo tema principal son las relaciones entre el Estado, la política y la religión en América Latina.

Con ocasión de la publicación del segundo volumen, vale la pena recordar los eventos que tuvieron lugar en 2015 para celebrar la inauguración del Anuario y la presentación de su primer volumen publicado en 2014.

En la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS, entre el 23 de marzo y el 2 de abril de 2015, bajo el patrocinio de la redacción del Anuario Latinoamericano fue organizada una serie de conferencias „Encuentros con América Latina”, en la que participaron como ponentes unos magníficos politólogos, investigadores extranjeros que colaboran con nuestra revista. Los invitados que nos honraron con su presencia fueron: el Dr. Peter Birle, Director Científico del Instituto Ibero-Americano de Berlín, el Dr. Jesús Tovar Mendoza del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México y la Dra. Yanina Welp, Directora Regional para América Latina en el Centro para la Democracia Aarau de la Universidad de Zúrich.

El Dr. Birle impartió dos conferencias: 1) *Regional cooperation and integration in Latin America – Achievements, deficits and challenges*; 2) *El Instituto Ibero-Americano de Berlín – Un puente científico y cultural entre Europa y América Latina*. El Dr. Tovar Mendoza pronunció tres charlas: 1) *The quality of democracy in Latin America: conceptual issues and empirical results from 15 states of the region*; 2) *The influence of democratic waves in Latin America on the current democratic quality*; y 3) *Crisis de legitimidad de la democracia mexicana: trayectorias de la violencia y la impunidad*. La Dra. Welp presentó la conferencia *Citizen participation, digital media and new democratic dynamics in Latin America*. Las conferencias despertaron mucho interés entre los estu-

Editorial

diantes y el profesorado de la Facultad de Ciencias Políticas y otras facultades de la Universidad Maria Curie-Skłodowska.

Quisiera expresar mi gratitud y mi reconocimiento más sincero a nuestros distinguidos invitados por honrar con su presencia la inauguración del Anuario Latinoamericano y por su provechosa cooperación.

Espero que el volumen que entregamos a los lectores sea una interesante y estimulante lectura e invito a los investigadores interesados en publicar en nuestra revista de enviar artículos, reseñas e informes para el tercer volumen.

Katarzyna Krzywicka

Lublin, 14 de octubre de 2015.

Dossier

América Latina: procesos y tendencias electorales

Coordinado por Katarzyna Krzywicka

América Latina: procesos y tendencias electorales

Latin America: electoral processes and trends

Presentación

Katarzyna Krzywicka

UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA,
LUBLIN, POLONIA

✉ katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

En América Latina, la democracia electoral es un fenómeno que se ha ido consolidando a lo largo de las últimas tres décadas. En todos los países de la región, ha crecido la importancia de las elecciones como una herramienta de la democracia. Esto se reflejó en un afán de incrementar la legitimación, transparencia y eficiencia de la elección. Con tal fin, se realizaron cambios y reformas de los sistemas electorales en la mayoría de los países de la región. Se implementaron varias soluciones que otorgaron más importancia y competencias a la administración electoral para mejorar su efectividad y ganarse la confianza de los ciudadanos. Además, hay que mencionar las reformas referentes a los partidos políticos, los principales sujetos de la lucha electoral. Las reformas consistieron en la introducción a la legislación, es decir, las constituciones nacionales, así como las leyes ordinarias, la obligación de observar los procedimientos democráticos en la elección de los candidatos a los cargos estatales y el respeto a las normas democráticas en las prácticas dentro de los partidos políticos. Se han implementando los mecanismos de control de gastos relacionados con la actividad política. Vale la pena destacar una clara tendencia hacia la descentralización de la administración estatal por medio del incremento de la importancia de las autoridades locales. Esto se efectuó introduciendo el principio de las elecciones universales de las autoridades locales – a los cargos de gobernadores y alcaldes, por ejemplo, en Colombia, Venezuela, Perú, Argentina, México y Nicaragua. Otro cambio significativo en el procedimiento electoral fue la introducción de la segunda vuelta electoral, basándose en la regla de la mayoría absoluta, para aumentar el grado de la legitimación social. En únicamente cinco países de la región se ha mantenido el principio de las elecciones en una sola vuelta,

según la fórmula de la mayoría relativa, a saber, en México, Venezuela, Honduras, Panamá y Paraguay.

Los resultados de las elecciones que tuvieron lugar durante el último ciclo electoral 2013–2015 manifestaron nuevas tendencias, proporcionando la legitimación a los nuevos, así como los reelegidos líderes. En este período, se llevaron a cabo varias elecciones casi en todos los países de América Latina y el Caribe. En 2013, se efectuaron las elecciones presidenciales y parlamentarias en Ecuador, elecciones presidenciales en Trinidad y Tobago, elecciones parlamentarias en Barbados y Grenada, elecciones presidenciales y parlamentarias en Paraguay, Chile y Honduras. En 2014, las elecciones presidenciales se celebraron en siete países: Costa Rica, El Salvador, Panamá, Colombia, Bolivia, Brasil y Uruguay, mientras que las elecciones parlamentarias tuvieron lugar en ocho países: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Panamá, Uruguay, Antigua y Barbuda, así como en Dominica. En Perú, a su vez, se celebraron las elecciones regionales y municipales. En 2015, las elecciones presidenciales se efectuaron en Guatemala, Haití y Argentina, las elecciones legislativas en Argentina, Belice, Guatemala, Haití, México, El Salvador, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela, mientras que las elecciones municipales se celebraron en Bolivia, Chile, Haití, Colombia, Paraguay y Uruguay.

El presente ciclo electoral terminará en 2016 con las elecciones y referendos en diez Estados latinoamericanos y caribeños. En Bolivia se celebrará un referendo constitucional; en Costa Rica elecciones municipales; en México elecciones estatales y locales; en la República Dominicana elecciones presidenciales, congresuales y municipales; en Perú elecciones presidenciales, legislativas y al Parlamento Andino; en Nicaragua elecciones presidenciales, legislativas y municipales; en Jamaica y Santa Lucía elecciones parlamentarias; en Chile elecciones locales.

Los resultados de las elecciones y referendos que se celebraron hasta ahora muestran unas tendencias electorales y políticas importantes para la región. Un fenómeno consolidado en los países de América Latina es la reelección consecutiva al cargo de presidente. Hay que notar que, desde 1978, todos los presidentes latinoamericanos que se postularon para un segundo mandato, lo consiguieron. Durante el último ciclo electoral, la reelección tuvo lugar en Ecuador en 2013 y en Colombia, Bolivia y Brasil en 2014. Cabe añadir que en Chile y Uruguay, donde no se aplica el derecho a la reelección consecutiva, después de una pausa volvieron al cargo de presidente Michelle Bachelet (2013) i Tabaré Vázquez (2014). Otra tendencia actual es el ansia por la reelección sin límite, por ejemplo en Bolivia, donde el 21 de febrero de 2016 se celebrará un referendo sobre la reforma parcial constitucional. Los bolivianos han de decidir si están de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua.

Una tendencia universal es la falta de alternancia en el poder entre los partidos políticos gobernantes. El partido que más tiempo – cuatro mandatos consecutivos – se ha mantenido en el poder es el Partido de los Trabajadores en Brasil, tres mandatos duró en Argentina el gobierno de la Frente para la Victoria, una coalición kirchnerista, fundada en 2003, tres mandatos está en el poder en Uruguay la coalición Frente Amplio, en Ecuador el Movimiento Alianza PAIS – Patria Altiva y Soberana, y en Bolivia el Movimiento al Socialismo. En 2013, volvieron al poder el Partido Colorado en Paraguay y la coalición de partidos políticos de izquierda Nueva Mayoría en Chile, las dos con una larga experiencia en gobernar en estos países. En este contexto, cabe señalar que la alternancia en el poder legislativo tuvo lugar en Venezuela, donde las fuerzas políticas (Partido Socialista Unido de Venezuela, desde 2006) que tuvieron control sobre el poder legislativo desde 1999, lo perdieron en 2015, cuando las elecciones parlamentarias ganó el partido de oposición, la Mesa de la Unidad Democrática. La victoria de la oposición venezolana puede resultar también en la alternancia en el poder ejecutivo mediante un referendo revocatorio de Nicolás Maduro previsto para el 2016, igual que ocurrió en Argentina, en 2015, después de las elecciones presidenciales ganadas por Mauricio Macri apoyado por la coalición política Cambiemos. Los resultados de las elecciones en Venezuela y Argentina pueden señalar una nueva tendencia electoral en América del Sur hacia la alternancia en el poder y el mayor equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo.

El ciclo electoral que se está terminando indica claramente que existe una necesidad de alejarse del modelo de un fuerte presidencialismo (hiperpresidencialismo) – en la situación, cuando el presidente no posee suficiente apoyo del parlamento – y adoptar la fórmula del poder basada sobre el diálogo y compromiso entre el poder ejecutivo y legislativo. Una clara prueba de esto son, por ejemplo, los conflictos que existen entre los órganos del poder ejecutivo y legislativo elegidos democráticamente en Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Argentina o Venezuela.

Así pues, se impone una reflexión que América Latina se enfrenta a una crisis de gobernabilidad, la cual se evidencia en el debilitamiento de legitimación del poder ejecutivo, alto nivel de fragmentación partidaria en los órganos del poder legislativo, debilitamiento de los partidos políticos como instituciones de la democracia representativa, así como las protestas sociales contra la corrupción y poca efectividad del poder. Se nota el aumento de las expectativas de parte de los electores en los países latinoamericanos hacia la clase política y los órganos e instituciones estatales. Los ciudadanos de los países latinoamericanos esperan que se mantenga el crecimiento económico y el actual nivel de consumo, lo cual no será fácil en el contexto de la caída de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios (petróleo, gas, cobre, soja) y, en consecuencia, menores ingresos de los países de la región. La desaceleración del crecimiento económico, la devaluación de las monedas nacionales frente al dólar, la reducción de gasto público, la ralentización de la reducción de pobreza, todo esto puede conducir a la intensificación de tensio-

nes y conflictos sociales en los países latinoamericanos y, en consecuencia, a la verificación de preferencias electorales.

Los procesos electorales, sus circunstancias y especificidades, así como sus resultados, son el tema de las consideraciones y análisis emprendidas por los autores de cinco artículos presentados en el Dossier. Indudablemente, sus contribuciones permitirán entender mejor las tendencias electorales y cambios que ocurren en el funcionamiento de los sistemas políticos de los países latinoamericanos. Daniel Buquet y Rafael Piñeiro analizan los factores importantes para el funcionamiento y la evolución del sistema de partidos políticos en Uruguay y su influencia sobre el resultado de las elecciones que se celebraron en 2009 y 2014. Marcelo Varnoux Garay efectuó un análisis de las elecciones generales del 2014, las subnacionales del 2015 y los referendos departamentales de septiembre de 2015 en Bolivia, así como su importancia para el régimen actual dirigido por Evo Morales y el Movimiento al Socialismo. Justyna Trubalska emprendió un análisis de algunos aspectos de la política del gobierno de Dilma Rousseff y del funcionamiento del sistema político de Brasil en el contexto de las elecciones presidenciales de 2014. Yanina Welp y Julieta Rey analizan diferentes experiencias de dos referendos revocatorios en Lima y Bogotá – el primero para intentar remover legalmente a la alcaldesa de Lima y el segundo contra el alcalde de Bogotá – evaluando su importancia para los procesos de la democratización. A su vez, Roy González Padilla y Carlos Leonhardt Álvarez examinaron la relación y analizaron la interdependencia entre la legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos subnacionales en México.

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Medium and long-term factors for the analysis of the 2014 electoral process in Uruguay

Daniel Buquet

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY

✉ daniel.buquet@cienciassociales.edu.uy

Rafael Piñeiro

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

✉ rafael.pineiro@ucu.edu.uy

RESUMEN

Este artículo analiza el proceso electoral uruguayo de 2014 a partir de las pautas de continuidad y cambio – de mediano y largo plazo – que se observan en el sistema de partidos uruguayo. En primer lugar, se discute la evolución del sistema de partidos en los últimos 40 años. Desde esta perspectiva se puede entender dentro de qué márgenes se producen los cambios y continuidades en la distribución de votos entre los partidos respecto a las elecciones de 2009 y a qué parámetros se pueden asociar las variaciones mínimas de la elección de octubre de 2014 respecto a lo que ocurrió cinco años antes. En segundo lugar, se examinan las elecciones internas de los partidos, se analizan los niveles de participación electoral y las dificultades de extrapolación de esos resultados hacia la elección nacional, tanto entre como dentro de los partidos. Por último, se indaga en los factores institucionales que determinan las características de la oferta legislativa de las principales fracciones internas de los partidos.

PALABRAS CLAVE: elecciones, partidos políticos, Uruguay.

SUMMARY

This article analyzes the 2014 Uruguayan electoral process, based on the medium and long-term patterns of continuity and change observed in the Uruguayan party system. In the first place, the evolution of the party system in the last 40 years is discussed. This perspective allows to understand the changes and continuities in the distribution of votes among the parties, regarding the 2009 elections. Moreover, it explains which parameters can be associated with the little variations that the

October 2014 elections have shown, in comparison to what occurred five years earlier. In the second place, primary party elections are examined in order to analyze the levels of electoral turnout and the difficulties to extrapolate these results to the national election, both between and within parties. Finally, the article explores the institutional factors that determine the characteristics of the legislative supply of the main internal fractions of parties.

KEYWORDS: *elections, political parties, Uruguay.*

La evolución del sistema de partidos uruguayo

El sistema de partidos uruguayo es uno de los más institucionalizados de América Latina (Mainwaring y Scully 1995, Jones 2005, Payne *et al.* 2006). El alto nivel de institucionalización del sistema de partidos uruguayo es producto de que sus partidos son de los más veteranos de la región y se podría decir del mundo. Los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) nacieron en la primera mitad del siglo XIX, pero también el Frente Amplio, surgido en el año 1971, ya es un partido viejo en términos latinoamericanos. Los niveles de identificación partidaria son de los mayores del continente (superan el 60% según datos de LAPOP 2012) y los resultados electorales son estables, con niveles de volatilidad electoral reducida. En este tipo de sistemas las organizaciones partidarias son importantes; las etiquetas partidarias son relevantes para estructurar las preferencias electorales de los votantes y explicar los resultados en las elecciones.

En los sistemas de partidos institucionalizados la estabilidad es la regla y los cambios solo se producen de manera paulatina. Los partidos no aparecen y desaparecen con la frecuencia con la que lo hacen en otros países de la región. Su desempeño electoral en circunstancias normales no tiene grandes variaciones de elección a elección y los candidatos independientes, por fuera de las organizaciones partidarias establecidas, no suelen tener éxito. En consecuencia, las sorpresas no son habituales y la historia electoral es un insumo esencial para analizar los resultados presentes y entender sus patrones de variación respecto al pasado.

Como sugieren Buquet y Piñeiro (2014) el sistema de partidos uruguayo comenzó a cambiar en 1971 y terminó de hacerlo en la elección de 2004, pasando de un esquema bipartidista a un formato de multipartidismo moderado. De esta forma, las elecciones de 2009 y 2014 son las que muestran un nuevo patrón de evolución del sistema de partidos uruguayos. Es bajo este patrón que se tiene que analizar el proceso electoral de 2014. Si observamos el gráfico I, podemos ver cómo el proceso de cambio que supuso el crecimiento paulatino del voto hacia los partidos que desafiaban a los partidos tradicionales que comienza en 1971, termina en 2004. Esta situación se verifica en la elección de 2009 en la que, a diferencia de todas las producidas

desde 1971 hasta 2004, los partidos desafiantes¹ dejan de ganar votos (incluso bajan su porcentaje de votación) y los partidos tradicionales logran una pequeña recuperación.

Para Buquet y Piñeiro (2014) esta evolución habla de la transformación paulatina (1971–2004) del viejo equilibrio bipartidista que había mostrado el sistema de partidos uruguayo desde su formación hasta 1971. En otras palabras, desde la elección de 2004 en adelante nos encontramos ante un sistema que ha logrado alcanzar un nuevo equilibrio a través de la incorporación de un tercer actor, el Frente Amplio. De esta forma, en la actualidad dos partidos de centro-derecha (Partido Nacional y Partido Colorado) y dos de centroizquierda (Frente Amplio y Partido Independiente), se dividen por mitades los votantes.²

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet
Rafael Piñeiro

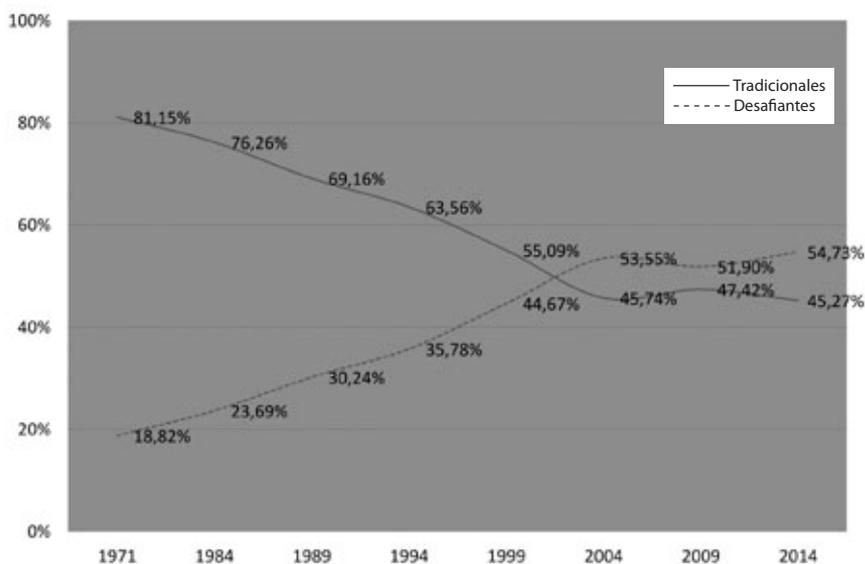


Gráfico 1.
Evolución de los porcentajes de votación de los partidos tradicionales y desafiantes (1971–2014)

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

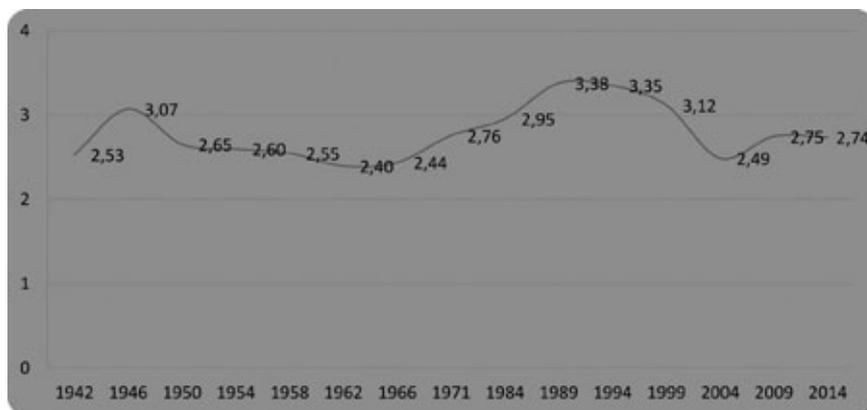
La consolidación de este nuevo sistema de partidos que comienza a configurarse a partir de la irrupción del Frente Amplio en 1971 tiene como hito la reforma constitucional de 1997. La introducción de la mayoría absoluta con doble vuelta, en sustitución de la mayoría relativa para la elección presiden-

¹ Nos referimos como partidos desafiantes al resto de los partidos que compiten en las elecciones fuera de los partidos tradicionales.

² En la elección un quinto partido de izquierda radical (Unidad Popular) logró ingresar al parlamento obteniendo una banca.

cial, ayudó a consolidar la existencia de tres partidos. En la medida en que el Partido Nacional y el Partido Colorado pasaron a competir por el mismo electorado (el posicionado en el centroderecha), el sistema de mayoría simple y la vinculación entre la elección presidencial y parlamentaria hubiera hecho que uno de los dos desapareciera o, al menos, fuera relegado a una posición testimonial en función de los estímulos que el sistema de mayoría simple impone a los votantes (y candidatos) de los partidos tradicionales. Es decir, en el sistema anterior de mayoría simple los votantes de centroderecha de los partidos tradicionales estarían incentivados a coordinar electoralmente (Cox 1997) para escoger entre el Partido Nacional o el Partido Colorado para evitar el triunfo del Frente Amplio, haciendo que uno quedara *a priori* fuera de competencia. La doble vuelta evitó este problema para los votantes de los partidos tradicionales, que en la actualidad pueden elegir por su primera preferencia en la primera vuelta y, si esta no alcanza a llegar a la segunda vuelta, pueden igualmente votar a su segunda preferencia en la segunda vuelta.

Gráfico 2.
Evolución del número efectivo de partidos (1942-2014)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

El gráfico 2 muestra la evolución del número efectivo de partidos entre 1942-2014.³ Aquí se puede apreciar el crecimiento de la fragmentación del sistema que alcanza su máximo en 1989 y 1994 (elecciones previas a la reforma constitucional que en 1997 introdujo la doble vuelta para la elección presidencial). A pesar de que a partir de 1994 el número efectivo de partidos (la fragmentación) tiende a decrecer, para la elección de 2009 vuelve a aumentar y se coloca en una cifra cercana al 3.

³ El número efectivo de partidos es un índice que mide el número de partidos relevantes de un sistema a través de ponderar los partidos que se presentan por el porcentaje de votos que recibe. Se calcula $1 / \sum p^2$ donde p es la proporción de votos que recibe cada partido.

El nuevo equilibrio del sistema en tres partidos efectivos implica la consolidación de nuevas lógicas de competencia entre los actores partidarios. Por un lado, el Frente Amplio y el Partido Independiente que compiten con los partidos tradicionales por los votos de centro, mientras que el Partido Colorado y el Partido Nacional también compiten entre sí por los votantes de centroderecha. Esto puede apreciarse en el gráfico 3 en donde se observa la volatilidad entre bloques (desafiante vs. tradicional) y entre partidos. Debe notarse aquí que a partir de 1971 aumenta significativamente la volatilidad entre bloques (producto del proceso de aumento de votos del Frente Amplio en detrimento de los votos que recibían los partidos tradicionales). Buena parte de la volatilidad entre partidos es explicada por la volatilidad entre bloques. Para 2009 y 2014 ambas volatilidades caen a niveles de los valores más bajos de la serie en las categorías respectivas. En particular, la baja volatilidad entre bloques indica que casi toda la volatilidad es explicada por el trasiego de votos entre Partido Colorado y Partido Nacional.

La evolución de los porcentajes de votación de los bloques (desafiante y tradicional) (gráfico 1), de la fragmentación (gráfico 2) y de la volatilidad entre partidos y bloques (gráfico 3) señalan que los procesos de cambio del viejo sistema bipartidista se iniciaron en 1971 con el surgimiento del Frente Amplio y culminaron en 2004 con su llegada al gobierno. Las elecciones de 2009 y 2014 parecen indicar que el sistema dejó de cambiar o, al menos, cesó de hacerlo siguiendo la misma pauta con la que lo había hecho desde 1971. En consecuencia, las de 2009 fueron las primeras elecciones de lo que podríamos llamar una nueva etapa pautada por un equilibrio multipartidista.

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet
Rafael Piñeiro

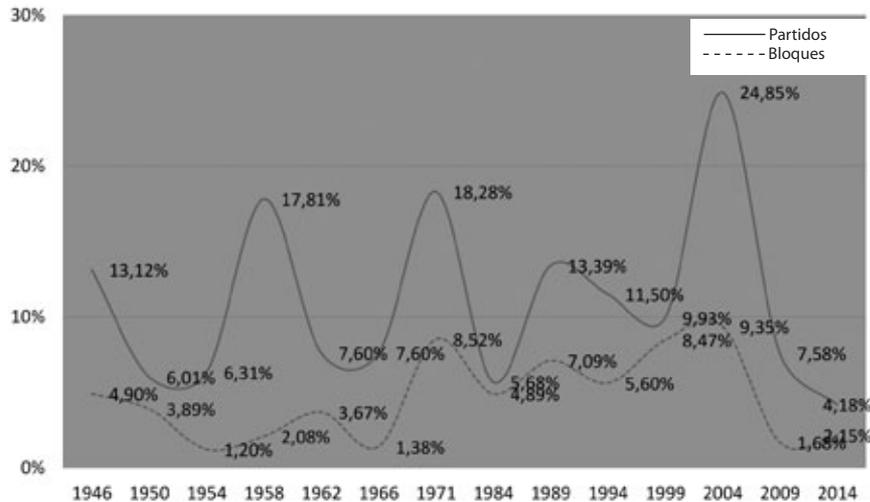


Gráfico 3.
Volatilidad entre bloques y partidos (1946-2009)

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

Si se asume que estamos en una nueva etapa, en un nuevo equilibrio, esto tiene, al menos, dos implicaciones respecto a cómo debemos analizar el proceso electoral de 2014. Primero, no era de esperar que los cambios en los votos que recibieron los bloques, es decir, la volatilidad entre los partidos tradicionales y el Frente Amplio fuera de una magnitud importante. Segundo, los factores que permitieron explicar el cambio en las preferencias electorales hasta 2004 no necesariamente explican las variaciones en este nuevo período (en particular respecto a los votos que reciben los bloques).

Que en este nuevo escenario que comenzó en 2004 no se puedan esperar cambios electorales importantes, no quiere decir que estos, por pequeños que sean, no tengan consecuencias significativas. La división de preferencias electorales entre bloques, con un caudal cercano al 50% del electorado para cada uno, supone que el sistema se equilibró en una zona donde cambios pequeños en el apoyo electoral que reciba cada uno de los bloques puede significar un cambio de los partidos en el gobierno. En este escenario, cambios menores podrían haber determinado que el Frente Amplio pudiera haber perdido el gobierno o que lo hubiera obtenido sin alcanzar, como en los dos períodos anteriores, mayorías parlamentarias.

El realineamiento electoral que se produjo paulatinamente en Uruguay entre 1971 y 2004 ha tenido diversas explicaciones. González y Queirolo (2000) apoyan por un lado la tesis demográfica expuesta por Cesar Aguiar (2000), que suponía que el ingreso de votantes jóvenes (más favorables a votar al Frente Amplio) y la salida del padrón de votantes de mayor edad (más favorables a votar a los partidos tradicionales) favorecían al bloque desafiante. Por otro lado, ellos sostienen también que existe una tendencia general de los ciudadanos a realizar evaluaciones subjetivas negativas respecto al desempeño económico del país desde la salida de la dictadura, que redundó en una pérdida sistemática de votos de los partidos tradicionales (los que hasta ese momento habían ejercido la titularidad del gobierno). Por otro lado, Buquet y De Armas (2004) se inclinan por explicar los cambios en función del corrimiento de los partidos en el espectro ideológico. El crecimiento del Frente Amplio y la caída en el apoyo electoral de los partidos tradicionales se explica, para ellos, por la moderación del Frente Amplio y el corrimiento de los partidos tradicionales hacia posiciones más conservadoras. Esta propuesta, en palabras de los autores "...genera una contradicción importante con otros [modelos] en términos prospectivos, ya que en cierto modo afirma que la izquierda ya avanzó prácticamente todo el terreno posible hacia el centro sin dejar de ser de izquierda. Por lo tanto la pregunta que se impone es bajo qué condiciones podrá la izquierda tener un nuevo salto electoral. Si los partidos tradicionales se mantienen ubicados tan próximos al centro como la izquierda, el electorado de esa posición ideológica debería seguir distribuyéndose a medias entre ambas familias. Asumiendo que la izquierda no puede dejar de serlo (al menos en el corto plazo), el modelo que se propuso le asigna un techo para su crecimiento en el entorno del 50% del que ya se habría ubicado muy próximo en la pasada

elección. Aunque todo parezca indicar lo contrario, a la izquierda le debería resultar muy difícil traspasar ese umbral...” (Buquet y De Armas 2004:136)

Los resultados de 2009 y 2014 indican que los factores que supuestamente operaron para producir los cambios que terminaron con el triunfo del Frente Amplio en 2004 dejaron de explicar los resultados electorales en la actualidad (fueran estos demográficos o de posicionamiento ideológico de los partidos). Es esperable entonces que las variables asociadas al voto económico (inflación, desempleo, crecimiento en el último año), las evaluaciones sociotrópicas y egotrópicas sobre la evolución de la economía en el pasado y las perspectivas de futuro, las evaluaciones de gestión del partido en el gobierno y la popularidad de los candidatos hayan comenzado a explicar, mucho más que antes, los resultados electorales en Uruguay.

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet
Rafael Piñeiro

Los resultados de la elección

La tabla 1 muestra los resultados de las últimas dos elecciones (2009 y 2014) y las predicciones que las principales empresas encuestadoras realizaron de la primera vuelta de 2014. Como se puede apreciar, el resultado de la primera vuelta de 2014 se aproxima más a los resultados de la primera vuelta de la elección de 2009 que a las predicciones de las empresas encuestadoras. Luego de cinco años los resultados electorales prácticamente no cambiaron; la volatilidad electoral entre partidos en 2014 fue la más baja de los últimos 70 años.

Partidos	primera vuelta 2009	segunda vuelta 2009	primera vuelta 2014	segunda vuelta 2014	Predicciones primera vuelta 2014		
					CIFRA	EQUIPOS	FACTUM*
Frente Amplio	49,3%	54,6%	49,4%	56,6%	44,3%	44,9%	46,0%
Partido Nacional	29,9%	45,4%	31,9%	43,4%	33,0%	34,4%	33,0%
Partido Colorado	17,5%		13,3%		18,6%	15,6%	15,5%
Partido Independiente	2,6%		3,2%		3,4%	3,2%	3,5%
Asamblea Popular	0,7%		1,2%		0,7%	2,0%**	2,0%**
Otros			0,9%				

Tabla 1.
Resultados de elecciones primera y segunda vuelta 2009 y 2014, y predicciones de resultados primera vuelta 2014 de las principales empresas encuestadoras

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

* Los valores de FACTUM corresponden al valor medio de los rangos pronosticados por la empresa para cada uno de los partidos.

** Incluye a Asamblea Popular y a los otros partidos.

Los resultados de las diferentes encuestas de opinión previas a las elecciones habían marcado un aumento del voto hacia los partidos tradicionales (en particular hacia el Partido Nacional) desde comienzo de año. Esto llevó a pensar que el desempeño del Frente Amplio y de su candidato, el expresidente Tabaré Vázquez, sería peor que el de José Mujica cinco años antes. De esta manera se puso en duda que el Frente Amplio volviera a obtener la mayoría parlamentaria y que eventualmente pudiera ganar por tercera vez el gobierno nacional. Sin embargo, no se presentaron explicaciones teóricas respecto a la evolución de la intención de voto (que se observaba), ni del pronóstico que, a partir de estas observaciones, se realizaba. Si se repasaban las variables que podían incidir sobre el voto (como explicación teórica de un pronóstico sobre el resultado electoral de octubre de 2014), era difícil hacer coincidir el razonamiento de corte empírico con el teórico (ver tabla 2).

Tabla 2.
 Indicadores económicos
 y evaluación de gestión
 (elecciones de 2009
 y 2014) número efectivo de
 partidos (1942–2014)

Indicadores	2009	2014
% de ciudadanos que aprueba la gestión del gobierno (último dato antes de la elección)	65%	56%
Crecimiento PIB (último año)	2,9%	3,5%
Crecimiento PIB (promedio últimos 5 años)	5,5%	5,4%
Desempleo (promedio año de la elección)	8,1%	6,9%
Desempleo (promedio últimos 5 años)	9,9%	6,9%
Inflación (año de la elección)	5,9%	7,4%
Inflación (promedio últimos 5 años)	7,0%	7,1%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay y del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Los datos sobre la evolución de las principales variables económicas (crecimiento, desempleo e inflación), evaluación de la gestión del gobierno y popularidad de los candidatos que muestra la tabla 2 no hacía pensar que el escenario de la elección de 2014 para el candidato del Frente Amplio era peor que el que enfrentó José Mujica en 2009. Las diferencias son menores y la pequeña desventaja en materia de aprobación de la gestión de Mujica frente a la que tenía Vázquez cinco años antes se compensa con la presencia de este último como candidato. En definitiva, una economía que mantenía su impulso positivo, con una inflación razonable y controlada para los estándares nacionales y el desempleo en sus mínimos históricos, sumado a que el oficialismo presenta a su mejor candidato para competir por la presidencia, debían sugerir que el FA enfrentaba la contienda con similares chances a las de la elección anterior. Esta discrepancia entre el pronóstico basado en el examen de la evolución de la intención de voto y los fundamentos teóricos respecto a lo que debería explicar el resultado electoral de octubre habla de la falta de conocimiento

sobre el impacto de estas variables en los resultados electorales en el período pos-2004. Pero también muestra de forma contundente que los factores que influyeron en el cambio electoral que se produjo entre 1971 y 2004 dejaron de operar y que la competencia política se desarrolla ahora sobre la base de evaluaciones de corto plazo.

En ese sentido la campaña electoral se concentró en aspectos concretos de las políticas públicas con un fuerte componente pragmático. El oficialismo y su candidato centraron su discurso en la defensa de las políticas llevadas adelante por las dos administraciones frenteamplistas señalando los buenos resultados en materia de crecimiento, empleo y cobertura de servicios públicos. La oposición, por su parte, consciente de la buena performance del gobierno, no propuso cambios en esas áreas y se concentró en criticar los dos aspectos peor evaluados por la ciudadanía: la seguridad pública y la educación. La moderación y la búsqueda del centro ideológico marcaron el tono de la campaña. Y en ese contexto se dio un resultado esperable, el partido de gobierno logró la reelección porque su desempeño le permitió mantener el apoyo que había logrado cinco años antes.

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet
Rafael Piñeiro

Elecciones internas

La reforma electoral de 1997, además de introducir la doble vuelta, obligó a los partidos a presentar una candidatura única para presidente y vicepresidente y terminó con el doble voto simultáneo para la elección presidencial. El doble voto simultáneo permitía a los electores votar por un partido y luego seleccionar una de las fórmulas presidenciales⁴ que ese partido presentaba. Resultaba electa entonces la fórmula más votada dentro del partido más votado. En la práctica, este sistema hacía que en un mismo acto electoral se realizaran elecciones primarias o internas y la elección presidencial.

El doble voto simultáneo para la elección presidencial fue sustituido por un mecanismo original para seleccionar en cada partido la candidatura única a presidente y vicepresidente, elecciones primarias abiertas y simultáneas para todos los partidos. La particularidad de este sistema es que los partidos están obligados a realizar estas elecciones de manera simultánea cuatro meses antes de la elección nacional.⁵

Las elecciones internas de 2014 fueron las cuartas realizadas desde su incorporación en la reforma constitucional de 1997. Desde 1999 (primer año

⁴ La “fórmula presidencial” es la lista que contiene al candidato a Presidente y el candidato a Vicepresidente.

⁵ El artículo 8° de la Ley 17.063 – que dicta normas relativas a las elecciones internas de los partidos – establece que: “Las elecciones internas referidas en la Disposición Transitoria W) de la Constitución de la República se realizarán en un único acto, con sufragio secreto y no obligatorio, en el que en una hoja de votación, identificada por el lema partidario, se expresará el voto por el candidato único del partido político a la Presidencia de la República...”

en que se realizaron), la participación electoral viene bajando de manera sistemática (ver tabla 3). Respecto a esta baja y al nivel de participación de 2009 conviene señalar que el 37,1% de las últimas internas es, en términos internacionales (para este tipo de elecciones), un porcentaje que está, por ejemplo, algo por debajo de la participación en las elecciones primarias de Honduras de 2012 (45,1%), pero muy por sobre la de las primarias chilenas de 2013 (22,2%). Pensemos, además, que el nivel de participación en la elección interna de 2014 está bastante cerca de la participación registrada en las últimas elecciones nacionales chilenas (42% y 49% en la primera y segunda vuelta de la elección presidencial respectivamente) o en las colombianas (40,7% en la primera vuelta). Por otro lado, aún no conocemos cuál es el parámetro de normalidad para medir la participación en este tipo de elecciones en Uruguay, porque debemos poder comparar elecciones de características similares en términos de los niveles de competitividad en las diferentes internas. A diferencia de lo ocurrido cinco años antes (cuando tanto la elección del candidato del Partido Nacional como la del del Frente Amplio fue competitiva), en 2014 solo existió una elección con resultado incierto.

Tabla 3.
 Participación electoral en
 elecciones primarias
 (1999–2014)

Elección	1999	2004	2009	2014
Participación	53,7%	45,7%	44,8%	37,1%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

Las elecciones primarias no han sido predictores efectivos de los resultados de la elección nacional tanto entre como dentro de los partidos. Buquet y Piñeiro (2011), estudiando las elecciones primarias de 2009, muestran cómo quienes concurren a votar en estas elecciones tienen un perfil diferente al del electorado general. Se puede especular que a medida que la participación en estas elecciones se reduce, las diferencias entre el electorado de las internas y el de las elecciones nacionales son mayores. Es esperable entonces que existan diferencias significativas en los porcentajes de votación que reciban los partidos respecto a los que recibieron en las internas y también es de esperar que suceda lo mismo dentro de los partidos.

La academia estadounidense ha analizado las elecciones primarias y sus efectos sobre las posibilidades de los candidatos en las elecciones generales. Atkeson (1998) sostiene que las primarias muy competitivas suelen dañar las chances de los candidatos en las elecciones generales. Los precandidatos – cuando enfrentan una competencia ajustada – tienden a elevar el nivel de crítica hacia su o sus rivales y, consecuentemente, a recibir también críticas más duras. El candidato triunfante en una instancia con esas características sale debilitado de la competencia interna, al tiempo que su rival en la elección nacional tiene a su disposición las críticas que el rival interno utilizó en su momento.

Más allá de que la experiencia uruguaya no permita obtener conclusiones contundentes sobre los efectos de la competencia primaria en el desempeño de los partidos en la elección general, pueden apuntarse algunas tendencias observadas a lo largo de la última década y media. En primer término, las elecciones primarias han estimulado su utilización efectiva para designar el candidato presidencial de los partidos principales. Si bien esto puede resultar natural para los partidos tradicionales que siempre habían utilizado el doble voto simultáneo con esa finalidad, no es así en el caso del Frente Amplio que, al contrario, siempre criticó la multiplicidad de candidaturas presidenciales. La obligatoriedad de las elecciones internas y la evolución política del Frente Amplio llevó a que este partido optara por seleccionar su candidato presidencial en una competencia interna abierta, en una decisión que parece no tener retorno mientras exista más de un aspirante a la nominación. A pesar de que el estatuto del Frente Amplio faculta al Congreso del partido para designar a un candidato presidencial único, siempre optó por autorizar a los postulantes que surgieron a participar de la primaria abierta, a pesar de que el congreso designó un candidato “oficial”. La existencia de primarias abiertas y obligatorias constituye un incentivo para dilucidar la competencia interna a través del voto popular y para que los liderazgos emergentes busquen posicionarse frente al público. De esta forma, las características de los tres grandes partidos uruguayos han ido convergiendo ya que, por un lado, los partidos tradicionales compiten con candidato único y, por otro, el FA define su candidatura a través de una competencia abierta.

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet
Rafael Piñeiro

		1999		2004		2009		2014
Partido Colorado	Battle	54,92%	Stirling	91%	Bordaberry	72,2%	Bordaberry	74,2%
	Hierro	44,14%	Iglesias	7%	Amorín	14,7%	Amorín	25,6%
	DIF	10,8%	DIF	84,2%	DIF	57,5%	DIF	48,6%
	NEC	2,01	NEC	1,2	NEC	1,8	NEC	1,6
Partido Nacional	Lacalle	48,3%	Lacalle	34%	Lacalle	57,1%	Lacalle Pou	54,4%
	Ramírez	32,3%	Larrañaga	66%	Larrañaga	42,8%	Larrañaga	45,5%
	DIF	16,0%	DIF	33%	DIF	14,3%	DIF	8,9%
Frente Amplio	NEC	2,8	NEC	1,8	NEC	2,0	NEC	2,0
	Vázquez	82,4%	Vázquez	100%	Mujica	52,0%	Vázquez	82,1%
	Astori	17,6%			Astori	39,7%	Moreira	17,9%
	DIF	64,8%	DIF	100%	DIF	12,4%	DIF	64,3%
	NEC	1,4	NEC	1	NEC	2,3	NEC	1,4

Fuente: Buquet y Piñeiro (2014) y elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

Tabla 4.

Porcentaje de votación del primer y segundo candidato, diferencia y número efectivo de candidatos en las elecciones primarias (1999–2014)

En segundo lugar, la naturaleza mayoritaria de la elección primaria (más allá de los umbrales establecidos) genera incentivos para que la competencia

se concentre entre dos competidores principales. Como se muestra en la tabla 4, la evolución del número efectivo de candidatos (NEC) se redujo para todos los partidos en 2004 con respecto a 1999, luego se ubicó en valores aproximados a 2 para todos los partidos en 2009 y volvió a reducirse en 2014 (en todos salvo en el Partido Nacional). La competencia por la nominación presidencial dentro de los partidos ejerce una influencia para que sus estructuras internas se organizan en torno a dos grandes grupos o corrientes principales.

Finalmente, también puede apreciarse una regularidad estratégica: los partidos con internas competitivas entre dos candidatos principales tienden a armar su fórmula presidencial con el ganador como presidente y el segundo como vicepresidente (Batlle-Hierro en 1999, Lacalle Herrera-Larrañaga en 2009, Mujica-Astori en 2009 y Lacalle Pou-Larrañaga en 2014). Este fenómeno ocurrió en todos los partidos y en todos los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo (DIF) fue inferior a quince puntos porcentuales. Evidentemente, esta estrategia pretende compensar el posible efecto perjudicial mencionado más arriba respecto a que la competencia interna reñida pueda tener en el desempeño del partido en la elección general. Asimismo, esta estrategia busca dar un lugar preponderante al sector del partido que en estos casos quedó en segundo lugar para indicar a los potenciales votantes de estos sectores en la elección nacional que estarán representados en la fórmula presidencial.

La oferta de los partidos en la competencia legislativa

El alto nivel de fraccionalización interna fue uno de los “males” diagnosticados al sistema de partidos uruguayo con anterioridad a la reforma de 1997. Los reformadores (y algunos académicos) sostenían que el número creciente de hojas de votación que los partidos presentaban a las elecciones era la expresión de un fenómeno de atomización interna que vivían los partidos y que hacía que estos tuvieran cada vez más dificultades para consolidar posiciones comunes y actuar disciplinadamente. La literatura adjudicó a la combinación del doble voto simultáneo con la representación proporcional legislativa la responsabilidad por fomentar una excesiva y creciente fraccionalización interna de los partidos uruguayos (González 1993).

Pero más que el doble voto simultáneo, el factor que favorecía la proliferación de listas a diputado en Uruguay era la posibilidad de usar un triple voto simultáneo. El triple voto simultáneo implicaba que los electores pudieran votar por un partido, luego por un “sublema” a diputados dentro de ese partido y, por último, por una lista a diputados que participara de ese “sublema”.⁶ Esto provocaba que la competencia por las bancas a diputado en los departamentos

⁶ El sublema es una coalición de listas dentro del partido, de modo que la suma de votos de todas las listas que integran el sublema compite por las bancas correspondientes.

– dentro de cada partido – se realizara en dos niveles. Primero, competían los sublemas por las bancas que el partido hubiere logrado en esa circunscripción y, luego, lo hacían las listas de los sublemas por los escaños que estos últimos hubieren obtenido. Todo esto se traducía en la posibilidad de que listas con poca votación – agrupadas en sublemas – pudieran arrebatar la banca a una lista con más votos, pero cuyo sublema tuviera menos votos en total. Esta posibilidad, unida a la proporcionalidad de la elección de diputados, era para González (1993) y Monestier (1999) la que había producido un aumento desmesurado de la fraccionalización de los partidos. En consecuencia, la eliminación del triple voto simultáneo –la posibilidad de conformar sublemas–terminaría con los supuestos incentivos a la fraccionalización partidaria.

Desde una perspectiva radicalmente distinta, Buquet *et al.* (1998) y Buquet (2000) sostenían que el crecimiento de la oferta no se relacionaba con la fraccionalización. Para Buquet (2000) la evolución del número de hojas de votación que presentaban los partidos no era más que una “ilusión óptica” que nada decía sobre las fracciones de los partidos. Para estos autores, los sectores se estructuran desde lo nacional hacia lo departamental. Por lo tanto, hay que ocuparse de las listas al Senado y, en particular, de la evolución de su número efectivo. En otras palabras, lo relevante era advertir cómo variaba el número de fracciones nacionales que concentraban la mayor parte de la votación. Para ellos, el doble voto simultáneo y la mayoría simple para la elección presidencial habían contenido el número de fracciones relevantes, ya que las candidaturas presidenciales importantes (acotadas por la mayoría simple) tendían a ser la cabeza de esas fracciones nacionales. Entonces, la eliminación del triple voto simultáneo para la elección de diputados, también incorporada por la reforma de 1997, no tendría mayores consecuencias sobre la fraccionalización (entendida como el número de listas al Senado relevantes). Incluso podría esperarse un crecimiento, dada la imposición

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet
Rafael Piñeiro

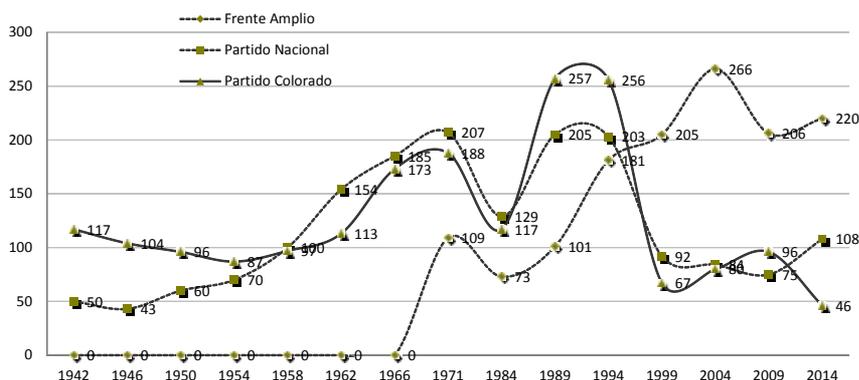


Gráfico 4.
Número de listas a diputado (1942-2014)

Fuente: elaboración propia y datos de Buquet y Piñeiro (2014).

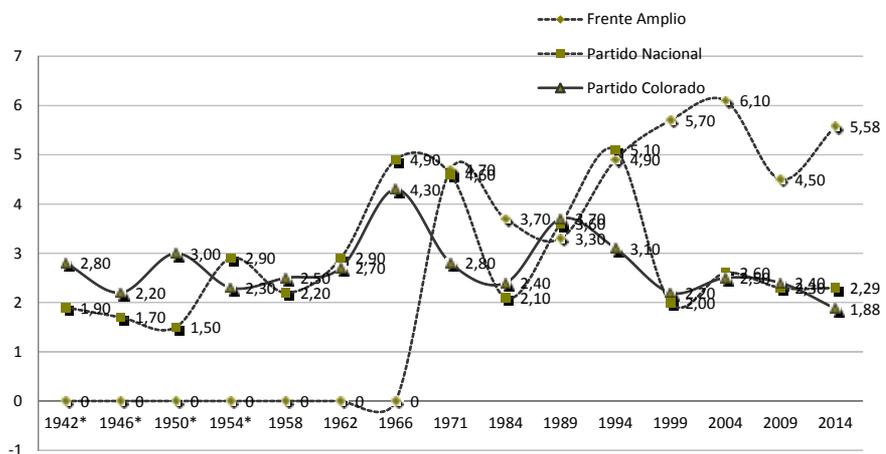
de candidaturas presidenciales únicas por partido y la consecuente desco- nexión entre elección presidencial y senatorial.

El análisis de la evolución de la oferta electoral (gráfico 4), del número de listas a diputados que presentan los principales partidos del sistema hasta 2014, muestra que, si bien la de los partidos tradicionales cae drásticamente luego de 1999 como consecuencia directa de la reforma de 1997, la del Frente Amplio no presenta una tendencia decreciente. En función de estos datos es difícil concluir que la simple eliminación del triple voto simultáneo haya impactado de manera uniforme en la oferta electoral de los diferentes partidos (sea esta entendida o no como indicador de la fraccionalización).

Si observamos el derrotero del número efectivo de listas al Senado (gráfi- co 5), tampoco parece que podamos advertir efectos claros del sistema sobre la fraccionalización. Luego de la primera elección pos-reforma (1999), mientras que los partidos tradicionales parecen reforzar y consolidar su formato bi- fraccional histórico, el Frente Amplio muestra valores muy por encima a sus registros de 1984 y 1989 (elecciones pre-reforma).

Al menos en términos generales, la eliminación del triple voto simultáneo no parece haber reducido la fraccionalización (incluso vista desde la oferta). Asimismo, la imposición de la candidatura única por partido tampoco parece haberla incentivado. Es necesario entonces entender cómo los cambios afectaron la dinámica de competencia interna de los partidos, para así poder explicar los desarrollos diferenciales de la fraccionalización en los partidos del sistema y las restricciones respecto al diseño de la oferta electoral en cada uno de los partidos del sistema.

Gráfico 5.
Número efectivo de listas
al senado (1942–2014)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

Piñeiro (2007) sugiere que el cambio en las reglas supuso una conexión más rígida entre la oferta senatorial y la de candidaturas a diputados. Al eliminarse el triple voto simultáneo para la elección de diputados y, por ende, la posibilidad de que distintas listas locales puedan “acumular” sus votos, la decisión de cómo, dónde y con quién se presenta la fracción nacional (lista al Senado) ya no es tan sencilla. Si se es parte de una fracción ya establecida, abrir una lista al Senado propia implica necesariamente una división. No porque no puedan acumular votos para la competencia por las bancas de senadores con sus excompañeros de lista, sino porque competirán necesariamente por las bancas de diputados. Más aún, esta competencia puede causar la pérdida de escaños –fundamentalmente en las circunscripciones pequeñas – frente a la o las otras fracciones del partido.

Antes de la reforma electoral de 1997 la conformación de la oferta electoral no presentaba dilemas significativos. Las fracciones nacionales tenían sus listas al senado “oficiales”. A su vez, en los diferentes departamentos acompañaban a su o sus candidatos a diputado. En caso de que integrantes de esa fracción decidieran sacar otra lista al senado, construían sublemas que permitían que dos o más listas no dividieran votos en la competencia con las otras fracciones del partido. A nivel de la elección de diputados, las listas mayores podían incluso estimular a los dirigentes locales a “abrir” sus propias listas que incluían luego en su sublema.

Pero luego de la reforma se debe decidir cuál es el candidato o lista a diputado de la fracción en cada circunscripción. Cuando las fracciones nacionales permiten que sus listas al Senado sean acompañadas por más de una lista a diputado – en las circunscripciones donde el partido espera obtener una banca – disminuyen sensiblemente sus posibilidades de obtenerla.

Con elecciones simultáneas, con voto conjunto (en una misma hoja de votación el elector vota por una lista al Senado y por una a Diputados)⁷ y sin triple voto simultáneo ni la posibilidad de “acumulación por identidad de lista”,⁸ el problema de la compatibilización de la competencia electoral entre la elección de diputados y la de senadores dentro de cada partido deriva de que una y otra se realizan en circunscripciones de diferentes magnitudes. En particular, mientras que la elección de senadores tiene una única circunscripción nacional de magnitud grande,⁹ la de diputados tiene una grande (Montevideo), una mediana (Canelones) y diecisiete pequeñas (el resto de los departamentos).¹⁰

⁷ Esto hace que la elección de diputados y senadores estén unidas, ya que los electores no pueden elegir independientemente listas para unos y otros cargos.

⁸ Por “acumulación por identidad de lista” se identificaba vulgarmente a la práctica de que una misma lista a Diputados acompañara – en dos o más hojas de votación diferentes – a dos o más listas al Senado distintas. Al ser la misma lista a la Cámara de Diputados los votos que esta recibía en las diferentes hojas se “sumaban” y computaban como votos a la lista en el escrutinio.

⁹ La magnitud de la circunscripción en la que compiten los sublemas y luego las listas al Senado corresponde al número de senadores que haya obtenido el partido en la elección.

¹⁰ La competencia entre las listas por las bancas a diputado dentro de cada partido se da en las circunscripciones departamentales. La magnitud de la circunscripción, donde compiten las listas está dada por el número de bancas obtenidas por el partido en el departamento.

Con las reglas anteriores a la reforma, la coordinación preelectoral no tenía un costo significativo, ya que existía la posibilidad de coaligarse con otros u apoyar listas a diputados de otras fracciones sin perder su identidad (como fracción nacional) ni los apoyos electorales para la lista al Senado. Sin embargo, al desaparecer el triple voto simultáneo y la “acumulación por identidad de lista”, las fracciones nacionales menores, aquellas que no aspiran a conseguir diputados en las circunscripciones pequeñas, se enfrentan al dilema de asociarse con agentes mayores sin poder juntar votos para la elección de senadores en esa circunscripción o presentarse sabiendo que sólo podrán recolectar votos para la competencia senatorial siendo, en parte, presa del voto estratégico.

Si bien la reforma desenganchó las elecciones parlamentarias – y fundamentalmente las del Senado – de la elección presidencial dentro de los partidos, unió fuertemente la elección de diputados y la de senadores. En consecuencia, el posible efecto reductor de la mayoría simple para la elección del candidato presidencial sobre las listas al Senado fue sustituido por la desproporcionalidad de la elección de diputados en las circunscripciones pequeñas.

El componente mayoritario, producto del sistema electoral que regula la competencia entre fracciones por los diputados, está en función del desempeño de los partidos en la elección y de la distribución de su electorado. Los partidos más grandes tienden a tener un componente mayoritario menor, como es el caso del Frente Amplio. Esto se ve reforzado también por la concentración de su electorado en Montevideo y Canelones, las circunscripciones de magnitud mayor (Piñeiro y Yaffé 2004). Si, como en el caso del Partido Colorado, los partidos tienen una votación magra y no concentrada en Montevideo, el componente mayoritario de la competencia entre sus fracciones se incrementa.

La tabla 5 muestra el número de senadores y diputados obtenidos por los partidos y los niveles de desproporcionalidad¹¹ dentro de esos partidos en cada cámara. Al observar los datos del Partido Nacional y del Partido Colorado se aprecia cómo aumentan los niveles de desproporcionalidad cuando el número de diputados y senadores que eligen se reduce, como es esperable. Sin embargo, en el caso del Frente Amplio, a pesar de que el número de diputados que elige a partir de 2004 es muy superior al de 1999, los niveles de desproporcionalidad son mayores. Esto parece tener dos explicaciones. Por un lado, el número de legisladores que el Frente Amplio gana en circunscripciones pequeñas es cada vez mayor. Por otro, la competencia nacional parece imponerse a la departamental debido a que el número de senadores que ese partido elige es grande. La lógica sería la siguiente: una fracción pequeña del Frente Amplio puede aspirar a recolectar votos en las diversas circunscripciones departamen-

¹¹ Se mide desproporcionalidad con el índice de Loosemore & Hanby. Este se calcula con la siguiente fórmula: $D=(1/2) \sum v_i - s_i^2$, donde v_i es el porcentaje de votos que recibe cada lista y s_i el de bancas.

tales (aunque no sean competidores viables por las bancas de diputado que el Frente Amplio gana en esos departamentos) e igualmente competir a nivel nacional por un lugar en el Senado.

En el caso de los partidos tradicionales –fundamentalmente dentro del Partido Nacional – la competencia en las circunscripciones departamentales parece primar y obliga a que sus fracciones nacionales (listas al Senado) deban coordinar su presentación electoral. En 2004, 2009 y 2014 no existe una diferencia significativa en la desproporcionalidad de la elección de diputados y la de senadores dentro de este partido. Si se observa el gráfico V, se puede apreciar cómo el Partido Nacional tiene un formato bi-fraccional que se ajusta bien al número de competidores viables dentro del partido en las circunscripciones pequeñas en las que el Partido Nacional solo tiene la expectativa de alcanzar una banca de diputado.¹²

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet
Rafael Piñeiro

	1999		2004		2009		2014									
	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados								
Frente Amplio	12	10,00%	40	11,90%	16	12,80%	52	17,30%	16	9,50%	50	15,60%	15	13,50%	50	18,26%
Partido Nacional	7	8,70%	22	21,40%	11	1,80%	36	9,60%	9	6,90%	30	8,20%	10	8,87%	32	8,79%
Partido Colorado	10	4,90%	33	7,20%	3	29,0%	10	21,90%	5	13,70%	17	25,20%	4	23,37%	13	13,53%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

Tabla 5. Senadores y diputados electos por partido y desproporcionalidad dentro de los partidos (1999–2014)

¹² Gary W. Cox (1997) intenta explicar cómo los diferentes sistemas electorales influyen en el comportamiento estratégico de los votantes y los actores políticos. A través de la formalización de las proposiciones de Duverger, Cox precisa los alcances y los efectos de la coordinación estratégica sobre el número de competidores en los diferentes sistemas electorales. Para él, todos los sistemas electorales pueden colocarse en un continuo que va desde aquellos en los que el comportamiento estratégico impone un límite superior restrictivo, hasta aquellos en los que este comportamiento coloca un límite superior difícilmente constrictor del número de partidos. El límite superior al que puede llegar el número de listas o candidatos es para Cox igual a $M+1$. Esto es, la cantidad de cargos en disputa en la circunscripción (su magnitud “M”) más uno. El razonamiento es el siguiente: si los votantes son racionales, aquellos candidatos que no tienen chances de ser electos perderán votos en favor de aquellos que sí las tengan. En este sentido, los candidatos o listas con chances son tantos como el número de cargos a proveer en la circunscripción más el primer perdedor. En las circunscripciones pequeñas donde los partidos pueden aspirar a obtener una banca el número de competidores viables en función del razonamiento de Cox sería de 2.

Para la elección de 2014 la oferta de listas al senado dentro del Partido Colorado y del Partido Nacional no ofreció novedades. Más allá de conflictos, las características de la competencia no hacen posible que haya más de dos listas, una que representa a Todos Hacia Adelante (Herrerismo-Luis Lacalle Pou) y otra a Alianza Nacional (Jorge Larrañaga) en el Partido Nacional, y una de Vamos Uruguay (Pedro Bordaberry) y otra de Batllistas de Ley (Batllismo-Amorín Batlle) en el Partido Colorado. De surgir dentro de cada una de estas fracciones principales una segunda lista al Senado, por ejemplo una segunda lista de Alianza Nacional o del Herrerismo, podrían surgir problemas de coordinación y dos listas al Senado con dos listas a diputado en circunscripciones pequeñas (las del interior) derivarían en la disminución de las posibilidades de obtener la banca a diputado en esa circunscripción.

En el caso del Frente Amplio, el Frente Líber Seregni parece consolidar su estrategia de presentar una lista única acordada entre la Asamblea Uruguay (Astori), Alianza Progresista (De los Santos) y el Nuevo Espacio (Michelini). Esto facilita la presentación de candidatos únicos del sublema en los departamentos del interior. Para el resto de los sectores que pretenden representación en el interior del país – MPP, Compromiso Frenteamplista (Sendic), Partido Comunista y Partido Socialista – sus opciones de coordinación quedaron restringidas a formas de presentación acordada con otras listas, por lo general, dentro de los sublemas que terminaron conformando. Las opciones de coordinación para la presentación de candidatos comunes a diputado en circunscripciones pequeñas está limitada por la necesidad de cada sector de no relegar votos para su lista al senado.

Síntesis

Entender las pautas de evolución de largo plazo del sistema de partidos uruguayo es fundamental para poder analizar el proceso electoral que llevó a Tabaré Vázquez por segunda vez a la presidencia y al Frente Amplio a su tercer gobierno consecutivo con mayoría parlamentaria. La elección de 2004 marcó el comienzo de un nuevo equilibrio con dos partidos (Partido Nacional y Partido Colorado) en el centroderecha del espectro político y el Frente Amplio y el Partido Independiente en el centroizquierda. Los resultados de 2009 y, en particular, los de 2014 no hicieron más que confirmar ese nuevo equilibrio.

Por su parte, las últimas elecciones internas mostraron el nivel de participación más bajo desde que se realizaron por primera vez en 1999. Sin embargo, no se puede pensar en que sean niveles bajos en términos comparados ni tampoco que estén por debajo de algún parámetro de normalidad que se haya podido establecer a partir de la comparación con elecciones anteriores debido a la variación en los niveles de competitividad dentro de los partidos. La baja participación electoral hizo que los resultados de las internas en 2014 fueran aún peores predictores que lo que fueron en ediciones anteriores, de los resul-

tados de las elecciones nacionales. Las elecciones generales tuvieron variaciones significativas con respecto a lo que obtuvieron los partidos y sus sectores en las elecciones internas. Pero el uso de primarias ha generado una tendencia a que los principales partidos se estructuren en torno a dos grandes corrientes internas que compiten por la nominación presidencial.

Finalmente, la oferta electoral legislativa dentro de los partidos tradicionales volvió a adoptar, como en elecciones anteriores, un formato bi-fraccional. Sin embargo, en el Frente Amplio, no se verifica una tendencia a la concentración ya que no aumentaron las experiencias de listas únicas al Senado construidas por diferentes sectores, como la desarrollada por el Frente Líber Seregni. Las otras fracciones relevantes (MPP, Partido Socialista, Compromiso Frenteamplista y Partido Comunista) buscaron otras alternativas de articulación de ofertas como la presentación de listas al Senado comunes en algunos departamentos. En consecuencia el FA sigue manteniendo altos niveles de fraccionalización interna.

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet
Rafael Piñeiro

Bibliografía

Aguar C. (2000), *La Historia y la historia: Opinión Pública y opinión pública en el Uruguay*, "Prisma", no 15, UCUDAL, Montevideo.

Atkeson L. R. (1998), *Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns*, "American Journal of Political Science", vol. 42, no 1, pp. 256–271.

Buquet D, Chasquetti D., Moraes J. A. (1998), *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?*, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Buquet D. (2000), *Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno*, en: *La segunda transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*, J. Lanzaro (coord.), Instituto de Ciencia Política – Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Buquet D., De Armas G. (2004), *La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica*, en: *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, J. Lanzaro (coord.), Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Montevideo, pp. 109–138.

Buquet D., Piñeiro R. (2014), *La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay*, "Revista Debates", vol. 5, no 2, pp. 127–148.

Buquet D., Piñeiro R. (2011), *Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay*, "Revista Debates", vol. 8, no 1, pp. 79–95.

Cox G. W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.

Gonzalez L. E. (1993), *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

González L. E., Queirolo R. (2000), *Las elecciones nacionales de 2004: Posibles escenarios*, en: *Elecciones 1999/2000*, Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, pp. 299–322.

Jones M. P. (2005), *The role of parties and party systems in the policymaking process*, preparado para el seminario *State Reform, Public Policies and Policymaking Processes*, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero–2 de marzo, Washington, D.C.

Mainwaring S., Scully T. (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.

Monestier F. (1999), *Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay. 1954–1994*, en: *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, L. E. González y otros, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Payne M. J., Zovatto D., Mateo Díaz, M. (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Editorial Planeta, Washington, D.C.

Piñeiro R., Yaffé J. (2004), *El Frente Amplio por dentro. Las fracciones frenteamplistas 1971–1999*, en: *La Izquierda Uruguaya entre la oposición y el gobierno*, J. Lanzaro (coord.), Instituto de Ciencia Política – Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

Piñeiro R. (2007), *El sueño de la lista propia: los dilemas de coordinación electoral post-reforma de 1997*, “Revista Uruguaya de Ciencia Política”, vol. 16, no 1, pp. 51–71.

Los cambiantes escenarios políticos en Bolivia: de las elecciones generales de 2014 a las elecciones sub-nacionales y referéndums departamentales en 2015

Changing political scenarios in Bolivia: from the general elections in 2014 to the sub-national elections and regional referendums in 2015

Marcelo Varnoux Garay

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS (UMSA)

LA PAZ, BOLIVIA

✉ marcevxg@yahoo.es

RESUMEN

El artículo aborda el tema de los cambios que ha experimentado, en un corto tiempo, el escenario político boliviano debido a los resultados de las elecciones generales de octubre de 2014, las elecciones sub-nacionales de marzo de 2015 y los referéndums departamentales del mismo año. En el primer caso, el triunfo incuestionable de Evo Morales generó la sensación de que el camino hacia la consolidación hegemónica del oficialismo en Bolivia estaba allanado para concretar su objetivo más importante: la modificación de la Constitución Política del Estado a fin de legalizar la reelección indefinida de Evo, siguiendo el modelo que se ha instituido entre los países del ALBA. Sin embargo, la derrota electoral que sufre el Movimiento al Socialismo (MAS) en 2015, disminuye esa posibilidad.

PALABRAS CLAVE: *elecciones, partidos, correlación de fuerzas políticas, Evo Morales.*

SUMMARY

The paper deals with the changes experienced in the Bolivian political scene during a very short time, due to the results of the general elections that took place in October 2014, the sub-national elections in March 2015 and the departmental referendums in the same year. In the first case, the unquestionable victory of the leader Evo Morales generated the feeling that the way to consolidate the hegemonic ruling party in Bolivia was paved to achieve the most important goal: the amendment of the State Constitution to legalize the indefinite reelection of Evo Morales, following the model that has been established among the ALBA countries. However, the electoral defeat

in 2015 suffered by the ruling party MAS (Movimiento al Socialismo) reduces that possibility.

KEYWORDS: *elections, parties, correlation of political forces, Evo Morales.*

Introducción

Entre 2014 y 2015, el escenario político boliviano ha experimentado cambios muy rápidos que, fundamentalmente, se observan en el nivel de apoyo a Evo Morales y el MAS. En octubre de 2014, Morales fue reelecto presidente del Estado Plurinacional de Bolivia con el 61% de los sufragios. En 2015, el MAS fue derrotado en las elecciones sub-nacionales de marzo y en los referéndums departamentales que se organizaron en cinco departamentos del país en septiembre.

Tal situación podría explicarse, de principio, en que el MAS depende absolutamente de Evo Morales. Por eso, su desempeño electoral se desploma cuando Morales no es candidato. Asimismo, por razones que se explican más adelante, el Movimiento al Socialismo no ha logrado generar liderazgos alternativos capaces de disputar con peso propio, a las oposiciones regionales, los cargos de representación y autoridad sub-nacionales.

Ahora bien, la candidatura de Evo Morales y Álvaro García Linera en las elecciones generales de 2014 fue autorizada de manera ilegal por el Tribunal Constitucional Plurinacional – controlado por el oficialismo – que, mediante una curiosa interpretación jurídica¹, avaló su reelección. La Constitución Política del Estado (CPE) establece claramente que el mandato del binomio oficialista culminaba el mes de enero de 2015.²

La tímida reacción de la oposición política en contra de este hecho no fue suficiente para generar un movimiento ciudadano que reivindicara la norma sobre las manipulaciones políticas. Y esto, en parte, fue posible porque Evo Morales goza todavía de un importante respaldo ciudadano gracias, precisamente, a la sensación de bienestar producto de la inyección en la economía nacional de mayores recursos debido a los altos precios de las materias primas (hidrocarburos, fundamentalmente) que se han extendido hasta 2014.³

¹ La mayoría de los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional son personas afines al MAS. Esto se repite en la mayoría de las instancias del Órgano Judicial e incluso del Órgano Electoral Plurinacional (OEP).

² Ver: La primera disposición transitoria de la CPE, parágrafo II.

³ No puede negarse que el equipo económico del gobierno de Morales, formado en las gestiones de los partidos tradicionales, ha manejado razonablemente bien las finanzas del país. La gran crisis económica que Bolivia sufrió entre 1982 y 1985 ha dejado una huella indeleble en la “memoria histórica” del país, por lo que se han mantenido las principales prácticas – disciplina fiscal, control de las variables macroeconómicas, etc. – que, en su momento, permitieron la recuperación económica del país. Como en todo régimen populista, existen gastos dispendiosos e injustificados que, sin embargo, no alcanzan las dimensiones irracionales de Venezuela.

Sin embargo, esta bonanza no ha conseguido ocultar la corrupción pública, profundizada a niveles inéditos en la gestión de Morales y la constitución de una nueva “rosca” – o, si se prefiere, oligarquía – ligada a las organizaciones sociales campesinas, sindicales y empresariales que han prosperado gracias a los privilegios que han recibido del gobierno

Por lo tanto, era bastante obvio que Evo Morales y el MAS no se conformarían con la victoria electoral de octubre de 2014, sino que intentarían perpetuarse en el poder, consolidando su hegemonía política y territorial en las elecciones sub-nacionales de marzo de 2015, para hacer más sencilla la modificación de la CPE en lo que se refiere al período de mandato del presidente y el vicepresidente. La cuestión no era si irían a dar este paso, sino cuándo lo harían.

Sin embargo, los resultados de las sub-nacionales de 2015 y de los referéndums para la aprobación de estatutos autonómicos en cinco departamentos colocan en una situación muy difícil a la hoja de ruta del MAS que apunta a la re-reelección de Evo Morales y García Linera.

Las Elecciones Generales de octubre 2014

El sistema de partidos en Bolivia no se ha recuperado de su caída en 2003 y, en consecuencia, las fuerzas políticas de oposición adolecen de varias debilidades. Asimismo, el Movimiento al Socialismo (MAS) es una organización que reivindica la representación de los movimientos populares y no se siente realmente un partido político.

Ahora bien, en el campo de la oposición, uno de los principales problemas es la “dispersión”, hecho que otorga ventajas adicionales al oficialismo. Además, replican en una escala menor, un patrón de conducta política muy usual en Bolivia y Latinoamérica: el “caudillismo”. Los partidos no se organizan en torno a ideologías y/o propuestas programáticas sino, sobre todo, alrededor de “jefes” que terminan definiendo todo lo concerniente a la vida partidaria. De este modo, Unidad Nacional (UN) es inseparable de su “jefe fundador” Samuel Doria Medina o el ya extinto Movimiento sin Miedo (MSM) no podría entenderse sin la presencia prominente de su principal líder, Juan del Granado, etc.

En estas condiciones la oposición asistió a las elecciones de octubre de 2014 y, por supuesto, la primera tarea que se impuso fue la de intentar construir una plataforma de “unidad” para enfrentar a Evo Morales y el MAS. Samuel Doria Medina y UN tomaron la iniciativa y lograron conformar una especie de “Frente Amplio” en el que se incorporaron personalidades del ámbito político y pequeñas organizaciones políticas – casi marginales. El “Frente Amplio” duró poco, ya que en junio de 2014, UN y el Movimiento Demócrata Social (MDS) suscribieron un acuerdo político por el que proclamaban la candidatura de Samuel Doria Medina (UN) a la presidencia del Estado y Er-

nesto Suárez (MDS) a la vicepresidencia.⁴ La coalición se denominó “Unidad Demócrata” (UD) y, en principio, pretendió aprovechar la fuerza electoral que tiene el MDS en el oriente boliviano y la de UN en el occidente del país⁵, para disputarle el control del Estado al MAS.

Quedó fuera de esta coalición política el Movimiento sin Miedo que intentó, sin éxito y por varias semanas, un acuerdo con el MDS. Las encuestas previas mostraron que esta posibilidad no era bien recibida por el potencial electorado de la oposición, dado que el MSM siempre se declaró de izquierda y su “jefe”, Juan del Granado, fue aliado del MAS entre 2005 y 2009. En cambio, el MDS intentó presentarse como una opción “social demócrata”, aunque su “líder”, Rubén Costas, es un duro opositor al MAS desde 2006, al extremo que parte de la opinión pública considera que representa la derecha del espectro político.⁶

Las encuestas mostraron que UD arrancaba con un interesante apoyo electoral – aproximadamente el 30%⁷ – y se perfilaba como la fuerza política capaz de polarizar la elección con el MAS. Sin embargo, pocos días después, ingresó a la competencia electoral el Partido Demócrata Cristiano (PDC)⁸ promoviendo la candidatura del expresidente de la República, Jorge “Tuto” Quiroga. Con dos candidaturas disputándose el mismo electorado, resultaba obvio que terminarían perjudicándose mutuamente. En efecto, el PDC le quitó votos a UD, ya que los sondeos previos determinaron que, mientras aquel crecía en apoyo, esta última decrecía en la preferencia electoral hasta un 24–25%.⁹ El PDC experimentó un ascenso en las encuestas, desde un 2% hasta un 8–9% poco antes de las elecciones.

Este hecho beneficia directamente al MAS, ya que la dispersión de la oposición elimina la posibilidad de una polarización política. Asimismo, las candidaturas más importantes de la oposición no ofrecieron una propuesta alternativa al oficialismo.

⁴ El Movimiento Demócrata Social es una organización política que se origina en el oriente del país. Su principal dirigente, Rubén Costas, es el actual gobernador del departamento de Santa Cruz. Precisamente, para retener este cargo, cedió la candidatura a la vicepresidencia a Ernesto Suárez, también del oriente boliviano

⁵ Periódico “La Razón”; Edición del 17 de junio de 2014; (www.la-razon.com), consulta: 11.08.2015.

⁶ Juan del Granado cerró cualquier posibilidad de aliarse con UN de Samuel Doria Medina, puesto que lo considera un partido conservador. Por eso no se entiende bien las razones que lo llevaron a buscar un acuerdo con Rubén Costas y el MDS cuyo perfil político es bastante similar al de UN.

⁷ Periódico “El Deber”; Edición del 26 de julio de 2014 (www.eldeber.com.bo/), consulta: 11.08.2015.

⁸ El PDC es un partido marginal en Bolivia. Sus dirigentes consiguieron mantener la sigla gracias a una política de alianzas de bajo perfil con fuerzas más grandes. La principal razón que les impulsa a ingresar a la arena de la competencia electoral es precisamente el potencial político de Jorge Quiroga que, por otra parte, ya fue candidato a la presidencia en 2005, logrando el segundo lugar detrás del MAS.

⁹ Periódico “Página Siete”; Edición del 31 de agosto de 2014 (www.paginasiete.bo), consulta: 11.08.2015.

Ahora bien, al quedar fuera de toda alianza, el MSM se constituye en una fuerza marginal junto al Partido Verde Boliviano (PVB). Las estimaciones preliminares otorgaban al primero entre un 2 a 3% y, al segundo, alrededor del 2% de la preferencia electoral.

El panorama fue muy distinto en el bando oficialista. La candidatura de Evo Morales y Álvaro García Linera puede mostrar “resultados” tangibles, precisamente, en el ámbito económico. Si bien su propuesta electoral no tiene ofertas relevantes y elude referirse a los problemas de fondo que aquejan a Bolivia (desigualdad, pobreza, corrupción pública extendida) y amenazan terminar con la sensación de bonanza económica (efectos de la caída de los precios de las materias primas), en cambio combina muy hábilmente la figura presidencial precisamente con el éxito económico. Además, fieles a su costumbre, ni Evo Morales ni García Linera asistieron a los debates con el resto de los candidatos.¹⁰ Los sondeos de opinión otorgaban al MAS un 55% de la preferencia electoral.

El principal objetivo del oficialismo no solo fue la reelección de Evo Morales y García Linera, sino también continuar controlando los dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP). Esta supermayoría, entre 2010 y 2014, le permitió aprobar la normativa fundamental del Estado Plurinacional,

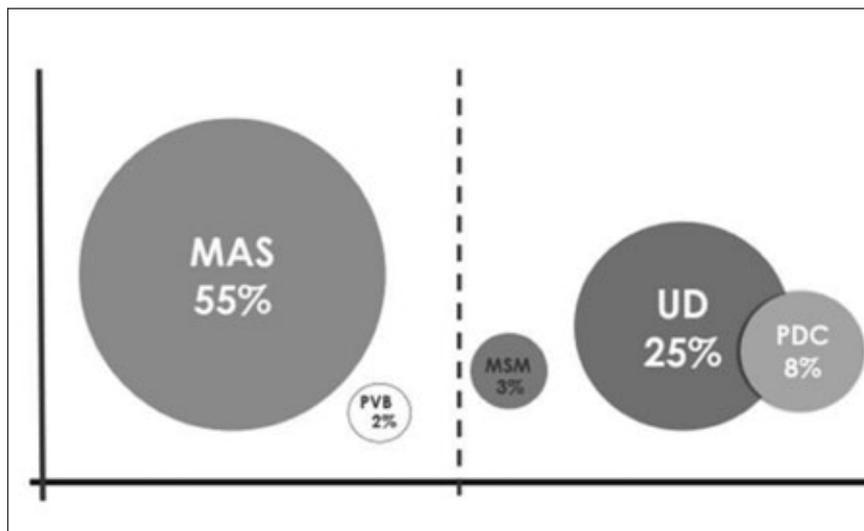


Gráfico 1. Correlación de Fuerzas Políticas

Fuente: elaboración propia con datos de encuestas autorizadas por el TSE).

¹⁰ Según Evo Morales, él no necesita debatir con los candidatos de la “derecha”, ya que continuamente lo hace con el pueblo de forma directa. Ver: Edición digital del “País” de 4 de octubre de 2014: www.internacional.elpais.com, consulta: 05.08.2015.

sin la participación de la oposición parlamentaria y, sobre todo, sin debate alguno. Por su parte, el propósito más importante de la oposición fue, en primer lugar, evitar que el MAS siga controlando los dos tercios de la ALP y, eventualmente, forzar una segunda vuelta.¹¹

Un actor clave en el proceso electoral ha sido la institución electoral, más precisamente, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), cuyos vocales, manifiestamente parcializados con la candidatura oficialista, contribuyeron en gran medida a preparar las condiciones para la victoria electoral de Evo Morales y García Linera. Precisamente, esos vocales fueron elegidos por la supermayoría parlamentaria del MAS en la ALP.

En el siguiente gráfico se realiza una disección del campo electoral, donde se evidencia claramente los problemas de las fuerzas de oposición más importantes que, en los hechos, se disputan el mismo segmento ciudadano:

En la izquierda se ubica el MAS (solo para fines explicativos)¹² y a la derecha las fuerzas de oposición más importantes. El oficialismo no tiene mayores problemas, aunque el Partido Verde Boliviano le quitó algunos votos, ya que reivindicó los derechos de la “madre – tierra”, postulado abandonado por el Movimiento al Socialismo. En cambio, UD y PDC pugnan por obtener votos del mismo segmento ciudadano, perjudicándose mutuamente. El MSM aparece en el campo de la oposición, pero su electorado es muy específico, más cercano a los principios originales del “proceso de cambio” que promovió el MAS.

Las condiciones de la competencia fueron tremendamente desiguales y esto fue posible gracias al desempeño del Tribunal Supremo Electoral (TSE). La candidatura oficialista utilizó, sin control alguno, bienes y recursos públicos. La Ley N° 26 del Régimen Electoral, Art. 125, parágrafo I, inciso a) prohíbe usar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas en campañas electorales. Y el Art. 126, parágrafo I, inciso a) determina que los servidores públicos de cualquier jerarquía están prohibidos de utilizar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas en propaganda electoral, tanto en actos públicos de campaña como a través de mensajes pagados a medios de comunicación masivos o interactivos.

A pesar de las denuncias de los partidos de oposición en relación al uso de bienes públicos en la campaña de la candidatura oficialista, el TSE no

¹¹ La oposición política estaba consciente que Evo Morales volvería a ganar; sin embargo, consideró posible realizar un desempeño electoral que la sitúe a menos de 10 puntos porcentuales de la candidatura oficialista, lo que determinaría una segunda vuelta entre el primero y el segundo. Solo UD podía aspirar a semejante objetivo.

¹² Actualmente es difícil determinar si existe realmente una dimensión de conflicto político convencional, izquierda – derecha. Por ejemplo, el oficialismo se autodefine de izquierda, pero tiene actitudes autoritarias contrarias a los postulados de esa ideología e incluso en varios eventos a lo largo de los últimos nueve años de gobierno ha utilizado métodos antidemocráticos para anular a sus adversarios o enfrentar el conflicto social. La oposición también se autodefine de izquierda o centro-izquierda, a pesar de que algunas de sus propuestas son definitivamente conservadoras y podría decirse de ellas que corresponden a ideologías de derecha.

promovió ninguna acción para evitar esta irregularidad. Inclusive realizó una curiosa interpretación al respecto, indicando que no podía prohibir que el presidente-candidato realice gestión pública, aun cuando esta incluía entrega de obras en el marco de mítines político-electorales. Además, señaló que la norma no es suficientemente clara en este tema, por lo que es difícil pronunciarse al respecto.¹³

Asimismo, el Art. 116, inciso a) de la Ley Electoral establece que los partidos políticos sólo podrán realizar campaña a través de los medios de comunicación escritos y audiovisuales, 30 días antes del día de las elecciones generales. El Art. 118 de la norma señala los “límites” de la propaganda. Así, las organizaciones políticas tienen solo 10 minutos diarios, en medios audiovisuales, para difundir propaganda electoral. En medios impresos, un máximo de 2 páginas diarias y una separata semanal de 12 páginas tamaño tabloide.

La candidatura oficialista sobrepasó todos estos límites, ya que camufló propaganda política como publicidad institucional. Si bien no existen datos oficiales, podría haber cuadruplicado fácilmente el volumen de propaganda en medios de comunicación respecto a todos los partidos de oposición.

Otro factor que actuó negativamente en contra del proceso electoral y de las organizaciones políticas de oposición fue el mediocre y hasta displicente desempeño del Órgano Electoral Plurinacional (OEP). En primer lugar, no depuró el padrón electoral, detectándose en el mismo personas fallecidas habilitadas para votar. El OEP estimó que se inscribirían un máximo de 450.000 nuevos votantes; sin embargo, las cifras oficiales determinaron que alrededor de 1,4 millones se inscribieron, siendo el 57% de ellos registros nuevos y el resto personas que cambiaron de domicilio.¹⁴ Estos datos no hacen sino confirmar que el padrón electoral está artificialmente “inflado” y constituye un riesgo para la transparencia del cualquier proceso electoral.

El día de las elecciones, se presentaron varias irregularidades, desde la defectuosa impresión de la papeleta de sufragio que decía “Estado Plurinominal” en vez de “Estado Plurinacional”¹⁵, hasta una evidente desorganización en la logística.

En la fase del escrutinio, se presentaron una serie de irregularidades, como la aparición de más votantes que inscritos. Por ejemplo, una investigación realizada por José Enrique Velazco Reckling, director ejecutivo de la Fundación INASET, revela que en varias circunscripciones del país la cifra de votantes

¹³ Periódico “Página Siete”; Edición del 15 de septiembre de 2014 (www.paginasiete.bo), consulta: 07.08.2015.

¹⁴ Periódico “Página Siete”; Edición del 9 de julio de 2014 (www.paginasiete.bo), consulta: 12.08.2015.

¹⁵ Equivocación que no es menor, ya que una interpretación literal de la ley podría dar lugar a la anulación de las papeletas por consignar un desliz de este tipo. El TSE simplemente dijo que este “error de imprenta” no invalidaba las elecciones, demostrando que sus procesos internos de control de calidad no funcionan. Periódico “El Deber”; Edición del 12 de octubre de 2014 (www.eldeber.com.bo), consulta: 12.08.2015.

– el 12 de octubre – superó la cantidad de habilitados por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Es el caso de las circunscripciones de las ciudades de La Paz y El Alto. En las circunscripciones 6, 7, 8 y 9 de La Paz, el TSE habilitó a 513.884 personas para votar. Sin embargo, sufragaron 556.799. Es decir, hubo 42.915 votantes más. En el caso de las circunscripciones de la ciudad de El Alto – la 10, 11, 12 y 13 –, el TSE habilitó a 493.086 votantes, pero emitieron su voto 527.984, lo que equivale a 34.898 que no estaban registrados en el Padrón Electoral. En el caso de Chuquisaca, la votación en las dos primeras circunscripciones supera al Padrón Electoral en casi 7%. En las circunscripciones de la capital, 152.720 fueron habilitados para emitir su voto, pero lo hicieron 163.047.¹⁶ Este patrón se repitió en la mayoría de las circunscripciones electorales.

Estas diferencias y el hecho de que en decenas de mesas en el área rural hubiera una participación del 100% de los inscritos, que votaron todos por el MAS, ha dado pie a que la oposición política y sectores de la sociedad civil lancen la hipótesis de un posible fraude que habría llegado al 10% del total de votos válidos. Hasta ahora no se ha comprobado tal situación, pero quedan las dudas debido, precisamente, al comportamiento parcializado e ineficiente de la institución electoral.¹⁷

Finalmente, falló el sistema informático de la institución electoral. Los vocales del TSE se comprometieron a entregar el 70% de los resultados oficiales antes de la medianoche del día de las elecciones. A esa hora no existían datos oficiales – solo los que reportaron las cadenas de televisión como resultado de encuestas en “boca de urna” – y tampoco los siguientes días. Recién el 11 de noviembre de 2014 esto fue posible.¹⁸ Algunos vocales insinuaron que el sistema habría sido “hackeado”, otros dijeron a la prensa que se trataba de errores del área informática, etc. El retraso en la entrega de estos resultados también generó muchas susceptibilidades y, de alguna manera, ensombreció la victoria electoral del MAS. El propio Evo Morales criticó al TSE por su deficiente trabajo.¹⁹

El 12 de octubre de 2014, 5.319.141 personas en el país acudieron a las urnas para elegir al presidente del Estado; de esta cantidad, 5.011.388 fueron votos válidos, el resto votos blancos y nulos. Evo Morales obtuvo el 61,06% de los votos (3.173.304 millones); la principal fuerza de oposición, Unidad Demócrata (UD) el 24,52% (1.225.095 millones de sufragios) y el Partido

¹⁶ Periódico “Página Siete”; Edición del 17 de noviembre de 2014 (www.paginasiete.bo), consulta: 12.08.2015.

¹⁷ Nadie duda que Evo Morales ganó, pero persiste la duda que su votación real (sin las irregularidades ya mencionadas) le podría haber facilitado, nuevamente, el control de los dos tercios de la ALP.

¹⁸ “Informe de Resultados Oficiales de las Elecciones Generales 2014 a la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia” en: www.oep.org.bo

¹⁹ Periódico “Los Tiempos”; Edición del 16 de octubre de 2014 (www.lostiempos.com); consulta: 12.08.2015.

Demócrata Cristiano (PDC) el 9,04% (453.647) votos. El resto de las fuerzas políticas de oposición, Movimiento Sin Miedo (MSM) y Partido Verde, consiguieron en conjunto, el 5,36% de la preferencia electoral.

El MAS triunfó en 8 de los nueve departamentos de Bolivia. Por primera vez en su historia logró el primer lugar de la votación en el Departamento de Santa Cruz que, tradicionalmente, fue un bastión de la oposición.

Tanto en el Gráfico no 3 como en la Tabla no 1, se evidencia el perjuicio mutuo que se provocaron las dos principales fuerzas de oposición política.

Los cambiantes escenarios políticos en Bolivia: de las elecciones generales de 2014 a las elecciones sub-nacionales y referéndums departamentales en 2015

Marcelo Varnoux Garay

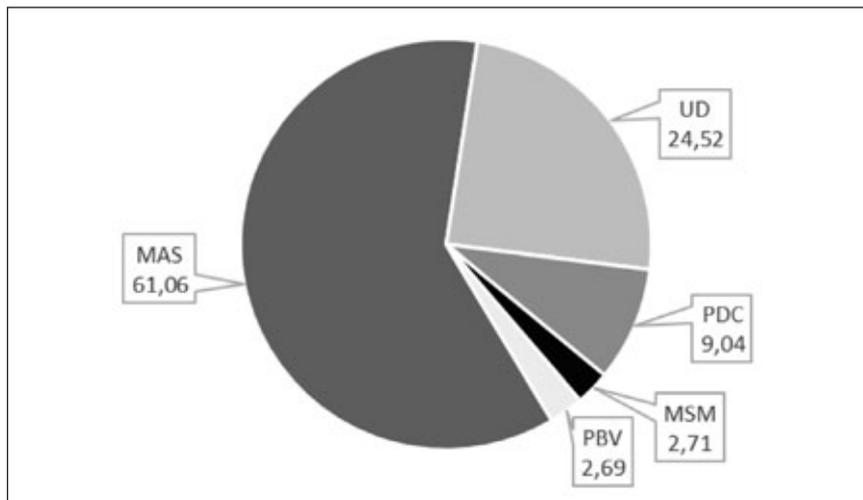


Gráfico 2.
Resultados de las Elecciones Generales en Bolivia - 2014

Fuente: informe de los resultados oficiales de las elecciones generales 2014, TSE.

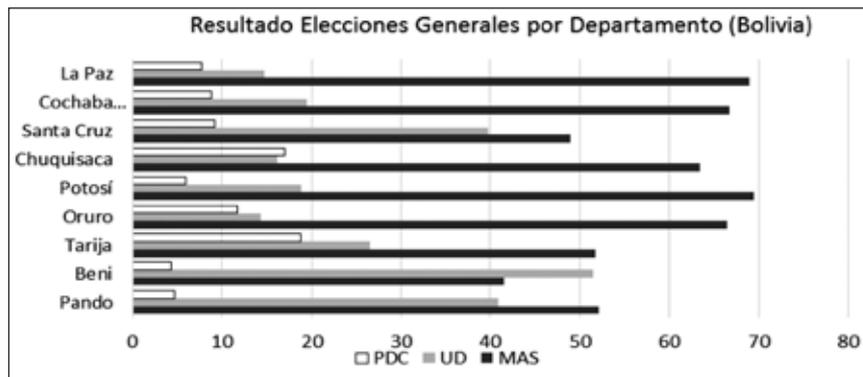


Gráfico 3.
Resultado Elecciones Generales 2014 por Departamento (Bolivia)

Fuente: elaboración propia con datos oficiales del TSE.

Si hubieran constituido una plataforma de unidad, podrían haber ganado, además del Beni, el departamento de Santa Cruz. Asimismo, su desempeño habría sido mejor en los departamentos de Tarija, Chuquisaca y Pando, con un incremento en los curules en la Cámara de Senadores y entre los Diputados Plurinominales. Asimismo, puede apreciarse que la mejor votación del MAS se ubica en el occidente del país (La Paz, Oruro y Potosí) sin desmerecer el desempeño que obtuvo en el oriente boliviano (Santa Cruz, Beni y Pando), región tradicionalmente opositora al régimen de Evo Morales.

Tabla 1.
Resultados electorales por
Departamento y Partido
Político

Departamento	Partido		
	MAS	UD	PDC
La Paz	68,92	14,75	7,72
Cochabamba	66,67	19,5	8,86
Santa Cruz	48,99	39,82	9,18
Chuquisaca	63,38	16,16	17,08
Potosí	69,49	18,93	5,99
Oruro	66,42	14,36	11,73
Tarija	51,68	26,59	18,75
Beni	41,49	51,44	4,38
Pando	52,09	40,95	4,66

Fuente: elaboración propia con datos oficiales del TSE.

Con estos resultados, Evo Morales fue reelecto presidente del Estado Plurinacional y el MAS nuevamente controla los dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP). La oposición política en esta instancia de representación es débil y se fragmenta aún más, puesto que varias pequeñas facciones políticas que se aliaron a UD y al PDC, decidieron operar solas y, en algunos casos, con el oficialismo.²⁰

La victoria del MAS y el control de la ALP, le otorga un margen de manobra más amplio para alcanzar el principal objetivo de su hoja de ruta política: la reforma constitucional para que Evo Morales pueda ser reelecto, siguiendo estrictamente el modelo implementado en los países del ALBA.

Sin embargo, un hecho que no debe pasarse por alto son las enormes fisuras internas del oficialismo. Y es que, al ser una especie de confederación de organizaciones corporativas, gremios y sindicatos, debe intentar satisfacer a todas con la otorgación de parcelas de poder, cargos de representación y otras ventajas. Como es usual en este tipo de circunstancias, la disponibilidad de prebendas queda corta frente a la creciente demanda de las corporaciones, por lo que se desatan intensas pugnas entre ellas.

²⁰ Tal es el caso del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

Esto ocurrió precisamente con la selección de los candidatos a Senadores y Diputados del MAS. Evo Morales eligió, personalmente, a una buena parte de dichos candidatos, dejando al criterio de las corporaciones que le sostienen, la definición del resto.²¹ Sin embargo, muchos candidatos “potenciales” quedaron fuera de las listas e hicieron notar su disconformidad. La solución fue la siguiente: el partido les tomaría en cuenta en las próximas elecciones sub-nacionales de marzo de 2015.

En realidad, esta salida solo calmó las aguas temporalmente. Los jerarcas del MAS, entusiasmados por la victoria electoral del 12 de octubre, pensaron que sería bastante sencillo ganar el control de las principales gobernaciones del país y de los municipios de las ciudades más importantes. Pero las fisuras estaban ahí, intactas, así como las demandas insatisfechas de la amplia clientela del oficialismo ubicada, particularmente, en las organizaciones sociales (corporaciones) que forman su base de apoyo electoral.

La situación de los partidos de oposición es, por los resultados, bastante crítica. Su esperanza radicaba en que podrían realizar un mejor desempeño en las elecciones sub-nacionales, aunque para ello “la oposición” tuvo que convertirse en “las oposiciones”, es decir, un variopinto conjunto de organizaciones políticas – la mayoría de alcance local y/o regional – que disputarían el control de los cargos de autoridad y representación, a la maquinaria electoral del MAS.

Las elecciones sub-nacionales de marzo de 2015

En las elecciones sub-nacionales, la ciudadanía boliviana debía elegir 339 alcaldes municipales, 1.800 concejales municipales, 9 gobernadores departamentales y 270 asambleístas departamentales. De lejos, los municipios más importantes son aquellos que concentran casi al 60% de la población del país (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz) y las gobernaciones de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Tarija donde se concentra la mayor actividad económica y política del país.

La ciudadanía considera que los gobiernos sub-nacionales, más cercanos a sus problemas cotidianos, tienen la responsabilidad de realizar gestiones que les atiendan apropiadamente y resuelvan sus demandas inmediatas que, generalmente, están vinculadas a servicios básicos, infraestructura vecinal, equipamiento de los centros de salud y otros. Para que esto ocurra, las autoridades y representantes electos deben realizar un mayor esfuerzo en la gestión pública, ya que ésta es, precisamente, la medida de su valor político. Por eso, usualmente, la gente vota por candidatos que le garanticen una buena gestión.

Este criterio fundamental no fue leído correctamente por el MAS que pensó, erróneamente, en una transferencia automática de los votos a los can-

²¹ Ver: Periódico “Los Tiempos”; Edición del 8 de julio de 2014 (www.lostiempos.com), consulta: 14.08.2015.

didatos del oficialismo gracias a la gestión del gobierno de Evo Morales que, como se dijo más arriba, es beneficiario de una bonanza económica por el megaciclo de altos precios de materias primas y que, combinado con un manejo bastante razonable de las finanzas públicas, generan un alto grado de satisfacción en la mayoría de los bolivianos. Aun más, en determinado momento, Evo Morales intentó cargar sobre sus espaldas todas las candidaturas sub-nacionales del MAS, realizando campaña personalmente en las principales ciudades capitales.

Es preciso mencionar que el TSE fue un protagonista de primer orden en este proceso, ya que emitió tres resoluciones que, como se revisará más adelante, afectaron el principio de igualdad política, el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos y el desconocimiento del principio de preclusión. Su papel fue nefasto para la democracia boliviana.

El MAS fue la única organización política que presentó candidatos para todos los cargos elegibles. Sin embargo, los conflictos internos, pendientes de solución desde las elecciones generales, se reactivaron. Las pugnas por las candidaturas fueron de mayor intensidad y consiguieron fracturar al oficialismo en varias regiones del país (Chuquisaca, Tarija y El Chapare). Evo Morales intentó zanjar dichas pugnas eligiendo, él mismo, las más importantes candidaturas, pero su decisión no cayó bien en la militancia masista. Por ejemplo, nominó a personalidades independientes de antigua militancia en los partidos tradicionales.²² Se empeñó con algunos candidatos que no cumplían los mínimos requisitos de idoneidad y, en general, dejó constancia que él y nadie más que él manda en el MAS.

Un aspecto fundamental que fue completamente ignorado por el MAS es la gestión de sus autoridades sub-nacionales entre 2010 y 2014. Casi todas ellas fueron mediocres, promovieron la corrupción y convirtieron las alcaldías y las gobernaciones en agencias de empleo para las clientelas corporativas del oficialismo. Por ejemplo, el alcalde de la ciudad de El Alto (bastión electoral del MAS) casi no atendió las enormes demandas de la ciudadanía; su gestión fue denunciada por innumerables irregularidades, sin embargo, fue nominado como candidato por Evo Morales. La candidata a la gobernación de La Paz fue denunciada por manejos irregulares en el Fondo Indígena – que es hoy uno de los escándalos más sonados de corrupción en el gobierno –, pero la maquinaria electoral oficialista y el mismo presidente la defendieron argumentando que las sindicaciones tenían un supuesto contenido discriminatorio porque la mencionada candidata es mujer e indígena.

Por otra parte, el MAS no tiene realmente liderazgos políticos en el nivel sub-nacional. Nadie puede competir en este asunto con Evo Morales.²³

²² Por ejemplo, para la gobernación de Tarija, designó como candidato a Pablo Canedo, antiguo militante de Acción Democrática Nacionalista (ADN) que fue un activo opositor al gobierno de Evo Morales. La militancia del MAS en Tarija no entendía bien las razones de semejante elección del presidente y, por supuesto, quitaron su apoyo a este candidato en las urnas.

²³ Este es un rasgo muy típico de los caudillismos políticos en Latinoamérica (De la Torre, 2013: 6–10). La organización política se estructura en torno al líder y/o caudillo y no alrededor

Por eso, todos los candidatos del oficialismo no destacan en ningún área (carisma político, profesionalismo, capacidad de gestión, etc.), ya que, si eventualmente son electos autoridades, deben obedecer la línea gubernamental sin cuestionamientos. En los hechos, son simplemente “delegados” del Órgano Ejecutivo en las regiones, más propiamente hablando, de Morales y el pequeño grupo que gobierna junto a él.

Las oposiciones locales y regionales realizaron un mejor trabajo en la selección de sus candidatos. Algunos de ellos fueron a la reelección (Alcalde de La Paz, Gobernador de Santa Cruz) porque realizaron gestiones exitosas, muy superiores a las que mostraron las autoridades electas del oficialismo.

Unidad Demócrata (UD) se disolvió en las regiones y sus principales fuerzas, el MDS en el oriente y UN en el occidente, determinaron llevar candidatos propios a los cargos de autoridad y representación sub-nacional. También en el occidente, particularmente en el Departamento de La Paz, ingresó al escenario político la agrupación ciudadana “Solidaridad y Libertad” (Sol.bo). Su papel y el de UN sería fundamental para disputarle con éxito el control de los cargos más importantes de La Paz al Movimiento al Socialismo.

Se repitió la situación observada en las elecciones generales de octubre de 2014: el oficialismo utilizó bienes públicos para promover sus candidaturas. El presidente y el vicepresidente acompañaron, personalmente y en innumerables actos políticos, a sus candidatos. Por su parte, éstos últimos acompañaron a las primeras autoridades a todas las entregas de obras o inauguraciones de las mismas en sus regiones y/o municipios.

Sin embargo, fueron más allá. Las dos primeras autoridades (presidente y vicepresidente) lanzaron amenazas a la ciudadanía de que si no votaban por los candidatos del MAS, el gobierno dejaría de apoyar con recursos y obras a los municipios o departamentos donde sean elegidos candidatos de la oposición.²⁴ Estas conductas están tipificadas como “delitos electorales” por la Ley del Régimen Electoral N° 26, Art. 125 y 126; sin embargo, el TSE no se pronunció en ningún momento sobre las mismas ni adoptó las acciones legales correspondientes. En cambio, esa instancia electoral adoptó tres resoluciones que afectaron notablemente a las fuerzas políticas y candidatos de la oposición así como disidentes del MAS, beneficiando directamente al oficialismo.

de un programa o ideología. La élite que gobierna con el caudillo cuida que no exista la más mínima posibilidad de que alguien más, dentro del partido o movimiento, sobresalga por méritos propios y le haga sombra al jefe máximo. Por eso, la disidencia es severamente castigada y el debate interno no tiene un carácter autocrítico, sino laudatorio de las supuestas capacidades extraordinarias del caudillo.

²⁴ Periódico “La Razón”, edición del 3 de marzo de 2015, www.la-razon.com, consulta: 14.08.2015. Periódico “Correo del Sur”, edición del 11 de marzo de 2015 (www.correodelsur.com), consulta: 14.08.2015.

La Circular N° 071/2014

En diciembre de 2014, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) emitió la circular N° 071/2014 que prohíbe a diputados y/o senadores del período 2010–2015 postularse a cargos en los gobiernos locales debido a que no tuvieron residencia permanente en sus departamentos. La medida afectó a varios integrantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) que ya habían formalizado sus candidaturas para Alcaldes o Concejales. El TSE explicó que dicha circular solo recoge lo que estipula la Constitución Política del Estado (CPE) en sus Art. 285 y 287. Básicamente, dichos artículos mencionan que los candidatos a los gobiernos sub-nacionales, entre otras cosas, deben haber residido de forma permanente al menos dos años anteriores a la elección en el departamento, región o municipio correspondiente.

Sin embargo, la circular excluye de esta figura a los asambleístas que tienen previsto presentarse a cargos en los gobiernos departamentales. Esta polémica decisión del TSE fue acompañada de explicaciones, por decir lo menos, bastante contradictorias y ambiguas (cuyos actos fueron avalados por el gobierno) que mostró un desconocimiento absoluto del derecho electoral. Y es que el mandato electoral es transitorio, el domicilio original es permanente, salvo que se cambie voluntariamente; en consecuencia, una persona que recibe un mandato político a ejecutarse en un territorio distinto del propio, conserva su domicilio, en razón, precisamente, del mandato. Lo contrario querría decir que habiendo perdido su domicilio original, tampoco podría representar a esa jurisdicción. En términos sencillos, la circular 071/2014 conculcó el derecho de igualdad.

La cancelación de todas las candidaturas de UD en el Departamento del Beni

A principio de marzo de 2015, un representante de UD en el Beni, dio a conocer unas encuestas que, supuestamente, daban la victoria de esa fuerza política y su candidato a gobernador. Casi al mismo tiempo, un representante del MAS en La Paz leía otras encuestas en las que, aparentemente, su candidato a alcalde se ubicaba a pocos puntos porcentuales del candidato opositor que lideraba todas las encuestas oficiales.

En el primero caso, una tercera fuerza política marginal elevó la denuncia contra UD y solicitó la aplicación de la norma para sancionar a Unidad Demócrata. En el segundo caso, las fuerzas de oposición también solicitaron lo mismo para sancionar a la candidatura del MAS en La Paz. Ambos recursos fueron conocidos primero por los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs). En el caso del Beni, el TED determinó una sanción económica contra UD, pero elevó el caso al TSE para su tratamiento. En el segundo, el TED de La Paz, rechazó el recurso por la supuesta falta de pruebas.

Así, el 20 de marzo de 2015, nueve días antes de las elecciones, el TSE determinó, mediante resolución TSP-RSP N° 228/2015, cancelar la personalidad jurídica de “Unidad Demócrata” en el Departamento Beni por la comisión de un delito electoral estipulado en el Art. 136, parágrafo III que dice: las organizaciones políticas que difundan resultados de estudios de opinión en materia electoral, por cualquier medio, serán sancionadas por el Órgano Electoral Plurinacional con la cancelación inmediata de su personalidad jurídica.

En este caso, el Tribunal aplicó literalmente lo que dispone el Art. 136 de la Ley del Régimen Electoral, sin considerar que dicha normativa entra en contradicción directa con el Art. 8 parágrafo II, Art. 26 y Art. 28 de la Constitución Política del Estado. En los hechos, existen muchos argumentos jurídicos que el TSE debió compulsar y analizar antes de pronunciarse acerca de un tema tan delicado.

Con esta medida, quedaron fuera de la competencia todos los candidatos de UD en el Departamento del Beni. Dicha resolución, además de desproporcionada, constituyó un lamentable golpe a la democracia boliviana que no tiene precedentes en los últimos 32 años. La resolución del TSE tuvo el agravante de impedir el derecho a ser elegidos de 228 ciudadanos y el derecho a elegir de miles de ciudadanos del mencionado Departamento. Asimismo, vulneró completamente el principio del pluralismo político que constituye uno de los pilares de la democracia.

La violación del principio de preclusión

En el marco de las elecciones sub-nacionales del marzo de 2015, el candidato a gobernador por el MAS en el Departamento de Chuquisaca logró el 48,8% de los votos y la agrupación CST (de oposición), el 42,5%. Ambas fuerzas políticas tendrían que haber ido a una segunda vuelta, al no tener una diferencia del 10% de los votos (entre el primero y el segundo) que establece la ley. Asimismo, el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) obtuvo el tercer lugar con el 3,8%, pese a la renuncia de su candidato a gobernador seis días antes de los comicios. Si esos votos eran anulados – situación ilegal porque viola el principio de “preclusión” establecido en la CEP y la Ley del Régimen Electoral – ganaba el candidato del MAS.

De todos modos, mediante resolución 061/2015, el TED de Chuquisaca determinó anular 9.700 votos que había obtenido el FRI y, por supuesto, servir en bandeja el triunfo electoral al candidato oficialista. El argumento esgrimido fue que, al haber renunciado el candidato a gobernador por el FRI, los votos por esta tienda política no podían contabilizarse, a pesar de que ya habían sido registrados en el sistema como votos válidos.

El TSE se pronunció sobre esta flagrante irregularidad, reconociendo las “faltas” que cometieron los vocales del TED de Chuquisaca, pero indicando que no podía hacerse nada en razón del principio de preclusión que determina que las etapas y resultados de los procesos electorales, referéndums y revoca-

torias de mandado no se revisarán ni se repetirán. En los hechos, el TSE utilizó el principio de preclusión para justificar la violación de la preclusión en el caso del Departamento de Chuquisaca.

Frente a estos hechos, no podía sino afirmarse que la democracia boliviana estuvo “asediada” ya no por grupos armados u organizaciones antidemocráticas, sino por la institución que, por ley, debe proteger y promover las instituciones democráticas.

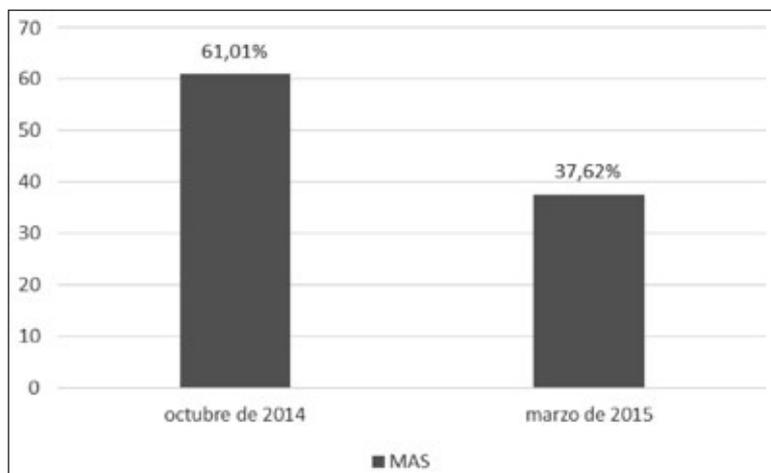
En términos globales, el MAS perdió, no solo porque obtuvo – en conjunto – una menor votación respecto a octubre de 2014, sino porque dejó escapar el control territorial del Departamento de La Paz. Fue derrotado por “Sol.bo” en la gobernación del departamento y la Alcaldía de La Paz y por UN en la Alcaldía de El Alto. Téngase en cuenta que el Departamento de La Paz y, sobre todo, el municipio de El Alto fueron bastiones electorales de Evo Morales hasta las elecciones de octubre de 2014.

En los comicios de 2014, el MAS obtuvo el 61,01% de respaldo en todo el país; en 2015 el apoyo a las gobernaciones y municipios no superó el 37,62%, un porcentaje muy bajo comparado con el resultado logrado por Morales.

En octubre de 2014, el MAS obtuvo 3.057.618 votos (61,01%). En marzo de 2015, el MAS obtuvo 1.945.337 votos (37,62%). La disminución de apoyo hacia el partido oficialista entre 2014 y 2015 es de 1.112.281 de votos (ver gráfico no 4).

Queda bastante claro, por el análisis precedente, que la ciudadanía votó mayoritariamente – en las principales ciudades y varios departamentos – por las candidaturas de la oposición porque le garantizaban una mejor gestión que los candidatos del oficialismo.

Gráfico 4.
Comparación de la Votación
por el MAS entre
2014 y 2015



Fuente: elaboración propia con datos oficiales del TSE.

El MAS sólo pudo triunfar en dos de las 10 alcaldías más importantes que concentran casi el 70% de la población de Bolivia. Perdió en los municipios de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Trinidad, Oruro y Cobija. Ganó en los municipios de Potosí y Sucre.

El Gráfico no 5 muestra los porcentajes obtenidos por el MAS en las ciudades más importantes en octubre de 2014 y marzo de 2015. En la mayoría se evidencia una disminución de la votación por el oficialismo. Asimismo, el MAS consiguió hacerse del control de 6 de las gobernaciones del país, a pesar de que dos de ellas fueron a través de métodos muy cuestionables (Beni y Chuquisaca). Las oposiciones triunfaron en las gobernaciones de La Paz, Santa Cruz y Tarija. Estas últimas tres gobernaciones son las más importantes; las dos primeras por su peso demográfico y poder económico, la tercera por ser el mayor productor de hidrocarburos del país. Con todo, el partido oficialista tiene el control de 229 de las 339 alcaldías, la mayoría de ellas correspondientes al área rural²⁵ y de dimemuy pequeña.

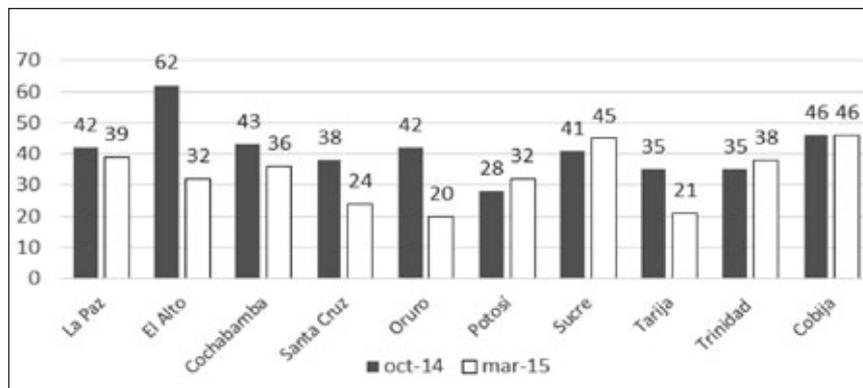


Gráfico 5.
MAS: Votación Ciudades Principales y el Alto, 2014-2015 (%)

Fuente: elaboración propia con datos oficiales del TSE.

Los referéndums departamentales: un preaviso importante

El 20 de septiembre de 2015, se organizaron referéndums en cinco departamentos de Bolivia: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.²⁶ El mo-

²⁵ El sistema de asignación de escaños para la Asamblea Legislativa Plurinacional y para las Asambleas Legislativas Departamentales está desequilibrado en favor del área rural. En los hechos, los ciudadanos que habitan allí están sobre-representados en relación a los ciudadanos del área urbana. Esta distorsión debe ser modificada, ya que establece severos problemas en la constitución de los órganos representativos. Así, por ejemplo, la agrupación Sol.bo obtuvo casi el 70% de los votos en el departamento de La Paz para el cargo de gobernador. Sin embargo, por el sistema de asignación de curules, es minoría en la Asamblea Departamental (el MAS tiene la mayoría).

²⁶ Por ley, los estatutos departamentales constituyen un requisito para acceder plenamente a las autonomías. Deben pasar por un control constitucional para luego ponerlos a considera-

tivo: poner a consideración del electorado – para su aprobación o no – estatutos autonómicos departamentales. Dichos documentos constituyen una especie de mini-constituciones que, en teoría, consolidan la autonomía administrativa y financiera de los departamentos citados.²⁷

Los estatutos fueron redactados por asambleas departamentales controladas, en todos los casos, por el MAS. El presunto debate y la posterior redacción de estos documentos fueron un absoluto misterio para la ciudadanía que, en los hechos, no conocía ni su contenido, ni su utilidad práctica.

Posiblemente los referéndums habrían resultado un mero trámite aprobatorio si los portavoces del MAS no iniciaban, pocas semanas antes de estos eventos electorales, el proceso de reforma parcial de la CPE para legalizar la re-reelección de Evo Morales y García Linera. Esta determinación política convirtió a esos referéndums en una especie de prueba para sondear el estado de ánimo de la población en torno, precisamente, a la re-reelección.

Asimismo, la ley electoral establece que solo las organizaciones políticas o alianzas, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinas, que se habiliten ante el Tribunal Electoral competente, pueden realizar campaña por el “sí” o por el “no” (ley 026, Art. 115, inc. b). Ningún partido de oposición realizó dicho trámite que, por otra parte, es contradictorio con el derecho a la libertad de expresión.

En los hechos, el MAS corrió solo y dio casi por sentado el triunfo del “sí” a los estatutos departamentales en regiones que, por otra parte, contienen el voto más duro y leal del oficialismo. Tal fue su confianza que no activó su aparato propagandístico en toda su capacidad instalada ni tampoco organizó sus cuadros en el área rural para controlar el voto ciudadano

Algunos líderes de la oposición política y regional emitieron un criterio negativo en torno al contenido de los estatutos, pero en ningún caso intentaron organizar una corriente ciudadana en torno al “no”. Donde sí se pudo observar una intensa actividad fue en las redes sociales. Allí el “no” se potenció notablemente, particularmente entre los más jóvenes. Sin embargo, hubo muy poca difusión y socialización de los estatutos. La idea predominante fue que en realidad estaba en juego la posibilidad de que Evo Morales y García Linera sean reelectos.

En estas circunstancias, el 20 de septiembre la ciudadanía de los cinco departamentos fue a las urnas y el “no” ganó al “sí” de forma muy clara.

En términos políticos fue la segunda derrota electoral del MAS en menos de 6 meses y, por supuesto, ha encendido las alarmas en el oficialismo. De una u otra forma, parte del porcentaje obtenido por el “no” constituye un rechazo a la pretensión reeleccionista de Evo Morales.

ción de la ciudadanía. No existen plazos y por eso algunos departamentos están más atrasados que otros en este trámite. Por supuesto, la cuestión de la autonomía es solo retórica, ya que, en los hechos, prevalece en Bolivia un fuerte centralismo administrativo-financiero.

²⁷ El gobierno central controla el 65% de los ingresos públicos y distribuye entre las entidades sub-nacionales (gobiernos departamentales, municipios y universidades públicas) el restante 35%. Ver: www.jubileobolivia.org.bo, fecha de consulta: 04.11.2015.

Al momento de redactar el presente artículo, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) está a punto de aprobar la ley de convocatoria para un referéndum el febrero de 2016, en el que la ciudadanía emitirá su criterio (positivo o negativo) en torno a la reforma parcial de la CPE en el artículo referido al período del mandato presidencial y vicepresidencial. El MAS busca que Evo Morales y García Linera sean reelectos un período más (2020–2025).

Por ahora, los sondeos muestran que existe rechazo ciudadano a la idea de reformar la CPE y facilitar la re-reelección de Evo Morales²⁸, pero con lo acontecido en marzo y septiembre de 2015, el MAS está alistando todo su aparato político-electoral para impedir que el “no” se imponga nuevamente al “sí”.

Los cambiantes escenarios políticos en Bolivia: de las elecciones generales de 2014 a las elecciones sub-nacionales y referéndums departamentales en 2015

Marcelo Varnoux Garay

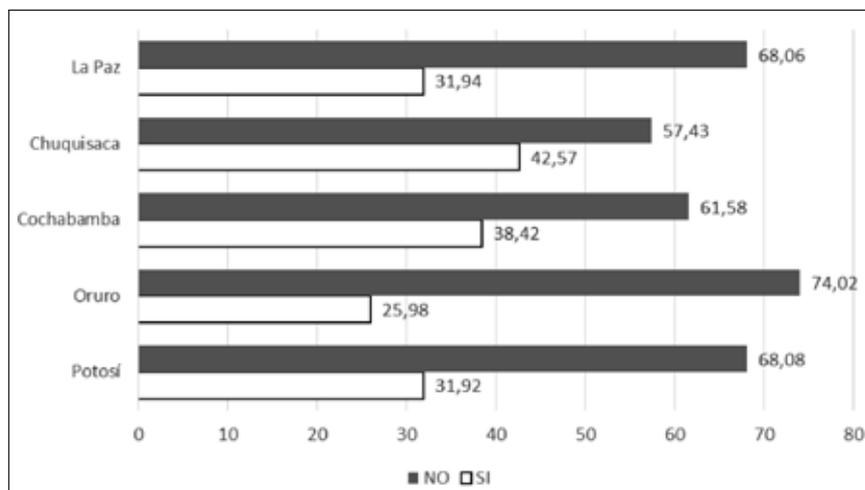


Gráfico 6.
Resultados Referéndums Departamentales del 20.09.2015 (%)

Fuente: elaboración propia con datos oficiales del TSE.²⁹

Conclusiones

Está muy claro que el escenario político se ha modificado a raíz de los resultados de las elecciones sub-nacionales de marzo y los referéndums departamentales de septiembre de 2015. La victoria electoral del MAS en octubre de 2014 transmitió a los principales operadores políticos del gobierno la sensación que podían consolidar su hegemonía política en el nivel nacional y transferirla a los niveles departamentales y locales. Los hechos demuestran que cometieron un grave error de cálculo y, en todo caso, el escenario político global en Bolivia ha cambiado nuevamente.

²⁸ Periódico “Página Siete”; edición del 16 de agosto de 2015, www.paginasiete.bo, 17.08.2015. Últimas encuestas evidencian que el 56% de los bolivianos está en contra de la reelección de Morales

²⁹ Ver: <http://resultados.oep.org.bo/ResultadosRef/> fecha de consulta: 03.11.2015.

Se restituye en el nivel local y departamental el sano pluralismo democrático. El oficialismo tiene ahora un camino bien difícil para construir la hegemonía política con la que sueñan sus más altos dirigentes, pero también para realizar la agenda política que se han propuesto cumplir los próximos años y que tiene un objetivo fundamental: la reelección indefinida de Evo Morales.³⁰

Por su parte, las oposiciones tienen la posibilidad de construir una plataforma política alternativa, en base a la gestión que realicen de las demandas ciudadanas en los municipios donde se concentra el 70% de la población boliviana y en los Departamentos con mayor densidad demográfica y mejor desempeño económico. Tal es el caso de Tarija, que provee alrededor del 80% de los ingresos que percibe el Estado por la exportación de gas.

Es difícil prever lo que podría hacer el gobierno. Una salida en su estilo consistiría en bloquear las gestiones de las autoridades electas de oposición más relevantes (Alcalde de El Alto, Alcalde de la ciudad de La Paz, Gobernadores del Departamento de La Paz, Santa Cruz y Tarija). Este camino podría resultar contraproducente, pues dichas autoridades solo deben transferir a la población la frustración de no poder realizar obras por el bloqueo gubernamental.

Otra opción, menos probable pero políticamente más útil para todos, es trabajar con las autoridades de oposición, consensuar con ellas proyectos que beneficien a la gente. Para que esto se concrete, el MAS y, fundamentalmente, Evo Morales deben compartir los réditos de una buena gestión pública. Para el oficialismo es difícil adoptar este camino, porque promueve liderazgos locales y/o regionales competitivos que tendrían la posibilidad de disputar, con éxito, el control del Estado en el proceso electoral de 2019.

Las elecciones sub-nacionales también han demostrado que todas las instituciones del Estado – como el Órgano Electoral Plurinacional – están controladas por el Órgano Ejecutivo. El comportamiento del TSE causó una ola de indignación en la opinión pública y la sociedad boliviana que reclamaron la renuncia de todos los vocales y la reorganización de la institución electoral. Al gobierno del MAS no le quedó otra que sumarse a esta demanda, en el entendido que la situación de sus “operadores políticos” en el OEP era insostenible y resultaría muy difícil intentar legitimar un referéndum que modifique la CPE para permitir la postulación indefinida de Evo Morales.

En todo caso, el relevo de personas en el TSE no modificará la situación del Órgano Electoral, ya que el verdadero problema se encuentra en la forma que han sido redactadas las normas que regulan el ámbito electoral. Éstas deben ser reformadas para nivelar la cancha de juego y permitir una igualdad de con-

³⁰ A esto debe sumarse el desplome de los precios internacionales de las materias primas que constituyen el 82% de las exportaciones bolivianas (fundamentalmente, gas natural y minerales). El Tesoro General del Estado (TGE) tendrá menos recursos disponibles para efectuar la redistribución de una parte de la renta nacional en forma de bonos sociales, mantener la enorme burocracia estatal del Estado Plurinacional, continuar con la política prebendalista que, por ahora, mantiene relativamente tranquilos a los gremios y corporaciones que constituyen su base electoral y financiar las obras faraónicas del gobierno (muchas de las cuales no tienen justificación alguna).

diciones en la lucha electoral. De otro modo, la institución electoral solo será un apéndice del Órgano Ejecutivo, al servicio de un proyecto político cuya esencia, como se dijo más arriba, radica en la perpetuación en el poder de Evo Morales y el pequeño grupo que gobierna junto a él.

Precisamente, la prueba de fuego del nuevo TSE será en febrero de 2016 en ocasión del referéndum para la reforma parcial de la CPE. El oficialismo juega todo su proyecto político en este evento. Y si bien se ha dicho que Evo Morales solo busca un período más para consolidar el proceso de cambio, nada garantiza que más adelante, si gana la opción del “sí”, el MAS vuelva a modificar la Constitución para legalizar la reelección indefinida.

Tiene a su favor todos los órganos de poder del Estado Plurinacional y persisten las sospechas sobre la independencia política del órgano electoral. Una muestra de esto radica en la velocidad inédita de los procedimientos legales para reformar la CPE. Ninguna instancia puso cortapisas a la idea del referéndum para la re-reelección de Evo y, en todo caso, el rechazo de la oposición en la ALP es solo testimonial, ya que constituye una minoría absoluta.

La idea de reforma constitucional para legalizar la reelección de los gobernantes es una práctica establecida en los países del ALBA. En esto, el gobierno del MAS no se aleja del libreto implementado primero en Venezuela. Lo cierto es que las elecciones sub-nacionales y los referéndums departamentales han marcado un punto de inflexión en la trayectoria del oficialismo para hacerse del poder total en Bolivia. Desde ahora, será mucho más difícil intentar convencer a la gente que Evo Morales es irremplazable, más aun si los liderazgos locales y regionales de oposición crecen, gracias a la gestión pública que podrían realizar los próximos años.

Un hecho que merece ser destacado es que, en ocasión de los referéndums departamentales, la campaña por el “no” emergió de la ciudadanía. Ningún partido o líder de oposición puede arrogarse el mérito de los resultados. Por eso, para el referéndum de febrero de 2016, la oposición política nacional y regional ha determinado ceder la conducción de la campaña por el “no” a las diversas corrientes ciudadanas que se manifiestan, sobre todo, en las redes sociales. El MAS le teme realmente a esta posibilidad, ya que Evo es muy fuerte frente a una oposición encarnada en algún personaje o partido. Ahora deberá enfrentarse a muchas corrientes de oposición que no tienen un rostro visible y han resultado ser bastante eficientes, si asumimos que una gran parte de la victoria del “no” en los referéndums departamentales es producto de su actividad.

Bibliografía

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 21 de octubre de 2008, aprobada por Referéndum Constitucional en fecha 25 de enero de 2009.

De la Torre C. (2013), *El Populismo Latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo*; “Revista Nueva Sociedad”, no 247, septiembre – octubre de 2013; Friedrich Ebert Stiftung; Buenos Aires, Argentina; pp. 3–14.

Ley no 1551 de “Participación Popular” de fecha 20 de abril de 1994.

Ley no 026 de “Régimen Electoral” de fecha 30 de junio de 2010.

Peralta P. (2015), *Blog La Frontera Dos, Evo y sus seguidores: ¿culto a la personalidad o cálculo electoral?*, <http://www.lafronterados.com/2013/07/evo-y-sus-seguidores-culto-la.html>, fecha de consulta: 03.08.2015.

Brazil's elections in 2014 – an attempt to summarize

Elecciones de 2014 en Brasil – un intento de resumen

Justyna Trubalska

ESCUELA SUPERIOR DE ECONOMÍA E INNOVACIÓN EN LUBLIN,
POLONIA

✉ justyna.trubalska@gmail.com

SUMMARY

Brazil's elections held in 2014 were some kind of test for the office of the President and the policies pursued by Dilma Rousseff. In 2011, when she took office, the state recorded high economic indicators, successful social programmes were introduced and its position in the international relations increased. However, during her first term of office, the Brazilian economy was affected by the consequences of the economic crisis. The result of that situation was a decline in living standards and also a drop in support for the President as well as for the Workers' Party. In the current term of office the President faces many challenges: economic stimulation, struggle against corruption, electoral reform and strengthening the role of Brazil as a regional power. The reforms of the electoral system are important in the context of strengthening democracy. The results of the presidential and parliamentary elections in 2014 show the necessity to answer some questions. Firstly, how will the efficiency and effectiveness of the policies defined by Dilma Rousseff look like in the current term of office? Secondly, how will political reforms affect Brazil's political system?

KEYWORDS: *Brazil's elections, political system, political reform, democracy.*

RESUMEN

Las elecciones de Brasil que tuvieron lugar en 2014 eran una especie de prueba para el cargo de la Presidenta Dilma Rousseff y sus políticas. Cuando ella asumió el cargo en 2011, el Estado registraba altos indicadores económicos, se introducían programas sociales exitosos y la posición del país en las relaciones internacionales se incrementaba. Sin embargo, durante su primer mandato presidencial, la crisis económica afectó al país causando una disminución de los niveles de vida y también una caída en el apoyo a la Presidenta, así como para el Partido de los Trabajadores. Durante el actual mandato, la Presidenta se enfrenta a muchos retos, tales como: el desarrollo económico, la lucha contra la corrupción y la reforma electoral.

Los resultados de las elecciones presidenciales de 2014 muestran la necesidad de responder a algunas preguntas. En primer lugar, ¿cuál será la eficiencia y la eficacia de las políticas implementadas por Dilma Rousseff? En segundo lugar, ¿cuál será el efecto de las reformas políticas sobre el sistema político de Brasil?

PALABRAS CLAVE: *elecciones brasileñas, sistema político, reformas políticas, democracia.*

Introduction

In 2013, Brazil's public protests were a harbinger of the turbulent upcoming presidential and parliamentary elections in 2014. The protesters expressed a lack of confidence in politicians, which was the result of the corruption scandals involving members of the government. The protesters also demanded to improve the level of education and better health care. Therefore, the reelection of Dilma Rousseff was not so obvious as expected due to the large-scale protests among the poorest part of the population, the primary electorate of the current President. We have seen an interesting phenomenon during the presidential campaign. The social dissatisfaction expressed a year before the election did not have any direct influence on the voting results and did not polarise Brazilians to the extent presented in the analyses done by Brazilian political observers. However, the results of the presidential and parliamentary elections indicate that the protests were not directed against a particular political party, but rather were directed to the state institutions. In addition, it shows that society in Brazil accepts the fact that profound and gradual economic and social changes require time and absorb cost.

Since the first presidential democratic elections in 1989, Brazil has undergone a change in its internal and international position, both in the region and in the world (Brudzińska 2013: 71). After the establishment of democracy, efforts to develop an internal economic system were a priority. The evolution of the international environment caused that Brazil is faced with the necessity of adapting to the changes in foreign policy, which has had a more proactive approach in this regard since then. As noted by Katarzyna Krzywicka "the democratization of Latin American political systems has brought very positive results in the field of neighbourhood conflict resolution and improved bilateral relations in the region" (Krzywicka 2009: 28). It has undoubtedly influenced the gradual and consistent construction of a strong regional position by Brazil.

Brazil has made a qualitative change, which resulted in strengthening its position in the international relations (Meacham, Kalout 2014: 1–3, 12–14). The expression of this growth is the fact that Brazil belongs to the group of the fastest developing states in the BRICS. The change would not have been possible without the effectively implemented economic and social reforms, which had begun during the presidency of Fernando Henrique Cardoso –

so-called Plan Real – and were continued and developed by Luiz Inácio Lula da Silva, who became their symbol. During his presidency in the years from 2003 to 2010 the social programme Bolsa Família was being carried out, which improved the life quality of the poorest Brazilians (Hevia 2011: 206–208). The efficiency and effectiveness of the changes to the programme caused that President Dilma Rousseff made a decision to continue them. She began a new social programme – Brasil Sem Miséria (Brazil without poverty).

During the election campaign in 2010, then incumbent President Luiz Inácio Lula da Silva backed Dilma Rousseff, a candidate of the same political party, who took office on 1 January 2011. According to the assumptions made during the presidential campaign, during the first term of office she continued the social reforms of her predecessor. The social support was high, but not as high as her predecessor's. According to the polls, she got 56% of public support and her opponent – 44%.¹ Furthermore, she announced to continue the policy of dynamic growth and equitable distribution of income. During the first term of office, the role of the state was defined as a distributor of wealth and a regulator of the economy, as well as a private equity partner (Langevin 2014: 6–8). The main goal of the first term of President Dilma Rousseff was to bring Brazil out of extreme poverty, but the key challenge was to introduce reforms in the education sector, as well as reforms in the infrastructure sector.

Dilma Rousseff achieved victory in the presidential election in 2014. However, it was obtained only with a slight advantage of votes in the second round (51.6%) over her opponent, the centre-right representative, Aécio Neves (48.4%).² Moreover, the elections to the legislative bodies showed a drop in support for two major political parties in the parliament – the Workers' Party and the Brazilian Democratic Movement Party.

The results of the presidential and parliamentary elections in 2014 show the necessity of answering some questions. Firstly, how will the efficiency and effectiveness of the policies defined by Dilma Rousseff look like in the current term of office? Secondly, how will the political reform affect Brazil's political system?

Political system in Brazil

Brazil is a federative republic formed by the indissoluble union of the states, municipalities and the Federal District, formed as a legal democratic state. The main values are based on: sovereignty, citizenship, dignity of human beings, social values of labour and free enterprise, and political pluralism as well. Adoption of the constitution in 1988 was the final step in the implementation of democracy. Nevertheless, the experience of authoritarian rules meant that initially democratic institutions and democratic values had been perceived

¹ <http://www.eleicoes.ibope.com.br>, access on 10/11/2014.

² <http://www.eleicoes2014.com.br>, access on 12/19/2014.

negatively. Olga Brudzińska noted that it was caused by the fact that the military governments abusively used the concept of democracy describing so their own governments (Brudzińska 2013: 65). Democratic transformation that has been taking place in Brazil is multidimensional and refers to the reform of the political, economic and social system.

In accordance with art. 76 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, the executive power is exercised by the President of the Republic, assisted by the Ministers of State. In practice, this means that the President is both the head of state and the head of government, the unity of executive power occurs. The ministers are appointed by the President and this is not assessed by the National Congress. The President as the head of state has a wide scope of competences to conduct the internal and foreign policy of the state: to promulgate and order the publication of laws, as well as to issue decrees and regulations for their true enforcement. Apart from that, the President exercises creative functions by granting powers in the appointment and dismissal of ministers, commanders of the Navy, the Army and the Air Force for crimes of the same nature connected with them and the declaration of war. Also, he or she manages the work of the government. The presidential system in Brazil has specific features, which differentiate it from the American patterns from which it drew inspiration. The executive branch received a strong position in the political system under the Constitution by transferring a lot of the powers reserved for the legislature. Besides the veto bills, the President has the power to issue decrees and the right to control the legislative power.

With a number of competences given by that kind of presidential system, the President has a strong position in Brazil's political system and, as pointed out by Jarosław Spyra, the President "is the leader of the political party and leads its own policy" (Spyra 2001: 39). In other words, the President has a lot of competences, which give him or her a real opportunity to determine the directions of domestic and foreign policy. At the same time he or she has the real power of its actual implementation. If the President is supported by the majority in the National Congress, then his or her power is further enhanced. And we can define the executive power as a model of hegemony. Thus, the content of the draft legislation submitted by the President does not need to be agreed with the Parliament. This is particularly evident at the time of Congressional sessions, when the President of the State proposes regulations as temporary decrees. When he or she has the support of deputies and senators, the Ministers of States prevent from putting them on the agenda of both chambers. After thirty days, the regulation ceases to apply under the law, and then the President again announces the regulation. The procedure is repeated until the approval or rejection of regulation (Spyra 2001: 37–38). The effectiveness of the legislative branch is weakening because the President abuses its competence. In the broader context these actions have impact on the quality of democracy in Brazil. However, in the case when the majority in the National Congress is in opposition to the President, bills have to be agreed with the parliamentary majority.

The President has a number of competencies, among which relevant are the right of legislative initiative and the right to veto the bills passed by Congress. The latter reduces the political role of the Parliament. And at the same time, the Constitution granted the President the exclusive legislative initiative to introduce bills that determine or modify the number of Armed Forces troops, public offices, ministries, and to establish new departments, and – as the only body in the state – the right to submit bills relating to the tax system (art. 61 (1)). In Brazil and other Latin American countries, as noted by Piotr Łaciński, only the President has the legislative initiative beyond the scope of the budget of the state (Łaciński 2012: 42–43).

The legislative power belongs to the Brazilian National Congress, composed of two chambers: the Chamber of Deputies, which represents the interests of the voters, while the Federal Senate is a chamber which consists of representatives of the states. The solutions adopted in the current electoral system imply a number of negative consequences associated primarily with the overrepresentation of sparsely populated states (Brudzińska 2013: 73). Also, problems connected with the electoral system apply to issues related to membership of the political parties. A frequent changing of political parties by politicians during the term weakens mainly the coalition formed by the ruling party. This weakens directly effectiveness and efficiency of the President. This forces the need for further political reforms, mainly related to the electoral system.

The President has the competence to issue decrees and regulations, but those require the countersignature of the appropriate Minister of the State. Brazil's presidential system does not guarantee the President the possibility of shortening the parliamentary term. The Constitution has also introduced a ban on combining positions in the Parliament with the positions in the system of the executive power. It should be noted that the power of the President is balanced by the legislative branch, which controls the power of the executive body, with the help of parliamentary committees. This control is based on the consent given by the Parliament in the conduct of the foreign policy: the signing of international treaties and agreements, which are important for national heritage or issues of war and peace and the decision as to the presence of foreign troops on Brazilian territory.

The President is involved in the current political activities. The goal is to secure a stable majority in Congress, which determines President's ability to conduct the effective policies and implementation of the adopted policies.

Elections in 2014 – an attempt to summarize

In 2010, Dilma Rousseff became president at the time when Brazil was recording high economic indicators. The economic growth reached over 7%³

³ www.ibge.gov.br, access on 10/10/2014.

in 2010. Both former Presidents, Cardoso and Lula, had strengthened the role of Brazil in the international relations and internally by reducing the level of poverty and they introduced the country to the path of dynamic development. Some optimistic forecasts in politics and the economy assumed continuation of the growth. Trying to summarise Rousseff's first term, we should note that only part of the demands of the first presidential campaign has been implemented. The most important among them were the results of the social programmes such as the struggle against unemployment, as well as activities which aimed at achieving the position of regional power by Brazil. But the government could not keep GDP growth at the same level as during the President Silva's office. The sudden economic downturn, caused by decline in trade, mainly with China, resulted in inflation of approx. 6,7%⁴, while the social discontent was growing. In addition, it was fuelled by the corruption scandals which involved members of the government. As a result, support for Rousseff fell steadily. Furthermore, when the economic growth was declining, the government did not make any decisions to stop or eliminate negative consequences of changes in the economy. During four years of Rousseff's presidency, the economic and political situation went through a radical change. The election was difficult due to the strong polarization of the society – divided into north-south line – and also due to unfavourable phenomena which occurred during the first term of Dilma, such as: an increase in crime, the economic slowdown and alarmingly rising costs of living, as well as the growing expectations of "the new middle class". After the elections in 2010 Dilma took office in the country with huge economic potential. She set on the fast growth and decline in poverty. All in all, it should be noted that in the first term Dilma introduced full employment, higher wages, effective social programmes, affordable housing, scholarships, an electric power programme and an irrigation in the north-eastern part of the state. She has taken action to address the structural problems, such as: poor infrastructure, punitive tax system and bureaucracy – she has introduced tax incentives and preferential loans. When she started the election campaign, Brazilian economy was stagnant and the social progress decreased. In 2014, the budgetary situation worsened by 3–4% of GDP over the past three years.⁵ Moreover, Brazil is still the country with the largest income gap. During the election campaign, the main opponent of Dilma Rousseff, Aécio Neves, announced that she would be reelected as a communist president, who will be matching the Brazilian economy to the questionable economy of Venezuela and Argentina. During the election campaign in 2014, President Rousseff announced a new economic beginning, restoring social confidence. She announced a rigorous struggle against corruption and the start of economic growth. She also stressed the need to maintain state intervention. It seems that the year 2015 will be difficult due to Brazil's economy

⁴ www.ibge.gov.br, access on 10/10/2014.

⁵ www.ibge.gov.br, access on 10/10/2014.

state. It should be noted that it is a challenge, both to democracy and economic growth – after a decade of easy resource-based economic growth – to meet the increasing economic and political expectations. Because of other candidates' priorities in their campaigns, Rousseff called for dialogue.

Dilma Rousseff won the presidential election in 2014 and it clearly shows that, firstly, Brazilians succumbed to campaign of fear, prepared by her campaign team. It claimed that if Aécio Neves had won the election, he would have ceased to implement the social programmes. Secondly, President Rousseff succeeded in convincing Brazilians that political reforms and a new economic beginning needed to be introduced in their country. During the second term of office, the actions will be taken to stimulate economic growth in Brazil. The fundamental factor of the changes will be a deeper state intervention in the economic sphere. On the other hand, political activities will focus on increasing public confidence in state institutions, which had been lost by the corruption scandals during the previous term. Thus, one of the main slogans of the presidential campaign was the announcement of the struggle against corruption. Holding the second term, she starts with a corruption scandal in state oil company Petrobras.

In this context, the challenges during the second term are associated with the fragmentation of the political system, the presence of a large amount of lobbies and the construction of political party systems in Latin America, whose distinctive feature is a multi-party system (Alcántara, Freidenberg 2001: 8). Together with a strong presidential power, it may cause a kind of dissonance and difficulties, particularly, when there is no majority in the Parliament. Due to the divisions in the Chamber of Deputies, the President has to take actions aimed to build a broad coalition. Since the last parliament election in the Chamber of Deputies, we can observe much more fragmentation than before. At the moment in the Parliament there are twenty-eight political parties. In other words, in the following term the President will have some difficulties to implement her policies, both in case of development and implementation of any reforms. Thus, a satisfactory situation and a guarantee of President's effective actions depends on the cooperation with the parliament and its support for her.

Dilma Rousseff's proposals of changes in the political system

Since 1985, the political system in what concerns presidential elections and political parties has undergone several reforms, including the introduction of direct presidential elections (1985), the introduction of the second round of presidential, governor and mayor elections, as well as introducing the possibility of reelection (1997), lowering the voting age from 18 to 16 (1988), the on-line voting (introduced in 1996–2000), and finally the introduction of a clean record act (2010). The last reform prohibits the candidate who was convicted

by a court ruling to participate in elections. In addition, in 2007 the Superior Electoral Court, a body which organises, supervises and conducts elections, introduced so called party loyalty rules. According to that rule, the deputy elected in the parliament election cannot change the political party. If the deputy makes a decision about changing the party, they can lose their mandate (Fleischer 2001: 3; Fleischer, Barreto 2010: 140–142).

Since 2011, President Rousseff has been calling to introduce further reforms in this field. During a speech after winning, she announced that the priority of the next term would be political reforms. In her speech, she stressed the focus on “giving” citizens the right to comment on the proposals for reforms. This reform can be implemented by means of a referendum and a plebiscite. Also, she referred to the funding of political campaigns.⁶

Changing the electoral system of voting for the Chamber of Deputies is the priority for the current President. This reform in this field is somewhat forced by the necessity to stabilise the government. Currently, in order to effectively and efficiently implement the policy directions, the President has to build a coalition. As we can see, the Workers’ Party has been ruling since 2003, in this term of office it has failed to get a majority without entering into a coalition. The current multi-party system in connection with the presidential system in unfavourable conditions – i.e. when the President of the State fails to build a majority coalition – may lead to paralysing the government in an extreme situation. Although the proportional system allows to articulate the interests of the greater part of citizens, it implements some unfavourable consequences such as playing an excessive political role by small political parties. In an extreme situation, it may lead to a paralysis of the whole political process. Secondly, the level of representativeness of legislative authorities decreases and the problem of forming a coalition occurs. As a result, as mentioned above, the fragmentation of the Chamber of Deputies and powerlessness in the implementation of the adopted policies occurs. Rousseff proposes a new way to the parliamentary election. According to her proposal, the election to the Chamber of Deputies should be held in two rounds. One half of the candidates would be selected from open lists – as is currently the case – and half of the candidates from closed party lists, with a guarantee of 50% of the seats for women (currently 30%) (Fleischer 2011: 2). Therefore, in the first round of the elections voters will vote for political parties, and in the other for specific candidates. Considering the fact that the proportionate system is not favourable for the presidential system, the purpose of introducing the mixed system is to reduce the number of political parties participating in the Parliament.

Also, since 2011 the President has taken efforts to further reform the political system. The proposed changes included: the change of date for the inauguration of the President on January 15, governors on January 10 and mayors

⁶ *Dilma changes course*, available at: <http://www.economist.com/news/americas/21635056-appointment-capable-economic-team-good-brazil-signals-its-presidents?zid=309&ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577f0e>, access on 01/12/2015.

on January 5 from the current date of 1 January; reducing the amount of alternate congressmen from two to one, with the indication that such a person shall not be a relative, and every free vacancy should be filled by election; introducing a single date for all elections in 2018 and also a plebiscite in case of any changes in Brazil (Fleischer 2011: 4).

Another point of the electoral reform is associated with the financing of elections. The new regulations would allow companies to participate in a fund managed by the Electoral Court. The financing system in its current form favours corruption and undermines the government. The current solutions hinder the process of implementing profound economic and political changes, which often are in conflict with the interests of lobbies. Nowadays, the political parties may form coalitions during election campaigns. This procedure allows them to get more votes and accumulate more airtime for election spots broadcast on television. The office of the President proposes banning the creation of such electoral coalitions. In this regard, the aim of the proposed change is to form coalitions that would have to cooperate with each other for at least three years after the parliamentary election and maintain the principle of the party loyalty rules (Fleischer 2011: 3).

In conclusion, we should note that the consent for every demand can be difficult to achieve. Currently, the ability to conduct open lists is favourable and used by various pressure groups, corporations and churches. These groups constantly convince to choose a particular candidate. The reform aims at strengthening the political parties. The electoral policy in Brazil clearly shows that citizens vote for specific individuals, rather than for political parties. The political awareness is low, and thus it is easier to get support for the candidates who appeal in their election programmes to populist slogans.

In addition, the reform is some kind of challenge and novelty for the candidates themselves. The positive result will depend on two factors, a high election result achieved by the candidate and a high support for the party list. If the above-mentioned reform is adopted, as stressed David Fleischer, the cost of election campaigns will increase, this is connected with carrying out the election campaigns for the political parties. Thus, closing the lists similarly decreases campaign costs, and simultaneously it is compatible with campaigns based on public funding only (Fliescher 2001: 6).

Conclusion

The electoral victory of President Dilma Rousseff can be treated as the expression of trust, which she received from the electorate, and a guarantor of the continuation of the social programmes. The President has a lot of challenges, both in economic and political areas. In addition, the President is faced with a difficult task of building a coalition in the Parliament. At the same time we can observe an increasing fragmentation of the political system affecting

the quality of her policies. The practice of cooperation between the executive and the legislative bodies points out to the need for a consensus among many political parties. Simultaneously, society has expressed its discontent and opposition to corruption scandals involving members of the government. This kind of situation puts in a bad light the government and the President who emphasises that the struggle against corruption is one of her priorities. Thus, during the new term the President will be forced to take decisive actions to fight corruption. It is undoubtedly a challenge in the context of the continued building of democracy in Brazil.

A large number of political parties in the Parliament is the reflection of social divisions. The last elections showed a clear social distinction along the north-south line. In the current term, the President is forced to take up activities reducing social inequalities. During a speech inaugurating her second term, the President stressed the need for programmes aimed to solve electricity and water infrastructure problems in the north-eastern part of the state.⁷

The need to continue social reforms is closely associated with the economic changes, but also with the political ones. It seems that the effective implementation of reforms to the electoral system is desirable from the point of view of strengthening democracy. Undoubtedly, announcing changes in the electoral system will help to stabilise the system of government. The reform proposals presented by the President Rousseff are necessary for the smooth conduct of policies by the President. In addition, tightening up the rules for campaign financing can help to reduce corruption activities.

In conclusion, the current term of office of President Dilma Rousseff will be extremely difficult. This is due both to the challenges faced by the President and to the decline in support for the office. The quality of this term of office is very important, not only for Rousseff, but also for the Workers' Party. The upcoming presidential election in 2018 will be an evaluation of current activities of President Rousseff. Therefore, she has to take effective actions and fulfil election promises. This will have an impact on the perception of the next candidate from the Workers' Party. Thus, the actions that involve rebuilding public trust and preparing appropriate conditions for the next candidate are important for the next presidential election in 2018.

⁷ *Dilma defende ajustes na economia em primeira reunião com ministros*, <http://cbn.globo.com/editorias/reporter-cbn/2015/01/27/DILMA-DEFENDE-AJUSTES-NA-ECONOMIA-EM-PRIMEIRA-REUNIAO-COM-MINISTROS.htm#ixzz3QUhi8R5E>, access on 01/10/2015.

Bibliography

Brazil's elections
in 2014 – an attempt
to summarize

Justyna Trubalska

- Alcántara M., Freidenberg F. (eds.) (2001), *Los partidos políticos en América Latina*, Ediciones Universidad, Salamanca.
- Alles S. (2014), *Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cinco democracias Latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú u Uruguay, 1980–2013*, „América Latina Hoy”, no 66.
- Barański S. (2013), *Brazylia*, in: *Państwo i polityka w Ameryce Łacińskiej. Zarys systemów politycznych państw latynoamerykańskich*, P. Łaciński (ed.), Difin, Warszawa.
- Brudzińska K.O. (2013), *Decentralizacja i demokratyzacja Brazylii – początek nowej drogi*, in: *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, M.F. Gawrycki, (ed.) Warszawa, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Instytut Studiów Iberyjskich i Iberoamerykańskich UW, Warszawa.
- Fleischer D. (2011), *Attempts at Political Reform in Brazil: A Never-Ending Story*, Center of Hemispheric Policy, Miami.
- Fleischer D., Barreto L. (2010), *Reforma política en Brasil: una historia sin fin (2003–2010)*, „Diálogo Político” no 2.
- Hartlyn J., McCoy J., Mustillo T.M. (2009), *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*, „América Latina Hoy” no 51.
- Hevia F. J. (2011), *Relaciones Sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil*, „América Latina Hoy”, no 57.
- Krzywicka K. (2009), *Ameryka Łacińska u progu XXI wieku. Studia i szkice*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Krzywicka K. (2012), *Ameryka Łacińska u progu trzeciego stulecia niepodległości. Perspektywa historyczna i wyzwania współczesności*, in: *Dwieście lat niepodległości państw Ameryki Łacińskiej. Perspektywa historyczna i wyzwania współczesności*, K. Krzywicka (ed.), Studia Iberoamerykańskie UMCS, Estudios Iberoamericanos de la UMCS, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Langevin M.S. (2014), *Comparing Economic Policy Positions: Brazilian Presidential Election Briefing*, BrazilWorks, Washington.
- Łaciński P. (2012), *Systemy polityczne państwa latynoamerykańskich – refleksje z perspektywy niepodległości Ameryki Łacińskiej*, in: *Dwieście lat niepodległości państw Ameryki Łacińskiej. Perspektywa historyczna i wyzwania współczesności*, K. Krzywicka (ed.), Studia Iberoamerykańskie UMCS, Estudios Iberoamericanos de la UMCS, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Meacham C., Kalout H. (2014), *Brazil's Presidential Elections. Expectations for Foreign Policy*, CSIS, Washington.
- Pogrebinski T. (2012), *Participatory Policymaking and Political Experimentalism in Brazil* [in] *Democracia y reconfiguraciones contemporáneas del derecho en América Latina*, S. Kron, S. Costa. M. Braig (eds.), Iberoamericana, Madrid.
- Sawicka M. (2011), *Brazylijskie wybory prezydenckie 2010 roku*, „Ameryka Łacińska”, 2 (72).
- Sokół W. (2013), *Główne tendencje w polityce reform wyborczych w wyborach parlamentarnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Polonia, sectio K”, vol. XX, 2.

Sousa Braga M., Rodrigues-Silveira R., Borges T. (2012), *Organización, territorio y sistema partidario: difusión territorial sobre la estructura del sistema partidario en Brasil*, „América Latina Hoy”, no 62.

Spyra J. (2001), *System konstytucyjny Brazylji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

The Internet

Dilma changes course, <http://www.economist.com/news/americas/21635056-appointment-capable-economic-team-good-brazil-signals-its-presidents?zid=309&ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577f0e>, access on 01/12/2015.

Dilma defende ajustes na economia em primeira reunião com ministros, <http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/reporter-cbn/2015/01/27/DILMA-DEFENDE-AJUSTES-NA-ECONOMIA-EM-PRIMEIRA-REUNIAO-COM-MINISTROS.htm#ixzz3QUhi8R5E>, access on 01/10/2015.

<http://www.eleicoes2014.com.br>.

IBOPE, *Inteligência*, Eleições 2010, <http://www.eleicoes.ibope.com.br>, access on 10/10/2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <http://www.ibge.gov.br>, access on 10/10/2014.

Inter-Parliamentary Union, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2043_E.htm, access on 12/19/2014.

Recall referendum and democracy An analysis of recent experiences in Bogota and Lima¹

El referéndum revocatorio y la democracia. Un análisis de recientes experiencias en Bogotá y Lima

Yanina Welp

CENTER FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY (C2D),
ZENTRUM FÜR DEMOKRATIE AARAU,
UNIVERSITY OF ZURICH, SWITZERLAND
✉ yanina.welp@zda.uzh.ch

Julieta Rey

CENTER FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY (C2D),
ZENTRUM FÜR DEMOKRATIE AARAU,
UNIVERSITY OF ZURICH, SWITZERLAND

SUMMARY

From the early nineties, the Andean countries have undergone transformations of their legal frameworks to move from a purely representative model to include a wide range of institutions of citizen participation. Colombia and Peru were leaders in doing so and recently have been on the forefront again, activating for the first time the recall referenda against the mayors of the capital cities, Bogota and Lima. This article focuses on that experience in order to analyze the extent to which these express a good performance of democracy, the institutional design of the recall referenda, the role of the main actors involved and the results of both processes.

KEYWORDS: recall referenda, mechanisms of direct democracy, representation, democracy, legitimacy.

RESUMEN

Desde principios de los años noventa, los países andinos han experimentado transformaciones de sus marcos legislativos para pasar desde un modelo puramente representativo hacia un modelo con toda una gama de instituciones de la participación ciudadana. Colombia y Perú fueron líderes en eso y últimamente de nuevo han estado en la vanguardia, activando por la primera vez los referendos revocatorios contra

¹ This is a revisited version of a paper published in Spanish *Revocatoria del mandato y democracia*, in “Democracias”, no 2, 2014.

los alcaldes de dos capitales, Bogotá y Lima. El artículo se enfoca en esa experiencia para analizar hasta que medida estos referendos constituyen una expresión del buen funcionamiento de la democracia, cual es el diseño institucional de los referendos revocatorios, el papel de sus principales actores y los resultados de los dos procedimientos.

PALABRAS CLAVE: *referendos revocatorios, mecanismos de democracia directa, representación, democracia, legitimidad.*

Introduction

Since the early nineties, the Andean countries have undergone meaningful transformations of their legal frameworks, moving from purely representative systems to the incorporation of institutions for citizen participation. Colombia and Peru were the first in promoting these changes, through constituent assemblies in 1991 and 1993, respectively. More recently, the attempts to promote recall referenda – a mechanism of direct democracy (MDD) initiated by the people to decide about the interruption of their elected officials' mandate – against the capital cities' mayors, Susana Villarán in Lima (2013), and Gustavo Petro in Bogota (2014), has placed these countries at the vanguard again. Despite the similarities, there are striking differences, starting with the recall itself, which took place in Lima, whereas it was canceled in Bogota, because the mayor was dismissed by the National Attorney before the scheduled elections. The aim of this paper is to analyze the consequences of these processes and their results for deepening democracy.

Ideally, the link between recall referenda and democracy can be seen through a double approach: on one hand, when a recall referendum takes place, it could be considered as a good democratic sign. This would be because – once the legal requirements are achieved – officials decide not to, or cannot, activate *ad hoc* mechanisms to avoid a legal process against them, demonstrating the strength of an institutional framework that promotes accountability. On the other hand, in contexts of crisis and polarization, the recall referenda could provide an institutional solution to conflicts of legitimacy, ensuring the survival of the rule of law and the same democracy's survival. This is to say that recall referenda could be seen as a consequence of good democratic performance, and, at the same time they could also operate as a mechanism to strengthen, or at least preserve, democracy in times of crisis. It can be assumed that this was the expectation that led the constituent assemblies to create the mechanism. But legislation does not necessarily build institutions.

Institutions are rules that enforce the action, assuming that they are understood, endorsed and accepted by those who are subjected to them (Osstrom 1986). O'Donnell (1996) indicates that institutions establish which of the agents – based on what kind of resources and procedures – are accepted as valid participants in the decision making process. At the same time, these

criteria are adapted by some actors and force others to redefine themselves. Institutions also suggest a likely distribution of results while they exclude others – for instance, democratic institutions renounce the use of the military force. Institutions might as well have an impact on the actions and organization of the agents that interact with them. In that sense, a participative mechanism with an ideal design that is never employed might have no impact², but it could also be the case that the legislators' expectations when designing such mechanism lead to totally unexpected behaviors, even the opposite of initial aims.

This article focuses on the recent recall referenda that took place in Lima and Bogota, in order to analyze to what extent these processes contributed to strengthen democracy. The text is structured as follows: (i) a review of the state of the art is offered in order to define our analytical, then (ii) the cases are analyzed, and finally (iii) the conclusions are drawn.

Citizenship and power

There is consensus that the MDDs that can be activated “bottom-up”, through signatures' collection and other requirements, allow the citizens to take part as a veto player and innovative actor in the political game (Tsebelis 1995), capable of proposing and deciding policies, because these devices allow the possibility of blocking laws (optional referendum), rejecting them (derogative referendum), proposing or modifying them (legislative or constitutional initiative), or revoking their representatives (recall referenda). These mechanisms reinforce government's accountability, so they should reduce the distance between the rulers' actions and the people's preferences.

However, their potential implications could be identified as the reasons why they are not widespread. Why would powerful actors share their power? This is even more evident when studying the recall, because those who were responsible for its incorporation could be the main ones affected by it. Research about the promotion of bottom-up MDDs suggests two possible variables to explain their development: (i) critical contexts in which there is a widespread perception of government inefficiency or corruption and (ii) emergence of social and political movements that stimulate citizen participation as a basic component of their ideological proposal.³ If the first general

² It should be also considered that a rule can stay ignored until it is incorporated to the political game. For example, the popular initiative in Uruguay (for constitutional reform) and the optional legislative referendum (for laws derogation) were introduced into the Constitution in 1967, but the first experiences were in the late eighties.

³ These ideas derive from literature about the introduction of direct democracy mechanisms into the sub national level in the United States (Spivak 2004, Garret 2004), research about participative democracy in Latin America (Goldfrank 2002; Schneider & Welp 2011) and in Switzerland (Auer 2009, Dardanelli 2011, Serdült 2014).

condition produces a favorable environment, the second one encourages the demands for institutional change.

The discussion about the viability of citizen participation mechanisms confronts an elitist vision of democracy (in which the fear for the “tyranny of the majority” and the assumed incapability of the ordinary citizen to make decisions related to the common interest predominate (Schumpeter 1961)⁴) with another perspective that associates citizen participation with more legitimate and evolved political systems (Almond & Verba 1963, Pateman 1970). This debate about the people’s role in politics between electoral periods has been complemented in recent decades by the crisis of representative democracy. This situation is observed in the decreasing number of political parties and syndicates and in the increasing loss of confidence in these institutions. The inclusion of participation mechanisms would be an effort to overcome this crisis (Dalton et al. 2001, Setälä 1999).

The introduction of MDDs was the result of an attempt to limit the excessive concentration of power in governments during centralization or decentralization processes. In the case of the countries with longer traditions – Switzerland and the United States –, the incorporation of MDDs dates from the foundation of the state. Nevertheless, whereas Switzerland is considered the first modern country to introduce MDDs at all levels of government (Auer 2009), in the United States they were introduced only at the sub national level (Spivak 2004). Regarding the recall, it is not present at the federal level in Switzerland and in the few cantons where it has been incorporated, it is almost in disuse (with the exception of recent attempts in Ticino⁵), while some authors have observed increased use at the American sub national level.

Analyzing the Swiss case, Serdült (2014) indicates that the few experiences – one single activation and some other attempts in more than a century – suggest that the recall has lost gravity, becoming a device practically disused. This could be due to: i) the consolidation and increasing importance of other mechanisms of direct democracy that empower the citizens to intervene in the definition of public affairs (instead of focusing on removing elected officials); and ii) the horizontal accountability which guarantees mechanisms to solve problems such as corruption. In the case of the United States this mechanism is identified as an alternative when the checks and balances (administrative penalties, judicial controls) are not working properly or when the political parties themselves appeal to the recall referenda to confront policies they reject (Spivak 2004; Qvordrup 2014).

⁴ Cronin (1989) and Bowler et al. (1998) describe this aspect in the debate about the inclusion of DDMS in the national level of the United States (rejected by the legislators).

⁵ The frequent conflicts and inter-party blockades in the Ticino have brought the mechanism back to the agenda. The cantons where the recall can be activated are Bern, Uri, Solothurn, Schaffhausen, Thurgau and Ticino (Serdült 2014).

In the Andean countries, the incorporation of MDDs – the recall referendum, among them – occurred principally since the nineties, through constituent assemblies (Colombia 1991; Peru 1993; Ecuador 1998 and 2008; Venezuela 1999; Bolivia 2009).⁶ In these cases, academics emphasize a series of obstacles that would either hinder the use of the recall or would indicate that its use is not the result of legitimate social involvement, but a consequence of political manipulation. Some scholars note that the recall referendum is difficult to hold because of restrictive requirements and citizenship apathy (Breuer 2010, Bustos 2002) or due to the lack of independence of electoral bodies, which discourage the activation of recall processes (Jimenez 2001, Welp 2013, Arques 2014). At the same time, it is observed that when it is used, promoters are usually political opponents in the shadows (Vásquez Oruna 2014, Franco Cuervo 2014). On the other side, however, recall advocates identify it as a potential instrument of control, capable of reinforcing democracy (Quintanilla 2012).

Exploring the conditions in which positive or negative outcomes are produced is one of the aims of this article. Our analysis is centered on the supposition that recall referendums would indicate good institutional performance when the following conditions are fulfilled:

(a) The citizenry promotes this mechanism to confront an authority that has lost legitimacy for reasons related to (bad) management duties;

(b) If the circumstances require a recall, the competent institutions call it and it takes place with appropriate guarantees for the rights of the parties and the citizenry, not only during the campaign but also in the elections.

On the contrary, the recall would indicate problems in the performance and consolidation of democracy if it is employed by other actors (for instance, political parties or defeated candidates) to settle political accounts not related to the management of the authority involved. The same would be the case if organized citizens find obstacles created *ad hoc* to avoid the use of the recall, even when the formal requirements are fulfilled.

Finally, the process would contribute to reinforce democracy if:

(d) Confidence in the political system increases;

(e) The confidence and administrative capacity of the confirmed government grows, or, if the official is removed, the conflict is solved through democratic procedures.

The mechanism would prove itself to be ineffective if the conflict remains, whether the authority is removed or not, and citizens do not increase their confidence in the system.

⁶ The recall referendum was previously introduced in Cuba and Argentina (Welp & Serdült 2014). For further details about the incorporation processes in the Andean countries see Welp & Serdült 2011.

Analysis

Before beginning with the analysis of the cases we will outline some aspects related to the introduction, regulation and practice of recall referenda in Colombia and Peru.

In Colombia, the recall was included by the 1991 constituent assembly gathered in Bogota that was called in response to a citizen demand expressed by the movement known as “la séptima papeleta” (the seventh ballot), which requested a constitutional reform to end with violence, narco-terrorism, corruption and the increasing citizenship apathy (for example, the level of abstention in the elections for the constituent assembly reached 75 per cent). An informal referendum, subsequently accepted by the authorities, asked for the reform and the inclusion of mechanisms of direct and participatory democracy (Thomas Acuña 2000).

In contrast to the popular pressure in Colombia, the constitutional process in Peru was promoted by Alberto Fujimori in 1993 to give a solution to the coup organized by the government itself, which closed the Congress. The international reaction to the breakdown of legality, particularly the role of the Organization of the American States (OAS) applying pressure for the restoration of legality, led to Fujimori’s compromise of calling for a constituent assembly. MDDs were introduced together with some controversial reforms, such as the elimination of one of the chambers of parliament and the abolition of death penalty (Levitsky 1999).

In Colombia, the debate about the incorporation included references to the democratic evolution required to make use of the participatory mechanisms.⁷ The constituent Antonio Galan Sarmiento suggested a recall referendum based on the programmatic: “As the sovereignty resides in the people (...) it consents a mandate to its elected authorities, whose clarity will depend on stating a program before the elections, which the candidate commits himself to defend and in case of incompleteness the people can revoke his mandate” (“Constitutional Journal”, 081/1991: 8–9). In Peru the recall was suggested as a compensation for the extension of the mayors’ terms from three to five years. It was introduced as a political right, so its activation demands justification but not proof. In both cases the recall can only apply against sub national officials (different than in Ecuador, Bolivia and Venezuela, where all the elected officials can be removed, even the president) (Welp & Serdült 2011). Nevertheless, in Colombia it is applied only to executive officials (mayors and governors) whereas in Peru it is also for legislators (see more details in the next section).

⁷ Comparative studies conducted to give information to the constituent assembly reached the conclusion that “the recall referendum is a figure that has been little expanded; as its existence entails a developed political culture, not only among voters but also within political parties, movements and groups. That said it is possible to affirm that democracy is still in progress and so we cannot transfer, not even copy formulas adopted by other countries.” (“Constitutional Journal”, 066/1991: 97).

The analysis of the experiences shows a deep difference about a basic issue: the frequency of use. In Colombia, from the time the mechanism was established by Law 134 in 1994 until 2013, only thirty six attempts led to a referendum and none of those succeeded since the threshold for participation was not reached. In Peru, more than five thousand officials have faced recall processes in less than twenty years (since 1997).⁸ This establishes a framework of analysis of these cases, which is presented in the following section.

Lima

Susana Villarán (Fuerza Social) became mayor of Lima after an unexpected victory in the elections held on October 3rd, 2010. In August of that year, Villarán's candidacy had hardly 6% support, however, when the National Jury of Elections (Juzgado Nacional de Elecciones, JNE) disqualified one of the two favorites, Alex Kouri Buchamar (he could not prove a permanent residence in Lima during the previous two years), the leader of Fuerza Social became the rival of Lourdes Flores Nano, from Popular Christian Party (Partido Popular Cristiano, PPC). Accused of being a representative of the radical left, Villarán faced the opposition of media corporations. Her candidacy was only supported by the progressives. From the start her administration was weak, winning the elections by a mere 0, 83%.⁹ Although the electoral law grants an absolute majority in the council, her party did not win in any of the 42 districts of Metropolitan Lima.

Once in office, Villarán made several decisions that would gain her powerful enemies. Barely a hundred days after she took office, she presented the results of an audit denouncing the mismanagement of public funds by the previous mayor, Castañeda Lossio; she was determined to regulate the local public transport system, controlled by mafias; and later, she gave support to the LGBT movement (lesbians, gays, transsexuals and bisexuals) in a country where the conservative faction of the Catholic Church has strong influence.¹⁰ In this context, an attempt to activate the recall was not unexpected.

In Peru, the recall referendum can be called between the second and third year of a term, the application must be properly based but not necessarily proven (some arguments need to be offered but it is not necessary to present proof and there is not an evaluation of the validity of the reasons). The referendum is

⁸ For detailed analysis see Welp 2013.

⁹ http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/COMPENDIO_ESTADISTICO.pdf

¹⁰ Vásquez Oruna (2014) stresses the relevance that would have had the change in terms of government style, referred to the advertisement of public works. Different from what had happened in the previous administration, Villarán argued that "The resources are from the people and there is no reason why I should put my name on the public works made with the people's resources" ("Diario La Primera", *Las obras de Villarán*, July, 8th 2011).

individual, but if more than a third of the Council is revoked, the law mandates for a new election to be held in order to replace (only) those who were recalled. This promotes “perverse incentives” (Tuesta Soldevilla 2014), that generate conditions under which political leaders try to activate recall referenda in order to reach power, in scenarios of low institutionalization of political parties and high political party fragmentation and volatility. Twenty five percent of signatures is required to initiate a recall, but the total figure cannot surpass an absolute number of 400.000 signatures; this puts Lima in a special situation: in 2011, less than 7 percent of signatures were enough to promote a recall. Besides, there is not a deadline for signature collection¹¹, which allows the instigators to take advantage of any incident that may occur during the process.

The recall was requested by Marco Tulio Gutiérrez, a former local councilor from United Left (Izquierda Unida 1980–1983) who had been an adviser to Lucio Castañeda. From the very beginning, the recall was backed by carriers, street merchants from the city center, inhabitants on the left bank of Rimac River, organizations for the handicapped and some former Lima officials. Conservative factions of the Catholic Church also embraced it (Vásquez Oruna 2014).

In July 2012, the promoters presented 400,396 signatures to recall the mayor and the whole council (40 members), with the intention of calling new elections. Questions about the validity of the signatures started a long and disputed process between the promoters and the three institutions responsible for the electoral process in Peru (RENIEC, ONPE, JNE). Finally, the JNE (National Jury of Elections) announced a referendum scheduled by March 17th, 2013 “for inefficiency in administrative performance”.

The position of the political parties supports the idea that their fragmentation and low institutionalization could be an explanation for the constant use of recalls in small Peruvian districts, where volatility jeopardizes survival and feeds the anti-establishment attitudes (while parties with long-lasting expectations would be reluctant to initiate an endless dynamic of recall referenda). The recall was backed by the Aprista Party (Partido Aprista), and the evangelic “National Restoration. National Solidarity” (Restauración Nacional. Solidaridad Nacional), represented by Luis Castañeda, who gave support a few days before the elections were held. The conservative PPC, led by Lourdes Flores (who had lost the elections to Villarán), was against the recall, arguing that regular elections were the best mechanism to exercise accountability. Fujimorism (Fujimorismo), led by Keiko Fujimori, did not take a position and let supporters decide the issue. Ollanta Humala’s party did not release an official statement on the matter even though some of its leading members spoke out against the recall referendum. Other groups that pronounced against the recall were Popular Action (Acción Popular), We are Peru (Somos Perú), Possible

¹¹ This is different from other South American cases: in Bolivia 90 days and in Colombia 180 days.

Peru (Perú Posible), Alliance for Progress (Alianza por el Progreso) and the Nationalist Party (Partido Nacionalista) (“La República”, 12/13/2012)

Given the fact that in Peru the recall referendum is an individual process, a vote for each member of the council was required. As a result, the mayor was ratified¹², but the removal of most members of the council led her to lose the absolute majority after new elections were settled by proportional system (contrary to regular elections, that warrant absolute majority for the winner). Besides the governability crisis that recalls seem to induce, it apparently has not contributed to a solution of the conflict between the different actors, since those who intended to remove the mayor have continued with their demands, starting a process to remove her due to mismanagement and inefficiency (the alternative that happened in Bogota).

Bogota

Gustavo Francisco Petro Urrego, candidate from the Progresistas movement (Progresistas), became mayor of Bogota obtaining the 32,2% of the vote in elections that registered a 47,7% turnout. He was followed by the candidate from the alliance of the Green Party-Social Party of the National Union (Partido Verde-Partido Social de la Unidad Nacional), Enrique Peñalosa, who received 24,98% of the votes. Gina Parody (independent candidate) was the third, with the 16,76%.¹³

Petro’s administration began on October 1st, 2012. By December of that year, the National Attorney had decided to investigate presumed irregularities in the creation of a new cleaning and garbage collection system and the contracts related to it. This is one of many examples of officials who were investigated, penalized and dismissed by the current National Attorney, Alejandro Ordoñez (who dismissed 49 governors and ex-governors, and 828 mayors and ex-mayors between 2009 and 2013), representative of the Colombian conservatives (Franco Cuervo 2014).

Almost simultaneously, Petro had to face another challenge, due to the January 2013 request for a recall referendum presented by Miguel Gómez Martínez (representative for Bogota, member of the U Party). Among the many causes he alleged were the deterioration in mobility in the city, the garbage collection system and the national health care system (“El Tiempo”, 1/2/2014).

In Colombia, only mayors and governors can be removed. The causes that justify a request are general dissatisfaction of the citizenry and incompleteness of the government program; the recall referendum can be activated after one

¹² Among other reasons, the dissemination of a recording showing that the ex-mayor Castañeda (denounced by Villarán for mismanagement and misapplication of public funds) was related to the recall, even though he had denied it, convinced many voters to support the mayor.

¹³ Source: <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados>.

year in office at the Registry of the district (art. 65). According to the Law 131/1994, to call a referendum requires the support of 40% of the valid votes in the election of the official. The recall vote will only be valid if the level of participation is at least 55% of the vote in the original election. This requirement was a result of the modifications introduced by the Law 741/2012. Those modifications sought to reduce the legal obstacles and resulted in a great increase in the number of recalls requested since 2003 (Franco Cuervo 2014). Still, the country presents a weak tradition in the use of this mechanism in comparison with other cases (Welp 2013), and every time recall elections were held, the officials involved were ratified due to the high level of abstention, invalidating the elections. In order to remove the public official, that option must be supported by half plus one of the voters.

Once the signatures presented by the promoter were validated – a minimum of 289.263 were required – the Registry from the district gave effect to the recall in June. Petro appealed and was able to postpone the call for elections – expected for November 2013 – until March 2nd 2014. The participation threshold was 1.234.214 voters. Instead, in December 2013, the National Attorney removed the mayor and he was unable to exercise public functions (Res. 340/2014), a sentence that was considered disproportionate and initiated a discussion about the competency of the National Attorney. According to article 278 of the Colombian Constitution, among many other functions, the National Attorney is able to: “1. Remove from office, with previous hearing and justified reason, the public officer who commits the following offences: infringe with evidence the Constitution or the law; derive undue material advantage from the exercise of functions; hinder in serious way the investigations promoted by the National Attorney or any administrative or jurisdictional authority; act with manifest negligence during the investigation and penalization of disciplinary offenses committed by his employees, or related to complaints about punishable deeds with his knowledge while the exercise of office”. Therefore, Petro appealed to the Interamerican Court of Human Rights for legal protection; it asked the Colombian government to suspend the effects of the National Attorney’s sentence. Initially, the Santos’ administration did not comply with the Court decision, but Petro was finally returned to office on April 23, 2014.

The recall attempt became a national, and even regional, issue¹⁴, and the question about the power of the National Attorney to remove a democratic authority was debated by the public; indeed, the current Attorney was accused of imposing penalties according to political criteria (“La Semana”, 6/22/2013).

¹⁴ Even the “Red de Ciudades Sudamericanas” expressed worry for the removal of Petro through a public letter signed by mayors of many South American cities such as Augusto Barera (Quito), Mauricio Macri (Buenos Aires) and Susana Villarán (mayor of Lima, who had also faced a recall referendum) (“Noticias Quito”, 11/12/2013).

At first the mayor seemed to be in favor of the recall election in pursuit of democratic strength and as a way to (re) legitimize his administration against an increasingly unfavorable public opinion. According to a survey by Ipsos-Napoleon Franco from April, 2013, 61% were dissatisfied with Petro's administration, and only 28% were satisfied. However, once the recall was imminent, Petro complemented his strategy of supporting mobilization with legal proceedings to delay the elections and delegitimize the recall process. Nevertheless, when removal by the Attorney became the most urgent problem, the recall became an instrument of Petro to appeal to the popular will against the decision of a non democratic institution (Rey 2014).

Petro's supporters promoted the "no campaign", principally through the social networks – accusing the most important media of being a monopoly of the national government – successfully calling for multiple manifestations at Bogota's Plaza Bolivar. To promote the mobilization of supporters, the "Committee for the Defense of Human Bogota" ("Comité de Defensa de la Bogota Humana") was created, organized into more than thirty "nodes" gathering different social groups (animal defense groups, LGBT movement, political parties, indigenous groups, ex-members of M19, syndicates, recyclers, left-wing organizations, among others). The results were evident as Petro's positive image reached 62%; which seemed to show popular rejection to his removal ("La Silla Vacía", 02/09/2014).

Conclusions

The first question these conclusions try to answer is the legitimacy or social support for the recall process. That leads to a consideration of, among other things, the promoters of those initiatives and the quorum of the people necessary to endorse and validate the recall referenda. The previous analysis presents a complex image. Considering the number of signatures required to promote a recall, in both cases the evidence suggests that the signatures were collected. Furthermore, several surveys expressed people's dissatisfaction with both administrations. But then again, is that dissatisfaction unique to those two cases (the mandates of Villarán and Petro) or is it a common fact that affects all administrations in Latin American big cities, characterized by numerous problems and lack of resources to solve them? Vásquez Oruna (2014: 51) addresses this issue in her analysis about Lima and comes to the conclusion that the Villarán administration was not out of the spectrum compared to previous mandates. The high abstention and the numerous crises happening in Bogota, in particular, and Colombia, in general, seem to lead to a similar scenario. This is the context where people's disappointment converges with the interests of politicians who openly or secretly choose to manipulate the rules according to their convenience.

In Lima, once the formal requirements were fulfilled, the process was conducted. Though there were confrontations and controversies (false signatures,

among many other irregularities) Villarán's attitude and her respect for the rule of law seem to have contributed to keeping the electoral process going. On the other hand, the irregularities observed in the Colombian case, the questionable intervention by the National Attorney and the erratic attitude of Petro (first he declared himself in favor, then he was against it, and finally agreed to hold the referenda), reveal weaknesses of the institutional structure.

Finally, and despite the differences between the two cases, neither of them seemed to have contributed to the strengthening of democracy. In Lima, this could be attributed to the fact that even when Villarán was ratified, she lost her absolute majority and her government suffered transformations affecting its governability (it lived in a constant campaign first, with interim members later and without majority after the elections), while the opposition did not accept the results as legitimate and continued urging the removal of the mayor from office. In Bogota, the recall referendum was cancelled, exposing the deficiencies of Colombian democracy in terms of its institutional design (excessive power attributed to the National Attorney) as well as the lack of respect for the rules shown by the different actors.

Bibliography

Almond G., Verba S. (1963), *The Civic Culture*, Sage Publications.

Auer A. (2008), *Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina*, in: *Democracia Directa en Latinoamérica*, Lissidini, Welp, Zovatto (coords.), Prometeo, Buenos Aires.

Bowler S., Donovan T., Tolbert C. (1998), *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, Ohio State University Press, Columbus.

Breuer A. (2010), *Investigando la baja frecuencia de uso de mecanismos de democracia directa de iniciativa ciudadana en América Latina: Lecciones del caso colombiano*, paper presented at the Annual Congress of the Latin American Studies Association (LASA), October 6th-9th, Toronto, Canada.

Bustos C. (2002), *Los mecanismos de participación democrática: ficción o realidad*, "Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión", no 001, pp. 68-77.

Cronin T. E. (1989), *The Recall Device*, in *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*. Harvard University Press.

Franco Cuervo A. B. (2014), *La revocatoria del mandato en Colombia*, in: *La dosis hace el veneno La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Welp, Serdült (coords.), Instituto de la Democracia, CNE-TCE, Ecuador.

Dalton R. J., Bürklin W., Drummond A. (2001), *Public Opinion and Direct Democracy*, "Journal of Democracy", vol. 12, pp. 141-153.

Dardanelli P. (2011), *The emergence and evolution of democracy in Switzerland*, in: de Malone M. F., *Achieving democracy. Democratization in theory and practice*, Ed. Continuum, London.

- Garrett E. (2004), *Democracy in the Wake of the California Recall*, "University of Pennsylvania Law Review", vol. 153: 239.
- Goldfrank B. (2002), *The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo*, "Politics & Society", vol. 30, no 1, pp. 51–83.
- Jimenez W. (2001), *Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades, ajustes necesarios*, "Territorios", no 5, pp. 35–48.
- Levitsky S. (1999), *Fujimori and Post-Party Politics in Peru*, "Journal of Democracy", vol. 10, no 3, pp. 78–92.
- O'Donnell G. (1996), *Otra institucionalización, "Ágora"*, vol. 5, pp. 5–28.
- Ostrom E. (1986), *An agenda for the study of institutions*, "Public Choice", vol. 48, no 1, pp. 3–25.
- Papadopoulos Y. (1995), *Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives*, "Politics & Society", vol. 23, no 4, pp. 421–448.
- Pateman C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.
- Quintanilla A. (2013), *El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300*, in: *Perú Hoy. Susurros desde Babel*, Ed. Desco, Lima.
- Qvardrup M. (2014), *La experiencia estadounidense de 1776 a 2012*, in: *La dosis hace el veneno La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Welp, Serdült (coords.), Instituto de la Democracia, CNE-TCE, Ecuador.
- Rey J. (2014), *Entre la revocatoria y la destitución. Análisis de la frustrada experiencia de revocar al alcalde de Bogotá Gustavo Petro*, c2d Working Papers.
- Schneider C., Welp Y. (2011), *Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich*, "Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales", no 212 (May-August).
- Schumpeter J. A. (1961), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- Serdült U. (2014), *Una institución durmiente: la revocatoria en Suiza*, in: *La dosis hace el veneno La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Welp, Serdült (coords.), Instituto de la Democracia, CNE-TCE, Ecuador.
- Serdült U., Welp Y. (2012), *Direct Democracy Upside Down*, "Taiwan Journal of Democracy", vol. 8, no 1.
- Setälä M. (1999), *Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy*, "Scandinavian Political Studies", vol. 22, pp. 327–340.
- Spivak J. (2004), *California's Recall. Adoption of the 'Grand Bounce' for Elected Officials*, "California History", vol. 81, no 2.
- Thomas Acuña E. (2009), *Colombia: entre la crisis de representación y la democracia directa*, in: *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Welp, Serdült (coords.), Prometeo, Buenos Aires.
- Tsebelis G. (1995), *Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*, "British Journal of Political Science", vol. 25, no 3, pp. 289–325.
- Tuesta Soldevilla F. (2014), *Perú: Entre la participación y la gobernabilidad local*, in: *La dosis hace el veneno La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Welp, Serdült (coords.), Instituto de la Democracia, CNE-TCE, Ecuador.

Vásquez Oruna M. (2014), *Cuando los vientos revocadores azotaron Lima*, in: *La dosis hace el veneno La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Welp, Serdült (coords.), Instituto de la Democracia, CNE-TCE, Ecuador.

Welp Y. (2013), *¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada*, "Elecciones", vol. 12, no 13, pp. 13–51.

Welp Y., Serdült U. (2011), *¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina*, in: *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Welp, Whitehead (comp.), Ed. FLACSO, Mexico.

Press

"El Tiempo", (2/01/2013), *Oficializan campaña para revocar mandato de alcalde Petro*, Link: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12488201>.

"Noticias Quito", 12/11/2013, *Alcaldes de Sudamérica rechazan destitución de Gustavo Petro*, Link: http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/alcaldes_de_sudamerica_rechazan_destitucion_de_gustavo_petro--10440.

"La Semana", (22/06/2013), *El alcalde Gustavo Petro está en la mira*.

<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-alcalde-gustavo-petro-esta-mira/348462-3>.

"La República", (13/12/2012), *Partidos políticos empiezan a participar con fuerza en campaña por el No*, Link: <http://www.larepublica.pe/13-02-2013/partidos-politicoempiezan-participar-con-fuerza-en-campana-por-el-no>.

"La Silla Vacía", (09/02/2014), *Así es la campaña por el no*, Link: <http://lasillavacia.com/historia/sin-candidatos-y-montada-en-la-popularidad-de-petro-asies-la-campanaporelno46606>.

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Political legitimacy and legal openness in the sub-national party systems: Mexican case in a comparative perspective

Roy González Padilla

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
✉ stfua@hotmail.com

Carlos Leonhardt Álvarez

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET, ESPAÑA
✉ carlos_leonhardt@hotmail.com

RESUMEN

El presente artículo se adscribe a una agenda de investigación académica que pone en discusión la relación existente entre la legitimidad política y la regulación del sistema de partidos en América Latina. En este sentido, la identificación de las barreras fijadas para regular el ingreso de nuevos contendientes políticos a la arena electoral, así como el análisis de las condiciones que facilitan su entrada desde el nivel sub-nacional, se presentan como indicadores que en este documento se analizarán a efecto de poder testear una reciente hipótesis de trabajo que sostiene que a menor legitimidad política, mayor apertura del sistema de partidos.

PALABRAS CLAVE: legitimidad política, umbral legal, sistemas de partidos sub-nacionales, América Latina, México.

SUMMARY

This article is in line with a research agenda that raises questions about the relationship between political legitimacy and party system's regulation in Latin America. In this regard, the identification of the thresholds set to regulate the entry of new political contenders to the electoral arena as well as the analysis of the conditions that facilitate their entry from the sub-national level are presented as indicators that are analysed in this paper in order to test a recent working hypothesis according to which the less legitimate a party system is, the more open it becomes.

KEYWORDS: political legitimacy, legal thresholds, sub-national party systems, Latin America, Mexico.

Introducción

Las reglas electorales juegan un papel clave en el proceso de aprendizaje que los partidos políticos recorren en aras de alcanzar el poder político al que aspiran, proceso que se encuentra definido por una sucesión de eventos de ensayo y error a través del cual los miembros de la élite política que configuran un sistema de partidos determinado adquieren un conocimiento específico acerca de los efectos restrictivos que llegan a ordenar el juego político (Rashkova 2010: 4).

Si bien los sistemas de partidos se encuentran continuamente sometidos a diversas alteraciones – tales como los cambios en la composición de la sociedad y, por ende, de los electores quienes, a su vez, se han vuelto significativamente menos leales a los partidos establecidos de lo que antes eran, así como la emergencia paralela de nuevos *issues* en la agenda política (Dalton 1996; Dalton y Wattenberg 2000) –, ese componente de aprendizaje definido por las variaciones de las reglas electorales se constituye como un factor determinante en el establecimiento de un sistema de partidos particular.

Al participar en las elecciones y tener que competir con las restricciones previamente establecidas y bajo las reglas propias de la competencia político-electoral en sí – en específico la definición del umbral electoral o la cantidad mínima de afiliados requerida a los partidos para obtener y posteriormente mantener su registro – los políticos aprenden el funcionamiento del sistema y toman decisiones en consecuencia. De ahí que uno pueda esperar que, una vez llegados al poder, los partidos políticos decidan cerrar la puerta de entrada a aquellos nuevos aspirantes que pretendan ingresar a la arena electoral y así poder conservar los beneficios inherentes a su posición – tales como seguir participando en los comicios, recibir financiamiento público o acceder a tiempos públicos de radio y televisión, por mencionar algunas de las más importantes – y mantener la competencia política dentro de ciertos límites acordados, configurando de esta forma lo que Janda (2005) denomina *modelo de protección* que se constituye a favor de los partidos existentes en contra de competidores potenciales.

Este tipo de comportamiento, que da cuenta en cierto grado de una reacción racional del sistema de partidos establecido frente a la presencia de ‘forasteros’ que demandan su ingreso a la lucha electoral, produce, sin embargo, un efecto inesperado en la calidad de la representación democrática, pues como algunos lo han advertido con anterioridad aquellos partidos firmemente establecidos en el sistema de competencia pueden llegar a convertirse en *cárteles*¹ de la representación política si no son desafiados por la entrada de elementos

¹ En cuanto a la organización, el partido cártel se caracteriza primordialmente por la puesta en marcha de un patrón de colisión entre los partidos integrantes del sistema en lugar del establecimiento de formas de competencia política, al trabajar éstos de manera coordinada para aprovecharse de los recursos del Estado – como los subsidios públicos, el acceso a los medios de comunicación regulados por el Estado o incluso el patrocinio del partido – a efecto de garantizar la supervivencia colectiva de los partidos que lo integran (Katz y Mair 1995).

ajenos al propio sistema (Strøm 1992; Katz y Mair 1995; Bartolini 1999, 2000), tal como lo han puesto en evidencia algunos análisis al mostrar la influencia que puede llegar a tener la entrada de nuevos partidos tanto en aquellos establecidos como en el propio comportamiento de los votantes, aun cuando no lleguen a tener un éxito electoral que se traduzca en la obtención de asientos en los órganos de representación o en la conquista de cargos de gobierno (Harmel y Svasand 1997; Bale 2003; Krouwel y Lucardie 2008).

Así entonces, la identificación de las barreras fijadas para regular el ingreso de nuevos contendientes políticos a la arena electoral así como el análisis de las condiciones que facilitan la entrada a nuevos desafiantes que se pretendan sumar a la competencia, resultan clave para el diagnóstico de la representación democrática (Bischoff, 2011), pues debido a que las normas legales son determinadas por las propias partes integrantes del sistema “pueden aumentar su capacidad de resistencia frente a los desafíos que presenta la movilización de distintas alternativas y, por ende, el Estado se convierte en una estructura institucionalizada de apoyo a sus integrantes mediante la exclusión de los intrusos” (Katz y Mair 1995: 16).

Otra de las hipótesis mayormente revisadas entre los académicos es aquella que presupone que las élites políticas maximizan su utilidad dentro de las limitaciones institucionales que los unen, de manera tal que los operadores tradicionales tienden a cambiar las reglas del juego siempre que favorezcan su propia posición; sin embargo, para los fines de éste artículo nos adscribimos a una reciente agenda de interés académico que pone en discusión la relación existente entre la legitimidad política y la regulación del sistema de partidos que lleva a considerar tanto el potencial como los efectos reales que las normas jurídicas tienen sobre la legitimidad de un sistema, partiendo de la tesis que la regulación en sí misma no promueve necesariamente la legitimidad política, puesto que la adopción de normas regulatorias, ya sea para limitar o liberar el comportamiento de los partidos, no es suficiente para legitimar a aquellos que se mantienen en el poder (Rashkova y van Biezen 2014).

Abrir para legitimar, cerrar para competir: la lógica regulatoria de los sistemas de partidos

De acuerdo con la herencia teórica derivada de la filosofía, la legitimidad política se encuentra determinada por diversos factores: por un lado, se hace referencia al apego de la acción política a las normas previamente establecidas y, por el otro, dichas normas se encuentran a su vez justificadas en términos de un sistema de creencias compartidas entre los miembros que comparten el poder político mediante el consentimiento expreso o apoyo popular (Beetham 1991). De lo anterior es posible deducir que para ser considerado legítimo, el poder tiene que haber sido adquirido y ejercido de acuerdo con reglas debidamente justificadas y haciendo siempre constar evidencias de su consentimiento, lo que da cuenta, en otros términos, de la validez del poder.

Este marco de análisis tridimensional sobre lo que convierte al poder en legítimo – legalidad, justificabilidad, legitimación – permite explorar, a partir de dichas dimensiones de análisis, la lógica regulatoria de los sistemas de partidos.

En primer lugar, del mismo modo que el poder político es visto como legítimo si se establece y se ejerce de acuerdo con la ley – lo que hace que sea considerado como legalmente válido – es a su vez aplicable a los partidos políticos (Rashkova y van Biezen 2014: 268). El establecimiento de éstos, empero, se encuentra relacionado con el desarrollo paulatino de un amplio conjunto de leyes para regularlos que varían de acuerdo al contexto particular de la unidad de análisis, las cuales no son exógenas a ellas, pues son las propias élites políticas – de quienes podría decirse que representan los intereses de los partidos políticos – las responsables de su creación y puesta en marcha, lo que habla sobre el gran potencial de la cartelización de los partidos y los sistemas de partidos (Katz y Mair 1995).

Para el caso específico de América Latina, el desarrollo del marco regulatorio de los partidos políticos responde a una evolución variable, ya que, como lo observa Molenaar (2012), en la última década todos los países de América Latina han llegado a reformar sus instrumentos legales sobre partidos o han adoptado nuevos instrumentos jurídicos que los regulan en una multitud de formas.

Si bien el desarrollo de dicho marco regulatorio ha sido una respuesta a diversos factores que difieren según el país de origen y sus contextos particulares, así como a las coyunturas histórico-políticas particulares de cada uno de ellos, es posible establecer periodizaciones y tendencias generales para poder identificar las especificidades de la regulación de los partidos políticos a través del tiempo en la región que hagan posible el registro de continuidades y rupturas así como la identificación de rasgos comunes.

Según la periodización propuesta por Molenaar (2012), en el desarrollo de la regulación de los partidos políticos en la región en el siglo XX es posible identificar distintos momentos definitorios.

La aparición de los partidos en el escenario político se da de manera paralela a los primeros intentos de construcción del Estado en América Latina – durante el período *embrionario* del sistema de partidos latinoamericano que abarca de 1900 a 1931– y va acompañada de su referencia en las nuevas constituciones que se iban formando en la región – como es el caso de la uruguayana en 1918 – o en diversos órdenes normativos secundarios – Bolivia [1908], México [1916], Panamá [1916]– que reflejaban la existencia de un nuevo orden político en el cual los partidos políticos iban tomando de manera paulatina su lugar (Zovatto 2006).

Dentro de los siguientes cuarenta años que abarca el segundo período – de 1930 a 1975 – el desarrollo de la regulación de partidos políticos se difunde de forma más amplia a lo largo de la región y se les reconoce legalmente a nivel constitucional tanto su existencia como sus derechos (Molenaar 2012: 6), destacándose que no sólo en Estados democráticos se otorgaba dicho reconocimiento sino también se daba tanto en gobiernos militares, en Estados

autoritarios o en regímenes que transitaban hacia la democracia [Cuadro 1], lo que pone en relieve la importancia que se les concedió a los partidos políticos que se les reconocía durante dicho período, con independencia del tipo de régimen entonces existente.

Posteriormente, durante el período que da inicio con el arribo de la *tercera ola democratizadora* en América Latina (Huntington 1991) y que concluye con el fin de siglo, el reconocimiento sustantivo de los partidos políticos a ni-

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

Tipo de régimen al momento del reconocimiento	País	Año
Gobierno militar	El Salvador	1950
Golpe militar, seguido de una asamblea constitutiva	Ecuador	1945
	Honduras	1957
Estado autoritario	República Dominicana	1942
	Paraguay	1967
	Guatemala	1945
	Brasil	1946
Democracia en transición	Costa Rica	1949
	Venezuela	1961
	Uruguay	1934
	Panamá	1946
Democracia	Chile	1970

Fuente: adaptación propia a partir de Molenaar (2012: 6–11).

Cuadro 1.
Reconocimiento constitucional sustantivo de los partidos políticos (1930–1975)

vel constitucional se sigue dando en algunos países que también presentaban variaciones en el tipo de régimen que para entonces imperaba en sus fronteras [Cuadro 2], y de manera paralela en aquellos países en donde ya se contaba con dicho reconocimiento constitucional se les atribuían nuevas y variadas funciones, tales como: la representación, la participación, la contratación, la competencia por los cargos públicos, la formulación de políticas, la educación política y la defensa del pluralismo, entre otras (Molenaar 2012: 11).

Conviene subrayar que fue durante dicho período que, en paralelo al reconocimiento constitucional de los partidos comentado, se reprodujeron a lo largo del continente codificaciones secundarias sobre la materia que venían a definir una serie de consideraciones legales respecto a distintas dimensiones regulatorias, entre las que se destacan la especificación de las formas en las que los partidos políticos podrían organizarse la regulación de sus actividades y la definición de lo que constituía un partido en términos de requisitos de registro.

Sobre esta dimensión en concreto la mayoría de los países de la región estableció que para obtener el registro como partido político los interesados de-

bían respetar las formas de elección democráticas – tanto de sus líderes como de sus candidatos –, establecer formalmente sus principios y programas de acción o contar con amplias bases de apoyo popular identificadas a través de un catálogo de *afiliados*; mientras que en otra dimensión, a saber la referida a la disolución de los partidos políticos, la mayoría de los países consideró como elementos terminantes de su registro el hecho de no alcanzar los umbrales electorales fijados, la comisión de fraude electoral, la participación en acciones militares o el empleo de un comportamiento violento, así como la falta de democracia interna (Molenaar 2012: 12).

Cuadro 2.
Reconocimiento consti-
tucional sustantivo de los
partidos políticos
(1975–2000)

Tipo de régimen al momento del reconocimiento	País	Año
Estado de partido hegemónico	México	1977
Democracia en transición	Perú	1979
	Nicaragua	1979
Democracia	Colombia	1991
	Argentina	1994

Fuente: adaptación propia a partir de Molenaar (2012: 11).

Finalmente, desde inicios del presente siglo la constante observada en términos de la regulación legal de los partidos políticos fue la permanente reforma de los textos normativos en la materia, ya que la mayoría de los países de la región echó mano de un amplio abanico de caminos legislativos reformistas, tales como modificaciones constitucionales o la aprobación de una nueva Constitución, reformas a los textos secundarios ya existentes o la creación de instrumentos adicionales e incluso el uso de decretos presidenciales [Cuadro 3].

De lo anterior es posible advertir diversas tendencias reformadoras que ilustran la naturaleza dinámica del proceso regulatorio de los partidos políticos en América Latina, siendo destacable que la regulación jurídica sobre el ingreso de los partidos políticos a la arena electoral como tal parece ser una tarea incierta y volátil que depende en gran medida de la voluntad de los tomadores de decisiones, pues según el diagnóstico presentado por Molenaar (2012: 32) se observan tendencias contradictorias en la regulación de los requisitos para el registro y la disolución de los partidos, ya que mientras en algunos países se abre el sistema de partidos a formas alternativas de representación política como reacción a las demandas sociales de apertura (Tanaka 2005; Mustapic 2013), en algunos otros, en cambio, existe una visible tendencia contraria consistente en bloquear el acceso al sistema de partidos a nuevos competidores mediante el aumento de los *costos de entrada*² a la liza política.

² Entendidos como aquellos requisitos cuantitativos pre y post electorales necesarios para obtener y conservar el reconocimiento legal que permite a los partidos políticos acceder a las elecciones (Hug 2001; Birnir 2004).

Tipo de instrumento	País	Año
Nueva Constitución	Ecuador	2008
	Bolivia	2009
Reforma constitucional	Nicaragua	2000
	República Dominicana	2002/2010
	Colombia	2003/2009
	Bolivia	2004
	Panamá	2004
	México	2007/2014
Reemplazo de la ley existente por una nueva	Nicaragua	2000
	Ecuador	2000/2009
	Perú	2003
	Honduras	2004
	México	2008/2014
	Bolivia	2010
Modificación de la ley existente	Colombia	2000
	Bolivia	2001/2002/2005/2008
	Paraguay	2001/2007
	Argentina	2002/2006/2007/2009
	Panamá	2002/2006
	Chile	2003/2004/2005/2009
	República Dominicana	2003/2005
	México	2003/2005/2011/2014
	El Salvador	2003/2010/2011
	Guatemala	2004/2006
	Perú	2005/2006/2009
	Brasil	2006/2009
	Honduras	2008
Uruguay	2009	
Venezuela	2009/2010	
Adopción de una nueva ley	Argentina	2002
	Venezuela	2002
	Perú	2002/2004
	Chile	2003
	Uruguay	2004/2009
	Colombia	2005
México	2014	

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

Cuadro 3.
Cambios en los instrumentos regulatorios de los partidos políticos (2000–2014)

Fuente: adaptación propia a partir de Molenaar (2012: 15).

Ahora bien, si – como se ha mostrado – este continuo de reformas legales constituye una tendencia regional latinoamericana, ¿cuáles son las razones que motivaron dicha disposición al constante reformismo en materia de partidos políticos en la región?; o en otros términos ¿a qué responde la lógica regulatoria de los sistemas de partidos en democracias como las latinoamericanas?

De manera reciente se ha sostenido que la convergencia de condiciones inherentes y contingentes necesarias para la implementación de reformas electorales sobre el acceso de partidos políticos a la arena electoral se encuentra identificada con el desarrollo de una secuencia cíclica regulatoria que conduce al aumento en los requisitos de ingreso al juego político y que involucra diversas etapas: la primera de ellas se corresponde con la existencia de una crisis de legitimidad que allana el camino a las reformas de apertura del sistema político; en segundo lugar, una vez que dicha crisis se queda atrás, un consenso emerge sobre las consecuencias negativas de las reformas tomadas como respuesta anteriormente; y finalmente este consenso culmina con la introducción de una serie de reformas restrictivas del sistema de partidos como las que han dominado el panorama de América Latina durante la última década (Scherlis 2013; 2014).

En términos concretos dicha hipótesis de trabajo se sostiene sobre los siguientes supuestos: a menor legitimidad política, mayor apertura del sistema de partidos y, por el contrario, a mayor legitimidad política, menor apertura del sistema.

En los apartados siguientes, esta hipótesis se someterá a prueba a efecto de ilustrar si, en el caso de México, es posible encontrar el desarrollo de una secuencia cíclica regulatoria que conduce al aumento en los requisitos de ingreso al juego político en detrimento de competidores potenciales como respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político – específicamente a partir de la experiencia del sistema de partidos sub-nacional de los estados de Baja California, Puebla, San Luis Potosí y el Distrito Federal –, o si, por el contrario, la lógica regulatoria del sistema de partidos sub-nacional en el país responde a una lógica distinta.

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales mexicanos

La (des)confianza en las instituciones

Bajo la perspectiva weberiana (1964) la legitimidad política hace alusión a las creencias de aquellos individuos pertenecientes a una comunidad política respecto a la autoridad y las obligaciones a ellos impuestas. En este sentido los gobernados se sienten obligados a obedecer porque creen en la autoridad ya sea por tradición, por el carisma del gobernante, o bien por criterios racionales que pretenden facilitar la convivencia social.

Rawls (1993), por su parte, propone que la legitimidad se refiere a la justificación del poder o autoridad políticos, de manera tal que este poder o autoridad generaría obligación en los gobernados en función de su justificación.

Para algunos otros, en cambio, la legitimidad política proviene sólo de que el poder y sus reglas reflejen la voluntad de todos los integrantes de la sociedad vistos como iguales, aun cuando no sea necesario el consenso absoluto para ello (Manin, Stein y Mansbridge 1987).

En cualquier caso, la legitimidad puede ser analizada desde diversas dimensiones, como lo son: 1) el apoyo a la comunidad política; 2) la defensa de los principios, normas y procedimientos centrales; 3) la aprobación del desempeño del régimen; 4) el soporte a las instituciones del régimen; y 5) el respaldo a las autoridades (Aragón 2008).³

De lo que se deduce de estas concepciones sobre la legitimidad política es que ésta es una cualidad del sistema, régimen o gobierno en turno, que consiste en su aceptación y/o justificación tanto por gobernados como por gobernantes, de manera tal que el apoyo en cada una de dichas dimensiones puede ser caracterizado y medido periódicamente a través de estudios demoscópicos, como lo son el Latinobarómetro o el Proyecto de Opinión Pública de América Latina [LAPOP] de la Universidad de Vanderbilt, cuyas bases de datos en las que se sustentan dichos estudios arrojan información que da cuenta de un descenso de la legitimidad política en los distintos niveles en el país desde la década de los noventa.

Los datos del Latinobarómetro sugieren, a nivel de régimen, que el apoyo a la democracia ha descendido de manera más o menos clara y estable. Lo interesante es que esta tendencia no está dándose a favor de un apoyo creciente al autoritarismo como alternativa, sino de la indiferencia por cualquiera de los dos regímenes [Gráfico 1].



Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

Gráfico 1.
Apoyo a la democracia en México (1995-2013)

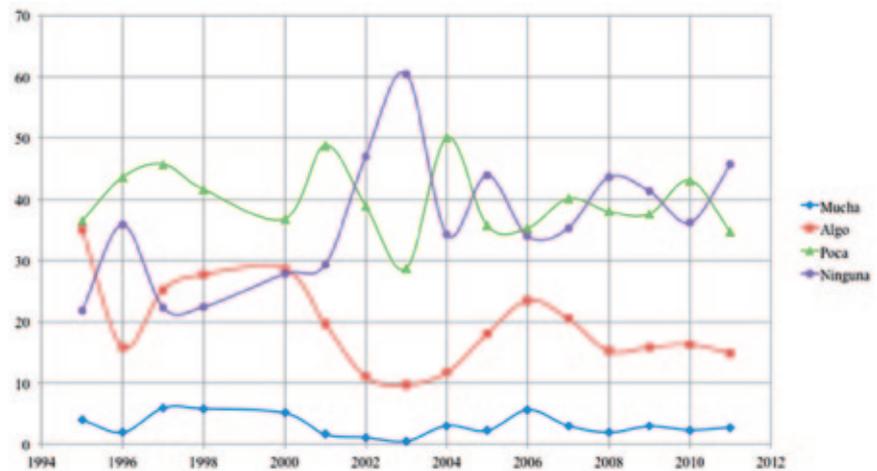
Fuente: adaptación propia a partir de Latinobarómetro 2013.

³ Estas dimensiones se corresponden en cierta medida con los ámbitos políticos identificados por Easton (1957: 391-394): comunidad, régimen y gobierno.

Por lo que hace a la confianza que los ciudadanos depositan en los partidos políticos – parte fundamental del nivel sistema puesto que son las instituciones que tienen como una de sus funciones principales conectar al ciudadano con el Estado y brindarle las herramientas necesarias a efecto de que éste pueda incidir mediante su voto en los asuntos políticos – los datos son aún más desalentadores [Gráfico 2].

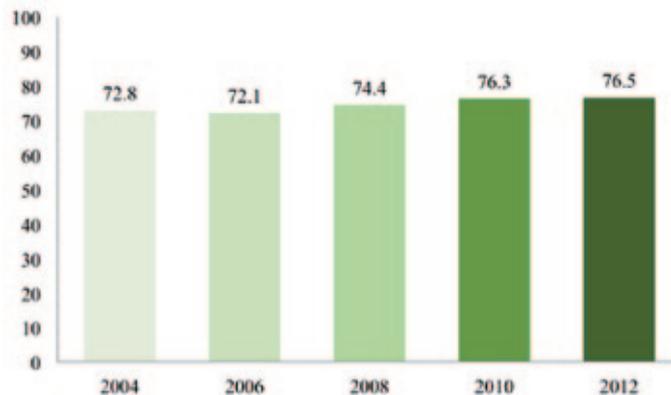
Durante el período observable es de destacar – por lo que respecta a los datos del Latinobarómetro – el escaso apoyo por parte de quienes manifiestan tener mucha confianza en los partidos políticos y el descenso del apoyo correspondiente a quienes han manifestado tener algo de confianza en ellos. Por otra parte, dichas muestras relativamente menores de respaldo sobre éste tipo de instituciones se contraponen con el aumento sostenido de quienes han expresado tener poca o ningún tipo de confianza en los partidos políticos.

Gráfico 2.
 Confianza en los partidos políticos en México (1995–2011)



Fuente: adaptación propia a partir de Latinobarómetro 2012.

Gráfico 3.
 Percepción de la corrupción en México (2004–2012)



Fuente: adaptación propia a partir de Romero, Parás y Seligson (2013: 94).

La información que arrojan los datos de LAPOP, por su parte, apunta en la misma dirección con algunos indicios preocupantes: dentro del período que abarca de 2004 a 2012 la percepción de la corrupción en el país se ha ido incrementando significativamente en cada bienio respecto del anterior [Gráfico 3].

Este deterioro muestra alta correlación con el apoyo al sistema político en su conjunto, que como consecuencia ha ido a la baja al irse reduciendo dicho respaldo de manera constante [Gráfico 4].

De manera paralela a esta baja en el apoyo al sistema político, la población mexicana muestra actitudes crecientemente incompatibles con una democracia estable, entendiéndose éstas como la combinación de apoyo al sistema y alta estima al valor de la tolerancia [Gráfico 5].

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

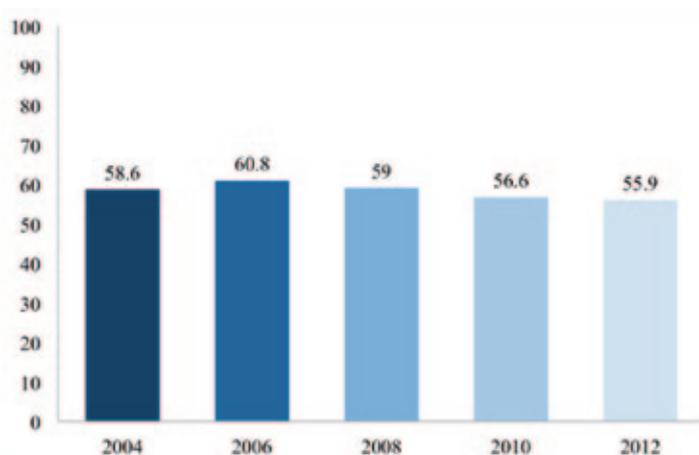


Gráfico 4.
Apoyo al sistema político en México (2004-2012)

Fuente: adaptación propia a partir de Romero, Parás y Seligson (2013: 121).

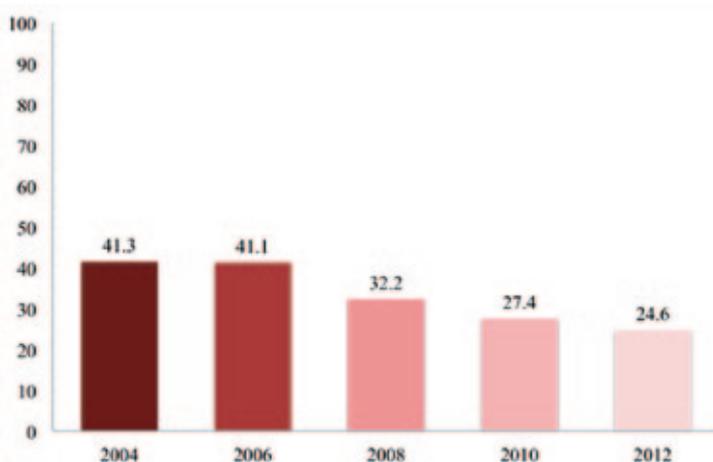
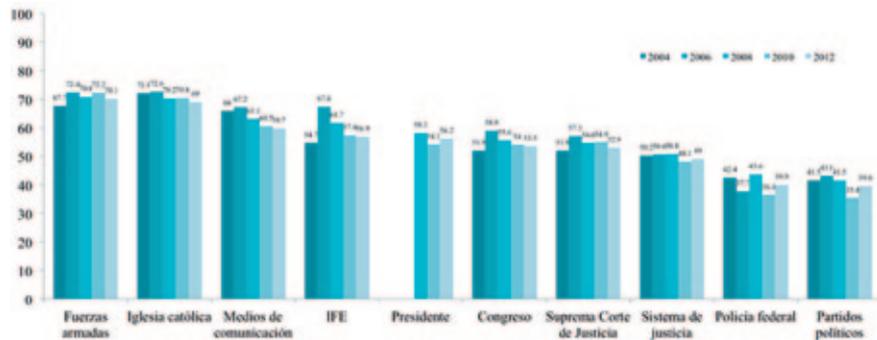


Gráfico 5.
Actitudes de democracia estable en México (2004-2012)

Fuente: adaptación propia a partir de Romero, Parás y Seligson (2013: 127).

Finalmente, los datos de LAPOP ponen de manifiesto asimismo que la legitimidad de los partidos políticos en México se mantuvo en valores muy bajos durante dicho período, siendo además la institución política con menor grado de confianza en la sociedad [Gráfico 6].

Gráfico 6.
Confianza en las
instituciones en México
(2004–2012)



Fuente: adaptación propia a partir de Romero, Parás y Seligson (2013: 127).

Derivado del anterior análisis de los datos que presentan ambos estudios es posible deducir la existencia de decreciente tendencia observada en México que apunta hacia un deterioro sostenido tanto de la legitimidad del sistema como del régimen político en su conjunto, y en algunos aspectos clave – como lo es el caso de los partidos políticos en específico – en franco declive.

Luego entonces, si consideramos que – como se sostuvo desde la introducción del presente trabajo – la regulación del sistema de partidos en sí misma no abona necesariamente en forma positiva a la mejoría de la legitimidad política, puesto que la adopción de normas regulatorias, ya sea para limitar o liberar el comportamiento de los partidos, no es suficiente para legitimar a aquellos que se mantienen en el poder (Rashkova y van Biezen 2014), sería entonces de esperarse que los principales actores del sistema político, al advertir esta evidente pérdida de confianza tanto en las instituciones como en el apoyo a la democracia en el país, en un ejercicio de racionalidad política decidieran abrir la puerta de entrada a nuevos aspirantes para su ingreso a la arena electoral y así poder obtener un efecto positivo en la legitimación del mismo régimen político.

Las reservas al derecho de admisión

Durante poco más de dos décadas los legisladores del Distrito Federal, Baja California, Puebla y San Luis Potosí – así como los legisladores del Congreso de la Unión– han establecido y codificado una serie de reglas en materia electoral que han redundado en la configuración de una serie de sistemas de partidos sub-nacionales particulares que se asimilan en un punto en particular:

la introducción creciente de limitantes tanto para la constitución de nuevos partidos políticos como para la conservación de su registro en cada una de las entidades contempladas así como en el nivel nacional [Cuadro 4].

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

Entidad	Año	Número de afiliados mínimo	Umbral electoral
Nacional	1990	3 mil en al menos 20 de 32 estados, o 300 en al menos 200 de 300 distritos, y no menos de 0,26% del padrón electoral	2% en elecciones de diputados, senadores y presidente
	2008	3 mil en al menos 20 de 32 estados, o 300 en al menos 200 de 300 distritos, y no menos de 0,26% del padrón electoral	2% en elecciones de diputados, senadores y presidente
	2014	3 mil en al menos 20 de 32 estados, o 300 en al menos 200 de 300 distritos, y no menos de 0,26% del padrón electoral	3% en elecciones de diputados, senadores y presidente
Distrito Federal	1999	2000, con presencia en por lo menos la mitad de las 16 delegaciones	No hay disposición
	2008	0,5% de la lista nominal, con presencia en las 16 delegaciones	2% en elección de ALDF y jefe de gobierno
	2010	0,26% del padrón electoral, con presencia en por lo menos dos terceras partes de las 16 delegaciones	3% en elección de ALDF y jefe de gobierno
Baja California	1997	400 en por lo menos 3 de los 5 municipios, y no menos de 1.200 en total	2,5% en votación de diputados
	2000	400 en por lo menos 3 de los 5 municipios, y no menos de 2.500 en total	2,5% en votación de diputados
	2008	400 en por lo menos 3 de los 5 municipios, y no menos de 2.500 en total	2,5% en votación de diputados
Puebla	1995	3.000	1,5%
	2000	0,11% del padrón electoral	2%
San Luis Potosí	1996	2% del padrón con presencia en por lo menos la mitad de los 15 distritos	2% en votación para diputados
	1999	2% del padrón con presencia en por lo menos la mitad de los 15 distritos	2% en votación para diputados
	2008	2% del padrón con presencia en por lo menos dos terceras partes de los 58 municipios	2% en votación para diputados
	2014	3% del padrón con presencia en por lo menos dos terceras partes de los 58 municipios	3% en votación para Gobernador o diputados

Cuadro 4. Barreras de ingreso en sistemas de partidos sub-nacionales en México (Distrito Federal, Baja California, Puebla y San Luis Potosí)

Fuente: adaptación propia a partir de las legislaciones electorales respectivas.

Contrario a la hipótesis antes enunciada, el análisis de estos sistemas de regulación normativa permite observar cierto nivel de endurecimiento en las barreras de entrada en las entidades federativas contempladas en este trabajo.

En el nivel nacional, la disposición contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE] de 1990 y de 2008 no registró variación alguna, solicitándose a los partidos un mínimo de 3 mil afiliados en por lo menos 20 de 32 estados de la república o 300 en al menos 200 de los 300 distritos uninominales para elección de diputados por mayoría relativa – la cifra total nunca debía ser menor a 0,26% –; además, se estableció un umbral electoral de 2%. Con la entrada en vigor de la nueva Ley General de Partidos Políticos publicada en mayo de 2014 – la cual derogó el COFIPE – el número de afiliados mínimo establecido se mantuvo⁴ pero se elevó a un 3% el umbral electoral para la conservación del registro respectivo.

Para el caso del Distrito Federal sí se dio una modificación sustantiva en la norma, puesto que el Código Electoral del Distrito Federal de 1999 requería para la obtención del registro un mínimo de 2.000 afiliados distribuidos en 8 de las 16 delegaciones en las que se encuentra dividida políticamente la capital del país, aunque no contenía disposición alguna respecto del umbral electoral, por lo que puede interpretarse que el sólo cumplimiento del requisito de afiliados bastaba para mantener entonces el registro. Sin embargo, el Código Electoral de 2008, en lugar de fijar un número de afiliados mínimo, se solicitó un porcentaje de la lista nominal local – 0,5% – el cual implicaba para 2010 la necesidad de contar con 3.676 afiliados, casi el doble que antes y, además, con presencia en la totalidad de las delegaciones. Por otra parte, se estableció un umbral electoral de 2% en la elección del legislativo – Asamblea Legislativa del Distrito Federal – y la del ejecutivo –Jefe de Gobierno –, observándose en consecuencia un endurecimiento de las barreras legales mínimas en ambas codificaciones.

Por lo que hace a la regulación en la materia en el estado de Baja California en el periodo que aquí interesa, ésta **experimentó un leve aumento**: en cuanto al número de afiliados mínimo requerido para el ingreso a la arena electoral el cambio se dio entre la ley de 1997 y las posteriores de 2000 y 2008, pues mientras que en la primera de estas se requerían 400 afiliados en al menos 3 de los 5 municipios del estado, en las posteriores de 2000 y 2008 se estableció además que no podría ser un número inferior a 2.500 afiliados contra los 1.200 requeridos en la primera de ellas. Por lo que toca al umbral electoral, éste no ha registrado variación alguna entre las tres ver-

⁴ Esta aparente no modificación, sin embargo, sí plantea un leve endurecimiento si se toma en consideración que el padrón electoral creció naturalmente. Respecto del número de afiliados mínimo requerido dichas disposiciones implicaron que en 1997 se necesitaran de 135.743 afiliados para la obtención del registro, mientras que para 2010 esta cifra había crecido a 205.006 y en 2014 representaría un universo de 226.161 afiliados.

siones de la legislación electoral, pues se mantuvo en 2,5%, aunque este porcentaje implica naturalmente un aumento en la captación de votos requerida ante un electorado creciente.

Por su parte, el estado de Puebla registró cambios notables en ambas disposiciones analizadas, aumentando los requisitos para la constitución de partidos políticos: en el Código Electoral de 2000 se transitó de un mínimo requerido de 3.000 afiliados a la obtención del apoyo de al menos 0,11% del padrón electoral, lo que significa que para 2010 se necesitaban 4.231 afiliados, es decir, el 40% más que lo reglamentado en el Código anterior. De igual forma, el umbral electoral se modificó a la alza, pues del 1,5% que se estableció en 1995, para el 2000 éste se elevó hasta un 2%.

Finalmente, las modificaciones legales en el estado de San Luis Potosí refuerzan las tendencias antes señaladas, puesto que si bien en las codificaciones electorales de 1996, 1999 y 2008 se mantuvo un mínimo de afiliados correspondiente al 2% del padrón, para 2014 éste porcentaje se aumentó para alcanzar un 3% y, por otro lado, la distribución geográfica requerida se ha vuelto más exigente, ya que, si bien en las leyes electorales de 1996 y 1999 se pedía la presencia del partido solicitante en la mitad de los 15 distritos uninominales para elección de diputados locales de mayoría, para 2008 y 2014 esto cambió a dos terceras partes de los 58 municipios, lo que demanda una presencia territorial más homogénea en el estado. Y por último, por lo que respecta al umbral electoral requerido para conservar el registro que se mantuvo durante las tres primeras codificaciones en un 2%, para 2014 se seguiría una tendencia generalizada y se fijaría finalmente en un 3%.

En suma, es posible deducir, a partir del análisis normativo antes presentado, que tanto a nivel nacional como a nivel sub-nacional – cuando menos en las entidades aquí revisadas – es posible advertir un endurecimiento de las barreras electorales fijadas tanto para el acceso al sistema de partidos por parte de nuevos contendientes partidistas como en el umbral requerido para que, una vez que se les otorgó su registro, éstos lo conserven junto con las prerrogativas inherentes al mismo.

En este sentido resulta destacable que las reformas electorales revisadas han hecho de los sistemas de partidos sub-nacionales estructuras restrictivas, que más allá de permitir que nuevas fuerzas políticas ingresen a la arena electoral, han inhibido en cierta medida su participación en los procesos electorales de su localidad.

Conclusiones

Lo expuesto en estas páginas sugiere que la legitimidad del sistema, régimen y gobiernos en México, así como de los partidos políticos, ha encontrado en la primera década del siglo XXI un progresivo desgaste. Sin embargo – contrario a la hipótesis desde la que partió este trabajo – las barreras de entrada a los

sistemas de partidos plasmadas en las legislaciones electorales nacional y subnacionales han oscilado entre la no modificación y el franco endurecimiento de los requisitos para obtener y mantener el registro a partidos políticos interesados en ingresar a dichos sistemas.

¿Está equivocada la hipótesis de Scherlis (2013) que sostiene que la existencia de una crisis de legitimidad – como la existente de manera evidente en México – allana el camino a las reformas de apertura del sistema político? No necesariamente del todo, pero sí requiere al menos de algunos ajustes o matices.

En primer lugar, cabe suponer que no toda crisis de legitimidad del sistema político es interpretada por la clase política como una crisis que encuentra solución mediante la ampliación del sistema de partidos. Existe un abanico de otras herramientas que pueden procurar la cercanía y mayor confianza entre el sistema y la ciudadanía y éstas pudieran ser vistas en determinado momento como opciones más adecuadas a crisis específicas.

Por lo tanto, la presencia de una crisis de legitimidad importante puede ser una condición necesaria, pero no suficiente para provocar una apertura en el sistema de partidos, puesto que adicionalmente tendría que percibirse desde la clase política que la apertura a nuevos partidos es la herramienta idónea para atenderla.

Esto explicaría, por ejemplo, que la crisis mexicana de 1988 fuera tratada de esta manera, pero no la de 2006. La diferencia estaría en que, en 1988, las izquierdas arrastraban un historial de poca institucionalización e incluso de clandestinidad en algunos casos y su constitución como partidos políticos formales y establecidos daría cauce a las aspiraciones políticas de buena parte de la sociedad, abonando a la legitimidad tan necesaria en ese momento. En 2006, en cambio, este asunto se percibía como resuelto, y se vio a la crisis de ese año más bien como una crisis de las reglas relativas a las campañas electorales, es decir, a la contienda entre los partidos que ya estaban en el sistema. No haría falta, entonces, abrir las puertas a más partidos.

Desde esta perspectiva, convenimos finalmente con la tesis que sostiene que la regulación en sí misma no promueve necesariamente la legitimidad política, puesto que la adopción de normas regulatorias, ya sea para limitar o liberar el comportamiento de los partidos, no es suficiente para legitimar a aquellos que se mantienen en el poder (Rashkova y van Biezen 2014), y al respecto cabe destacar que hay una serie de estudios que han puesto en el debate que aun si la democratización en México fue un proceso “de abajo hacia arriba” (Aranda 2004), coexisten todavía enclaves locales sumamente autoritarios con otros más o menos democráticos (Campos 2011; Durazo 2010), por lo que se requiere de una amplia agenda de investigación que abone a ésta discusión y en suma contribuya a la explicación del evidente deterioro de la confianza en nuestras instituciones.

Bibliografía

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

- Aragon J. (2008), *Political legitimacy and democracy*, en: *Encyclopedia of U.S. campaigns, elections, and electoral behavior*, K. Warren ed., Thousand Oaks: Sage Publications, London.
- Aranda R. (2004), *Poliarquías Urbanas. Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, Cámara de Diputados/Instituto Federal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bartolini S. (1999), *Collusion, competition and democracy*, part I, "Journal of Theoretical Politics", vol. 11, no 4, pp. 435–470.
- (2000), *Collusion, competition and democracy*, part II, "Journal of Theoretical Politics", vol. 12, no 1, pp. 33–65.
- Beetham D. (1991), *The legitimation of power*, Palgrave, Basingstoke.
- Birnir J. (2004), *Stabilizing party systems and excluding segments of society? The effects of formation costs on representation in Latin America*, "Studies in Comparative International Development", vol. 39, no 3, pp. 3–27.
- Bischoff C. (2011), *New parties in advanced democracies: causes and barriers to participation*, Working paper series on the legal regulation of political parties 11.
- Campos S. (2011), *Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México*, "Estudios Políticos", vol. 27, no 9, pp. 21–45.
- Dalton R. (1996), *Political cleavages, issues and electoral change*, en: *Comparing democracies*, L. LeDuc, R. Niemi, P. Norris eds., Thousand Oaks: Sage Publications, London.
- Dalton R., Wattenberg M. (2000), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies (Comparative politics)*, Oxford University Press, New York.
- Durazo J. (2010), *Neo-patrimonialism and subnational authoritarianism in Mexico. The case of Oaxaca*, "Journal of Politics in Latin America", vol. 2, no 2, pp. 85–112.
- Easton D. (1957), *An approach to the analysis of political systems*, "World Politics", vol. 9, no 3, pp. 383–400.
- Hug S. (2001), *Altering party systems: strategic behavior and the emergence of new political parties in western democracies*, Michigan University Press, Michigan.
- Huntington S. (1991), *The third wave: democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma.
- Janda K. (2005), *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives. Adopting party law*, National Democratic Institute of International Affairs, Washington.
- Katz R., Mair P. (1995), *Changing models of party organization and party democracy, the emergence of the cartel party*, "Party Politics", vol. 1, no 1, pp. 5–28.
- Molenaar F. (2012), *Latin American regulation of political parties: continuing trends and breaks with the past*, Working paper series on the legal regulation of political parties 17.
- Mustapic A. (2013), *Los partidos políticos en la Argentina. Condiciones y oportunidades de su fragmentación*, en: *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, C. Acuña ed., Siglo XXI, Buenos Aires.
- Rashkova E. (2010), *Political learning, legal constraints and party system development: how do party law and democratic maturity affect the number of parties?*, Working paper series on the legal regulation of political parties 5.

Rashkova E., van Biezen I. (2014), *The legal regulation of political parties: Contesting or promoting legitimacy?*, "International Political Science Review", vol. 35, no 3, pp. 265–274.

Rawls J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.

Romero V., Parás P., Seligson M. (2013), *Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, Vanderbilt University.

Scherlis G. (2013), *Parties and ballot access in Latin America: a new trend in a new political context*, Working paper series on the legal regulation of political parties 31.

--- (2014), *Political legitimacy, fragmentation and the rise of party-formation costs in contemporary Latin America*, "International Political Science Review", vol. 35, no 3, pp. 307–323.

Strøm K. (1992), *Democracy as political competition*, "American Behavioral Scientist", vol. 35, no 4/5, pp. 375–396.

Tanaka M. (2005), *Democracia sin partidos: Perú, 2000–2005*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Weber M. (1964), *Economía y Sociedad*, FCE, México.

Zovatto D. (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada*, en *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, D. Zovatto ed., International IDEA, Mexico, D.F.

Artículos y ensayos

Estrategia Nacional de Seguridad

The National Security Strategy

Gerardo Reyes Guzmán

COLEGIO DE TLAXCALA, MÉXICO

✉ gerardo1960@yahoo.com

Carlos Moslares García

IQS SCHOOL OF MANAGEMENT, BARCELONA, ESPAÑA

Paola Hernández Victoria

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA, MÉXICO

RESUMEN

El expresidente Felipe Calderón Hinojosa señala en su libro publicado en 2014 que la Estrategia Nacional de Seguridad puesta en marcha por su gobierno para combatir la inseguridad logró revertir los niveles de violencia al concluir su gobierno. El presente artículo se propone contrastar tal afirmación con las bases de datos publicadas por el INEGI y la SHCP en materia de homicidios y recursos públicos destinados a los rubros de seguridad. De esta manera, se correlacionan los fondos públicos asignados a los rubros de seguridad con el número de homicidios; se evalúa la tendencia de homicidios en las entidades más favorecidas por la Estrategia Nacional de Seguridad comparándola con la década de los 90 y el periodo del expresidente Vicente Fox y, por último, se analiza el papel que pudieron jugar el secuestro, la extorsión y el desempleo en los altos niveles de violencia registrados durante 2006–2012.

PALABRAS CLAVE: *Estrategia Nacional de Seguridad, homicidios, extorsión, secuestros, impunidad.*

SUMMARY

According to the former president Felipe Calderon, the National Security Strategy designed to overcome the danger posed by the organized crime was able to curb the tendency of violence by the end of his Administration. This article intends to evaluate such statement using data published by INEGI and the Finance Ministry. We correlate the amounts of public money spent in security tasks with the number of homicides per year to estimate the level of efficiency; we also focus on those federal entities, which received more support by the National Security Strategy and analyze them in terms of homicides in three different periods. At the end, other variables like kidnappings, extortion and unemployment are included

in the analysis to see to what extent they could probably have been part of the violence during 2006–2012.

KEYWORDS: *National Security Strategy, extortions, kidnappings, impunity.*

Introducción

El fenómeno de la violencia en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa ha sido analizado ampliamente por diversos autores (Astorga 2012; Paoli 2010; Buscaglia 2013; Dillsk et al 2008; Scherer 2012; Ravelo, Coss 2011, 2012; Reveles 2012, Villalobos 2012). Alejandro Poiré, el secretario de gobernación durante la administración calderonista, señalaba, por ejemplo, que la violencia estaba focalizada en 73 municipios a lo largo del territorio nacional y que el Norte del país representaba la región más peligrosa. Sin embargo, aseguraba que la campaña del gobierno estaba dando resultados toda vez que la tasa de homicidios mostraba una caída importante y tendía a estabilizarse. Según Poiré (2011), los homicidios a nivel nacional fueron creciendo a partir de 2007, alcanzando su punto más alto en noviembre de 2008, lo cual coincidió con las confrontaciones criminales por el control de las rutas, especialmente en el norte del país. Poiré afirma que fue a partir de finales de 2010 que los homicidios empiezan a descender; de 2006 a 2010 el 50% de los homicidios se concentraban en tres entidades: Chihuahua (29%), Sinaloa (13%) y Guerrero (8%). Para el año 2010, 70% de los homicidios se concentraban en 7 entidades: Chihuahua (29%); Sinaloa (12%); Tamaulipas (8%); Guerrero (7%); Durango (7%) y el Estado de México y Nuevo León con 4% cada uno.

El expresidente Felipe Calderón Hinojosa (FCH) publicó en 2014 un libro en el que le dedica al problema de la inseguridad el primer capítulo. A éste lo titula la *Estrategia Nacional de Seguridad* (ENS) y concluye que: “El camino por recorrer aún es muy largo. Sin embargo, puedo afirmar que logramos revertir una peligrosa tendencia. Antes de mi gobierno se debilitaban las instituciones de seguridad y justicia y el crimen se fortalecía. Ahora las instituciones se fortalecen y el crimen se debilita”. (Calderón 2014: 72). El propósito del presente artículo es evaluar los resultados de la ENS a la luz de las bases de datos publicadas por la SHCP con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y por el INEGI en materia de homicidios. El primer apartado sintetiza el capítulo dedicado a la Seguridad en la obra de FCH, destacando los objetivos, métodos y supuestos de los que se partió para poner en marcha la ENS. En el segundo, se busca dimensionar la ENS a la luz del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en cuanto a la asignación de recursos en términos absolutos y relativos. En este apartado analizaremos, además, los cuellos de botella detectados en uno de los rubros más privilegiados en términos de fondos públicos: la Secretaría de Seguridad Pública. En el tercer apartado se correlaciona y contrasta los periodos 2001–2005 vs. 2006–2012 con relación a los recursos destinados a los rubros de seguridad dentro del PEF con el comportamiento en el número

de homicidios. En el cuarto apartado se coteja el desempeño de la violencia en las entidades que más se vieron favorecidas por la ENS según Felipe Calderón, señalando variaciones en tres periodos (1990–1999; 2000–2005 y 2006–2012) de cuatro indicadores: homicidios promedio, tasa media de crecimiento anual (TMCA), participación de esas entidades en el gran total de homicidios y número de homicidios máximo alcanzados en un solo año. En este mismo apartado se busca corroborar la hipótesis de la que partió la ENS en cuanto a que el crimen organizado se manifiesta en una segunda etapa y junto a los altos índices de homicidios, por medio del secuestro y la extorsión. En este tenor se correlaciona para el periodo 2000–2012, la extorsión *vs.* secuestro; secuestro *vs.* homicidios y extorsión *vs.* homicidios; y para estimar si la falta de oportunidades en la ocupación pudo ser un factor detonante en la violencia durante el periodo 2005–2012, se correlaciona el secuestro *vs.* desempleo; extorsión *vs.* desempleo y homicidios *vs.* desempleo. Por último, se recogen algunas tesis de la ENS para comentarlas a la luz de los resultados del análisis a manera de conclusión.

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán
Carlos Moslares García
Paola Hernández Victoria

Estrategia Nacional de Seguridad (ENS)

Felipe Caderón (2014) dedica el primer capítulo de su libro *Los retos que enfrentamos* a la ENS. Precisa que más que una guerra contra las drogas, su gobierno se abocó a proveer de seguridad a las familias mexicanas amenazadas por la delincuencia, terminar con la impunidad, reconstruir las instituciones y fortalecer el tejido social. Nunca hubo una declaratoria de guerra ni fue su propósito. Tampoco se trató de una cruzada contra las drogas; de hecho, durante su administración se despenalizó el consumo de dosis personales de todo tipo de estupefacientes. Para Calderón el crimen organizado evoluciona de una etapa concentrada en la coordinación de actividades ilícitas como contrabando, prostitución, trata de personas, tráfico de migrantes, ventas de sustancia prohibidas, mercancía robada, piratería de juego ilegal etc., a una segunda en donde se extraen rentas de la comunidad a través de la extorsión en sus distintas modalidades: el secuestro, el cobro de derecho de piso y la extorsión *stricto sensu*. Así, la delincuencia no solo se desenvuelve al margen de la ley, sino que somete y exige de la manera ilegal y violenta pagos a la sociedad. Calderón cita a Thomas Schelling para definir el negocio del crimen organizado: “es la extorsión basada en la amenaza de daño, junto con esfuerzos por monopolizar líneas legítimas de negocio, mediante la destrucción física o la intimidación de la competencia” (2014: 28). La extorsión comienza por aquellas personas que se dedican a actividades ilícitas, puesto que no tienen la posibilidad de defenderse legalmente. Sin embargo, al neutralizarse por completo la autoridad mediante la cooptación o la intimidación, aquellos que operan en la legalidad tampoco cuentan con posibilidades de defenderse. Según Calderón, en un Estado de derecho, al que viola la ley le va mal, pero cuando esa regla se quebranta, se sustituye por otra con incentivos contrapuestos: “al que viole la ley le irá bien, porque abusará im-

punemente de los demás y al ciudadano honesto que cumple con la ley le irá mal porque abusarán impunemente de él”. En esa comunidad el Estado no funciona para el ciudadano Esa fue la gravedad que Calderón encontró al inicio de su gobierno.

Calderón (2014: 30) explica que fueron seis los factores que tuvieron que ver con el surgimiento del problema: 1) la vecindad con los Estados Unidos; 2) el cambio del narcotráfico al narcomenudeo; México pasó de ser solo exportador a consumidor; 3) la búsqueda por el control territorial y la disputa violenta contra otros grupos criminales a partir de una nueva estructura del negocio de distribución de droga; 4) la vulnerabilidad de las instituciones de seguridad y justicia mexicanas y la corrupción imperante en ellas; 5) la disponibilidad de armas de asalto en Estados Unidos, la cual se suscitó a partir de la derogación de la ley en 2004 que las prohibía (*Federal Assault Weapons Ban*) y 6) cambios demográficos en México a partir de la irrupción de jóvenes a quienes el Estado mexicano no pudo proveer con oportunidades de empleo y desarrollo y que optaron por incorporarse a las filas del crimen organizado. El primer factor adquirió relevancia a partir de la cancelación de la ruta del Caribe hacia los Estados Unidos, por lo que los puntos de cruce fronterizo del territorio mexicano con los Estados Unidos se volvieron fundamentales en el trasiego de cocaína proveniente de Sudamérica. El segundo se refiere a un cambio de modelo de negocio y tiene que ver con un aumento del ingreso per cápita en México. Ello trajo consigo el surgimiento de un mercado de consumo de drogas en crecimiento. Por ejemplo, el consumo de cocaína se duplicó entre jóvenes de 12 a 17 años al pasar del 0,2% en 2002 al 0,4% en 2008, manteniéndose en ese nivel hasta el 2011; el consumo de marihuana pasó del 0,5% en 2002 al 1,2% en 2008 y al 1,3% en 2011; el de cualquier otra droga del 0,8% al 1,7% y al 1,6% respectivamente. Este nuevo elemento hizo que se expandiera la venta de drogas al mercado interno y que se pasara del narcotráfico al narcomenudeo – dos actividades distintas. El narcotráfico se enfoca fundamentalmente en la logística y el transporte, mientras que el narcomenudeo busca multiplicar puntos de venta y una lucha por el control territorial. Esta característica tiene que ver con el tercer factor: el control territorial y la disputa por el mismo; yendo desde un barrio, población, ciudad, región y hasta uno o varios Estados. Aquí yace una diferencia fundamental, según Calderón. Mientras que en el narcotráfico, las rutas se trazan de manera paralela y rara vez convergen, en el narcomenudeo surgen intersecciones de áreas y necesariamente puntos de colisión. El crimen organizado busca el control absoluto y monopólico. Tarde o temprano choca con el Estado el cual, a su vez, debería poseer el monopolio de la fuerza, pero que cede ante las intimidaciones y sobornos. Una vez consolidado se elimina toda competencia porque su poder es excluyente, mientras más brutal y sangrienta, mejor. “Así pues, para entender la violencia asociada a las organizaciones criminales hay que considerar un factor central inédito hasta este siglo: la encarnizada lucha por el territorio”. (Calderón 2014: 35). Así, para Calderón esa fue la causa prin-

cipal del creciente número de homicidios registrados en México. Por ejemplo, el rompimiento entre el Cartel de Juárez y el del Pacífico exacerbó la violencia en los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa a partir de 2004; a su vez, el Cartel del Pacífico enfrentó a los Zetas. Una vez controladas las plazas, floreció la extorsión y el cobro por derecho de piso. El cuarto factor tiene que ver con el debilitamiento de las autoridades. Paralelamente al fortalecimiento de las organizaciones criminales, las instituciones de seguridad y procuración de justicia se fueron debilitando. La corrupción y falta de coordinación entre ellas, así como el equipamiento e infraestructura precarios, las fue paralizando. A ello se le sumó el traslado de buena parte de la responsabilidad financiera de los gobiernos locales al gobierno federal y no fue posible saber la magnitud del esfuerzo de los estados para destinar recursos propios a la seguridad de sus comunidades por falta de transparencia y orden en sus finanzas. Calderón se opuso a la idea de que pactar con los delincuentes podría haber sido la solución. Aparentemente, el narcotraficante paga por pasar la mercancía a su destino; y el narcomenudista por quedarse con la plaza y operar ahí. En el primer caso la autoridad podría ignorar lo que ocurre en aras de conservar la seguridad ciudadana, mientras que en el segundo, pactar con el crimen significa entregar la plaza a los criminales, lo cual difícilmente podrá ser revertido. Calderón: “En otras palabras, hubo quienes pensaron que podía hacer arreglos y que no pasaría nada. Se equivocaron rotundamente” (2014: 37).

Calderón señala que falló el poder secreto del Estado, definido como la amenaza creíble de que la fuerza pública caerá sobre el agresor. Es decir que mientras en la sociedad prevalezca la idea generalizada de que *el que la hace la paga*, habrá orden y legalidad. En el momento en que se rompe esa amenaza creíble, sobreviene la anarquía, el caos y la multiplicación de la criminalidad. Así, a la sombra del debilitamiento de la capacidad de gobierno para combatir el delito, se expandió el narcomenudeo y la violencia asociada a éste; se agudizó el secuestro, la extorsión, el daño a propiedad ajena y el despojo. El quinto factor fue la disponibilidad ilimitada de armas de asalto tras la expiración de la Federal Assault Weapons Ban en 2004. Calderón afirma que se ha probado estadísticamente que ante una súbita expansión de armas por cualquier causa como conflicto armado, guerra civil, guerrilla, etc., la tasa de homicidios se incrementa y permanece varios años después. Calderón relaciona el incremento de homicidios en nuestro país a partir de 2004 con este fenómeno. Informa que durante su administración se decomisaron 160 mil armas, de las cuáles el 85% había sido adquirido en los Estados Unidos. En 2011, se habían detectado 8000 puntos de venta en territorio norteamericano cercano a la frontera con México. El sexto factor alude a cambios en la sociedad. Según la encuesta nacional de adicciones, el consumo de drogas se duplicó entre 2002 y 2008. Conforme fue creciendo el negocio de narcomenudeo, también lo hizo el proceso de reclutamiento. Ello empata con un crecimiento demográfico en las ciudades y una fuerte demanda de servicios públicos entre los que se encuentra la seguridad. Si a mediados del siglo XX vivían en México 26 millones de personas en ciudades, para 2010 eran

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán
Carlos Moslares García
Paola Hernández Victoria

ya 77,5 millones. Ello generó una falta de oportunidades de empleo, educación y esparcimiento, por lo que los jóvenes fueron presa fácil para la delincuencia. Ante estos hechos la autoridad se vio rebasada en su capacidad para administrar adecuadamente el crecimiento de las ciudades. Calderón subraya que la crisis económica de 2008 agudizó aún más el problema del desempleo. Explica que existe una relación inversa entre el crecimiento económico y la criminalidad. Ante una caída del 7,5% del PIB a raíz de la crisis de 1994, se registró un aumento del 56,64% en las averiguaciones previas por el delito de robo. No obstante, Calderón afirma que la estrategia fue la correcta y seguiría siendo la correcta, si se siguiera al menos sobre tres ejes: 1) enfrentar y llevar a la justicia a los criminales, 2) depurar y fortalecer a los cuerpos policíacos, y 3) reconstruir el tejido social. Cita el ejemplo de los Estados Unidos en los 90 y de cómo ese país logró abatir los índices de homicidios mediante la presencia policíaca y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia. Si bien esto se logró en Ciudad Juárez, Tijuana y Monterrey, no fue posible en Michoacán, Guerrero, Tamaulipas y Durango. En este tenor, la ENS se fundamentó en tres ejes: a) la contención, persecución y debilitamiento de las organizaciones criminales, b) el fortalecimiento y la depuración de las instituciones y las dependencias de seguridad y procuración de justicia y c) la reconstrucción del tejido social y la prevención social del delito.

a) Se optó por implementar operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales que lo solicitaron con carácter subsidiario y temporal, únicamente para restituir el orden. Para ello se empleó al Ejército, la Marina y la Policía Federal en situaciones graves y urgentes. En algunos casos como en Chihuahua, Tamaulipas y Veracruz, las instituciones federales tuvieron que asumir directamente la tarea de velar por la seguridad. Se buscó debilitar a las organizaciones criminales en sus actividades de tráfico de drogas, armamento y corrupción de las autoridades. En este tenor, se trató de cortarles el alimento financiero mediante el combate a operaciones de lavado de dinero. Esta acción se vio plasmada en capturas relevantes, aseguramiento de cargamento de drogas, precursores químicos, vehículos, armamento y dinero en efectivo. Por ejemplo, en la ciudad de México se decomisó un monto de 205 millones de dólares, en el puerto de Manzanillo se decomisaron 23 toneladas de cocaína y en Reynosa se aseguraron 314 armas largas, 113 armas cortas, un lanzacohetes y 287 granadas. Durante toda su Administración se erradicaron y aseguraron – entre cocaína, marihuana y heroína – montos suficientes para repartir más de 2000 dosis de esas drogas a cada joven mexicano entre los 12 y los 25 años de edad. De la lista de los 37 criminales más importantes publicada en 2009 por la PGR, se habían capturado a 24 hasta el 2012. En esta acción fue relevante la participación de la Marina Armada de México. Asimismo, más de 540 criminales fueron extraditados a los Estados Unidos. Los resultados fueron mixtos. El fenómeno de la criminalidad se redujo notablemente en aquellas entidades en donde la autoridad local cooperó con las fuerzas federales depurando sus cuerpos policíacos – tal fue el caso de

Baja California a partir de 2008 y de Chihuahua y Nuevo León a partir de 2010. En donde no, solo se lograba reducir la violencia de manera temporal, pues una vez que se retiraban las fuerzas federales, se regresaba a la situación anterior como en Guerrero, Tamaulipas y Michoacán. Tras esta experiencia, Calderón concluye que, mientras no se depuren los cuerpos de seguridad en los tres niveles de gobierno, la criminalidad seguirá creciendo, inclusive al amparo de la policía, los ministerios públicos y los jueces.

- b) Se comenzó con una profunda reestructuración de la Policía Federal. Se instituyó la Ley de la Policía Federal con lo que se le dotó a esta corporación con la facultad de investigación para la prevención del delito. Al inicio existía la policía preventiva con cerca de 6 mil elementos, integrada por ex policías de caminos y afectada por la corrupción imperante. Así que se comenzó de cero creando una nueva policía moderna y profesional. Para 2012 el número de policías federales – la mayoría de nuevo ingreso – ascendía ya a 36 mil, entre ellos 7 mil egresados de universidades. Se instituyó el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) que por primera vez permitió ejecutar labores de inteligencia y construir una poderosa base de datos que se almacenó en la Plataforma México a través de fichas criminales. En 2012 se contaban con más de 500 millones de datos provenientes del SUIC. Asimismo, se lanzó la Estrategia Nacional contra el Secuestro. Gracias a ello se pudo dar con los delincuentes que perpetraron el incendio en el Casino Royale de Monterrey. En este mismo marco se invirtieron cientos de millones de pesos en la división científica como cerebro de la Policía Federal, lo cual incluyó equipamiento e infraestructura propias de las mejores policías del mundo. Además, se contrató a 650 investigadores y profesionistas de varias disciplinas como ingeniería, química, biología, informática, derecho y psicología. Se derogó la Agencia Federal de Investigación (AFI) y se reforzó a la Policía Federal Ministerial con el laboratorio central de servicios periciales. El gobierno puso a disposición de las entidades federativas más de 67 mil millones de pesos que se destinaron a capacitación, evaluación y depuración de los cuerpos policíacos. En fuerzas armadas se invirtió en aviones, helicópteros, vehículos blindados, embarcaciones, equipo logística y de inteligencia; se incrementaron los salarios del personal de menores ingresos en 120 por ciento; se les otorgaron 26 mil créditos hipotecarios; becas para sus hijos; apoyo vitalicio de no menor de 10 mil pesos a familiares de caídos e incremento de los haberes militares en 60%.
- c) Calderón explica: “En mi gobierno reconocimos desde un principio que la falta de oportunidades de empleo y estudio, la marginación y el abandono debilitan los vínculos entre los ciudadanos y generan situaciones en las que la criminalidad tiene más posibilidades de crecer” (2014: 55). Así, el tercer eje se articuló en tres premisas: a) combate frontal a la criminalidad con acciones de prevención social, b) falta de oportunidades de educación, salud, esparcimiento y trabajo entre jóvenes como terreno fértil para las adicciones y criminalidad y c) el fortalecimiento de la cultura de la le-

galidad y de reducción de la impunidad. A partir de esas tres premisas se establecieron los siguientes principios: integralidad, focalización y prioridad poblacional. Aquí, la participación de las propias comunidades fue fundamental para la detección de problemas y aplicación de soluciones. Para ello se creó el Centro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. En este mismo marco se crearon tres subsidios federales: Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP); el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Sedsemun) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA). Entre 2010 y 2012 los porcentajes destinados a la prevención se duplicaron para apoyar a las entidades federativas y municipios. Las políticas de reconstrucción del tejido social se pusieron en marcha a través de 7 programas: Limpiemos México, Programa de Rescate a Espacios Públicos, Programa de Escuela Segura, Centros Nueva Vida, Orquestas Juveniles, Comunidades Seguras y Todos Somos Juárez. Los estados más beneficiados de estas estrategias fueron Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz, principalmente a través de las campañas “Limpiemos México” y “Todos Somos Juárez”. Al llegar a la presidencia, Calderón advirtió que los grupos criminales se habían expandido a lo largo del territorio nacional, pasando de en menos de 50 municipios en 2003 a 276 en 2006. Ante esto, ya el presidente Vicente Fox Quezada (VFQ) había puesto en marcha en varias ciudades el operativo “México Seguro”, cuyo propósito era combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones. La delincuencia había logrado apoderarse de los cuerpos policíacos, ministerios públicos e incluso gobiernos, convirtiéndose así en un problema de Seguridad Nacional. Calderón explica que la criminalidad evoluciona por etapas. La primera es *predatoria*; los criminales forman parte de pandillas, pero no tienen capacidad para desafiar al Estado; la segunda es la *parasitaria* y los criminales usan sus ganancias para corromper funcionarios públicos e infiltrarse en las instituciones del Estado. La tercera y la última es la *simbiótica* en la que el crimen organizado ha crecido enormemente y el Estado no es capaz de contenerlo y ya no hay una distinción entre Estado y crimen organizado; tal situación se observó por ejemplo en el estado de Michoacán. Al programa “Todos Somos Juárez” se le invirtieron recursos federales de 5 mil millones de pesos entre 2010 y 2011. El 74% de la inversión correspondió a salud, educación, cultura, deportes y desarrollo social. Ello incluyó becas, apoyo al desempleo, seguro popular, ampliación de la jornada escolar, construcción de escuelas secundarias y de educación superior, espacios deportivos, inscripción al programa de oportunidades a 21 mil 808 familias, música y estancias infantiles. Todo ello se reflejó en una disminución en el número de homicidios. De octubre de 2010 a noviembre de 2012 los homicidios disminuyeron en un 90% pasando de 447 a 48. La estrategia que se aplicó en Juárez demostró que cuando se trabaja de manera conjunta en los tres órdenes de gobierno, los objetivos se alcanzan.

ENS en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán
Carlos Moslares García
Paola Hernández Victoria

Como se puede apreciar en la gráfica 1, los cinco rubros que más crecieron en la Administración calderonista fueron Provisiones Salariales y Económicas 589%, Gobernación 500%, Seguridad Pública 437%, Turismo 410% y Desarrollo Social 319%. Entre los rubros que disminuyeron y/o menor crecimiento mostraron fue el de Energía que pasó de 27,3 mil millones de pesos en 2006 a 3,2 mil millones de pesos en 2012, lo que representa solo el 0,12% de la cantidad original y tuvo que ver con la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Una situación similar la presentó el rubro de Erogaciones para los Programas, cuyo monto en 2012 representó el 0,33% del asignado en 2006. En tercer lugar aparecen los Adeudos de Ejercicios Fiscales con tan solo el 104%; la Función Pública recibió un incremento del 115% y la Presidencia de la República el 122%.



Gráfica 1.

Las cinco partidas más (menos) favorecidas en la Administración de Felipe Calderón Hinojosa

Fuente: PEF (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012).

La tabla 1 muestra que el PEF pasó de 1,5 billones de pesos a 2,7 billones de pesos de 2006 a 2012, lo cual equivale a un crecimiento del 176% y una tasa media de crecimiento anual (TMCA) del 9,86%. Para estimar los costos dedicados a financiar la ENS, se tomaron las siguientes seis partidas presupuestales: Gobernación, Defensa Nacional, Seguridad Pública, Marina, Procuraduría General de la República y el Poder Judicial.

Artículos y ensayos

En 2006, se destinaron a estos rubros un total de 82,14 mil millones de pesos lo cual representaba el 5,26% del PEF y el 0,79% del PIB. En 2012, se canalizaron 196,88 mil millones de pesos equivalentes al 7,15% del PEF y 1,27% del PIB. El total de presupuesto asignado a estos seis rubros creció 2,4 veces de 2006 a 2012,

Tabla 1.
Presupuesto de Egresos de la Federación: Gastos en rubros de Seguridad

Felipe Calderón Hinojosa	2006	2012	Var. %	TMCA
PIB en pesos corrientes	10.379.091.000.000	15.503.425.900.000	1,49	6,88
PEF	1.562.940.897.469	2.755.380.730.581	1,76	9,86
<i>04 Gobernación</i>	4.737.913.800	23.637.497.098	4,99	30,22
<i>07 Defensa Nacional</i>	26.031.900.900,00	55.590.814.544,76	2,14	13,47
<i>36 Seguridad Pública</i>	9.274.400.000,00	40.521.815.712,13	4,37	27,85
<i>13 Marina</i>	9.163.510.800,00	19.672.541.985,62	2,15	13,57
<i>17 Procuraduría General de la República</i>	9.550.581.000,00	14.899.666.564,36	1,56	7,69
<i>03 Poder Judicial</i>	23.389.312.933,00	42.567.327.436,96	1,82	10,49
Total al área de seguridad	82.147.619.433	196.889.663.342	2,40	15,16
% en el PEF	5,26	7,15	1,36	
PEF en el PIB	15,06	17,77		
Seguridad como % del PIB	0,79	1,27	1,60	
Vicente Fox Quezada	2001	2006	Var. %	TMCA
PIB en pesos a precios corrientes	5.809.688.200.000	10.379.091.000.000	1,79	12,31
Presupuesto de Egresos de la Federación	1.012.074.229.120	1.562.940.897.469	1,54	9,08
<i>04 Gobernación</i>	4.869.034.146	4.737.913.800	0,97	-0,54
<i>07 Defensa Nacional</i>	22.484.626.000	26.031.900.900	1,16	2,97
<i>36 Seguridad Pública</i>	6.350.105.050	9.274.400.000,00	1,46	7,87
<i>13 Marina</i>	8.903.800.000	9.163.510.800,00	1,03	0,57
<i>17 Procuraduría General de la República</i>	5.676.700.000	9.550.581.000,00	1,68	10,97
<i>03 Poder Judicial</i>	15.303.465.746	23.389.312.933,00	1,53	8,85
Total al área de seguridad	63.587.730.942	82.147.619.433	1,29	5,25
% en el PEF	6,28	5,26	0,84	
PEF en el PIB	17,42	15,06	0,86	
Seguridad como % del PIB	1,09	0,79	0,72	

Fuente: elaboración propia con cifras del PFE publicado por SHCP (2001–2012).

lo cual equivale a una TMCA del 15,16%. Análogamente, como participación en el PEF y en el PIB, estos seis rubros de seguridad aumentaron en el 36% y 60%, respectivamente. Entre los rubros privilegiados destaca, en primer lugar, Secretaría de Gobernación con un aumento del 500% al pasar de 4,7 mil millones de pesos en 2006 a 23,6 mil millones de pesos, equivalentes a una TMCA del 30,22%. En segundo lugar aparece Seguridad Pública con un incremento del 437% y una TMCA del 27,8 %. En tercero y cuarto aparecen Marina y Defensa Nacional con incrementos del 215% y 214% en total y con una TMCA del 13,5 y 13,4%, respectivamente. Estos cuatro rubros constituyeron el 60% del total de estos seis rubros que integran el área de seguridad en 2006 y el 70% en 2012.

En comparación con lo gastado en seguridad durante la Administración de VFQ, las diferencias son claras. El presupuesto dedicado a estos seis rubros aumentó de 63,1 mil millones de pesos en 2001 a 82,14 mil millones de pesos en 2006, lo cual equivale a un incremento de 1,3 veces o una TMCA del 5,25%. Como porcentaje del PEF, el área de Seguridad bajó del 6,28% al 5,26% en el mismo periodo y como porcentaje del PIB cayó del 1,09% al 0,79%. El rubro más privilegiado fue la PGR con un incremento del 168% o una TMCA del 10,97%; le sigue en segundo lugar el Poder Judicial con el 153%; Seguridad Pública con el 146% en tercero y Defensa Nacional con el 116% en cuarto lugar. Estos cuatro rubros representaron el 78% del presupuesto dedicado a la seguridad en 2001 y el 83% en 2006. Llama la atención una contracción del 3% del presupuesto asignado a la Secretaría de Gobernación que pasó de 4,8 mil millones en 2001 a 4,7 mil millones en 2006.

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán
Carlos Moslares García
Paola Hernández Victoria

Año	Gasto total	PJ	SEGOB	SEDENA	Seguridad		
					Pública	Marina	PGR
2001	63.587.733	24,07	7,66	35,36	9,99	14,00	8,93
2002	65.911.115	23,31	7,69	34,45	11,11	12,92	10,52
2003	67.674.618	26,20	5,90	33,74	10,44	13,15	10,57
2004	73.908.366	32,16	5,30	31,97	9,09	11,51	9,97
2005	72.279.032	29,11	4,73	33,21	9,74	11,95	11,27
2006	82.147.621	28,47	5,77	31,69	11,29	11,15	11,63
2007	96.346.208	26,19	5,28	33,42	14,18	11,37	9,57
2008	113.963.335	26,29	5,91	30,59	17,30	11,74	8,17
2009	148.616.228	25,60	5,94	28,55	20,83	10,60	8,48
2010	146.237.705	23,27	5,72	29,84	22,18	10,94	8,06
2011	170.248.453	22,34	9,62	29,39	20,86	10,73	7,05
2012	196.952.543	21,62	12,00	28,24	20,58	9,99	7,57
TMCA	9,88	8,9	14,07	7,84	16,70	6,83	8,38

Tabla 2.
Distribución porcentual del gasto en seguridad

Fuente: elaboración propia con datos del PEF.

En la tabla 2 podemos apreciar la distribución porcentual del gasto en los seis rubros que componen el total de gastos en seguridad. La PGR comenzó con una participación del 8,9% en 2001 para alcanzar un máximo del 11,63% en 2006 y terminar con el 7,5% en 2012. La Marina perdió constantemente la participación al pasar del 14% al 10% de 2001 a 2012. El rubro de seguridad pública descendió del 10% en 2001 al 9,09% en 2004 para de ahí tomar una intensa subida hasta el 22,18% en 2010 y concluir con un ligero descenso al 20,5% en 2012. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) también descendió de un robusto 35,36% en 2001 al 28,4% en 2012, lo cual, si bien acusa una disminución en términos relativos, permaneció en el primer sitio a lo largo del periodo estudiado. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) desciende del 7,6% en 2001 al 4,73% en 2005 para tomar un modesto ascenso que alcanza el 5,72% en 2010. A partir de ahí toma un vigoroso impulso que lo lleva al 12% en 2012. Así, y por orden de importancia, la Secretaría de la Defensa y el Poder Judicial permanecieron en el primer y segundo lugar, respectivamente, como las entidades que recibieron más fondos a lo largo del periodo 2001–2012. La Secretaría de Marina descendió del tercer sitio en 2001 al cuarto sitio en 2007 para terminar en el quinto lugar en 2012. Seguridad pública tenía el cuarto lugar en 2001, el quinto lugar en 2003 y subió al tercer lugar a partir de 2007, conservando ese sitio hasta 2012. La PGR tenía el quinto sitio en 2001 para subir al cuarto lugar en 2003 y permanecer ahí hasta 2006, ya que en 2007 cayó nuevamente al quinto lugar. Por último, la SEGOB tenía en 2001 el sexto lugar, conservándolo hasta 2010. A partir de 2011 asciende al quinto lugar y termina en el cuarto sitio en 2012 por arriba de la Marina y la PGR. Este análisis nos dice que la ENS financiada por estos seis rubros, dio preferencia a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Secretaría de Gobernación.¹ Ello también se puede apreciar en el último renglón de la tabla 2 mediante sus respectivas tasas medias de crecimiento anual (TMCA) que son el 16,7% y 14% respectivamente, ambas superiores al 9,88%, TMCA en que creció el presupuesto en total para ese periodo. A su vez, el 85,87% del gasto en seguridad pública en 2012 se concentraba en dos rubros: Policía Federal (54,6%), prevención y readaptación social (31,47%). Por su parte la SEGOB destinó el 73% del gasto en tres rubros: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (44,8%); Subsecretaría de Gobierno (16,41%) y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (11,7%).

Sin duda, una de las tareas principales de la Secretaría de Seguridad Pública fue la administración de los centros penitenciarios. Las gráficas 2 y 3 muestran que la intervención de la fuerza pública derivó en hacinamiento de los internos ante la imposibilidad de crear la infraestructura requerida en el corto plazo y en el incremento de aquellos que incurrieron en delitos federales. Según la gráfica 2, la población penitenciaria aumentó de 210.140 internos en 2006 a 242.754 en 2012, mientras que el número de centros pe-

¹ A ello habría que agregar el deceso de dos Secretarios de Gobernación y sus acompañantes: Juan Camilo Murillo en noviembre de 2008 y Francisco Blake Mora en noviembre de 2011.

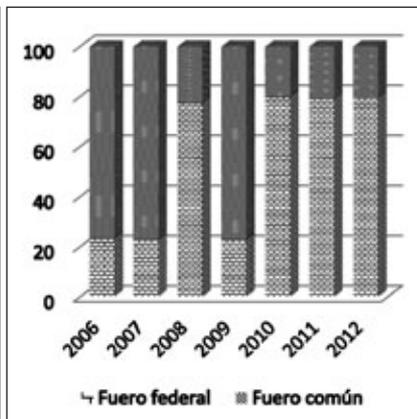
nitenciaros cayó de 454 a 420. La gráfica 3 muestra que la participación de internos del fuero federal pasó del 23% en 2006 al 80% en 2012. Sin duda, ese cuello de botella convirtió los centros de adaptación en escuelas del crimen, no abonando en mucho a la disminución de la inseguridad. Según Villalobos (2012: 38), la policía federal solo contaba con 12 mil efectivos en 2006, lo cual era insuficiente. Los policías estatales y municipales no solo no eran una solución, sino que constituían parte del problema, ya sea por corrupción estructural, malos salarios, falta de formación y equipamiento adecuado, deficientes sistemas de inteligencia y ausencia total de confianza y reconocimiento social. A ello hay que agregar una reducida capacidad investigadora de los ministerios públicos, elevada tasa de impunidad, inoperancia del sistema de justicia penal, enorme rezago en los juzgados, así como carencias del nivel penitenciario², federal y estatal, especialmente con enormes problemas de sobrepoblación y corrupción.³

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán
Carlos Moslares García
Paola Hernández Victoria



2



3

Gráfica 2.
Población Penitenciaria
vs. Centros Penitenciarios
existentes

Gráfica 3.
Tipo de internos en %

Fuente: estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional (2013). Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo> Extraído en julio de 2013.

² Leticia Gasca (Octubre-Noviembre de 2012) afirma que la construcción de prisiones constituyó una verdadera alternativa para la industria de la construcción, toda vez que ésta sufría las secuelas de la recesión de 2009. Una de las constructoras mayor beneficiadas fue Homex a la cual la SSP otorgó un contrato de largo plazo para la construcción y operación de un centro penitenciario en Morelos y otro en Chiapas. Ello equivalía a unos 2.100 millones de pesos anuales por las dos prisiones por un periodo de 20 años.

³ Azola (Mayo-Junio, 2007) publicó los resultados de una investigación sobre las condiciones en las que vivían los internos en centros de rehabilitación del Distrito Federal y del estado de México. Concluye que ya en 2006 se evidenciaban no solo problemas de hacinamiento, sino un deterioro creciente en infraestructura, mala alimentación, altos niveles de corrupción y violencia al interior.

Bergman y Azola (2007: 76) señalan que para 2004 había 453 centros de reclusión en todo el país: 6 federales, 10 en el DF, 367 en los diferentes estados de la república y 70 en los municipios. La capacidad era de 151.000 y había 40.000 de más; para 2006 el sobrecupo era ya de 58.000. De 430 de los que se tenía información, 176 fueron inaugurados en 1970, otros 176 entre 1971 y 1990 y otros 78 entre 1991 y 2004. Explican que la población penitenciaria creció a una tasa anual promedio del 9% de 1992 a 2002, acelerándose a partir de 1996. El incremento se debió según los autores a tres factores: a) incremento de los índices delictivos, b) reformas a los códigos que endurecieron las penas y c) medidas administrativas que prolongaban la estancia en prisión. Otro hallazgo importante en su investigación fue que la gran mayoría de los internos estaban ahí por delitos menores y por carecer de recursos que les hubieran permitido evitar la cárcel mediante sobornos. Para los traficantes de droga explican: “Entonces, lo que abunda en las prisiones no son los traficantes de mayor envergadura, sino los pequeños comerciantes o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las permitidas y toleradas para el consumo personal” (Bergman y Azola 2007: 81). Ello se traduce en un gran número de pobres en las prisiones y una elevada proporción de delincuentes profesionales que quedan impunes. Por ejemplo y en cuanto a secuestro, los investigadores hallaron que sólo el 4% de la población carcelaria se hallaba cumpliendo condena por el delito de secuestro. El mayor nivel de corrupción se encontró en la policía preventiva y la policía judicial. Existe también una violación sistemática de los estándares mínimos del debido proceso legal desde el momento de la detención hasta la sentencia, de tal modo que la mayoría de las veces el acusado se perciba como injustamente castigado. Concluyen que la falta de recursos y personal calificado propiciaba altos niveles de corrupción en los reclusorios que se manifestaban en tráfico de influencias⁴, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento. Para el tema de impunidad vale la pena también incluir la aportación de Eduardo Buscaglia (2013: 55–56). El especialista afirma que, según Miguel Ángel Osorio Chong, durante el sexenio de FCH quedaron impunes 99% de los delitos: “Entre 2006 y 2011 se cometieron 10,6 millones de delitos a nivel nacional. Ocho de cada diez delitos son denunciados. Y de éstos 15% son resueltos. Se estima que solo uno de cada cien delitos se castiga”.

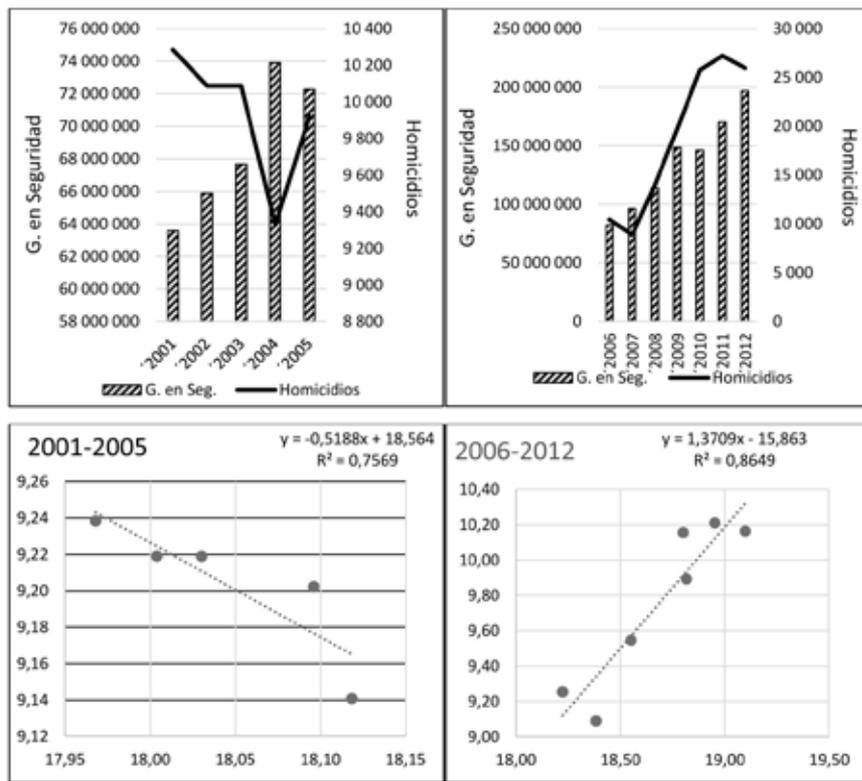
⁴ No es sorprendente que cada año, de 2006 a 2012, se hayan fugado un alto número de presos de las diferentes prisiones del país. Tan solo por citar algunos ejemplos publicados en la prensa, se tiene noticia de las siguientes fugas: 11 presos de Nuevo Laredo Tamaulipas en 2006, 6 reos de alta peligrosidad de Michoacán en 2007, 17 presos de Reynosa en 2008, 53 presos de la prisión en Zacatecas en 2009, 141 presos de Nuevo Laredo en 2010, 32 reos de Veracruz en 2011 y 132 de Coahuila en 2012. (El Universal).

Gasto en Seguridad y Homicidios

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán
Carlos Moslares García
Paola Hernández Victoria

La gráfica 4 se compone por cuatro paneles. Los superiores de izquierda y derecha proyectan los gastos en seguridad en barra y el comportamiento de los homicidios en línea continua. Abajo aparecen las correlaciones para cada uno de los periodos. En el periodo de 2001 a 2005, se observa una caída constante de los homicidios conforme aumenta el gasto público etiquetado a los rubros de seguridad. Así, el nivel de homicidios cae de 10.285 en 2001 a 9.329 en 2004, mientras que en el mismo periodo, los gastos aumentan de 63,5 mil millones de pesos a 73,9 millones de pesos. De 2004 a 2005, los homicidios repuntan mientras que los gastos descienden ligeramente. Aquí se hace manifiesto, lo que señala FCH en el primer apartado, es decir, que este repunte se explica por la derogación de la ley que restringía la adquisición de armas en los Estados Unidos (Federal Assault Weapons Ban) por un lado y por el rompimiento entre del Cartel de Juárez con el del Pacífico evidenciada por la lucha del territorio y las plazas por el otro. En el panel inferior izquierdo de la gráfica 4 aparece una correlación entre los gastos en seguridad vs. homi-



Gráfica 4.
Homicidios vs. Gastos en Seguridad

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP.

cidios en escala logarítmica. Así, durante el periodo de 2001–2005, por cada punto porcentual de aumento en el presupuesto de seguridad, los homicidios disminuían en 0,5, con una R^2 del 75%, lo cual es muy significativo. Eso quiere decir que durante el sexenio de VFQ, un mayor gasto en seguridad se reflejaba en una disminución de los homicidios, lo cual corresponde a una lógica de eficiencia. Es decir, que en términos relativos (Ver tabla 1), menores gastos en seguridad dieron lugar a una disminución de homicidios. En lo que toca al panel superior derecho, que proyecta el comportamiento de los gastos en seguridad vs. homicidios para el periodo 2006–2012, se observa que tras una caída de los homicidios de 10.452 en 2006 a 8.867 en 2007, el número de homicidios comienza a aumentar de manera acelerada hasta alcanzar la cifra más alta en 2011 de 27.213. Para 2012, mientras que el presupuesto en los seis rubros de seguridad aumentaba a 196.952,5 – es decir al 15,6% con respecto al año anterior – la cifra de homicidios caía a 25.967, o sea, un descenso del 4,57%. En el panel inferior derecho de la gráfica 4 aparece la correlación de gastos en seguridad vs. homicidios durante el periodo 2006 a 2012. De ahí se desprende que por cada punto porcentual del aumento en el gasto en seguridad, los homicidios se incrementaron en el 1,3% con una R^2 de 86%, lo cual es aún más significativo. Es decir que un incremento en gastos en seguridad, en términos relativos y absolutos, se manifestó en un aumento mayor de homicidios en términos porcentuales. Ello habla de un fracaso de la ENS dentro de un análisis simple costo-beneficio.

Entidades más beneficiadas por la ENS

En el tercer eje, denominado reconstrucción del tejido social y prevención del delito, Felipe Calderón señala que los estados más beneficiados por la ENS fueron Baja California a partir de 2008 y Chihuahua y Nuevo León a partir de 2010, mientras que en Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz no se contó con el apoyo de las autoridades locales por lo que el beneficio fue temporal. Según FCH, la ENS logró revertir la tendencia que tomaba la violencia vía homicidios a nivel nacional al concluir su sexenio. Para evaluar dicha afirmación, estudiaremos lo que ocurrió en estas entidades en términos de: homicidios promedio por año, tasa media de crecimiento anual TMCA, participación de homicidios en el gran total nacional y el máximo número de homicidios cometidos en un solo año.

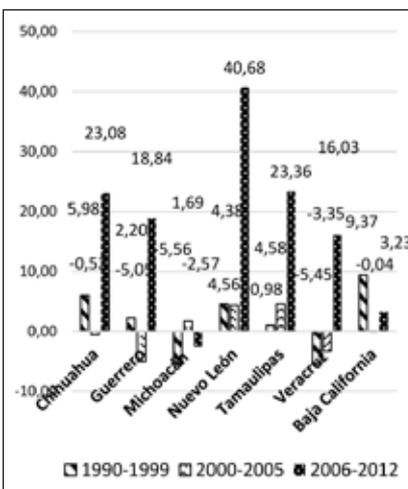
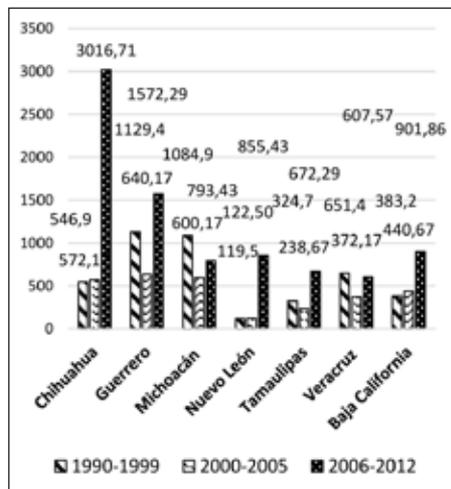
En las gráficas 5 y 6 se pueden apreciar dos indicadores por periodo: el promedio de homicidios y la TMCA (tasa media de crecimiento anual), de 1990–1999, 2000–2005 y 2006–2012. En todos los casos los promedios anuales de homicidios fueron más altos en el periodo de FCH. El salto más notable lo tuvo Chihuahua con que pasó de 546,9 en el primer periodo, a 572,17 en el segundo y a 3016,71 en el tercero. Es decir que del sexenio de Vicente Fox al sexenio de Felipe Calderón el promedio se multiplicó cinco veces. En el caso

de Guerrero, el promedio en la década de los 90 fue de 1129,4, descendiendo durante 2000–2005 a 640,17 homicidios por año, pero repuntando a 1572,29 entre 2006 y 2012, es decir, superando en el 40% el nivel de registrado en la década de los 90. Michoacán tuvo su cifra más alta en los 90, con promedio anual de 1084, y aunque repuntó durante el sexenio de FCH, no alcanzó los niveles de los noventa, llegando solo a 793,43 homicidios anuales en promedio. El estado de Nuevo León conservó un promedio anual de 120 homicidios por año durante los dos primeros periodos, pero se incrementó a 855,4, es decir en más de 7 veces. En Tamaulipas, el promedio durante los 90 fue 324,7; desciende a 238,67 de 2000 a 2005 y se eleva a 672,29 en el periodo de FCH, es decir el 280% con respecto al periodo inmediatamente anterior, pero solo en el 200% con respecto a la década de los 90. Veracruz tuvo su auge en la década de los 90 y durante el sexenio de Calderón se incrementó el promedio de homicidios, pero solo alcanzaron el 93% del nivel registrado en los 90. Baja California observó incremento sostenido en los tres periodos, pero muy acentuado del segundo al tercer periodo, pasando de 440,6 a 901,86, lo que significa un aumento de casi 200%.

En la gráfica 6 se muestran las TMCA por periodo. Todos los estados tienen las mayores TMCA de los tres periodos durante el sexenio del FCH, excepto Baja California y Michoacán. En primer lugar destaca Nuevo León con el 40,68%; le sigue Tamaulipas con el 23,36%, Chihuahua con el 23,08%, Guerrero con el 18,84%, Veracruz con el 16,03% y Baja California con el 3,23%. Michoacán presenta inclusive una TMCA de -2,57% que significa una tendencia a la disminución. Durante la década de los 90, la entidad federativa con la

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán
Carlos Moslares García
Paola Hernández Victoria



Gráfica 5.
Homicidios promedio por año

Gráfica 6.
TMCA (%)

5

6

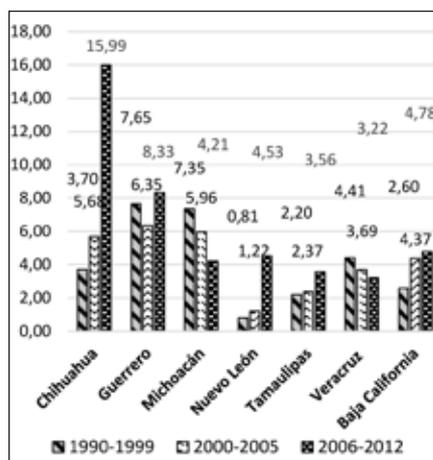
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

mayor TMCA fue Baja California con el 9,37%, seguido de Chihuahua con el 5,98%, Nuevo León con el 4,56% y Guerrero y Tamaulipas con solo 2,2% y 1%, respectivamente. Michoacán y Veracruz tuvieron TMCA negativas con -5,56% y -5,45%, respectivamente, lo cual nos habla de una tendencia importante a la baja. Durante el periodo 2000–2005 Chihuahua, Guerrero, Veracruz y Baja California muestran TMCA negativas con el -0,52%, -5,05%, -3,35% y 0,04%, respectivamente. Solo Michoacán y Tamaulipas presentan TMCA positivas del 1,69% y 4,58%, respectivamente.

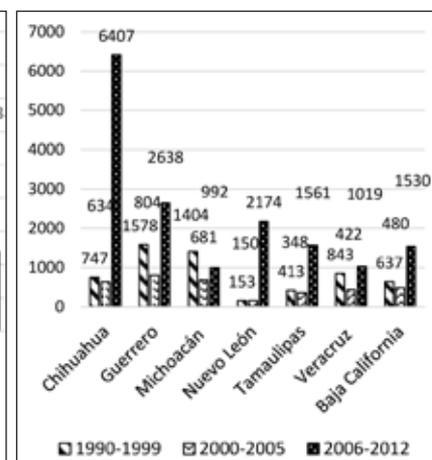
La gráfica 7 muestra la participación de las entidades federativas en el total de homicidios por periodo. En Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Baja California, la participación fue creciente y sostenida. Sin embargo, los estados en los cuales ésta se incrementó con mayor intensidad fueron Chihuahua y Nuevo León, pues pasó del 3,7% y 0,81% en el periodo de 1990 a 1999 al 16% y 4,53% en el sexenio de FCH, respectivamente. Por otro lado, Michoacán y Veracruz vieron reducir su participación en el gran total, pasando del 7,35% y 4,41% en la década de los 90 al 4,21% y 3,22%, respectivamente en el periodo 2006–2012. Por último, el estado de Guerrero tuvo una participación del 7,65% en los 90, cayó al 6,35% en el sexenio de VFQ y repuntó al 8,33% en el periodo de FCH, superando con ello el nivel de los 90.

Por último, la gráfica 8 nos muestra el record de homicidios cometidos en un solo año. Todos se alcanzaron en el periodo 2006–2012, excepto en Michoacán donde alcanzó su máximo en 1992 con 1404 homicidios. Destaca en primer lugar Chihuahua con 6407 homicidios en el año 2010. Esta entidad cerró con 2772 homicidios en 2012. En segundo lugar aparece Guerrero con 2638 homicidios en 2012, en tercer lugar aparece Nuevo León con 2174 homicidios en 2011 y cerrando con 1832 en 2012. En cuarto lugar aparece Tamau-

Gráfica 7.
Participación en homicidios
Totales (%)



Gráfica 8.
Máximo de homicidios
cometidos en un solo año



7

8

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

lipas con 1561 en 2012, en quinto está Baja California con 1530 alcanzado en 2009 y cierra en 2012 con 581 homicidios. En el sexto lugar está Veracruz con 1019 homicidios record alcanzados en 2012, en el sitio número siete está Michoacán con 992 homicidios cometidos en el año 2006; esta entidad cerró con 827 homicidios. Este análisis nos señala que Baja California y Chihuahua se sobresalen por una acentuada historia de violencia en la década de los 90 y que durante el sexenio de FCH solo Chihuahua la incrementó de manera sustancial. Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz pasaron de ser entidades relativamente pacíficas durante el periodo 2000–2005 a convertirse en las más inseguras durante el periodo 2006–2012. Se podría atribuir la disminución de homicidios en Chihuahua, Nuevo León y Baja California a la ENS, pero solo si se compara con el nivel máximo de homicidios alcanzados en un solo año siempre y cuando éste haya tenido lugar en el sexenio de FCH.

De acuerdo con lo señalado por FCH en el primer apartado, en la segunda etapa de la evolución del crimen organizado pululan el secuestro y la extorsión en detrimento de la población como una señal del debilitamiento del Estado. Asimismo, el desempleo pudo haber alimentado los niveles de violencia toda vez que el proceso de reclutamiento en las filas del crimen organizado creció a la par con las actividades criminales. En afán de arrojar luz a este punto de vista, la tabla 3 nos muestra la correlación R^2 entre el secuestro, extorsión, homicidios y desempleo. En las primeras tres columnas se tomaron cifras anuales de 2000 a 2012, mientras que en las últimas tres se correlaciona al desempleo con las tres variables únicamente en el periodo 2005–2012 en donde este fenómeno se manifestó de manera conspicua como ya se ha comentado. Siguiendo con el grupo de entidades que más se beneficiaron de la ENS, se correlacionó la extorsión *vs.* el secuestro (primera columna); secuestros *vs.* homicidios (segunda columna); extorsión *vs.* homicidios (tercera columna); secuestros *vs.* desempleo (cuarta columna); extorsión *vs.* desempleo (quinta columna) y homicidios *vs.* desempleo (sexta columna). La primera columna nos dice que el 85% de los secuestros están asociados a las extorsiones en el estado de Chihuahua, seguido por el 65% en Tamaulipas. En caso de secuestros *vs.* homicidios, todas las entidades tienen un porcentaje por arriba del 50%, lo cual se considera significativo, despuntando Michoacán con el 90%, seguido por Nuevo León con el 85,7% y Veracruz con el 85,6% en tercer lugar. En la tercera columna, extorsión *vs.* homicidios, cuatro entidades acusan niveles por arriba del 50%: Chihuahua (70%), Baja California (66%), Tamaulipas (59%) y Michoacán (53%). La cuarta columna muestra la correlación del desempleo asociado al secuestro, en donde cuatro entidades se posicionan por arriba del 50%: Tamaulipas (71%); Chihuahua (64,9%); Guerrero (64,5%) y Michoacán (56,8%). En el caso de la extorsión asociada al desempleo detallada en la quinta columna, en Tamaulipas (69%) mostró ser más aguda, seguida de Chihuahua (67%), Guerrero (56,94%), Baja California (54%) y Veracruz (52%). La sexta y última columna señala los homicidios asociados al desempleo. Aquí aparece el estado de Guerrero con el 89% en primer lugar, seguido

por Chihuahua con el 83%, el 72% en Tamaulipas y el 55% en Michoacán. Ponderando los niveles más altos arrojados por este análisis, resulta que Chihuahua y Tamaulipas destacan como las entidades más inseguras, seguidas por Guerrero y Michoacán.

Tabla 3.
Correlación R² de
variables seleccionadas
relacionadas con la
violencia

	Ext vs. Sec (2000–2012)	Sec vs. Hom (2000–2012)	Ext vs. Hom (2000–2012)	Sec vs. Des (2005–2012)	Ext vs. Des (2005–2012)	Hom vs. Des (2005–2012)
Baja California	0,3326	0,616	0,6608	0,2372	0,5411	0,3053
Chihuahua	0,8534	0,7761	0,7037	0,6491	0,6713	0,8301
Guerrero	0,2926	0,7901	0,2088	0,6452	0,5694	0,8981
Michoacán	0,3408	0,9061	0,5316	0,5683	0,2274	0,5583
Nuevo León	0,0446	0,857	0,0502	0,1084	0,0182	0,1199
Veracruz	0,1592	0,8561	0,0382	0,3546	0,5248	0,2934
Tamaulipas	0,6305	0,8179	0,5907	0,7138	0,6912	0,726

Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP. http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun.

Conclusiones

En primer lugar, se pudo observar a nivel general una pequeña disminución de los homicidios al concluir la Administración de FCH. En segundo, la ENS se hizo evidente en el comportamiento de los recursos públicos etiquetados en el PEF asignados a la Secretaría de Gobernación, el Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial. Estas oficinas públicas fueron sustancialmente favorecidas durante el sexenio de FCH con el fin de asegurar y restablece la paz social. No obstante, en términos de homicidios se detectó un problema de eficiencia en el sentido de que a mayores recursos públicos correspondió un mayor número de homicidios, lo cual habla de una estrategia equivocada. En tercer lugar y según FCH, las entidades más beneficiadas por la ENS fueron Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz. En ellas no solo se aplicaron los programas “Limpiemos México” y “Todos somos Juárez”, sino que fueron objeto de múltiples apoyos a través de fondos públicos adicionales, tal y como se explicó en el primer apartado. El exmandatario afirma que al final de su sexenio logró revertir la tendencia que la violencia había tomado al inicio. Sin embargo, de los cuatro indicadores de violencia aplicados a las entidades estudiadas, destaca el periodo de FCH como el más violento. Solo en el número máximo de homicidios cometidos en un solo año, se pudo detectar una disminución en Chihuahua,

Nuevo León y Baja California al finalizar el sexenio. Por el contrario, en las entidades restantes, excepto Michoacán, parece que la ENS las hizo más inseguras, pues en el 2012 alcanzaron su nivel más alto en homicidios.

FCH explicó en el primer apartado que el crimen organizado evoluciona en dos etapas y que la segunda se distingue por la extracción de rentas a la comunidad a través de extorsión y secuestro. Más adelante y dentro del tercer eje en el cual se fundamentó la ENS, explicó que la criminalidad evoluciona en tres etapas: predatoria, parasitaria y simbiótica. Al correlacionar estas variables entre sí y combinarlas con el desempleo, factor que el exmandatario consideró en su ESN como fundamental para entender la violencia, se obtuvieron altos niveles de correlación, lo cual sugiere que la etapa en la que se desarrolló el crimen organizado y/o la criminalidad en su sexenio pudo haber sido la segunda con una alta probabilidad de ser simbiótica en entidades como Chihuahua y Tamaulipas, en primer lugar, seguidas por Guerrero y Michoacán, en segundo.

Sin duda, la ENS identificó correctamente las causas de la violencia y absorbió cuantiosos recursos públicos que aplicó en la contratación de un mayor número de elementos, mejoras laborales, modernización del equipo e infraestructura, etc. Sin embargo, los resultados fueron magros, toda vez que no hubo cambios en el sistema penal y de justicia con lo cual siguió el problema de la impunidad, inmerso en las altas estructuras de poder en México, tal y como lo señaló el especialista Edgardo Buscaglia (2013) en su obra *Vacíos de poder en México*.

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán
Carlos Moslares García
Paola Hernández Victoria

Bibliografía

Azaola Elena (Mayo-junio, 2007), *Las condiciones de vida en las cárceles mexicanas*, "Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales", vol. XLIX, no 200, pp. 87-97.

Astorga Luis (2012), *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo.

Bergman Marcelo y Elena Azaola (Mayo 2007), *Cárceles en México. Cuadros de una crisis*, "Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana", no I, Quito, pp. 74-87.

Buscaglia Edgardo (2013), *Vacíos de Poder en México*, México, Debate.

Calderón Hinojosa Felipe (2014), *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*, México, Debate.

Coss Noguera Magda (2011), *Tráfico de armas en México*, México, Grijalbo.

Dills K. Angela, Jeffrey A. Miron, Garrett Summers (2008), *What do economists know about crime. National Bureau of Economic Research, Working Paper 13759, January*, <http://www.nber.org/papers/w13759>.

El Universal (2012), *Cronología de fugas masivas de reos en México*, 7 de septiembre, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/870947.html> Extraído en julio de 2014.

Artículos y ensayos

Gasca Serrano Leticia y Ricardo Aguilar (Octubre-Noviembre de 2012), *Casas para presos*, “Expansión”, pp. 70–78.

INEGI (2014), *Mortalidad, Conjunto de Datos: defunciones por homicidios*, http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mort_dh Extraído en mayo de 2014.

INEGI (2003), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, Tabulados básicos.

Levitt Steven y Stephen J. Dubner (2005), *Freakonomics*. New York: HarperCollins Publishers.

Paoli Bolio Iván (2010), *Evolución del Narcotráfico en México*, Documentos de Trabajo 355, Fundación Preciado Hernández A. C.

Poiré Alejandro (Febrero de 2011), *Los homicidios y la violencia del crimen organizado. Una revisión a la tendencia nacional*, “Nexos”, pp. 36–42.

Ravelo Ricardo (2012), “Osiel”, México, Grijalbo.

Reveles José (2012), “El Cartel incómodo”, México, Grijalbo.

SESNSP (2014), *Incidencia Delictiva. Estadísticas y Herramientas de Análisis*, http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/index_fc.html Extraído en mayo de 2014.

Scherer García Julio (2012), *La reina del pacífico*, México, Grijalbo.

Sota Alejandra y Miguel Messchasher (2012), *Operativos y Violencia*, “Nexos”, vol. 20, <http://www.nexos.com.mx/?p=15087> Extraído el 28 de junio de 2014.

SHCP (2001–2012), *Analíticos presupuestarios. Presupuesto de Egresos de la Federación. Análisis por unidad responsable (ramos)*.

“The Economist” (2012), *Mexico’s Drug War. Not so Fast. 21st January*, <http://www.economist.com/node/21543183>.

SSP (2008), *Estrategia Penitenciaria 2008–2012. Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Gobierno Federal*, http://www.redlece.org/IMG/pdf/Manual_Estrategia_Penitenciaria_MX.pdf Extraído en enero 2014.

Villalobos Joaquín (Enero de 2012), *Nuevos mitos de la guerra contra el narco*, “Nexos”, pp. 28–41.

Democracia, violencia y narcotráfico en México. Desafíos 2015

Democracy, violence and drug trafficking in Mexico. Challenges 2015

Raúl Benítez Manaut

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

✉ manaut@unam.mx

RESUMEN

La hipótesis principal de este trabajo sostiene que el narcotráfico y el crimen organizado son el principal obstáculo para que se consolide el proceso de la transición a la democracia en México. Se analiza el fenómeno de la violencia en México partiendo del contexto histórico donde se presentan de manera simultánea la transición a la democracia, la globalización y la emergencia del crimen organizado transnacional. Desde los años noventa del siglo XX, la violencia producto de actividades criminales se acerca a la frontera México-Estados Unidos, convirtiendo a Baja California, Chihuahua y Tamaulipas en los estados más violentos del país. Se configuran escenarios de conflicto y guerras entre las fuerzas del gobierno y las diversas agrupaciones criminales que se disputan el territorio. El presidente Felipe Calderón (2006–2012) desplegó una estrategia de “guerra” respaldado por Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida, que implicó la militarización de la política de seguridad del Estado mexicano. En el artículo se analizan también los tres primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto (diciembre de 2012 – octubre de 2015) y los principales escenarios de conflicto en Michoacán, Guerrero y Tamaulipas. El gobierno enfrenta una gran crisis de derechos humanos desde septiembre de 2014 por causa del asesinato y desaparición de 43 estudiantes en Iguala. Se concluye que la democracia está afectada por la guerra al narcotráfico, pero se agregan herencias del régimen político autoritario que dominó durante casi todo el siglo XX, tales como la impunidad, la corrupción y la violación de derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: México, guerra a las drogas, Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, Iniciativa de Mérida.

SUMMARY

The main hypothesis of this paper argues that drug trafficking and organized crime are the main obstacles to the process of transition to democracy in Mexico. The phenomenon of violence in Mexico is analyzed in the historical context, taking into account the transition to democracy, the globalization as well as the

emergence of transnational organized crime. Since the nineties of the twentieth century, the violence related to criminal activities approaches the US-Mexico border, making Baja California, Chihuahua and Tamaulipas the most violent states. There is a war between the government forces and various criminal groups that are fighting for control over territory. President Felipe Calderon (2006–2012) adopted a strategy of “war” backed by the United States through the Mérida Initiative, which involved the militarization of the security policy of the Mexican government. The article discusses also the first three years of the government of Enrique Peña Nieto (December 2012–October 2015) and the main places of conflict in Michoacan, Guerrero and Tamaulipas. This government has faced a human rights crisis since September 2014, due to the murder and disappearance of 43 students in Iguala. We conclude that democracy is affected by the war on drugs, but legacies of the authoritarian political regime that dominated for most of the twentieth century, such as impunity, corruption and human rights violation must be taken into consideration as well.

KEYWORDS: *Mexico, war on drugs, Michoacan, Guerrero, Tamaulipas, Merida Initiative.*

El contexto

El comercio ilegal de drogas es una de las principales actividades del crimen organizado en el mundo y se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación y la apertura de las fronteras por causa de la expansión del libre comercio. Sin embargo, en América Latina y México otras actividades del crimen organizado y el desarrollo de actividades de crimen disperso, callejero, han crecido notablemente desde los años noventa. Es lo que se denomina el crecimiento de la inseguridad pública, la violencia social, y ha llevado a que se considere en algunos países este problema también como de “seguridad nacional”.

En América Latina, las transiciones a la democracia que se empezaron a dar desde los años ochenta del siglo XX en la mayor parte de los países no se logran consolidar. Se entiende “democracia” en el presente artículo como un sistema donde existen seis variables: 1) una forma de gobierno con competencia política (pluralismo) mediante elecciones; 2) vigencia del Estado de derecho a través de sistemas judiciales eficientes que respondan a toda la población; 3) sistemas de seguridad del Estado controlados por entes legislativos y sociales, sin autonomía, subordinados a las autoridades políticas, tanto las fuerzas militares, como policíacas y los servicios de inteligencia; 4) sistemas de transparencia de la información del Estado en todos sus niveles; 5) una amplia participación política de la población, y 6) políticas públicas que respondan a la población. Como señala el Segundo Informe sobre la Democracia

en América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de Estados Americanos:

“La falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crimen domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley; explica, en fin, que vivimos en muchos casos dentro de una democracia pobre porque poseemos un Estado pobre, limitado y dependiente, o porque cuando el Estado fue de mayor tamaño, no estuvo al servicio de los ciudadanos sino de los poderes fácticos. En muchos de nuestros países poseemos Estados que simplemente son incapaces de ejercer sus funciones y fallan además en su capacidad para representar a las mayorías y escapan a los controles republicanos. Estas cuestiones afectan la legitimidad y la eficacia de la democracia”. (PNUD-OEA 2010: 145)

Debido a la aparición del crimen organizado desde los años ochenta del siglo XX, se amenaza a la estabilidad política, por la capacidad de penetración de las estructuras económicas y sociales de los países. Así, la evolución de la democracia se ve limitada por la necesidad que tienen los gobiernos de combatir al crimen organizado, y por el impacto criminal, en parte por la corrupción asociada a su acción. En este sentido, la corrupción es una amenaza directa a la democracia (PNUD-OEA 2010: 131), y en México está asociada a la política de forma intensa: “el dinero es el lubricante tóxico de la democracia...el resultado es dispendio y corrupción” (Nexos 2015: 20). En otras palabras, la corrupción asociada al narcotráfico afecta directamente al Estado, debilitando sus estructuras e incluso afectando la seguridad nacional, pública y ciudadana.

Por ello, ante el crecimiento del poder fáctico de las organizaciones criminales, se vuelve necesario volver a reforzar los aparatos de seguridad: militares, policías y sistemas de inteligencia, para hacer frente al nuevo enemigo. En la acción contra el crimen, hay un gran peligro de violar derechos humanos, como ha sucedido en Colombia, los países andinos, América Central y México.

En México, a pesar de que se abrieron paso las estructuras políticas del país a la rotación del poder entre distintas fuerzas políticas, lográndose el desplazamiento del partido hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) por el Partido Acción Nacional (PAN) en diciembre del año 2000, la construcción de estructuras democráticas ha sido gradual y ha mostrado obstáculos e incluso retrocesos, ello debido en parte por la acción creciente de las organizaciones criminales y la respuesta del Estado, como la declaratoria de “guerra a las drogas” de Felipe Calderón, en enero de 2007, donde se buscó el respaldo internacional, principalmente de Estados Unidos, a través de la Iniciativa Mérida.

En Estados Unidos, desde los años sesenta del siglo XX, el narcotráfico comenzó a considerarse asunto de seguridad nacional. En los años ochenta, el presidente Ronald Reagan lo incluyó en la nueva doctrina de contención: la guerra de baja intensidad (Frost 1986: 189–198). En un inicio, Estados

Unidos buscaba combatir guerrillas de izquierda, pero también se incluyó en la doctrina de contención a los grupos criminales que realizaban narcotráfico. En los años ochenta, la producción de cocaína se ubicó en los países andinos y su exportación hacia Estados Unidos se realizaba por la cuenca del Caribe, principalmente hacia Florida. En la década de los noventa, debido al fin de los conflictos militares en América Central, los grupos criminales abrieron la ruta terrestre y, de allí, los países del istmo y México se volvieron el paso principal de tránsito. A este tránsito geopolítico de Colombia a México se agrega que se lograron debilitar significativamente los grandes grupos criminales colombianos (los carteles de Medellín y Cali) y los mexicanos ocuparon su lugar (el Cartel del Pacífico-Sinaloa y el Cartel del Golfo) (Bagley 2009: 25).

Una consecuencia de la importancia que tiene el narcotráfico es que, a diferencia del pasado, en América Latina está impidiendo la construcción democrática del Estado. Esto se debe a cuatro factores según el PNUD: el primero, por la debilidad de las instituciones públicas democráticas, lo que significa que se avanzó en la democratización, pero aún es largo el camino para transformar las estructuras de gobierno de muchos países para que sean eficientes para combatir el crimen organizado y el delito común; el segundo es el crecimiento de la delincuencia organizada como factor de poder no democrático y que atenta contra el Estado, pues en un contexto de instituciones débiles, su acción aumenta la violencia; en tercer lugar, el factor geoestratégico, donde básicamente, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, se modificaron las relaciones entre las naciones y se “securitarizaron” muchas estructuras estatales; y, en cuarto lugar, aumentaron los niveles de la percepción de la amenaza que representa el crimen organizado y la inseguridad ciudadana (PNUD 2013: 117). Sobre el tema de la percepción ciudadana que respalda el “endurecimiento” del Estado, encuestas de 2012 aplicadas en casi todos los países latinoamericanos señalan el apoyo de la población para el establecimiento de leyes más duras (PNUD 2013: 101).

Debido al narcotráfico, se tiene en realidad un “Estado Híbrido” pues conviven formas de gobierno democráticas, con formas militarizadas y represivas, pero que tampoco son autocracias o dictaduras, construyéndose modalidades de operación del Estado que en lo formal son democracias, pero que emplean muchas veces la violación del Estado de derecho, dándose en muchos casos “regresiones” autoritarias o militarizadas (Moller y Skaaning 2013: 97). Esto se observa básicamente en México, los países de América Central y los Andinos (Americas Quarterly 2010: 38).

Por ello, la participación militar en el combate al crimen, sustituyendo a cuerpos policíacos débiles, representa un gran retroceso institucional y político. Lo anterior se debe a que se dan simultáneamente acciones militares contra el crimen en apoyo a la seguridad ciudadana (buscando la reducción de la violencia), o incluso para tareas de desarrollo, todo ello derivado de la ausencia de capacidades de las instituciones específicas del Estado. Esto tie-

ne como consecuencia la reproducción de un “Estado débil endémico” (Alda 2012: 199). Este fenómeno se observa en México, donde, además, se dan formas de impunidad de la acción de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado. Como consecuencia de ello, se debilita el Estado de derecho, es muy deficiente la impartición de la justicia, se empoderan y benefician las organizaciones criminales y se debilita el sistema político (Bailey 2014: 181). Con todo esto, la democracia no puede avanzar.

Por razones geográficas – la ubicación fronteriza con el mayor mercado de drogas del mundo-, el problema del crimen organizado en México se volvió un asunto de seguridad nacional, debido a que se vive un aumento muy rápido tanto de la violencia criminal como de la social.

La guerra al narcotráfico se acerca a la frontera México-Estados Unidos

En el caso de México y Estados Unidos, desde los años ochenta del siglo XX el crecimiento del tráfico de drogas fue uno de los principales puntos de tensión entre los gobiernos de ambos países. La fricción se agravó desde el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 en Guadalajara (Univisión, s/f). El gobierno de México califica por vez primera al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional en 1987 (Toro 1990: 375).

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (diciembre de 1988 – noviembre de 1994) se reformulan todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas, en parte por el acercamiento entre ambos países debido a que comenzaban las negociaciones por un Tratado de Libre Comercio, lo que inicia una cooperación sin precedentes con el gobierno de Estados Unidos. Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos comienza a conocerse en medios de comunicación. En junio de ese año se menciona que una unidad táctica del ejército de Estados Unidos había realizado detecciones de aeronaves en espacio aéreo mexicano (Los Angeles Times 1990).

La guerra contra las drogas durante el gobierno de Zedillo se basó en la formulación del “Programa Nacional para el Control de Drogas 1995–2000”. Se estrecharon las relaciones de cooperación binacional, a partir del establecimiento del “Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas” (GCAN) (U.S.-Mexico High Level Contact Group), en marzo de 1996. Esta cooperación se reforzó un año después con la visita del presidente Clinton a México en mayo de 1997, firmándose entre los dos presidentes la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas” (Zedillo y Clinton 1997: 11–A).

En la estrategia de Estados Unidos para contener el flujo de narcóticos a su territorio, México es la principal prioridad en lo que respecta a la interceptación, siendo Colombia la prioridad para eliminar la producción. Según el general Barry McCaffrey, “zar” de guerra contra las drogas en Estados Unidos, el 70%

de toda la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa por México, y la Procuraduría General de la República (PGR) asegura que en México las ganancias de los narcos ascienden a 30 mil millones de dólares (McCaffrey 1996: 46). Igualmente, el 80 por ciento de la marihuana y del 20 al 30 por ciento de la heroína se introducía a través de México (Schulz 1997: 6). Por ello, en la militarización de la guerra contra las drogas, se canalizó la asistencia directamente al ejército mexicano, por la desconfianza en las fuerzas de la PGR. Esta tendencia sigue vigente durante los siguientes 20 años. En otras palabras, desde los años ochenta no se confía ni en las fuerzas policiacas ni en las de procuración de justicia en la contención del narcotráfico.

Con el cambio de gobierno en México en diciembre de 2000, triunfando Vicente Fox, la estrategia de combate a las drogas continuó su curso, no obstante que en Estados Unidos, por causa de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo se tornó el epicentro de sus prioridades de seguridad nacional, lo que en cierta manera “benefició” a los narcotraficantes colombianos y mexicanos, pues se “ablandó” el seguimiento de sus acciones.

Desde fines del siglo XX e inicios del siglo XXI hubo gran cantidad de reformas en la estructura del Estado mexicano para construir la democracia, sin embargo, no se reformó el sistema de seguridad y defensa del país, y las viejas estructuras se mantuvieron sin modificaciones sustantivas. Con ello, se postergó hasta 1999 la creación de una estructura policiaca federal (se fundó la Policía Federal Preventiva –PFP–) y se dejó sin modificaciones el sistema de impartición de justicia hasta 2012. Con estos dos pilares a la transición a la democracia (justicia y policía) disfuncionales, en el combate al narcotráfico le dio prioridad al empleo del Ejército y posteriormente, desde 2007, también a la Armada de México. A ello hay que agregar que la estructura de las fuerzas armadas tampoco se reforma y moderniza, con lo que las herramientas fundamentales del combate eficaz al narcotráfico (policía, justicia y defensa) padecen grandes vulnerabilidades y debilidades, que se acompañan de servicios de inteligencia que le habían dado prioridad a la inteligencia “política” sobre la criminal. Así, tenemos diversas debilidades institucionales que, como consecuencia, llevan a un rápido incremento de la “violencia social”, expresándose con un gran aumento de los homicidios producto de los enfrentamientos entre carteles y sus fragmentaciones internas desde 2007, así como la reacción ofensiva del Estado hacia ellos.

Uno de los vértices fundamentales de la transición a la democracia en México es el decremento del poder de la presidencia de la República y el aumento del poder de gobernadores y alcaldes – mediante la llamada “descentralización” – dejando como saldo, en vez de una democracia más fuerte, una dispersión de poder casi *feudalizada* que favoreció a los grupos locales. Con ello, los grupos criminales de todo tipo – principalmente los narcotraficantes – se fortalecieron, pues en algunos estados del país lograron penetrar con facilidad las estructuras locales de gobierno. De esta manera, se fueron desmantelando los elementos básicos que sostenían la estabilidad del país y no se sustituye-

ron por instituciones democráticas sólidas capaces de hacer frente al crimen. Esto se dio al paralelo de la debilidad de las estructuras de seguridad, defensa y justicia, que no sufrieron una reforma modernizadora como lo requería la “guerra al narcotráfico”. A esto se le puede definir como una *disfunción en seguridad* que, a su vez, afecta a la democracia.

De esta manera, la estabilidad del gobierno mexicano comenzó a ser amenazada por los carteles por la necesidad de controlar territorios y acumular poder económico, sobre todo en el norte del país. En realidad se van configurando desde inicios del siglo XXI tres guerras: la primera es la denominada “guerra a las drogas” (el gobierno mexicano hacia los carteles) que llevó, como reacción defensiva de los carteles, a que empezara una pugna por mercados y rutas de tránsito hacia Estados Unidos y a su acelerada fragmentación. Ello inmediatamente derivó en la segunda guerra, mucho más violenta, que es la que se da entre los carteles. Esto se observó hacia 2004–2005 cuando el Cartel del Golfo consolida su estructura militar, Los Zetas, y comienzan a enfrentarse al Cartel de Sinaloa y a los grupos en Jalisco y Michoacán. También, hacia 2009–2010, aparece una tercera guerra, que es la de los carteles contra la población civil. Aquellos carteles afectados por éxitos de la estrategia militar implementada (como el desmantelamiento de los liderazgos), como los Zetas, la Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios, abren un frente de batalla contra la población civil, con secuestros, extorsiones, cobro de impuestos y ocupación de estructuras de poder político municipal para extraer de los políticos locales partes significativas de los presupuestos de gobierno, sobre todo los de obras públicas de infraestructura.

Guerras, vulnerabilidades del Estado e Iniciativa Mérida

Estas tres guerras: 1) el enfrentamiento entre los diferentes carteles, 2) el combate al narcotráfico por el Estado mexicano, y 3) la guerra de los carteles contra la población civil se hacen en un contexto de debilidad de las instituciones de gobierno. A pesar del avance en la construcción de la democracia, según Sergio Aguayo siguen prealeciendo cuatro vulnerabilidades: primero, la democracia mexicana es joven, inicio a fines de los noventa; segundo, el proceso democrático es incompleto, faltan muchas áreas del Estado en avanzar en reformas democráticas, entre estos sectores está el de la defensa, la inteligencia y el sistema de justicia, además, la transparencia de la información oficial es muy limitada y está acotada por “cláusulas de seguridad nacional”;¹ tercero, en el sistema político conviven elementos del viejo autoritarismo con las nuevas

¹ La *Ley de Seguridad Nacional* de 2005 contiene una cláusula de “Seguridad Nacional” mediante la cual las instituciones del gobierno pueden negarse a otorgar información a la ciudadanía, la prensa o la academia (DOF 2005). En los hechos, esta cláusula nulifica los avances logrados en la *Ley de Acceso a la Información* de 2002, en temas concernientes a seguridad nacional y defensa (DOF 2002).

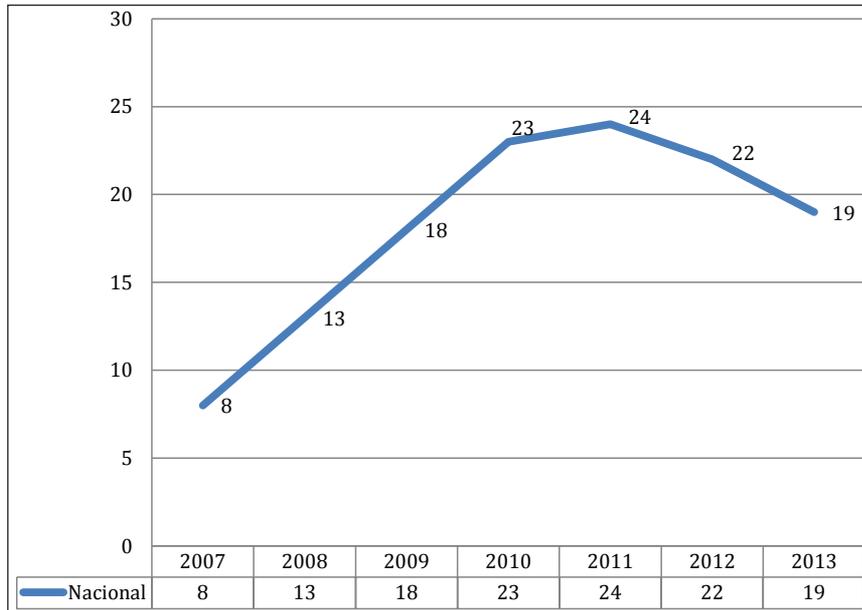
condiciones democráticas y en muchas ocasiones se imponen los primeros; y, en cuarto lugar, el país está asolado por “poderes fácticos” nacionales e internacionales, entre los cuáles está el crimen organizado (Aguayo 2014: 77). En síntesis, coincidió en el tiempo la transición a la democracia con el proceso de globalización, que en sus aspectos negativos le ofrece condiciones favorables al crimen organizado, por ubicarse México entre las regiones productoras y las consumidoras de drogas. En otras palabras, México se ubica en el corredor geográfico entre los países andinos y Estados Unidos.

Después del plan Colombia, el principal esfuerzo de cooperación de Estados Unidos con México para fortalecer la guerra a las drogas es la Iniciativa Mérida. Este programa en su origen, en el año fiscal de 2008, tuvo un presupuesto de 1,6 mil millones de dólares a ejecutarse entre 2008 y 2010. Se incluyeron recursos para Centroamérica, República Dominicana y Haití. A México se le asignaron 1,4 mil millones de dólares. Posteriormente se centró la Iniciativa Mérida sólo en México. Para los países de Centroamérica, Estados Unidos implementó un plan especial, denominado Central America Regional Security Initiative (CARSI).²

Cuatro son los objetivos centrales de la Iniciativa Mérida. El primero es actuar para acotar el poder de los carteles y la impunidad y protección de las que gozan por parte de autoridades corruptas. Para ello se necesitaba, como primer paso, fortalecer todos los organismos que integran el sistema de seguridad del Estado mexicano, conformado principalmente por las fuerzas armadas, la Policía Federal, los organismos de inteligencia y todo el sistema de justicia penal. Como segundo propósito, la Iniciativa Mérida pretende fortalecer el control de la frontera México – Estados Unidos mediante el uso intensivo de tecnología. El tercero es mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal a través de reformas institucionales y administrativas, para implementar los juicios orales. El cuarto aspecto es controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir la demanda de éstas. También la Iniciativa Mérida incluye el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) (Seelke y Flinkea 2014).

El resultado de la Iniciativa Mérida es contradictorio. Desde el punto de vista de la sociedad civil el balance es negativo, pues se trasladó el escenario de “guerra a las drogas” al territorio mexicano y, además, se incrementó el número de homicidios, lo cual crea un ambiente de impunidad, tanto para los grupos criminales como para las fuerzas del Estado que los combaten. En el caso concreto de México, esto significó la reversión de la tendencia a la baja en los homicidios en el país a partir de 2007, lo que agravó el panorama de expansión de la violencia. Los homicidios se triplicaron, pasando de 8 por cada mil habitantes en 2007, a 24 en el año 2011. Posteriormente se ha registrado una leve disminución, como se observa en el presente cuadro:

² A través de CARSI, desde 2008, se despliega un plan de cooperación regional de 642 millones de dólares, para Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.



Gráfica 1.
Homicidios por cada 100 habitantes 2007–2013

Fuente: elaboración propia con información de Conapo (2012) e Inegi (2013).

Nota 1: Los datos ofrecidos por Inegi incluyen homicidios dolosos y culposos con base en los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas, generados por las entidades federativas.

Los escenarios geográficos de las guerras dividen al país en diversas “zonas de combate”, debido a que las organizaciones se dividen la geografía de acuerdo con sus fortalezas y debilidades locales, como se observa en el siguiente mapa:

Así, en México, en los años de la “guerra al narcotráfico” (2007–2012), las organizaciones criminales pasaron a ampliar su cobertura de acción territorial, siendo ocho de ellas las predominantes: Cartel de Sinaloa-Pacífico, Cartel del Golfo, Los Zetas, Cartel de Tijuana (Familia Arellano), Cartel de Juárez, Familia Michoacana – Caballeros Templarios, Cartel de Jalisco Nueva Generación, Cartel del Pacífico Sur (Beltrán Leyva). Hacia 2014 dos grandes organizaciones, Los Caballeros Templarios y Los Zetas están notoriamente debilitadas (Valdes 2013). En el caso de Michoacán, el desmantelamiento de los Caballeros Templarios se dio por una particular presión social de milicias armadas de la población organizada en “autodefensas” y no propiamente por la ofensiva del gobierno (Cárdenas 2014: 49).

A lo anterior se agrega la acelerada descomposición política y social en el estado de Guerrero por la acción de dos grupos criminales, Los Rojos y Guerreros Unidos (Illades 2014: 32). El enfrentamiento entre estos grupos y la penetración que han hecho de estructuras políticas y policiacas municipales, tanto a nivel del presidente municipal, como de los cuerpos de policía, llevó

a la masacre de 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre de 2014, causando una gran crisis política estatal y nacional, además con gran repercusión internacional, por la grave violación de derechos humanos (GIEI-OEA 2015).

Mapa 1:
Presencia geográfica del los
carteles mexicanos 2013



Fuente: Stratfor (2015).

Desde el punto de vista gubernamental, para hacer frente a este avance criminal, se ha incrementado el gasto para el sector de seguridad desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como se observa en la siguiente gráfica:

Cuadro 1.
Presupuesto de las dependencias del sector de seguridad como porcentaje del PIB: (1994–2012)

Carlos Salinas (1994):	1,06%
Ernesto Zedillo: (2000):	0,79%
Vicente Fox: (2006):	0,85%
Felipe Calderón (2012):	1,42%

Fuente: Eduardo Guerrero. Con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años. Tomado de Eduardo Guerrero, “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios”, (Aguayo y Benítez 2012: 81).

La estrategia desplegada por el presidente Calderón desde enero de 2007 consistió en una peculiar declaratoria de “guerra”, donde el presidente no acudió al Congreso para legitimarla, ni obtuvo el respaldo de parte importante de los gobernadores. Esta estrategia buscó centrar los esfuerzos de inteligencia en la captura de los máximos jefes de los grupos criminales, conocida como “High-Value Targets” (Objetivos de Alto Valor), y desarrollada por Estados Unidos para capturas de los líderes de las organizaciones terroristas (Hull 2011). Al intentar descabezar a las grandes organizaciones criminales,

el resultado fue la división de las mismas, provocando, a su vez, la dispersión geográfica de la actividad del narcotráfico y el estallido de la guerra entre ellas. Esta estrategia también se basó en el despliegue intensivo de las fuerzas armadas – en particular incorporando a la Armada a la guerra contra las organizaciones criminales –, y en el fortalecimiento de la Policía Federal. Lo anterior obtuvo el respaldo de la Iniciativa Mérida. Analistas como Luis Astorga sostienen que el gobierno de Calderón fracasó en este esfuerzo, pues no logró desactivar el poder del Cartel de Sinaloa y durante su gobierno se constituyeron como grupos criminales independientes con gran poder La Familia Michoacana, los Caballeros Templarios, Los Zetas y el Cartel de Jalisco Nueva Generación (Astorga 2015).

La transición: de Calderón a Peña Nieto

El cambio de gobierno en diciembre de 2012 implicó en materia de seguridad una gran cantidad de cambios institucionales. Durante la campaña electoral de 2012 (febrero-junio) el entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, criticó el concepto de “guerra” y señaló que se modificaría drásticamente el modelo de seguridad del gobierno saliente, con la creación de fuerzas policíacas nuevas como la Gendarmería, y un cambio de paradigma, para impulsar políticas de prevención del delito sobre sectores vulnerables –como la juventud–, que superara el enfoque unilateral reactivo y militar.

La principal medida inmediata al subir el nuevo gobierno fue la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la derivación de sus funciones a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) (DOF 2013). Su principal labor es la conducción de la Policía Federal que en ese momento tenía 36 mil integrantes. De igual manera, en el seno de la CNS se debatió todo el año 2013 el proyecto de creación de la Gendarmería. Originalmente sería un cuerpo independiente, entrenado por las fuerzas armadas. La Gendarmería inició el entrenamiento de sus integrantes en 2013, y se inauguró oficialmente en agosto de 2014, como la séptima división de la Policía Federal (DOF 2014). Inició con 5.000 agentes, todos civiles, comenzando su despliegue inmediatamente. El proyecto original consistía en entrenar al menos 30 mil nuevas policías y poco a poco desmilitarizar la seguridad pública.

Con el proceso de recentralización, la SEGOB recupera atribuciones legales que ostentaba antes del año 2000, conduciendo, además de la política interior, la inteligencia civil y los cuerpos federales de seguridad pública. Respecto a la relación de cooperación con Estados Unidos, uno de los problemas, según los funcionarios que arribaron al gobierno, era la descentralización institucional, por lo que el nuevo gobierno decidió centralizar la cooperación en una “ventanilla única” ubicada en la SEGOB. Con ello cambiaría la forma de implementar la cooperación internacional, además de que el gobierno de

Peña Nieto decidió que los programas de prevención del delito debería tener prioridad.

En los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto, durante 2013 y 2014, el crimen organizado transformó su morfología. Siguiendo con la tendencia de los homicidios desde 2011 a la baja, elemento que favorece al gobierno y su imagen, aumentaron los secuestros y las extorsiones en el país, debido a una transformación de la actividad de las células de sicarios de algunas organizaciones donde se inclinan por tener a la población como “botín”, en vez de encontrar sus ganancias en el tráfico de drogas. De igual manera, la criminalidad común sigue siendo uno de los principales factores de preocupación de la población. La encuesta ENVIPE, levantada por el INEGI –de cobertura anual- lo presenta de la siguiente manera:

Los resultados de la encuesta muestran el aumento de la delincuencia común de 2011 a 2013. En otras palabras, los homicidios tienen una tendencia al descenso y los crímenes comunes al ascenso.

Otra importante propuesta del presidente Peña Nieto, derivada de la crisis de Iguala, fue la reforma de Seguridad y Justicia, presentada el 28 de noviembre de 2014. La propuesta presidencial incluye el cambio de siete artículos de la Constitución –21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123–, por ello necesita la mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores en

Gráfica 2.
Hogares con alguna víctima de delito. 2013



Victimización Histórica		
2011	2012	2013
30,4	32,4	34

Fuente: “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)”, Inegi, Boletín de prensa 418/14, 30 de septiembre, 2014 (ENVIPE 2014).

el Congreso. Esta reforma tiene tres partes fundamentales: 1) construir el Mando Único Policial en las entidades federativas, para subordinar a las policías municipales; 2) otorgar al Congreso capacidades para emitir leyes en materia penal; y 3) darle poderes al gobierno federal para dismantelar los poderes en un municipio, si hay indicios de que sus autoridades están infiltradas por la delincuencia.

Sobre el primer aspecto, se plantea que la seguridad pública debe ser una responsabilidad exclusiva de las autoridades federales y estatales, por lo que en la práctica dejarían de existir las fuerzas policías municipales. La iniciativa señala que esto es necesario porque las corporaciones municipales no tienen la capacidad de proteger a los ciudadanos y las entidades federativas están en mejores condiciones de hacerlo. Se sostiene que el 86% de las policías municipales cuenta con menos de 100 elementos. Sin embargo, la parte más importante y polémica de la iniciativa es que se vulneraría el principio del municipio libre plasmado en la constitución.

El crimen organizado, como lo hemos señalado, tuvo un movimiento geográfico del norte al centro del país, convirtiendo a Michoacán y Guerrero en casos críticos. De igual manera, en la frontera, se observó la intensidad criminal trasladándose desde la frontera oeste (Baja California y Chihuahua) hacia el este, Tamaulipas. De esta manera, los estados con mayor actividad criminal en los últimos dos años son Guerrero, que encabeza la lista de mayores homicidios del país, Michoacán y Tamaulipas.

Michoacán, Guerrero y Tamaulipas 2013–2014

En enero de 2013, de forma súbita, **aparecen movimientos de autodefensa armados** en numerosos municipios de Michoacán. Se alzaron gran cantidad de agricultores, cansados del hostigamiento constante de La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios, mediante una ofensiva armada contra estas organizaciones y despiertan muchas simpatías en otros poblados del estado. Los Templarios se habían convertido en un poder paralelo y en la práctica habían desplazado a las autoridades a través de la extorsión (cobro de impuestos ilegales) de productores de aguacate, limón, minería y casi toda la actividad económica del estado (Heinle, Molzahn y Shirk 2015: 17).

Debido a que las autodefensas cobraban fuerza y el estado se encontraba en una especie de guerra civil, el gobierno federal se vio forzado a intervenir, especialmente cuando la violencia amenazaba por opacar el programa de reformas económicas que el Enrique Peña Nieto está promoviendo para favorecer a inversionistas extranjeros (Maerker 2014). Esta expresión inédita de la sociedad civil llevó al gobierno a implementar una estrategia de negociación con los líderes de las autodefensas, reconociendo su incapacidad para frenar sólo con las fuerzas del gobierno el avance de Los Caballeros Templarios.

Durante 2013 se produjeron grandes fricciones entre las autodefensas, el gobierno federal y el estatal. Las autodefensas procedieron a perseguir por su cuenta a Los Caballeros Templarios con mucha mayor eficiencia que el propio gobierno federal. Sin embargo, en enero de 2014, se diseñó el operativo especial en Michoacán, sustituyendo en la práctica a las autoridades estatales y municipales.³ Esta nueva estrategia del gobierno se centró en debilitar las finanzas de los delincuentes y lograr desarmar a la población. El desarme debe garantizar a los alzados que la entrega de sus armas no llevaría a la situación anterior de dominio criminal de los poblados y los ciudadanos, así las autodefensas se transformaron en policías municipales. El modelo adoptado de *intervención* es seguido de la „reconstrucción” de las instituciones, sobre una lógica integral que se acompaña de políticas de salud y sociales, pero sobre todo de reconstrucción de los liderazgos políticos, las policías (a los cuáles se integraron numerosas autodefensas en la llamada Fuerza Rural) y también las instituciones de justicia, estas últimas totalmente ocupadas (o cooptadas) por las células criminales. El balance de esta intervención es contradictorio, pues en un año el gobierno federal no puede restaurar el gran deterioro social y de la condición de seguridad acumulado.

Por su parte, Guerrero registra la tasa de homicidios más elevada del país: 2.500 en 2012 y 2.300 en 2013, con una población de 3,3 millones de habitantes, lo que representa una tasa de 140 por cada cien mil habitantes (cifras de Inegi y SNSP, tomadas de Kyle 2015: 19). Esto contrasta con la tasa media del país que se ubica aproximadamente en 19 por cada 100 habitantes.

Históricamente se considera a Guerrero uno de los estados más violentos del país, con presencia de numerosos grupos armados guerrilleros. En Guerrero se registran 21 grupos armados entre 1980 y el año 2000 (Oikon y García 2008: 694). Dos de ellos, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) sobrevivieron el cambio de siglo. Ambas son organizaciones pequeñas que tienen relaciones con un movimiento popular radicalizado con el cual se vinculan movimientos estudiantiles y magisteriales, que restringen su acción a algunas áreas rurales del estado. Sin embargo, con la migración de células criminales de Sinaloa, Jalisco y Michoacán al estado de Guerrero, se configuraron los dos grupos criminales responsables de la masacre, asesinato y desaparición de los 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre de 2014: Guerreros Unidos y Los Rojos. Esto fue posible porque en los últimos años creció en Guerrero la producción de amapola a la par del aumento del consumo de heroína en Estados Unidos. Así, coinciden en área geográfica de operación los grupos armados de inspiración revolucionaria y las organizaciones criminales (Guerrero 2014).

³ El Comisionado Federal, Alfredo Castillo, fue una especie de gobernador en funciones, pero no electo. Su gestión (de enero de 2014 a enero de 2015) no sólo abarcó los temas de seguridad, sino que administró todos los programas sociales y de infraestructura del gobierno federal. En Michoacán la clase política nunca lo aceptó y lo definieron como *El Virrey*. Su lugar fue ocupado por un general de División, que sólo se encargará de la conducción de las fuerzas militares y policíacas.

Desde fines de septiembre de 2014, se ha configurado un movimiento de solidaridad con la causa de los 43 estudiantes desaparecidos que rápidamente salió de las fronteras de Guerrero, proyectándose a nivel nacional, principalmente entre la juventud estudiantil y movimientos sindicales, y también ha tenido amplias repercusiones internacionales. El gobierno mexicano dio por cerrado el caso el 22 de enero de 2015, con la hipótesis de que los estudiantes fueron asesinados e incinerados por miembros de Guerreros Unidos, en colusión con los alcaldes y la policía de Iguala y Cocula. A medida de que se inició la búsqueda de los estudiantes por la PGR, se han encontrado fosas en los alrededores de Iguala con 89 cadáveres, lo que muestra que esta actividad era frecuente por parte de estos grupos criminales. Incluso diversas organizaciones civiles de la ciudad de Iguala señalan que existen 250 personas desaparecidas, lo que pone en evidencia una grave crisis de violaciones a los derechos humanos en esa ciudad.

Desde fines de septiembre de 2014, se han dado expresiones muy violentas de protesta, basada en quemas de instalaciones gubernamentales, como el Palacio de Gobierno de Chilpancingo, capital del estado, tomas de casetas de pago en las autopistas, afectando notoriamente a la población civil. Finalmente, las elecciones del 7 de junio de 2015 se realizaron sin grandes incidentes.

El estallido de la crisis en Guerrero se debió a una dinámica doble: a la radicalidad de los movimientos sociales y campesinos, y a décadas de impunidad en la acción de las fuerzas militares y de seguridad. A esto se le agrega el crecimiento de los dos grupos criminales mencionados. La víctima principal es la ciudadanía que está entre tres fuegos: los grupos criminales como Guerreros Unidos y Los Rojos; el gobierno, cuyas fuerzas actúan con altas dosis de impunidad en algunas regiones del estado; y los movimientos radicales, afectando cotidianamente a la población civil.

En Tamaulipas se presentan violentos enfrentamientos entre el Cartel del Golfo y su ex-brazo armado, Los Zetas, principalmente en las ciudades fronterizas de Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo y Río Grande (Correa 2014). Este estado ha sido escenario de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, como la muerte de migrantes en el poblado de San Fernando, en agosto de 2010. Fueron asesinados 72 migrantes, la mayoría de ellos provenientes de América Central, asesinados por la espalda para ser apilados a la intemperie. Las investigaciones sostienen que tras ser secuestrados, fueron asesinados porque no pagaron el dinero que les exigían Los Zetas para dejarlos libres. De igual manera, se les obligaba a ser parte del grupo criminal. En esta masacre hubo participación de policías municipales. En 2011, en el mismo poblado, sucede la segunda masacre de San Fernando, de al menos 193 personas, encontradas en fosas clandestinas el 6 de abril del 2011. Estas masacres ponen en evidencia el *modus operandi* de Los Zetas, extremadamente violento contra los segmentos más vulnerables de la población civil.

La crisis de Tamaulipas desde esos años ha ido descomponiéndose. Es el estado que registra el mayor número de poblados abandonados por sus ha-

bitantes, que se pueden considerar “refugiados” de la guerra al narcotráfico. Según integrantes del Gabinete de Seguridad, Tamaulipas es el principal foco rojo del país por el registro de crecimiento de la violencia. De 2013 a 2014, los asesinatos ligados al crimen subieron casi 100 por ciento. En el primer bimestre del año 2015, se cometieron en esa entidad 125 homicidios dolosos (en 103 sucesos, registrados en averiguaciones previas), 40 secuestros, 32 casos de extorsión y el robo de 1.237 vehículos (La Jornada 2015).

En cuanto a los secuestros, se registraron 40 entre enero y febrero de 2015 (la tasa más alta en México), mientras que, en contraste, en siete estados del país no se reportó ninguno y en la mayoría no pasaron de 10 ilícitos de esa clasificación, denunciados ante el Ministerio Público. Esta crisis no es nueva. Después de mantener cifras, hasta 2009, con promedios similares a la tasa nacional, los indicadores negativos se empezaron a disparar desde el 2010. Este año, se concretó la división entre Los Zetas y el Cartel del Golfo. En 2011, se registraron 855 homicidios y 129 secuestros. En 2012, los homicidios ascendieron a 1.016. En el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto, en 2013, los homicidios bajaron a 555, pero empezó a subir sustancialmente el delito de secuestro. En 2014, el estado tuvo 628 asesinatos y 262 secuestros.

En Tamaulipas, la población civil está aterrorizada por la violencia desde hace varios años. Es un estado donde la prensa no puede ejercer la libertad de expresión y el gobierno se ha visto obligado a militarizar y emplear al ejército y la armada de forma cotidiana para tratar de frenar la guerra entre los dos grupos criminales.

Conclusiones

El movimiento de solidaridad con los 43 estudiantes tiene en una grave encrucijada al gobierno de Enrique Peña Nieto, pues se suma a otros factores críticos que incrementan la desconfianza de la población con el gobierno. Por un lado, están todos los movimientos de apoyo a los padres de familia, basado en la protesta de numerosas agrupaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, así como de indagaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, Americas Watch, entre otras, que sostienen que es una grave crisis humanitaria y que existe impunidad de las fuerzas policiacas y militares mexicanas. De igual manera, afirman que hay indiferencia e incapacidad de los equipos mexicanos de investigación judicial. Por otro lado, también hay una crisis de imagen fuera del país, debido a que la prensa internacional, organismos internacionales como la ONU y un grupo importante de gobiernos le solicitan que dicho crimen sea aclarado de forma satisfactoria para responder a las demandas de las víctimas. A todo lo anterior se agregan graves escándalos de corrupción que afectan la imagen del gobierno.

El movimiento de víctimas de la guerra al narcotráfico en el país ha tenido altibajos. Sobresale la acción del poeta Javier Sicilia a través del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, iniciado en 2011 (Atach, González y Turati 2015). Este movimiento no violento se contrasta con el movimiento de los padres de familia de los 43 jóvenes desaparecidos en Iguala, que contiene extremadas dosis de violencia y desafío a las instituciones, como el intento de boicotear las elecciones del 7 de julio de 2015.

En México, las respuestas de la sociedad civil a la violencia son variadas y se mueven entre esos dos paradigmas: el pacifismo y la violencia. Esto se puede observar desde los años noventa (Ley 2015). En parte, esto se debe a la notable ineficiencia en la investigación de actos criminales. Específicamente, respecto de las desapariciones de personas y hallazgos de fosas clandestinas, un informe de la PGR revela que en el periodo del 1 de diciembre de 2006 al 28 de febrero de 2015, se han encontrado 601 cuerpos en 174 fosas clandestinas; de ellos, el 80% (485) no se han logrado identificar. Se han hallado fosas en 16 de los 32 estados del país. El mayor número de casos se ubica en Guerrero, Jalisco y Tamaulipas.

El 7 de junio de 2015, se realizaron las elecciones de medio término con un intento fallido de boicotearlas por los grupos de Guerrero (seguidores de los familiares de los 43 desaparecidos) y de Oaxaca (miembros del sindicato de maestros). Fue un éxito del gobierno y de los partidos políticos. Se instalaron el 99,5 por ciento de las casillas de votación en todo en país. Las organizaciones criminales nunca han tratado de impedir las elecciones, por ello en Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, Sinaloa y en otros estados del país con alta incidencia criminal, las elecciones se llevaron a cabo de forma normal. A pesar de la acción de los grupos de poder fáctico que obstaculizan las elecciones – en este caso grupos de estudiantes radicalizados y, en algunos casos, vinculados a grupos armados en Guerrero y Oaxaca – su presencia fue mínima.

De esta manera, el principal dilema de seguridad que enfrenta el país es un balance entre tres tendencias: una autoritaria, que pretende restaurar formas propias de acción gubernamental que sean eficaces, sobresaliendo el empleo de fuerzas militares, y con poco respeto a los derechos humanos; otra, producto de la descentralización del poder y la acumulación de prácticas no democráticas y de extrema corrupción de autoridades locales y estatales, donde la proclividad a vincularse con el crimen organizado es elevada; y la tercera modalidad – arrinconada entre las dos primeras – es poder enfrentar al crimen organizado con las herramientas de la justicia, el respeto a los derechos humanos, sin alterar el orden jurídico, y solo empleando a las fuerzas militares en caso de extrema necesidad. Sin embargo, las elecciones del 7 de junio de 2015 mostraron que la democracia mexicana sigue oscilando entre sus fortalezas y sus debilidades.

Bibliografía

Artículos y capítulos de libro

Aguayo Quezada Sergio y Benítez Manaut Raúl (editores) (2012), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México.

Aguayo Quezada Sergio (2014), *Remolino El México de la sociedad organizada, los poderes fácticos y Enrique Peña Nieto*, Ideas y Palabras, ediciones Proceso, México.

Alda, Sonia (2012), *La participación militar en el combate contra la violencia criminal*, en: *Los desafíos de Seguridad en Iberoamérica, Cuadernos de Estrategia*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.), no 158, Madrid.

Americas Quarterly (2010), *Trafficking and Transnational Crime: the Greatest Threat to Democracy Today*, "Americas Quarterly", Spring, New York.

Astorga Luis (2015), *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México.

Bagley Bruce (2009), *La conexión Colombia-México-Estados Unidos*, en: Raúl Benítez Manaut et. al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México.

Bailey John (2014), *Crimen e Impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Random House, México.

Benítez Manaut et. al. (2009), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México.

Cárdenas Lourdes (2014), *Michoacanos al grito de guerra*, "Nexos", noviembre, no 443, México.

Correa-Cabrera Guadalupe (2014), *Violence on the "Forgotten" Border: Mexico's Drug War, the State, and the Paramilitarization of Organized Crime in Tamaulipas in a "New Democratic Era"*, "Journal of Borderlands Studies", vol. 29, Issue 4.

ENVIPE (2014), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, Inegi, Boletín de prensa 418/14, 30 de septiembre.

Frost Charles (1986), *Drug Trafficking, Organized Crime and Terrorism: The International Cash Connection*, en: *Hydra of Carnage. International Linkages of Terrorism. The Witnesses Speak*, Uri Ra'anan et al. (eds.), Massachusetts, Lexington Books.

GIEI-OEA (2015), *Informe Ayotzinapa. Investigación y Primeras Conclusiones de las Desapariciones y Homicidio de los Normalistas de Ayotzinapa*, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, Organización de Estados Americanos, México.

Illades Carlos, (2014), *Guerrero: la violencia circular*, "Nexos", noviembre, no 443, México.

Kyle Chris (2015), *Violence and Insecurity in Guerrero*, Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington D.C.

Heinle Kimberly, Cory Molzahn y David Shirk (2015), *Citizen Security in Michoacán*, Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington D.C.

Hull Edmund J. (2011), *High-Value Target: Countering al Qaeda in Yemen*, Potomac Books, Dulles, VA.

Ley Sandra (2015), *Violence and Citizen Participation in Mexico: From the Polls to the Streets*, Mexico Institute, Wilson Center, Washington.

“Los Angeles Times” (1990), 7 de junio.

Maerker Denise (2014), *El Levantamiento*, “Nexos”, abril, no 432.

McCaffrey Barry R. (1996), *Un ex-comandante en Jefe revisita América Latina*, “Joint Force Quarterly”, Spring, no 11 (edición especial “La seguridad de Las Américas”).

Moller Jorgen y Skaaning Svend-Erik (2013), *The Third Wave. Inside the Numbers*, “Journal of Democracy”, vol. 24, no 4, pp. 97–109.

“Nexos” (2015), *Dinero y democracia*, agosto, no 452, México.

PNUD-OEA (2010), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados Americanos, *Nuestra democracia. Segundo Informe sobre la Democracia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

PNUD (2013), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013–2014. Seguridad ciudadana con rostro humano Diagnóstico y propuestas para América Latina*, New York.

Ribando Seelke, Clare y Kristin Flinkea (2014), *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington D.C., April 8.

Schulz Donald E. (1997), *Between a Rock and a Hard Place: The United States and Mexico and the Agency of National Security*, Carlisle Barracks, U.S. Army War College.

Oikon Verónica y Marta Eugenia García (2008) (eds.), *Movimientos armados en México. Siglo XX*, 3 volúmenes, vol. 3, El Colegio de Michoacán, CIESAS, México.

Toro María Celia, (1990), *México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional*, en: *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Sergio Aguayo/Bruce Bagley (comps.), Siglo XXI, México, D.F.

Valdés Guillermo (2013), *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013.

Zedillo Ernesto y William Clinton (1997), *Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas*, México, 6 de mayo de 1997. *Reforma*, México, 9 de mayo de 1997.

**Democracia, violencia
y narcotráfico en México.
Desafíos 2015**

Raúl Benítez Manaut

Internet

Atach Linda, González Mónica, and Turati Marcela (2015), *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Tres años*, “Landscapes of Violence”, vol. 3, no 2. Ver: <http://scholarworks.umass.edu/lov/vol3/iss2/2>

CNN, 2014, MéxicoCNN.com, 1 de septiembre de 2014.

CONAPO (2012), *Proyecciones de la Población de México, 2010–2050*, Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, México (www.conapo.gob.mx).

DOF (2002), *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, “Diario Oficial de la Federación”, México, 11 de junio de 2012. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/.../LFTAIPG_orig_11jun02.pdf

DOF (2005), *Ley de Seguridad Nacional*, “Diario Oficial de la Federación”, México. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf, 26 dic. 2005

Artículos y ensayos

DOF (2013), *Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación*, “Diario Oficial de la Federación”, México, 4 de enero de 2013. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/

DOF (2014), *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, “Diario Oficial de la Federación”, México, 22 de agosto de 2014. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/

“El Universal” (2015), www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/80-de-los-hallados-en-fosas-sin-identificar-48993.html

Guerrero, Eduardo (2014), *El estallido en Iguala*, “Nexos”, noviembre de 2014, <http://www.nexos.com.mx/?p=23086>.

INEGI (2013), www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/.../defuncioneshom.asp?s...

La Jornada (2015), *La Jornada*, 23 de marzo de 2015.

Stratfor (2015), *Mexico: Gunmen Bring down Helicopter in Guadalajara*, www.stratfor.com.

Desempolvan en el Senado Ley de Peña para seguridad, ElUniversal.com, 25 de marzo de 2015. El Universal (2015), www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/80-de-los-hallados-en-fosas-sin-identificar-48993.html

Univisión (2013), *CIA habría participado en el asesinato de Camarena y no Caro Quintero*, Univision.com: <http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/article/2013-10-12/cia-habria-participado-en-el-asesinato-de-camarena-y-no-caro-quintero#ixzz2mFQLv7sZ>

U.S. Dept. of State (2015), <http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/>

Reproducción de la pobreza en la política social para adultos mayores en Chiapas en el contexto de las elecciones de 2012

Reproduction of poverty in the social policy for adults in Chiapas in the context of elections in 2012

Lukasz Czarnecki

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

✉ lukasz@comunidad.unam.mx

RESUMEN

El objetivo principal del artículo es analizar cuáles son los impactos de las elecciones de 2012 en Chiapas para la política social destinada al combate a la pobreza entre las personas adultas mayores. En 2007 fue implementado el programa de apoyo monetario para adultos mayores, el Programa AMANECER. La metodología estriba en el análisis cualitativo por medio de encuestas y entrevistas a las personas adultas mayores y a los funcionarios de distintas oficinas gubernamentales, además de académicos de la región. El principal hallazgo es que después de las elecciones estatales de 2012, cuando ganó Manuel Velasco Cuello, no existió una continuidad en el manejo del Programa AMANECER. Además, se observa la reproducción del control de poder por parte de las “grandes familias” de élite local.

PALABRAS CLAVE: *elecciones, clientelismo, envejecimiento, Programa AMANECER.*

SUMMARY

The main objective of the article is to analyze the impacts of the change of government in 2012 in Chiapas on the state policy for the elderly. In 2007, the AMANECER Program for older people was implemented and in 2012 Manuel Velasco Cuello won elections in the State of Chiapas. The methodology lies in the qualitative analysis based on surveys and interviews with adults and with officials from various government offices. The main finding is that after 2012 elections there is no continuity in the management of the program. The reproduction of the power of “big families” of the local elite is observed.

KEYWORDS: *elections, clientelism, ageing, AMANECER Program.*

Introducción

El objetivo principal de este artículo es analizar cuáles son los impactos de las elecciones de 2012 en Chiapas para los programas destinados al combate a la pobreza entre las personas adultas mayores. El método de análisis comprende el estudio cualitativo, llevado a cabo en 2014, basado en entrevistas y encuestas realizadas a los adultos mayores en el estado de Chiapas, principalmente en las ciudades de Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas, y, además, en el municipio de los Altos de Chiapas, San Juan Cancún. La metodología incluye también un análisis de las fuentes oficiales, así como entrevistas con funcionarios y académicos en torno de las políticas sociales del estado. La justificación de la elección del tema estriba en la importancia del problema del clientelismo, entendido como el uso político de los programas sociales (Heredia Rubio 1997). Además, si bien existen estudios a nivel nacional, todavía falta por analizar la situación a nivel estatal en torno a los impactos de las elecciones y el clientelismo político. Entre las preguntas específicas se encuentran las siguientes: ¿Cuáles son los efectos del Programa AMANECER para combatir la pobreza entre los adultos mayores en Chiapas? ¿Cuál es el impacto de las elecciones de 2012 para el Programa AMANECER?

Para cumplir con el objetivo, el artículo se divide en seis partes: 1. Introducción, 2. La estructura de la pobreza en Chiapas y el Programa AMANECER, 3. Las elecciones de 2012 en el estado de Chiapas, 4. Ejecución del Programa AMANECER, 5. Impacto del Programa AMANECER entre los beneficiarios, y 6. Conclusiones.

La estructura de la pobreza en Chiapas y el Programa AMANECER

El estado de Chiapas ha sido una región sometida por los colonizadores españoles desde el siglo XVI. Históricamente, los pueblos indígenas sufrían desigualdades no solamente materiales, sino sociales, culturales, políticos, económicos y del acceso al poder que nutrían la pobreza. Por ejemplo, a principios del siglo XVIII ocurrió una “terrible sublevación de indígenas Tzeltales en 1712”, debido a que “el mal trato, explotación y crueldad de sus opresores extranjeros” llegaron al extremo y “los naturales en Cancún se lanzaron al exterminio de los blancos y mestizos sin distinción” (Cosío y Campa 1715). El presidente de la Audiencia de Guatemala, José Toribio Cosío y Campa, reprimió la revolución. Las desigualdades y las exclusiones de todo tipo no disminuyeron a lo largo de los dos siglos posteriores. Además, después de la independencia en el siglo XIX, empezó otra conquista por parte de los madereros que se relaciona con la destrucción de la Selva Lacandona (De Vos 1996). Casi dos siglos después, el 1 de enero de 1994 estalló la revolución zapatista. El Subcomandante Marcos se cuestionaba: “¿De qué tenemos que pedir perdón?

¿De qué nos van a perdonar? ¿De no morirnos de hambre? ¿De no callarnos en nuestra miseria? ¿De no haber aceptado humildemente la gigantesca carga histórica de desprecio y abandono? ¿De habernos levantado en armas cuando encontramos todos los otros caminos cerrados? (...) ¿De ser mayoritariamente indígenas? (...) ¿Los que nos negaron el derecho y don de nuestras gentes de gobernar y gobernarnos? ¿Los que negaron el respeto a nuestra costumbre, a nuestro color, a nuestra lengua? ¿Los que nos tratan como extranjeros en nuestra propia tierra y nos piden papeles y obediencia a una ley cuya existencia y justeza ignoramos?” (Marcos 1994).

Actualmente, según las cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo autónomo encargado de medir la pobreza y hacer la evaluación de la política de desarrollo social en México, el estado de Chiapas registra el porcentaje más alto de pobres, el 74,7% que equivale a 3,78 millones de personas en 2012 (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2013a) en relación con la población total del estado.

Además, en el contexto del envejecimiento poblacional, en 2010, a nivel nacional el 45,7% (3,6 millones) de la población de 65 y más años estaba en condición de pobreza, y el 11% se encontraba en situación de la pobreza extrema; para 2012, el porcentaje de este grupo etario en condición de la pobreza subió al 45,8% (4 millones), de los cuales el 9,7% se encontraba en la pobreza extrema (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2013b: 51).

Cabe señalar que, según el CONEVAL (2013a), el porcentaje de pobres en Chiapas bajó del 78,5% al 74,7%, es decir, de 3,86 millones hasta 3,78 millones entre 2010 y 2012. Sin embargo, los datos oficiales muestran que las carencias por acceso a la seguridad social crecieron en el mismo periodo, del 82,4% al 83,3%. Existen otros factores que podrían estar impactando en la disminución de la pobreza, por ejemplo las remesas, es decir, ingresos provenientes de otros países. En este contexto, cabe destacar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó en 2010 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) con lo que obtuvo microdatos para el estado de Chiapas; según el ENIGH, “el 3,22% de los hogares percibe remesas, lo que constituye el 1,52% del ingreso total de las familias en el año 2010”; sin embargo, son datos oficiales y “el escaso número de estos que reciben remesas implica una muy importante reducción de la muestra” (Herrerros *et al.* 2013: 299). Las remesas representan un importante flujo de dinero. Según los datos del Banco de México, en septiembre de 2013, hubo 1.796,88 millones de dólares de remesas y en octubre de 2013 hubo 1.857,83, ambas cifras a nivel nacional. En septiembre de 2013, el 2,5% de las remesas se destinaron a Chiapas, es decir, fueron 45.1681 millones de dólares (Banco de México 2014) como lo muestra la tabla 1.

Para frenar el proceso de empobrecimiento entre las personas adultas mayores se implementó en 2007, a nivel estatal, el programa de apoyo en forma de transferencia monetaria: Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidum-

bre (Programa AMANECER), por parte del gobierno del estado de Chiapas, encabezado por el Gobernador Juan Sabines Guerrero (2006–2012). El propósito fue mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores.

Se promulgó un cambio constitucional y se reconoció el derecho de los

Tabla 1.
Distribución porcentual de las remesas de las entidades federativas con mayores flujos, julio-septiembre de 2013

Entidad federativa	%	Entidad federativa	%
1) Michoacán	9,7	8) Veracruz	4,8
2) Guanajuato	9,4	9) Distrito Federal	3,4
3) Jalisco	8,1	10) San Luis Potosí	3,4
4) Estado de México	6,7	11) Hidalgo	3,3
5) Guerrero	5,3	12) Zacatecas	3,1
6) Puebla	6,4	13) Tamaulipas	2,8
7) Oaxaca	5,8	14) Chiapas	2,5

Fuente: Banxico (2014).

adultos mayores para recibir la ayuda. En el preámbulo de la Constitución del estado de Chiapas se afirma: “Considerando que los derechos humanos son inherentes a la persona, es ineludible que el organismo que los salvaguarda, se encuentre a la vanguardia de las necesidades de la sociedad, instituyendo políticas públicas que beneficien a los grupos con mayor grado de vulnerabilidad como indígenas, adultos mayores, mujeres, niños y personas con capacidades diferentes, quienes son frecuentemente objeto de violaciones a sus derechos humanos”; y en el Artículo 4 de la Constitución del estado de Chiapas, en la fracción II, se subraya: “Que todas las personas mayores de 64 años que residan en el estado, reciban una aportación económica mayor a lo que determina el objetivo número uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. La Constitución chiapaneca se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el objetivo primero se trata de erradicar la pobreza extrema y el hambre: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Para el PNUD y las Naciones Unidas (PNUD 2013: 6) ya se cumplió el objetivo milenario, no obstante aún existen grandes desafíos en el combate a la pobreza: “se ha alcanzado la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, pero todavía hay 1.2 millones de personas que viven en la pobreza extrema”. En América Latina y el Caribe, la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día, entre 1990 y 2010, se ha reducido del 12% al 6% (PNUD 2013: 6). Para el PNUD ya se redujo la pobreza a la mitad, con lo que el primer objetivo se cumplió. El estado de Chiapas podría ser un ejemplo de la exitosa política de la lucha contra la pobreza, ya que el Programa AMANECER significó que los adultos mayores recibieran

una aportación mayor a 30 dólares mensuales. Con esto se hubiera cumplido la política pública de grupos vulnerables establecida dentro del Plan de Desarrollo de la administración de Sabines: “Chiapas Solidario 2007–2012”.

El Programa AMANECER parte de la idea, según el documento interno de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas 2012–2018, de que el envejecimiento es un “problema cultural, de no respeto a las generaciones mayores, de la pérdida del espacio social aún antes de llegar a la tercera edad” (Gobierno de Chiapas 2014). Es por ello que se entregan mensualmente 550 pesos (45 dólares) para los adultos mayores de 64 años y más, es decir 1,5 dólares diarios, cifra apenas suficiente para cumplir la meta del PNUD que marca como límite inferior 1,25 dólares diarios. El único requisito es cumplir con la edad y vivir en el estado de Chiapas. La entrega del monto mensual se hace en efectivo. La idea de la transferencia monetaria directa se encontraba dentro de la visión más general del exgobernador Sabines quien buscaba apoyo político entre la población. El punto de referencia para el diseño de las políticas públicas de Sabines fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988–1994). Incluso el lema oficial del gobierno de Juan Sabines fue “Chiapas Solidario” y las personas responsables de echar a andar el PRONASOL participaron en el diseño de las políticas sociales en Chiapas (Jorge 2014). El exgobernador de Chiapas quería involucrar a la población en la toma de decisiones respecto a las obras y promover la idea del autoempleo, como fue en el caso del PRONASOL. Pero Sabines, siendo *perredista* también quería implementar el programa de la pensión alimentaria como lo hizo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal (DF) desde 2001. Entonces, el punto de referencia para Sabines fue la política social del DF cuya base fue el principio de la universalidad de los derechos. También Sabines creó el Partido Orgullo por Chiapas para el cual buscaba apoyo político. Pero Sabines fracasó, endeudó al estado de Chiapas y en las elecciones de 2012 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) perdió la gubernatura.

Las elecciones de 2012 en el estado de Chiapas

Manuel Velasco Coello, representante del Partido Verde Ecologista, ganó las elecciones en 2012 para convertirse en el Gobernador más joven en la historia de México, con tan solo 32 años. El nuevo Gobernador ganó como candidato de la coalición del Partido Verde Ecologista (VERDE) con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Nueva Alianza (PANAL) sobre María Elena Orantes, la candidata de la coalición del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC), lo que se presenta en la Tabla 2.

Cabe destacar que la élite local, es decir, tanto el actual gobernador Velasco como el exgobernador Juan Sabines, que representó el PRD, tienen relaciones

estrechas con las estructuras *priístas* del poder local. El abuelo de Manuel Velasco Coello, Manuel Velasco Suárez fue gobernador de Chiapas entre 1970–1976 por parte del PRI y el exgobernador Sabines perteneció al PRI antes de cambiarse de partido al PRD y es el hijo del exgobernador del Chiapas, Juan Sabines Gutiérrez, que gobernó en el periodo de 1979–1982. Una de las personas importantes en las estructuras del poder es Fernando Castellanos Cal y Mayor, nacido en 1986, diputado local por el Partido Verde y Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del estado de Chiapas. También hay que mencionar al actual Senador del PRI en el Congreso, Roberto Albores Gleason, electo en 2012, el cual nació en 1979 y estudió economía y ciencia política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Cabe destacar que el sector empresarial junto con la estructura del PRI “van de la mano” (Pimentel 2014).

Tabla 2.
Resultado de las elecciones de
2012 por la Gubernatura del
estado de Chiapas

Partido/Coalición	Candidato	Votos	Porcentaje
PRI-VERDE-PANAL (Compromiso por Chiapas)	Manuel Velasco Cuello	1.343.980	67%
Movimiento Progresista por Chiapas (PRD, PT, MC)	María Elena Orantes	348.506	17,5%
PAN	Emmanuel N. González	185.721	9%
Partido Orgullo por Chiapas	Marcela Bonilla Grajales	26.278	1,5%
Nulos		95.141	5%
Total		2.001.705	100%

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, 2012.

Ejecución del Programa AMANECER

Según los datos oficiales, el padrón de los beneficiarios del Programa Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre (Programa AMANECER) para el mes de julio de 2012, era de 239.718 personas adultas mayores, de las cuales 121.764 eran mujeres y 117.954 hombres. La tabla 3 muestra la distribución de los beneficiarios en los 122 municipios hasta julio de 2012, la fecha de las elecciones presidenciales y gubernamentales.

Para operar el Programa AMANECER cooperan dos instituciones de la administración estatal: la Secretaría de Desarrollo y Participación Social y el Instituto AMANECER. Anualmente se firma el acuerdo de coordinación interinstitucional para la ejecución del programa. A la Secretaría de Desarrollo y Participación Social le corresponde apoyar en la logística de los “eventos de pago”, a través de la Subsecretaría Chiapas Solidario en los 122 municipios del estado de Chiapas. En la práctica, durante el gobierno de Juan Sabines,

Municipio	Padrón	Municipio	Padrón
ACACOYAGUA	951	COPAINALA	1.408
ACALA	1.457	EL BOSQUE	781
ACAPETAHUA	1.915	EL PARRAL	1.096
ALDAMA	184	EL PORVENIR	878
ALTAMIRANO	1.082	EMILIANO ZAPATA	749
AMATAN	996	ESCUINTLA	2.103
AMATENANGO DE LA FRONTERA	1.699	FRANCISCO LEON	297
AMATENANGO DEL VALLE	375	FRONTERA COMALAPA	3.268
ANGEL ALBINO CORZO	1.305	FRONTERA HIDALGO	863
ARRIAGA	3.315	HUEHUETAN	2.124
BEJUCAL DE OCAMPO	488	HUITIUPAN	1.028
BELISARIO DOMINGUEZ	31	HUIXTAN	1.273
BELLA VISTA	1.268	HUIXTLA	3.167
BENEMERITO DE LAS AMERICAS	647	IXHUATAN	518
BERRIOZABAL	1.709	IXTACOMITAN	644
BOCHIL	1.113	IXTAPA	1.336
CACAHUATAN	2.908	IXTAPANGAJOYA	351
CATAZAJA	1.393	JIQUIPILAS	3.595
CHALCHIHUITAN	350	JITOTOL	748
CHAMULA	3.110	JUAREZ	1.371
CHANAL	548	LA CONCORDIA	2.526
CHAPULTENANGO	438	LA GRANDEZA	449
CHENALHO	1.177	LA INDEPENDENCIA	2.182
CHIAPA DE CORZO	4.919	LA LIBERTAD	488
CHIAPILLA	437	LA TRINITARIA	4.246
CHICOASEN	328	LARRAINZAR	739
CHICOMUSELO	1.642	LAS MARGARITAS	3.870
CHILON	2.950	LAS ROSAS	1.452
CINTALAPA	5.291	MAPASTEPEC	2.733
COAPILLA	549	MARAVILLA TENEJAPA	462
COMITAN DE DOMINGUEZ	6.829	MARQUES DE COMILLAS	393
MAZATAN	1.874	MAZAPA DE MADERO	715
METAPA	387	SITALA	409

Reproducción de la pobreza en la política social para adultos mayores en Chiapas en el contexto de las elecciones de 2012

Lukasz Czarnecki

Tabla 3.

Artículos y ensayos

MITONTIC	309	SOCOLTENANGO	1.043
MEZCALAPA	939	SOLOSUCHIAPA	486
MONTECRISTO DE GUERRERO	350	SOYALO	560
MOTOZINTLA	3.682	SUCHIAPA	1.301
NICOLAS RUIZ	197	SUCHIATE	1.521
OCOSINGO	5.879	SUNUAPA	174
OCOTEPEC	593	TAPACHULA	15.808
OCOZOCOAUTLA DE ESPINOSA	4.147	TAPALAPA	337
OSTUACAN	1.027	TAPILULA	733
OSUMACINTA	221	TECPATAN	1.370
OXCHUC	2.375	TENEJAPA	1.744
PALENQUE	3.607	TEOPISCA	1.479
PANTELHO	629	TILA	2.785
PANTEPEC	592	TONALA	6.053
PICHUCALCO	1.862	TOTOLAPA	318
PIJIJAPAN	3.539	TUMBALA	1.468
PUEBLO NUEVO SOLISTAHUACAN	1.184	TUXTLA CHICO	2.523
RAYON	431	TUXTLA GUTIERREZ	26.775
REFORMA	1.473	TUZANTAN	1.675
SABANILLA	1.207	TZIMOL	1.047
SALTO DE AGUA	2.376	UNION JUAREZ	1.218
SAN ANDRES DURAZNAL	187	VENUSTIANO CARRANZA	3.640
SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS	5.664	VILLA COMALTITLAN	2.048
SAN FERNANDO	1.769	VILLA CORZO	3.344
SAN JUAN CANCUC	1.150	VILLAFLORES	6.178
SAN LUCAS	359	YAJALON	1.679
SANTIAGO DEL PINAR	117	ZINACANTAN	1.529
SILTEPEC	1.687	Mujeres	121.764
SIMOJOVEL	1.405	Hombres	117.954
TOTAL	239.718		

Tabla 3.

El padrón de los beneficiarios del Programa AMANECER en julio 2012

Fuente: secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas, 2012–2018. La información proporcionada durante la entrevista 7 de enero de 2013, Tuxtla Gutiérrez.

la transferencia de dinero fue entregada en las comunidades por miembros de la administración y en los “eventos de pago” se organizaban actividades musicales y festejos. Se obtuvo información de que la Secretaría de Hacienda estatal destinaba dinero al Instituto de AMANECER, pero resultó que después de la entrega del dinero, las cuentas simplemente no cuadraban. Es evidente que hubo corrupción dentro de la administración del Instituto de AMANECER que ejecuta el programa (Jorge 2014).

La dirección general del Instituto AMANECER se ubica dentro del edificio donde tiene su sede el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del estado de Chiapas y la dirección operativa del Instituto se encuentra en el centro de la ciudad Tuxtla Gutiérrez. Durante la visita a la sede de la dirección operativa se observó que el edificio no tiene ninguna señalización. Después de que no se permitió al autor del presente artículo la entrada a la dirección operativa, se buscó información en la dirección general de AMANECER. Al llegar ahí, fue evidente que la dirección operativa llamó para informar sobre la visita a la sede general, donde tampoco aceptaron dar una entrevista. Sin embargo, la recepcionista se comprometió a proporcionar la información vía correo electrónico. Es de destacar la actitud negativa que hubo durante todo este proceso. La pregunta que se hizo era si ¿era cierto que ya no se realizaban nuevas altas al Programa AMANECER? La respuesta proporcionada por un funcionario fue que “no está autorizado a revelar este tipo de información”, a pesar de que es un organismo público. Es evidente que la institución oculta o teme revelar la información en relación al empadronamiento. El Programa AMANECER es público para las personas adultas de 64 años y más del estado de Chiapas, pero ya no se autorizan nuevas altas al padrón del programa.

En la dirección general del DIF estatal se obtuvo la información de que en el estado de Chiapas se otorga ayuda, principalmente, en cuatro formas: 1) despensas compuestas por productos básicos, 2) ayuda para víctimas de violencia por parte de la procuraduría contra la violencia a las mujeres, 3) desayunos escolares, y 4) distintas formas de ayuda funcional, tales como la compra de medicamentos, bastones, sillas de ruedas y ayuda a través de centro de rehabilitación. Al preguntar sobre los altos índices de pobreza en Chiapas, que son los mayores del país, a pesar de tantos programas de apoyo, la funcionaria aconsejó visitar otras dependencias del DIF, ya que ella solamente coordina la ayuda y no conoce el proceso en detalle (Frasco 2014).

En el Programa AMANECER, las transferencias las reciben los adultos por separado, los hombres cobran en el parque central y las mujeres en el DIF estatal, lo que implica un gasto adicional doble, ya que los matrimonios deben acudir en dos sedes distintas. Los adultos tienen que esperar varias horas en filas de más de medio kilómetro exponiéndose a la insolación y deshidratación antes de poder ser atendidos. Algunas personas inscritas que no necesitan el apoyo llegan al lugar en camionetas, ya que para acceder al Programa, uno no pasa por un estudio socio-económico.

La nueva administración de Manuel Velasco Cuello tomó la decisión de seguir con el Programa AMANECER, pero con cambios significativos en su manejo. El cambio más importante se relaciona con la disminución del número de los beneficiarios del programa. El Programa AMANECER, a pesar de que forma parte de los derechos universales del adulto mayor garantizados por la constitución estatal y el marco internacional, fue disminuido en dos tercios en el número de derechohabientes. En julio de 2012 había 239,718 derechohabientes del Programa AMANECER, pero para enero de 2014 el padrón bajó hasta 82,000 (Marín Moreno 2014).

La disminución de dos tercios del empadronamiento fue justificada por la implementación hecha por el gobierno federal del Programa de Pensión para Adultos Mayores. Cabe señalar que desde 2012 el Partido Revolucionario Institucional regresó al poder federal encabezado por Enrique Peña Nieto como Presidente de la República para el periodo 2012–2018. La nueva administración echó a andar nuevos programas sociales, entre los cuales destaca el Programa Pensión para Adultos Mayores, anteriormente llamado Programa “70 y más”. El Programa Pensión para Adultos Mayores parte de la misma idea del gobierno estatal, es decir, la ayuda en forma de transferencia monetaria directa, con un monto de 1,160 pesos cada dos meses a todos los adultos mayores que cumplieron 65 años y no cuentan con una jubilación y no son pensionados. La tabla 4 presenta la comparación de los programas de transferencia monetaria, es decir el Programa AMANECER y el Programa de Pensión para Adultos Mayores.

Tabla 4.
Comparación de programas de transferencia monetaria: el Programa AMANECER y el Programa Pensión para Adultos Mayores, 2014

	Programa AMANECER	Programa Pensión para Adultos Mayores
Estatus	Estatal	Federal
Forma de ayuda	550 pesos/cada mes	1.160/cada dos meses
Forma de entrega	Efectivo directo	Tarjeta bancaria (Banamex)
Requisitos	– Edad 64 y más, – Vivir en Chiapas	– Edad 65 y más, – No contar con la jubilación o pensión

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que ambos programas son de transferencia monetaria. La diferencia principal estriba en que el Programa AMANECER, según las reglas de operación, otorgaba la transferencia a todos los adultos mayores, independientemente de si reciben una pensión o jubilación. Mientras que el Programa Pensión para Adultos Mayores otorga el dinero para aquellos que no cuentan con la jubilación o pensión. Pero la administración del gobierno de Manuel Velasco Coello tomó la decisión de otorgar la ayuda por parte del Programa AMANECER sólo para aquellos adultos que no cuentan con el pro-

grama federal. Además de esto, a partir del 2013 ya no es posible hacer altas para el Programa AMANECER (Marín Moreno 2014). Si alguien cumple las condiciones para recibir apoyo por parte del Programa AMANECER, se le ofrece la despena de los productos básicos, compuesta de arroz, aceite, frijol, etcétera, que proporciona el DIF estatal. Sin embargo, la calidad de los productos entregados de la alimentación es muy baja (Jorge 2014).

La decisión de la administración de Manuel Velasco significa que los adultos mayores ya no son parte de la agenda principal después de las elecciones de 2012. La justificación sobre la falta de recursos y la puesta en marcha del Programa Pensión para Adultos Mayores como obstáculos para seguir ayudando por medio del programa AMANECER, parece insuficiente tomando en cuenta los gastos para la publicidad y propaganda del nuevo gobierno para mantener y controlar las viejas estructuras del poder. Además, según las palabras de una de las personas entrevistadas, el Programa AMANECER es una “fuga de capital terrible” y como funcionario público al hablar sobre el Programa “pones en riesgo tu cabeza”; también el apoyo de AMANECER “no llega a la gente más necesitada, hay adultos que realmente lo necesitan, pero el apoyo no llega” (Beatriz 2014).

Impacto del Programa AMANECER

Para evaluar el impacto del Programa AMANECER se llevaron a cabo encuestas y entrevistas con adultos mayores en los municipios Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas y, además, una entrevista a profundidad en el municipio de los Altos de Chiapas, San Juan Cancúc, en 2014.

Las entrevistas en Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas se llevaron a cabo en las principales plazas públicas y parques de ambas ciudades, donde se seleccionó de manera aleatoria a los entrevistados. A partir de las entrevistas, se puede inferir que los adultos mayores seleccionados pertenecían a la clase media, mayoritariamente jubilados que antes se desempeñaron como ingenieros y maquineros, entre otros.

En Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas participaron en total doce adultos mayores, a los cuáles se aplicó una encuesta sobre la percepción del Programa AMANECER y una entrevista semiestructural. En Tuxtla Gutiérrez, los cinco adultos expresaron descontento con las políticas del PRI. Para los adultos mayores, la ayuda es pequeña y no cubre sus principales necesidades de compra de productos básicos o medicamentos. Los adultos están descontentos ya que desde hace tres meses no pueden gozar de ambos programas, es decir el Programa AMANECER y el Programa de Pensión para Adultos Mayores. Además, señalaron que el asistir al cobro del recurso implica para ellos un gasto adicional de entre 60 y 100 pesos. Ante la pregunta, en qué aspectos han observado mejoría gracias a la entrega del recurso, contestaron que el acceso que ahora tienen a la compra de alimentos y medicamentos es mayor.

En San Cristóbal de Las Casas participaron en las encuestas y entrevistas siete adultos mayores. Además, se realizó una entrevista con un adulto mayor que, aunque cumplía **con las condiciones para la ayuda, la rechazó “por dignidad”** ya que consideraba que era una “limosna”, “un insulto del Estado burgués oligárquico”. De los siete adultos, tres se identificaron en condiciones y niveles de vida moderados que gozaban de una pensión o jubilación. Cuatro adultos confesaron que tres meses atrás fueron informados que ya no iban a recibir la ayuda en el Programa AMANECER y gozarían solo de la ayuda del programa federal. Por lo tanto expresaron descontento grande con las políticas del PRI. Los adultos pidieron información sobre cómo y de qué manera se podía exigir el derecho al Programa AMANECER. Expresaron descontento con el programa federal, ya que éste llega con la transferencia monetaria cada dos meses; además se exige tener tarjeta de **débito y para muchos las operaciones bancarias son demasiado complicadas**. También, tomando en conjunto los casos de Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas, no se percibió al programa como una fuente de apoyo político. Además, confirmaron que ya no podían gozar de ambos programas, es decir, el Programa AMANECER y el programa federal, debido al cambio de las reglas de operación. Expresaron el gran descontento con las políticas del PRI y por la abundancia de publicidad que no remite a la realidad. La propaganda se refiere a los medios de comunicación como son los periódicos locales que presentan la información de acuerdo con la visión oficial. La extensa publicidad contrasta con la austeridad que se aplica como principio en la gestión de las políticas públicas. En el Primer Informe de Gobierno, el Gobernador Velasco confirmó desde sus primeras palabras que el estado de Chiapas tenía que enfrentarse con el endeudamiento por la suma de 23 mil millones de pesos (Velasco Coello 2013), heredados de la administración del ex gobernador Juan Sabines. Pareciera que Velasco busca desde ahora motivos para explicar la falta de éxito en el combate a la pobreza.

En el municipio de los Altos de Chiapas, San Juna Cancú, la representante del DIF (Desarrollo Integral de Familia) del municipio subrayó que “los programas generalmente son contradictorios y a las comunidades más retiradas no llega ningún apoyo”.¹ Como muestra la trayectoria de la vida de un señor entrevistado, Juan Santís López, la persistencia de la precariedad y las difíciles condiciones para sobrevivir son las características estructurales en Chiapas.

¹ Entrevista con Beatriz Gómez Cruz, Directora DIF municipal, San Juan Cancú, febrero de 2014.

Entrevista con Juan Santís López de San Juan Cancúc. Biografía de un tzeltal²

“Nunca salí de mi pueblo. Aquí nací y viví toda mi vida. Tengo setenta años ya cumplidos. Pasaron un año y cuatro meses desde la muerte de mi esposa. La esposa es como la madre; prepara comida, se come juntos, se platica de esto y de otro. Ahora, me levanto solo, estoy comiendo solo, vivo solo. ¿En qué tiempo de mi vida fue mejor? Pues, siempre igual. Todo lo mismo.

Tengo tres hijos y una hija. Mis papás tuvieron ocho hijos. Yo, cuando estaba joven, pegaba a mi esposa. ¿Por qué? Así mi papá **pegaba a mi mamá y también** pegaba mi esposa. Cuando tuve 25 años entré a la Iglesia Presbiteriana por mi suegro, ya que se enfermó mi esposa. Después me casé en civil. Así tuve tres bautizos: en el nacimiento, en el matrimonio católico y, después, presbiteriano. Como presbiteriano dejé de fumar tabaco, tomar alcohol, cerveza, decir groserías. Pero te confieso que de vez en cuando digo alguna grosería. Así también dejé de pegar a mi esposa. Fuimos felices hasta su muerte hace un año y cuatro meses. La cerveza la sustituí por Pepsi y Coca-Cola. Antes se tomaba mucho más la cerveza, pero ahora la mayoría toma Pepsi y Coca-Cola. Y cuando vienen fiestas, la gente católica se emborracha.

Toda mi vida trabajé en mi cafetería de un hectárea. Además, siembro maíz y chile. Pero chile ya casi no sale. Así, en las fincas cafeteras trabajan los hombres aquí. Y las mujeres en temporadas de café van con los hombres a las fincas. Cuando se acaba la temporada, empiezan a tejer la ropa. Antes el estambre lo hicieron de algodón con petate. Sembraron los árboles de algodón y después hicieron hilos. Ahora todo se compra en el mercado. Mejor que se compra, ya que las mujeres no sufren más.

Nunca salí de San Juan Cancúc. No estudiaba. No había las escuelas. No hablo español.

Y cuando vienen las elecciones hay que votar por el PRI. El Dios es único y el único debe ser partido. En la Iglesia Católica hay varias pinturas que no miran, no hablan, no escuchan. Sólo existe un Dios. Otros partidos no deben existir.

En tiempo de las campañas políticas llegan aquí, reúnen toda la gente y dicen para votar por este partido y esta persona. Muestran logo del partido para que la gente vota correcto y no se equivoque.

Y algunos reciben dinero para que votaran. Pero a mí no me dan nada. Yo no estudiaba, tampoco sé de qué se trata. Así voto por el PRI”.

La historia del señor Juan Santís López muestra que la pobreza nace en el seno de las desigualdades estructurales, mantenidas en el contexto de las exclusiones socio-históricas.

² Entrevista con Juan Santís López, adulto mayor de 70 años de San Juan Cancúc-Chiapas, febrero 2014. La entrevista se llevó a cabo en lengua tzeltal. El autor agradece a Rosa María López López de la asociación civil “Mujeres de las Flores Blancas” por haber traducido la entrevista.

Conclusiones

Los apoyos ofrecidos a los adultos mayores en el estado de Chiapas nos recuerdan la situación a la que se enfrentó Juan Pérez Jolote durante el tiempo de la Revolución de 1910, cuando los pobres lucharon primero con los huertistas, después con los carrancistas y, finalmente, con los villistas: “-Ahora, ¿qué quieren? -nos dijo un viejo bigotón. -Lo que yo quiero es andar con usted. [...] Nos dieron de alta otra vez, nos volvieron a dar las armas y nos regalaron cinco pesos a cada uno” (Pozas 1952: 46).

La investigación demostró la existencia de dos etapas de desarrollo del “Programa de Apoyo a los Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre”, conocido como el Programa AMANECER. La primera, desde su creación y durante la administración del Gobernador Juan Sabines Guerrero entre 2007–2012, y la segunda, después de las elecciones a partir de diciembre 2012, cuando comenzó el periodo del Gobernador Manuel Velasco Coello. Dicho esto, no existe una continuidad en el manejo del programa. Si bien en la primera fase se muestra la utilización por Sabines del programa para la construcción de capital político basándose en el ejemplo del PRONASOL (1988–1994) y por otro lado del Programa de la Pensión Alimenticia del Distrito Federal, después de las elecciones, en la segunda fase, el programa se convirtió en un obstáculo presupuestal; se disminuyó el número de beneficiarios en dos tercios, hasta 82,000 empadronados y ya no se admiten nuevas altas al programa. Si un adulto mayor cumple con las condiciones, se le otorga la despensa de los productos básicos.

Los partidos no necesitan seguir utilizando los programas para sus fines políticos, puesto que la continuidad del poder entre las “grandes familias” de la élite local para la región está asegurada. Destaca la reproducción del poder entre los más jóvenes de las grandes familias del estado; el Gobernador actual, nacido en 1980, es nieto del ex gobernador. En el Senado de la República, Chiapas está representado por el Senador del PRI, Albores, nacido en 1979; y en el Congreso Estatal destaca la posición de Fernando Castellanos Cal y Mayor, nacido en 1986. El control del poder por los grupos familiares es una de las características centrales de la región.

Actualmente, el Programa AMANECER alcanzó niveles de falta de transparencia y corrupción jamás vistos en la historia moderna de los programas sociales en México, puesto que se confirmó la malversación de los fondos estatales.

La falta de recursos estatales para cumplir con el derecho a la ayuda para los adultos mayores contrasta con la excesiva publicidad y propaganda del Gobernador Manuel Velasco Coello. La propaganda de los éxitos ya no se refiere sólo a los espacios públicos del estado de Chiapas, sino que cruza las fronteras estatales y alcanza diferentes espacios, poco comunes, como lo es la publicidad en el Distrito Federal.

Sabiendo que la ayuda para los adultos mayores está protegida por la Constitución del estado de Chiapas en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, hay que preguntarse cómo demandar y exigir la cobertura de este derecho entre todos los adultos mayores del estado de Chiapas. Tarea que sin duda merece actividad comprometida.

Reproducción de la pobreza en la política social para adultos mayores en Chiapas en el contexto de las elecciones de 2012

Lukasz Czarnecki

Bibliografía

Banco de México (2014), *Información de Balanza de Pagos*, Banco de México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/>, fecha de consulta: 20.09.2014.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013a), *Medición de la pobreza en México en las Entidades Federativas 2012*, Mexico, DF: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013b), *Informe de pobreza en México, 2012*, México, DF: CONEVAL.

Constitución del estado de Chiapas publicada en el periódico oficial del estado número 309, del 27 de junio de 2011, decreto número 263, http://www.fpchiapas.gob.mx/docs/constitucion/constitucion_politica_chiapas.pdf, fecha de consulta: 9.09.2014.

Cosío y Campa, José Toribio (1715), Presidente de la Audiencia de Guatemala, manuscrito no publicado, no 4163.6, la Biblioteca del Archivo Histórico Diocleciano de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

De Vos, Jan (1996), *Oro Verde. La conquista de la Selva Lacandona por los madereros tabasqueños, 1922–1949*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica y Gobierno del estado de Tabasco.

Gobierno de Chiapas (2014), *Plan 2012–2018*, Tuxtla Gutiérrez, la Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas. Documento interno

Heredia Rubio, Blanca (1997), *Clientelism in flux: Democratization and interest intermediation in contemporary Mexico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, no 31.

Marcos (1994), *¿De qué nos van a perdonar?*, 18 de enero de 1994. Disponible en: http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_01_18.htm, fecha de consulta: 15.02.2015.

Pozas, Ricardo (1952), *Juan Pérez Jolote. Biografía de un tzotzil*, México, Fondo de la Cultura Económica.

Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, PNUD (2013) Objetivos de Desarrollo de Milenio. Informe de 2013, Nueva York, Naciones Unidas, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/mdg-report-2013-spanish.pdf>, fecha de consulta: 9.10.2014.

Velasco Coello, Manuel (2013), *Primer Informe del Gobierno del Gobernador Manuel Velasco Coello*, 19 de diciembre.

Herreros Ó., Cuero J., García Ramírez R. (2013), *El papel de las remesas en los hogares de Chiapas. ¿Consumo, inversión o ahorro? ¿Una vía para el desarrollo?* en “Estudios Sociales: Revista De Investigación Científica”, Año 21, Número 41, pp. 287–313.

Entrevistas

Beatriz (2014), Entrevista anónima en la oficina de SEDESOL federal, Tuxtla Gutiérrez, 9 de enero. Pseudónimo.

Gómez Cruz Beatriz (2014), Directora del DIF municipal, San Juan Cancúc, febrero de 2014.

Frasco Paz (2014), Entrevista en la oficina de la dirección general del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en el estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 6 de enero.

Jorge (2014), Entrevista personal, investigador de la Universidad Autónoma de Chiapas, 8 de enero. Pseudónimo.

Marin Moreno, Brinda Astrid (2014), Entrevista personal con la Jefa del Departamento de Gestión Social, Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas, 2012–2018, 6 de enero.

Pimentel Claudia (2014), Entrevista en la oficina central del PRI Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 6 de enero.

Santís López, Juan (2014), Entrevista con un señor de 70 años de San Juan Cancúc-Chiapas, febrero.

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría

Reflections on Mexican foreign policy under globalization and the post-cold war

Marcos Pablo Moloeznik

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, MÉXICO,
✉ mmoloeznik@yahoo.es

Patricia Solís Minor

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
✉ patriciasminor@gmail.com

RESUMEN

Con el objeto de dar cuenta de las notas esenciales de la política exterior mexicana, se lleva a cabo una revisión del sistema de relaciones internacionales, con especial énfasis en la globalización, la securitización y el denominado “nuevo capitalismo”, así como una exploración de la posguerra fría y el rol de los Estados Unidos como superpotencia en el concierto de las naciones, a partir del análisis del neorrealismo como teoría de la relaciones internacionales.

PALABRAS CLAVE: *política exterior, relaciones internacionales, política internacional, globalización, neorrealismo, México.*

SUMMARY

In order to present the essential elements of Mexican foreign policy, the author conducts a review of the system of international relations, with special emphasis on globalization, securitization and the so-called “new capitalism” as well as an exploration of Post-Cold War and the role of the United States as a superpower in the concert of nations on the basis of neorealism as a theory of international relations.

KEYWORDS: *foreign policy, international relations, international politics, globalization, neo-realism, Mexico.*

A manera de introducción

El objetivo de esta contribución es caracterizar y dar cuenta de la política exterior mexicana en la era de la posguerra fría, para cuyo cumplimiento, el estudio parte de dos dimensiones, a saber:

1. El nivel macro, que intenta explicar el comportamiento de un Estado-nación en el sistema de relaciones internacionales, así como el sistema internacional mismo, y
2. El nivel micro, a partir del sistema político de un Estado-nación, en este caso México.

A nivel macro, se pretende llevar a cabo un análisis que interrelacione las cuestiones que tienen que ver con la globalización y la seguridad; ello, a partir de los efectos producidos por el llamado “nuevo capitalismo” a nivel mundial.

Para su realización, se retoma, por un lado, el enfoque del desarrollo geográfico desigual y del *nuevo imperialismo* propuestos por David Harvey y, por el otro, el enfoque neorrealista de las relaciones internacionales, con el fin de caracterizar la realidad internacional en la que se desenvuelve México y que, inevitablemente, repercute en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

A nivel micro, para entender el proceso de conformación de la política exterior de México, es necesario un análisis general que permita identificar las notas esenciales del sistema político que participan en el mismo y que tienen una influencia decisiva en el proceso de toma de decisiones.

Adicionalmente, cabe destacar la trascendencia del sistema de relaciones internacionales que repercute al interior de México, especialmente el papel que juega Estados Unidos de Norteamérica. Al respecto, conviene tener en cuenta la aseveración de un consejero del Servicio Exterior Mexicano, quien señala que para estudiar la política exterior mexicana se debe partir de la idea de que “México construye su identidad soberana en el contexto de sus vinculaciones con Estados Unidos, pero considerando que la capacidad de establecer un diálogo equilibrado está mediado por el desarrollo de un disenso negociado” con el vecino del norte que, al menos en teoría, “se fundamenta en nuestra política exterior en el contexto multilateral, en la región latinoamericana y en nuestra participación con iniciativas propias de gran alcance en foros diversos de Naciones Unidas y organismos regionales así como nuestro involucramiento activo en otros bloques comerciales y con países que ofrecen un contrapeso y oportunidad de diversificación política y económica” frente al gigante del norte (Méndez Lugo 2015).

Dicho en otros términos, cualquiera que estudie las relaciones internacionales sabe que “la vecindad con el norte ha llevado a los especialistas mundiales a considerar el ámbito de acción de nuestra política exterior [de México] como excepcional dado el grado de dificultad en que opera para sortear la proximidad con la gran potencia” (Levy 2009: 8).

Globalización, expansión del “nuevo capitalismo” y securitización

David Harvey establece que la supervivencia del capitalismo, a pesar de las múltiples crisis y reorganizaciones, acompañadas siempre de agoreras predicciones de su inminente extinción, es un misterio que requiere ser estudiado

(Harvey 2004: 1) Por ello, se da a la tarea de hacerlo a partir de una metodología espacio-temporal, cuya tesis principal descansa en la idea de que la sobreacumulación de mano de obra y el excedente de capital en un determinado territorio es lo que hace que el capitalismo busque otros espacios geográficos para continuar reproduciéndose. En su reflexión, parte de la premisa de que “la acumulación de capital siempre ha sido una cuestión profundamente geográfica” y, por ende, el capitalismo como sistema político y económico habría dejado de funcionar sin las posibilidades inherentes a la expansión geográfica, la reorganización espacial y el desarrollo geográfico desigual (Harvey 2007: 38–40).

De acuerdo con su explicación, dicho excedente de mano de obra y de capital se manifiesta “en un mercado inundado de bienes de consumo, a los que no se puede dar salida sin pérdidas, en una alta improductividad, y/o en excedentes de capital líquido carente de posibilidades de inversión productiva” (Harvey 2004: 2–4). Razón por la cual el capital crea ambientes físicos a su imagen y semejanza, únicamente para destruirlos más adelante, cuando busca expansiones geográficas y desubicaciones temporales, en un intento de solucionar las crisis de sobreacumulación que lo afectan cíclicamente. Es decir, este reajuste espacio-temporal es una de las soluciones a las crisis capitalistas mediante aplazamientos temporales y expansiones geográficas y es lo que actualmente se llama *globalización*.

Dicho en otras palabras, es la historia de lo que se denomina la “destrucción creadora”, con toda suerte de negativas consecuencias políticas, sociales y económicas, inscrita en la evolución del entorno social y físico del capitalismo. El resultado ha sido “una competencia internacional cada vez más intensa, dada la emergencia de múltiples y dinámicos centros de acumulación de capital, que compiten en la escena mundial en perspectiva de importantes corrientes de sobreacumulación” (Harvey 2004: 6–7).

La consecuencia de esto ha sido la proyección exterior del capital estadounidense para forzar la apertura de mercados, especialmente a los flujos financieros y de capital, así como la imposición de políticas neoliberales en gran parte del mundo. Dicha apertura ofrece nuevas oportunidades de expansión a los poderes monopolistas a través de la “acumulación mediante desposesión”, que se refiere al proceso mediante el cual se desposee a alguien de sus bienes o de sus derechos adquiridos (Harvey 2004: 8–9).

Una de las más flagrantes políticas de desposesión aplicadas en nombre de la ortodoxia neoliberal, de acuerdo con Harvey, es la “reprivatización de derechos comunes ganados en luchas pasadas”, tales como el derecho a una pensión pública, a la sanidad, a la huelga, al bienestar, a la educación, entre otros, lo que ha dado lugar a distintas formas de resistencia y resentimiento dondequiera que se efectúen. Lo cual, a su vez, ha generado un movimiento antiglobalización mundial y, sobre todo, que el Estado, con su monopolio sobre la violencia y las definiciones de legalidad, jueguen un papel crucial en apoyo y promoción de dicho proceso (Harvey 2004: 11–14).

En contraste, los países centrales se caracterizan por la concentración de la riqueza y el poder y más oportunidades políticas y económicas en unas cuantas localizaciones selectivas y dentro de unos cuantos estratos restringidos de población (Harvey 2007: 102).

Cabe señalar que, tras el derrumbe del bloque socialista y hasta antes de los atentados terroristas del 11/9, Estados Unidos había plasmado en el documento intitulado *National Security Strategy for a New Century* sus principales objetivos para el siglo XXI, a saber: incrementar su seguridad, aumentar su prosperidad económica y promover la democracia y los derechos humanos en el exterior (The White House 1997: 2–27); ello, con el fin de asegurar que sus aliados en sus zonas de influencia brindaran estabilidad política y económica que, a su vez, garantizara la expansión comercial de sus exportaciones en esas regiones y su libre paso al acceso de recursos naturales, con la intención de reformular un ambiente favorable a sus intereses. Es decir, la seguridad iba de la mano con la expansión del “nuevo capitalismo”, ese salvaje y que a ultranza se ha promovido por todo el orbe.

De esta forma, los derechos económicos comenzaron a dominar y definir las agendas y las políticas entre los Estados-nación y demás actores internacionales. Se trata de una lógica que lejos está de hacer referencia a los derechos económicos de todos los ciudadanos que configuran las diversas sociedades en el mundo, sino que jerarquiza los intereses de las grandes corporaciones transnacionales y a las élites que las encabezan o dirigen. En este tenor, la gran mayoría de los ministerios, secretarías o departamentos de Economía, del Tesoro, Comercio y Hacienda, así como los bancos centrales han ido subordinando las prioridades de las políticas económicas, comerciales, fiscales, monetarias e incluso sociales y de desarrollo, de sus países a los dictados del capital financiero; lo que permite considerar que el capitalismo se ha sustraído casi por completo del control de la política. Y si bien son claras y graves las consecuencias, en especial el desmantelamiento del Estado de bienestar, lo cierto es que ante nuestros ojos se presenta la incapacidad o el acentuado inmovilismo de los gobiernos para corregir el rumbo.

Ante tales condiciones, la parte de la sociedad que está siendo desposeída se ha manifestado de diversas formas contra los gobiernos, que no han encontrado – ya sea por omisión o por falta real de alternativas – otra solución más que la represión, la violencia policial y el control militarizado del Estado. Así, diversos países como México, han enarbolado la bandera de la seguridad y, en un discurso por demás beligerante, han impuesto estrategias reactivas y mal planificadas que no combaten las causas reales de sus problemas. Ello, al vincularse con otros factores que indiscutiblemente amenazan la seguridad, configura un caldo de cultivo que tarde o temprano podría hacer implosión.

No obstante, si bien es cierto que la realidad actual que se vive necesita reconfigurarse, se estima casi imposible que el cambio se produzca únicamente a partir de las movilizaciones o manifestaciones sociales de descontento que se han venido desarrollando. Esto es así por la forma en cómo han venido con-

cibiendo los Estados la noción de seguridad en la última década. Sin duda, la cuestión de la definición está impidiendo que muchos de estos movimientos emancipadores logren sus objetivos y que, en su lugar, sean reprimidos por considerárseles factores de riesgo, cuando no amenazas a la seguridad nacional.

Por otra parte, debe reconocerse que el concepto y la práctica de la seguridad han experimentado cambios sustanciales que se han traducido en la evolución de una visión y una construcción novedosa, pero que no está exenta de problemas: la *seguridad multidimensional*, por ejemplo, parte del entendido de que “cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional...” (Organización de Estados Americanos 2003).

Desde esta visión, la seguridad de las personas exige que los gobiernos den respuesta en diversos ámbitos, creando sistemas políticos, económicos, sociales y culturales que garanticen a sus ciudadanos los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de subsistencia. Siendo así, los Estados deberían considerar como una nueva forma de amenazas a todos aquellos factores que atenten directamente contra las libertades, la dignidad y los derechos fundamentales de todas las personas.

Sin embargo, han surgido los siguientes dilemas para su implementación: 1) La *securitización*, que implica poner en práctica acciones que van más allá de las reglas del juego, ya que se pone en riesgo la propia supervivencia del Estado, por lo que los gobiernos acuden a medidas de emergencia que sobrepasan el tratamiento político de los conflictos para garantizar la defensa ante una amenaza no necesariamente militar e interestatal; 2) La *militarización* de asuntos que no se resuelven por medio de instituciones encargadas de la seguridad y la defensa; 3) La *brecha entre la capacidad operativa de los gobiernos y los compromisos asumidos*, debido a las debilidades institucionales para su cumplimiento; y, 4) El *rol de Estados Unidos* para fijar su propia agenda en la materia.

Así, si bien es cierto que “ha surgido una oleada de revolución intelectual y cultural mundial de tipo antiautoritario, anti-individualista y subversivo” (Harvey 2007: 113) en contra de los efectos de la globalización, también es irrefutable que la norma constante por parte de los gobiernos ha sido utilizar la violencia legítima de los medios militares y/o policiales para reprimirlos, contenerlos e, incluso, destruirlos. La regla general ha sido que éstos sirvan más a las élites económicas (nacionales e internacionales) que a su propia población.

Y, para ello, la *securitización* ha sido clave, entendiéndose como una versión más extrema del carácter político que se le confiere a las amenazas que vulneran la supervivencia de los actores implicados. Lo anterior produce una identificación de medidas de emergencia y acciones justificadas por encima del tratamiento político, lo que le permite al Estado recurrir a medios “extraordinarios”, en un marco de “legitimidad”, y garantizar la defensa de los ciudadanos frente a la amenaza identificada (Buzan, Waever y de Japp 1998: 27).

En este marco y en los últimos años, tal parece que los Estados están más interesados en soslayar las causas que originan la conflictividad, los movimientos sociales y la protesta social, que en combatirlas. De esta forma y utilizando diversos medios, los gobiernos se enfocan en criminalizar las protestas realizadas por los movimientos indígenas, sindicales, campesinos, de desplazados, universitarios, etc. Dicha criminalización se genera en medio de campañas de opinión pública con las que se estigmatiza a los sujetos que se quiere reprimir, justificando así el uso de medidas de mano dura. En conclusión, los gobiernos, violando incluso el Estado de Derecho, reprimen a aquellos actores anti-sistémicos que se ponen en pie de lucha.

Tratándose de América Latina, la militarización – entendida como el proceso en el cual las instituciones militares dominan parcial o completamente la organización de la violencia estatal – es ya una realidad visible en muchos países. Los gobiernos latinoamericanos han intentado responder al reto que representan los efectos de la globalización, delegándoles a las fuerzas armadas nuevos roles y más misiones y permitiendo que éstas mantengan una clara autonomía en diversos ámbitos de su accionar. Ello es preocupante si se considera que los estudiosos de las relaciones civiles-militares establecen que el éxito de los procesos de tránsito y consolidación democrática aumentan en la medida en que se concreta un verdadero control civil sobre lo militar y se establece un pacto civil de adhesión a las reglas democráticas, tanto por civiles como por militares, lo cual dista mucho de estar concretándose.

Adicionalmente, no debe soslayarse el hecho de que los ejércitos latinoamericanos han sido educados para defender a sus países, incluyendo la noción del *enemigo interno*, así como la consideración de que son ellos los depositarios de los valores nacionales y “guardianes de los intereses nacionales y de la patria” (Loveman 1999: XVIV). Esta actitud de auto-investidura como garante básico de los valores esenciales ha llevado a que los militares se consideren por encima de la sociedad. Y si bien es cierto que, hoy en día, en gran parte de los casos, los uniformados “aceptan la subordinación al poder civil, de modo que la intervención o el control militar en la política es mucho menos previsible”, aún subsiste una clara y a veces creciente participación de las fuerzas armadas en ámbitos de la “administración y servicios públicos junto a una evidente autonomía...” (Serra y Serra 2002: 12–13).

Por otra parte, y relacionando las tesis de Harvey, parece ser que el *estado de guerra permanente* que parece vivirse en la actualidad en la región también tiene su causa en la determinación de los Estados Unidos de imponer un orden planetario en el que va impresa su hegemonía, respondiendo a su necesidad de mantener el control de un mundo como mercado abierto para las corporaciones multinacionales y los grupos financieros. Como se ha señalado, este mundo presenta elementos crecientes de “una desestabilización provocada por el enorme crecimiento de las desigualdades y la pobreza, la ruina irremediable de países expoliados inclementemente por la deuda, y la creciente movilización política de las multitudes condenadas irremisiblemente”

te a la miseria” (Maira 2002). Y, en este marco, son los excluidos los principales enemigos. Tal como sostiene una investigadora, “la insubordinación de los excluidos, de la multitud, de los pueblos en resistencia es hoy una amenaza real”, no sólo a la hegemonía estadounidense sino, a través de ella, “a la hegemonía capitalista en el sentido más amplio” (Ceceña 2004: 4).

Asimismo, este proceso permite construir un imaginario social sustentado en la existencia de un enemigo siempre acechante para que, de esta manera, se puedan legitimar las políticas que la acompañan. En sociedades que se mueven tanto, que se insubordinan tanto, que no permiten que el mercado las discipline, los gobiernos se han visto obligados a utilizar sus instrumentos coercitivos.

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría

Marcos Pablo Moloeznik
Patricia Solís Minor

El neorrealismo y la realidad internacional de la posguerra fría

En lo que respecta a la teoría de las relaciones internacionales, surge el realismo político como reacción contra las corrientes pacifistas-legalistas que dominaron los estudios de las relaciones internacionales en el período 1914–1938, ejerciendo un dominio en el campo entre 1940 y 1970 y siendo su principal representante Hans Morgenthau. Posteriormente, teóricos como Kenneth Waltz, Gottfried Karl Kindermann y Robert Gilpin darían nuevo auge a lo que hoy se conoce como neorrealismo y que acertadamente Robert Keohane sintetiza en los siguientes postulados clave: 1) El Estado es el actor fundamental de las relaciones internacionales y se le considera como un actor soberano, racional y unificado, motivado por consideraciones de interés nacional; 2) La anarquía es el principio ordenador del sistema internacional; 3) Los Estados sólo cuentan con sus propias capacidades para garantizar su supervivencia y su seguridad; y, 4) Las relaciones entre Estados se rigen por la distribución de capacidades que existe entre ellos (Keohane 1985: 91). Por lo tanto, los Estados son una unidad igual (*like-unit*) en términos de autonomía y soberanía política, que varían ampliamente en tamaño, bienestar, poder y formas, pero son iguales respecto a las tareas que enfrentan, aunque cuenten con habilidades diferentes para realizarlas.

De esta manera, para estudiar la realidad internacional, es la distribución de capacidades entre Estados lo que se debe analizar, ya que es ésta la que remitirá a un cambio de sistema. Por ejemplo, cuando el entonces bloque socialista vio menguadas sus capacidades (materiales, militares, comerciales, etc.), el sistema internacional bipolar se transformó, dejando a Estados Unidos como la única superpotencia vencedora. No obstante, a medida que los demás países del sistema (especialmente los de la Unión Europea y Japón liderando a los países asiáticos) fueron fortaleciendo sus capacidades – sobre todo económicas y comerciales, el sistema internacional fue transformándose a uno cuyas características principales serían el multilateralismo y el relativo balance

de poder. Situación que se modificaría tras los atentados terroristas del 11/9 cuando, de manera unilateral, Estados Unidos decidió invadir Afganistán e Irak, mostrando al mundo su incuestionable capacidad y liderazgo militar.

De hecho, la naturaleza fundamental de las relaciones internacionales no ha cambiado durante milenios y, por tanto, “continúan siendo una lucha recurrente por la riqueza y el poder entre actores independientes en un estado de anarquía” (Gilpin 1981: 7) El cambio es reflejo de los esfuerzos de grupos de individuos o de Estados para transformar las instituciones y las relaciones existentes, con el fin de ajustar dichos sistemas a sus propios intereses.

Además, es importante establecer algunas consideraciones importantes. En primer lugar, el cambio político se inicia con la idea de que el sistema internacional se encuentra en un estado de equilibrio, si los Estados más poderosos del sistema están satisfechos con el *status quo* territorial, político y económico (Dougherty 1993: 133).

En segundo lugar, los Estados tienen dos funciones básicas: una hacia el interior, que es definir y proteger los derechos de propiedad de individuos o grupos, y otra hacia el exterior, que es proteger dichos derechos y la seguridad personal de sus ciudadanos *vis-a-vis* los ciudadanos y las acciones de otros Estados. Estas funciones y la naturaleza última de su autoridad significan que es el principal actor del sistema internacional, aunque cabe señalar que no se niega la existencia de otros actores individuales o colectivos.

En tercer lugar, los objetivos y las políticas exteriores de los Estados se determinan, sobre todo, por los intereses de los miembros dominantes (élites) o las coaliciones gobernantes. Estos objetivos pueden variar y, al respecto, se considera que no deben separarse los objetivos tradicionales (seguridad nacional, poder, influencia, etc.) y los objetivos modernos (estabilidad económica, bienestar, control de la economía global, etc.). En realidad, los Estados combinan ambos tipos de objetivos y ello depende de los intereses específicos de las élites en el poder en determinado momento. No obstante, cabe resaltar que entre los objetivos de los Estados están aquellos que se consideran vitales y por los que están dispuestos a ir a la guerra.

Como puede observarse, las relaciones internacionales se caracterizan por la ausencia de control. Es decir, la política internacional se lleva a cabo en condiciones de anarquía, ya que no existe ninguna autoridad supranacional que tenga control sobre la conducta de los actores. Sin embargo, a través de la historia, han existido tres tipos de estructuras que han caracterizado a los sistemas internacionales: la imperial o hegemónica, la bipolar y la de balance de poder.

La estructura del sistema internacional en sí afecta la capacidad y la voluntad de un Estado en su intento por conseguir un cambio. Por estructura se entiende la forma de interrelaciones entre los Estados que componen el sistema, la que impone una serie de condiciones restrictivas para los actores. En particular, la distribución de capacidades y los modos en que tal distribución se modifica en el tiempo son quizás los factores más significativos del proceso de cambio en el sistema. Dicha distribución se relaciona con el po-

der, por lo tanto, si un Estado aumenta sus capacidades, aumenta su poder y puede desequilibrar al sistema. Sin importar que el sistema internacional sea hegemónico, bipolar o multipolar, el crecimiento desigual de poder entre los Estados implica que aquel o aquellos más poderosos intenten incrementar su control sobre el ambiente internacional. Para incrementar su seguridad, un Estado tratará de expandir su control político, económico, militar o territorial; y, todo ello, con base en los intereses de sus élites (Gilpin 1981: 85–105).

A través de la historia, el medio principal de resolver un desequilibrio entre la estructura del sistema internacional y la redistribución de poder ha sido la guerra hegemónica, cuya función principal es establecer la jerarquía de prestigio internacional y, por lo tanto, determinar cuál o cuáles Estados gobernará(n) al sistema (Gilpin 1981: 197). Es decir, la consecuencia más importante de este tipo de guerra es que cambia al sistema de acuerdo con la nueva distribución de poder internacional y reordena los componentes básicos del sistema.

A partir de esta síntesis del enfoque neorrealista, el siguiente paso es utilizarlo para ir describiendo la realidad internacional que, de una u otra forma, ha incidido en México desde el fin de la guerra fría. Para ello, interesa particularmente el papel que Estados Unidos ha jugado dentro del sistema internacional con la llegada de los neoconservadores a la Casa Blanca.

Aunque, antes de continuar es necesario realizar las siguientes precisiones:

La primera, es que no se puede entender la creación y el desarrollo tan singular del sistema político estadounidense y, por ende, de sus políticas exterior, de seguridad nacional y de defensa, si no se toma en cuenta que dicho país “es la única nación del mundo que está fundada sobre un credo” (Lipset 2000: 33), encuadrado en las ideas (por cierto muy particulares) que se tienen sobre la libertad, el individualismo, el capitalismo, la democracia, la igualdad y el constitucionalismo. Ideas plasmadas con lucidez dogmática en su Declaración de Independencia y en la Constitución que le rige desde 1789; dichos valores han sido considerados como preceptos de validez universal y se han defendido incluso con la fuerza.

La segunda se refiere a que la exportación de tales valores al mundo ha sido uno de los principales objetivos de la política exterior estadounidense, como se puede dilucidar del análisis del siguiente enunciado realizado por Alfred Beveridge, senador republicano, en 1900:

“Dios nos ha hecho los *master organizers* del mundo para establecer sistemas allí donde reina el caos. Nos ha concedido el espíritu del progreso para aplastar las fuerzas de reacción a lo largo de la tierra. Nos ha hecho expertos en gobierno para administrarlo entre pueblos salvajes y seniles. Dios ha señalado al pueblo norteamericano como su nación elegida finalmente para dirigir en la regeneración del mundo” (Orozco 1992: 223).

Además, para Estados Unidos las tesis realistas han sido, sin duda, el marco en el que se ha inscrito su concepto de seguridad nacional y éste, a su vez, ha sido la justificación para instrumentar e implementar una serie de doc-

trinas y alianzas que – a lo largo de los años – han caracterizado la política exterior de sus sucesivos gobiernos.

A partir de este reconocimiento, interesa saber cómo dicha potencia ha ido transformando el escenario internacional de acuerdo con su muy particular visión del interés nacional. Especialmente destaca el hecho de que la administración de George Bush padre (1989–1993) coincidió con el desmantelamiento del bloque socialista y el fin de la guerra fría, lo que implicó que se realizaran ajustes en su política exterior y en su política de seguridad nacional. Las estrategias que se plantearon en ellas tendieron a consolidar el liderazgo y hegemonía mundial de su país. Básicamente, el objetivo primordial que se planteó dicho gobierno fue el de lograr “la supervivencia de Estados Unidos como nación libre e independiente, con sus valores fundamentales intactos y sus instituciones y su gente segura”. Para ello, era indispensable “la promoción y consolidación de los valores democráticos” y “la promoción de los principios de libre mercado” (Casa Blanca 1991: 4 y 20).

Ahora bien, en enero de 1993 William Clinton asumió la presidencia de los Estados Unidos en una realidad concreta – la posguerra fría –, expresando la necesidad de modernizar las estructuras de seguridad nacional y de defensa de su país con la intención de adecuarlas a un nuevo contexto. Su lógica era que si dicho país había vencido al comunismo, ya no necesitaba mantener la misma infraestructura militar que prevaleció durante las anteriores administraciones. El recorte al gasto militar le permitiría reducir el déficit presupuestal y ajustar las finanzas públicas. Pero ello ocasionó gran revuelo, precisamente porque tal iniciativa amenazaba los intereses, tanto de los directivos de grandes empresas transnacionales dedicadas a la fabricación de armamento, como del sector conservador de las fuerzas armadas. Esto provocó la movilización de la derecha republicana con dos objetivos fundamentales: a corto plazo, obtener la mayoría en el Congreso y, a largo plazo, nuevamente la presidencia. Ambos fueron cumplidos en 1994 y en 2000, respectivamente, con la ayuda de una organización conocida como el “Proyecto para el Nuevo Siglo Americano” (PNAC, correspondiente a las siglas en inglés de *The Project for the New American Century*), que se fundó por un grupo de estrategias neoconservadores cuyo objetivo principal fue reformular el papel de los republicanos en toda la nación estadounidense y, especialmente, “recuperar el legado militar y de defensa heredado por la administración de Ronald Reagan” que, de acuerdo con su visión, con el presidente demócrata se había visto resquebrajado (Project for a New American Century 1997).

Así, a inicios del nuevo milenio, George W. Bush hijo guió el destino de la gran potencia durante nueve años, dirigiendo sus acciones al fortalecimiento de las grandes corporaciones empresariales y al sector defensa. Se debe resaltar aquí que los atentados terroristas en Nueva York y Washington, D.C. le brindaron la justificación y la oportunidad perfectas para hacerlo. Como se sabe, al año siguiente de los atentados terroristas, la administración republicana pudo reconfigurar los esquemas dominantes de la política de seguridad

nacional y de la política de defensa estadounidenses con la formulación de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (*The National Security Strategy of the United States of America*) y con la elaboración del Acta de Seguridad de la Patria (*The Homeland Security Act*).

Tales acciones inauguraron un nuevo contexto internacional y, desde entonces, dicho país ha jugado el rol de potencia hegemónica, encaminando sus esfuerzos a conformar un mundo seguro para la consecución de sus intereses vitales, sin importar la violación del derecho internacional. Asimismo, cabe resaltar que su presidente conformó un gabinete muy peculiar, en el que los intereses económicos se entrelazaban con los intereses de seguridad y de defensa. Numerosos colaboradores de George W. Bush formaron parte de los consejos de administración de las grandes industrias petroleras y armamentistas que habían financiado su campaña, lo que confirma la tesis de Wright Mills, el cual sostiene que en dicho país los dominios económico, político y militar se entrelazan a través de una serie de alianzas tácitas o explícitas con el fin de promover los intereses particulares de dichas élites. (Mills 1957: 13). La circunstancia especial que determinó el reforzamiento de dichos lazos fue “la guerra contra el terrorismo” que permitió la reestructuración de las políticas ya mencionadas.

De acuerdo con el enfoque neorrealista, después de los atentados terroristas, Estados Unidos sólo contaba con sus propias capacidades para garantizar su supervivencia y seguridad. En un entorno anárquico que vulneró sus esquemas de defensa al momento en que su territorio fue atacado, la opción que tenía era actuar de manera soberana y racional para implementar las acciones que considerara más convenientes en términos de su interés nacional. Con estos acontecimientos, el gobierno de George W. Bush hijo pudo implementar las medidas necesarias para proteger los intereses de sus élites al interior y hacia el exterior, logrando – a través de la guerra – cambiar el *status quo* del sistema internacional con el que no estaba conforme, pues – de acuerdo con la visión neoconservadora – el papel que Estados Unidos tenía que jugar en dicho ámbito era el de única superpotencia.

El interés de las élites estadounidenses dio paso a la acción del gobierno, que en este caso fue declarar la guerra al terrorismo y reestructurar los esquemas prácticos, operativos y teórico-filosóficos de las políticas de seguridad y defensa nacionales. Las necesidades para implementar dichas políticas surgieron de lo que los neoconservadores consideraban como una competencia irregular entre Estados Unidos y los demás Estados que componían el sistema internacional. Para alcanzar sus fines, las capacidades económicas, políticas y, sobre todo, militares tuvieron que combinarse para inaugurar una nueva realidad internacional caracterizada por la unilateralidad.

Como señalan algunos investigadores, en las actuales circunstancias “dada la fuerte posición de liderazgo que detentan los Estados Unidos que le otorgan al sistema internacional algunos rasgos de unipolarismo, resulta mucho más notable y relevante el impacto de la política norteamericana en el sistema de

relaciones internacionales y en general en su entorno global” (Fernández Tabío y González Morales 1998: 174) El actual entramado internacional, donde actúan viejos y nuevos actores, se caracteriza por una fuerte asimetría, aunque – dada la primacía estadounidense, la aceptación de la economía de mercado y la democracia como condiciones que deben otorgarle legitimidad a los gobiernos de los países – resulta bastante consensual. Sin embargo, se trata de “un paradigma exportado y en muchos casos impuesto no siempre por la acción directa de la política del gobierno de los Estados Unidos, sino de forma indirecta a través de organizaciones cuasi gubernamentales” con fuertes vínculos con los estadounidenses (Fernández Tabío y González Morales 1998: 175).

No obstante, el poder militar es el único poder absoluto que les queda realmente a los estadounidenses para mantener la hegemonía sobre el sistema global. La pérdida del control sobre los mecanismos productivos y financieros internacionales, como se ha visto desde la crisis de 2008, le ha implicado una creciente dificultad para continuar acumulando capital. Y retomando las ideas de Harvey, esto ha traído aparejado un incremento de los intentos de acumularlo mediante prácticas depredadoras para extraer rentas y tributo del resto del mundo. Se trata de la opción política del imperio como una apuesta desesperada de Estados Unidos para intentar mantener su posición en la escena internacional, como un viraje de una pasada hegemonía de consenso basada en la lógica capitalista y territorial. Es, en otros términos, un ajuste espacial que busca controlar los suministros de recursos naturales – sobre todo del petróleo – como medio para contrarrestar los vuelcos de poder.

Por otra parte, es evidente que la posición internacional de Estados Unidos le ha permitido retener un notable liderazgo y, en buena medida, imponer reglas y reordenamientos en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas y en organismos financieros y económicos internacionales. Pero, no sólo el ámbito global ha sido impactado, sino también el ámbito regional y, por supuesto, su relación con México; la que ha tomado nuevos matices y enfrenta nuevos y mayores desafíos, especialmente en materia de seguridad nacional, mismo que está envuelta por factores de riesgo provenientes de la misma relación.

A lo largo del tiempo, de una u otra forma, México ha sido para los estadounidenses un asunto que concierne a su seguridad. Esto es así porque se comparte con ellos una de las fronteras más extensas y permeables del mundo. Es a través de ella por donde se filtran indocumentados, armas y drogas y por donde podrían filtrarse terroristas; razones suficientes por las cuales el gobierno de Washington requiere la cooperación mexicana para mantener su frontera sur segura y estable.

A lo largo de los últimos años, el aumento de la inseguridad pública y las acciones del crimen organizado en México han puesto en alerta máxima a los círculos de seguridad estadounidenses que ven la situación interna con preocupación y han buscado una mayor cooperación por parte de las autoridades mexicanas. Y un ámbito en el que el gobierno estadounidense ha solicitado

mayor cooperación ha sido el castrense: básicamente, lo que la Casa Blanca desea es que la cooperación entre sus fuerzas armadas y las mexicanas sea de carácter más amplio.

No es novedad que Estados Unidos busca desde hace tiempo la edificación de un organismo que coordine a todos los ejércitos y policías latinoamericanos. La propuesta de este país de crear en la Organización de Estados Americanos (OEA) un mecanismo de supervisión de las democracias, capaz de anticiparse a las crisis del continente, así como el establecimiento de una “Academia Internacional para la Aplicación de la Ley” en territorio salvadoreño, durante la XXXV Asamblea realizada en Fort Lauderdale en junio del 2005, confirman su intención (Red Sinti Techan 2005). La escuela que se pretendía crear tendría el objetivo de entrenar a policías y militares de todo el continente, en “un marco de adiestramiento casi exacto al que se impartió durante décadas pasadas en la Escuela de las Américas en Panamá” y sus prioridades serían el combate al narcotráfico y tráfico de armas, el fortalecimiento de las campañas contra grupos guerrilleros o subversivos en el continente y el tránsito migratorio de sur a norte (Milenio Semanal 2005: 18–19).

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría

Marcos Pablo Moloeznik
Patricia Solís Minor

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la realidad internacional de la posguerra fría

A partir de dicha evolución de la arena internacional, condicionada por el accionar de los Estados Unidos, conviene llevar a cabo una revisión de la política exterior mexicana.

Aproximación a la política exterior

Rafael Velázquez señala que la política exterior es una de las tantas manifestaciones de las funciones que tiene el Estado y está conformada por “aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamenta en el *interés nacional* y la *seguridad nacional* y en *objetivos* concretos de carácter económico y político básicamente”. Además de estar sustentada “en un *proyecto* específico” y depender de “la *capacidad de negociación internacional* del Estado y la sociedad civil”. Y por último, está “determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión (Velázquez Flores 1995: 29).

Al respecto, se puede entender como interés nacional al “criterio primordial en cuyos términos el Estado juzga acerca de los factores de situación, determina la preferencia relativa que conviene dar a la consecución de diversos fines y establece y valora las formas de conducta que adoptará” (Lercher 1961:

18). También, es “el objetivo fundamental y factor determinante final que sirve de guía a los creadores de decisiones de un Estado para trazar la política exterior” (Plano y Otton 1991: 91). Asimismo, es “la síntesis de las aspiraciones nacionales gestionadas por el poder político del Estado (gobierno), que resume aspectos de identidad nacional (cultura, tradición, costumbres, etcétera), en un marco de integración y coordinación solidario, con capacidad de convertirse en objetivos nacionales” (Rodríguez Sumano 2011: 493). En síntesis, el interés nacional es la meta fundamental de un Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos y económicos de su población a fin de preservar la existencia del mismo.

Tratándose de la seguridad nacional, la misma “[...] puede fundar una acción de política exterior porque tiene que ver con los aspectos de la existencia y sobrevivencia del Estado” (Velázquez Flores 1995: 36) y, por ende, es un elemento inevitable de considerar.

Por otra parte, debe agregarse que cada Estado tiene objetivos particulares que derivan de su interés nacional y de la situación internacional que prevalece en relación con la capacidad de negociación internacional que posea el mismo. Dicha capacidad puede definirse como “la posibilidad de lograr las metas estatales con base en ciertas circunstancias, tanto nacionales como internacionales” (Velázquez Flores 1995: 44). Por lo tanto, la misma es relativa, pues depende tanto de factores endógenos como exógenos. Además, la política exterior debe sustentarse en un proyecto específico; éste es, en un plan político que incluya el programa y la instrumentación de los pasos a seguir para lograr los objetivos establecidos y alcanzar un fin en el exterior a través de estrategias y acciones. Finalmente, es importante establecer que la formulación y la ejecución de la política exterior corresponde exclusivamente al gobierno y que, a pesar de que en un régimen democrático se hacen toda clase de esfuerzos para tomar en cuenta la opinión popular para que la conducta del gobierno se adapte cuanto sea posible a los deseos del pueblo, corresponde básicamente al Poder Ejecutivo su instrumentación.

Dentro del sistema político se encuentra el aparato estatal entendido como “el conjunto de órganos que toman parte a tenor con su competencia en la realización de las funciones estatales y mediante los cuales la clase dominante ejerce el poder estatal y asegura la dominación política, económica e ideológica”. Dichos órganos de dirección estatal ejercen el poder supremo y se pueden clasificar en representativos y de coerción directa (Castro Mariño 1998: 13). Este aparato es la dimensión organizacional del Estado y hace referencia al “conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas...” (O’Donnel 2008: 30). Así, la dimensión funcional del sistema político de un país dado encuentra su manifestación concreta en el proceso político y el régimen político. El primero se traduce en el “conjunto de acciones dirigidas a mantener o cambiar una situación política dada con el fin de lograr un resultado determinado” (Castro Mariño 1998: 143). El segundo alude a “los patrones, formales e informales,

y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales” (O’Donnel 2008: 30).

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría

Marcos Pablo Moloeznik
Patricia Solís Minor

Sistema político mexicano y el proceso de conformación de la política exterior

En el caso particular de México, la naturaleza del régimen político que ha prevalecido tras la gesta revolucionaria (1910–1920) y hasta nuestros días ha sido de carácter autoritario, corporativo, institucional y excluyente de algunas fuerzas sociales y políticas. Su sistema político ha tenido como elementos constitutivos tanto a la figura presidencial como al partido oficial en el poder (Partido Revolucionario Institucional –PRI–). Durante largo tiempo ambos elementos proporcionaron cierto control sobre los individuos, grupos, instituciones y procesos relacionados con la lucha y transmisión de poder.

En cuanto al proceso de conformación de la política exterior mexicana se refiere, es importante iniciar apuntando que diversas han sido las doctrinas (Seara Vázquez 1985: 156–164 y 275) que han surgido a lo largo de su historia, sirviendo de cimiento para establecer los principios que actualmente la rigen y que están consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 89, Fracción X, que dispone que son facultades y obligaciones del Presidente:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometándose a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política exterior, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Para la formulación y ejecución de las acciones en este ramo, el Presidente se apoya en diversas Secretarías de Estado, distribuyendo las funciones de éstas en tres grandes rubros: 1) El diplomático, que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER); 2) El financiero/económico, que involucra principalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a la Secretaría de Economía (SE) y a la Secretaría de Turismo (SECTUR); y 3) El de defensa / seguridad nacional, que compete a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y a la Secretaría de Marina (SEMAR).

Por su parte, el Poder Legislativo de conformidad con el Artículo 73 constitucional tiene amplias facultades en materia de política exterior y, específicamente, es el Senado al que le corresponde analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, funcionarios superiores de hacienda y jefes superiores del Ejército, así como autorizar la salida de tropas nacionales al extranjero y el paso de tropas extranjeras por territorio nacional. Asimismo, el Poder Judicial participa en este campo, aunque su colaboración no es relevante y, básicamente, se limita a conocer de las controversias que surjan con motivo de los tratados celebrados con otros Estados y de los casos concernientes a los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular. A éstos se suman otros actores no gubernamentales, tales como los partidos políticos, los grupos empresariales, las instituciones educativas, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), en particular las de derechos humanos y medio ambiente, así como los medios de comunicación masiva, aunque su alcance es un tanto limitado.

Ahora bien, desde 1940 a 1982 la política exterior mexicana puede caracterizarse, en líneas generales, como proteccionista, relativamente independiente, formalista, de principios, hasta cierto punto antiestadounidense y matizada por una retórica nacionalista. Sin embargo, con la llegada de Miguel De la Madrid y los tecnócratas a la Presidencia de la República (1982), en el país comenzaría la tradición de ser gobernados por planificadores económicos, trayendo aparejado un viraje histórico en la forma de conceptualizar y tener relaciones con el exterior. Fue a partir de entonces que dicha política se determinaría por el pragmatismo y la apertura, por su carácter pro-estadounidense y por dar prioridad a los temas económicos y comerciales por encima de los políticos y sociales (Chabat s/f: 397–399).

Lorenzo Meyer sostiene que “la experiencia histórica mexicana muestra que el prerrequisito de una política externa exitosa es contar con una base política interna aceptablemente sólida – acuerdos políticos en lo básico e instituciones que funcionen y los procesen” (Meyer 2012: 24).

Lo anterior fue posible hasta 1982, cuando se agotó el modelo económico de sustitución de importaciones, que le dio un largo período de crecimiento al país y consenso y aceptación al régimen autoritario priísta. A partir de entonces, la inestabilidad se hizo patente y el sistema político comenzó a perder legitimidad y apoyos a causa de su incapacidad para resolver las demandas más elementales de los diversos sectores sociales. La crisis del sistema se concretó cuando el partido oficial (PRI) no fue capaz de mantener la disciplina y el control de sus miembros y dejó de ser el enlace entre las demandas ciudadanas y el aparato gubernamental. Lo anterior tuvo dos importantes consecuencias: 1) La escisión de varios de los elementos de la familia revolucionaria que, con posterioridad, se convertirían en oposición política; y 2) La presión de Estados Unidos para que México iniciara un proceso de ajuste económico, caracterizado por un serie de políticas de austeridad y de apertura con el fin

de adoptar un modelo económico neoliberal, así como para que, en la práctica, los sucesivos gobiernos relajaran los principios de no intervención y libre autodeterminación; ambas cuestiones con el propósito de que la Casa Blanca consiguiera una mayor influencia en la zona.

Durante los siguientes años, “las bases sociales y políticas del proyecto neoliberal fueron puestas en duda por la rebelión zapatista de 1994, la crisis económica de 1995 y la derrota electoral del PRI en 2000 que puso fin a su monopolio de 71 años sobre la presidencia y la política en México” (Meyer 2012: 24) dando paso a un periodo caracterizado por la incertidumbre y la subordinación a Estados Unidos en la forma de concebir la política exterior durante los siguientes dos gobiernos panistas (2000–2006, con Vicente Fox Quesada y 2006–2012, con Felipe Calderón Hinojosa).

Como quiera que sea, la agenda de la política exterior mexicana de los últimos años se encuentra dominada por temas de naturaleza comercial, financiera y económica, en general, con énfasis en la relación bilateral con Estados Unidos, lo que se ve reflejado también en las relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países y en la creciente cooperación en materia de seguridad pública y justicia penal.

Palabras finales

Recapitulando, la complejidad del mundo contemporáneo apela a una versatilidad de iniciativas y respuestas capaces de asegurar – especialmente a Estados Unidos – el acceso irrestricto a las fuentes de recursos estratégicos, la movilidad ilimitada del capital, el uso y abuso de la fuerza de trabajo y el establecimiento de una globalización ordenada. Para ello, las élites que gobiernan en los diversos países, especialmente los del Sur, parecen haber puesto el tema de la seguridad en sus agendas y a la militarización como estrategia de contención de amenazas, con la intención de servir a intereses que no son precisamente los de su población, sino los del gran capital nacional e internacional.

En la medida en que el proceso de desposesión – al que se refiere Harvey – avanza, también es un hecho el “uso” y los “abusos” que se han hecho del concepto de seguridad, para tratar de justificar políticas que tienden a reprimir las manifestaciones de descontento social. De la mano de la militarización, las élites de los gobiernos securitizan cuestiones que no deberían ser tratadas en el ámbito de la defensa, es decir, involucrando a las fuerzas armadas de los Estados. La participación de éstas en asuntos fuera de su competencia da lugar a un cambio en la naturaleza de las relaciones civiles-militares que, a la larga, ocasiona que el control civil se vea debilitado y la autonomía militar se incrementa; lo cual tiene un impacto negativo en los regímenes políticos que, como el mexicano, apenas transitan del autoritarismo a la democracia.

Lo anterior es una manera que tienen las élites en el poder para, por un lado, contener verdaderos desafíos a la seguridad de sus Estados y, por otro,

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría

Marcos Pablo Moloeznik
Patricia Solís Minor

una manera de ejercer el control sobre su población y evitar que se extienda la lucha social provocada por los efectos negativos de este capitalismo rapaz que ha propiciado, en palabras de Castel, no sociedades de semejantes, sino de “individuos”: unos provistos de todos los recursos y otros a quienes les faltan los medios para realizar sus aspiraciones más mínimas (Castel 2010).

Paradójicamente, la desposesión ha creado relativos márgenes de libertad y aún en el caso de poblaciones desprovistas, o quizá justamente en ése, propicia una búsqueda alternativa y la construcción de estrategias desde la carencia, que buscan crear nuevas formas de relación y que tienen una percepción del mundo distanciada de la dominante. La “guerra” no es contra el terrorismo, el tráfico de drogas o el crimen organizado, sino contra cualquier posibilidad de organización distinta a la capitalista y es por esa razón que se busca implantar a toda costa en las sociedades esa “cultura del miedo” que, sin duda, puede llegar a paralizar.

Lo importante es que a partir de la exclusión se promuevan la innovación y la creatividad sociales, porque es el único camino para el cambio y la supervivencia. Es cierto, cuanto más exitoso es el proceso de concentración de riqueza y poder, más condiciones corrosivas genera, y ello permite que – desde diversos ámbitos – se busquen alternativas diferentes.

El proceso de militarización en México es resultado de la confluencia de dos tendencias que se retroalimentan: por un lado, el Proyecto de Defensa Hemisférica estadounidense para el continente y, por otro, la política neoliberal que prevalece en el país. De esta manera, las fuerzas armadas se han convertido en las garantes de la gobernabilidad y del proyecto de las élites.

A nivel interno, el país reproduce – como si de un manual se tratara – la ortodoxia neoliberal, lo cual ha acarreado que el nivel de concentración del poder y de la riqueza se mantengan en crecimiento permanente a la par que aumenta la desigualdad, la pobreza y la exclusión de grandes mayorías condenadas cada día a la supervivencia. Esta situación coloca a México ante un potencial de ingobernabilidad que se alimenta desde distintas vías: desde la descomposición del propio sistema político (corrupción, ilegitimidad, violencia, ineficiencia, etc.) hasta las diversas formas de delincuencia organizada (secuestro, narcotráfico, trata de personas, contrabando de armas, extorsión, etc.), pasando por la conformación de movimientos sociales que aspiran a generar un cambio en la política nacional (EZLN, Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, APPO, los movimiento contra el fraude electoral, #YoSoy132, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y el actual movimiento de Ayotzinapa, por mencionar algunos).

La actual estructura de poder opera sobre la eliminación de los mecanismos de mediación mientras recurre a la represión como garantía del orden ante el agotamiento de los controles ideológicos y la legitimidad. Se apela a las instituciones encargadas del uso legal de la violencia para restablecer el Estado de Derecho. De esta manera, la violencia de Estado es parte de la gobernabilidad actual. Desde esta perspectiva, la militarización es pieza esencial de la

reproducción del patrón de acumulación neoliberal y su estructura de poder. Es la principal estrategia – y acaso la última – en la que se apoyan las élites nacionales e internacionales. La política exterior mexicana constituye un reflejo de las contradicciones internas y, en especial, representa los intereses de una minoría en detrimento del soberano; los temas dominantes en la agenda y la relación prácticamente de subordinación a Estados Unidos así lo ponen de manifiesto.

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría

Marcos Pablo Moloeznik
Patricia Solís Minor

Bibliografía

Buzan B., Waeber O. y Wilde de Japp (1998), *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Colorado.

Casa Blanca (1991), *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, Washington, D.C.

Castel R. (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Castro Mariño S. et al. (1998), *El proceso de conformación de la Política Exterior de los Estados Unidos*, Centro de Estudios sobre Estados Unidos, Universidad de la Habana, en: <http://www.uh.cu/centros/cese/BT%20-%20Estados%20Unidos%20y%20los%20Procesos%20Sociopol%EDticos/ISC07.pdf> <fecha de consulta: 15 de abril de 2015>

Ceceña A. E. (2004), *Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites*, en: *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, A. E. Ceceña (comp.), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/cecena2/cecena.rtf> <fecha de consulta: 15 de abril de 2015>

Chabat J., *Las relaciones México-Estados Unidos: Historia de una convergencia anunciada*, en: *Gran Historia de México*, Chabat (comp.), Planeta, México.

Dougherthy J. (jr.), Pfaltzgraff R. (1993), *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires.

Fernández Tabío L. R., González Morales L. L. (1998), *El impacto del contexto externo en el proceso de conformación de la política exterior de los Estados Unidos*, en: *El proceso de conformación de la Política Exterior de los Estados Unidos*, Centro de Estudios sobre Estados Unidos, S. Castro Mariño et al.), Universidad de la Habana, en: <http://www.uh.cu/centros/cese/BT%20-%20Estados%20Unidos%20y%20los%20Procesos%20Sociopol%EDticos/ISC07.pdf> <fecha de consulta: 15 de abril de 2015>

Gilpin R. (1981), *War and change in world politics*, Cambridge University Press, New York.

Harvey D. (2007), *Espacios de Esperanza*, Akala Ediciones, Madrid.

Harvey D. (2004), *El "nuevo" imperialismo: Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión*, "Revista Viento Sur", traducción de Enrique Rodríguez, Correspondencia de Prensa, no 447, 16/04/04, p. 1, en: http://www.uruguaypiensa.org.uy/noticia_242_1.html <fecha de consulta: 15 de abril de 2015>

Keohane R. O. (ed.) (1985), *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, Nueva York.

Lercher O. Ch. (1961), *La Política Exterior del pueblo de los Estados Unidos*, Editorial Letras, México.

Artículos y ensayos

- Levy C. (2009), *Crisis y retos de la política exterior de México: 2006–2012*, “Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales”, Enero-Abril, p. 8, en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42112421007> <fecha de consulta: 15 de abril de 2015>
- Lipset S. M. (2000), *El excepcionalismo norteamericano Una espada de dos filos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Loveman B. (1999), *For la Patria. Politics and the armed forces in Latin America*, Scholarly Resources, Wilmington, DE.
- Maira A. (2002), *La militarización del neoliberalismo*, Cádiz Rebelde, 22 de febrero del 2002, en: <http://pl-va.prensa-latina.cu/militarizacion/articulos/geoestrat/5.htm> <fecha de consulta: 15 de marzo de 2015>
- Méndez Lugo B., *Política Exterior de México y soberanía nacional: retos ante Estados Unidos, nuevos actores y procesos globales*, en: http://www.diplomaticosescritores.org/NumeroActual.asp?link=18_3.htm&num=19
- Meyer L. (2012), *La política exterior y la “ambición de futuro*, en: *Los grandes problemas de México*, M. Ordorica, J.-F. Prud’homme (coords.), 1ª. edición abreviada, El Colegio de México, México, disponible en: http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/IV_POLITICA.pdf <fecha de consulta: 15 de marzo de 2015>
- “Milenio Semanal” (2005), no 403, 13 de junio, México, D.F.
- Mills Wright Ch. (1957), *La Elite del Poder*, Fondo de Cultura Económica, México.
- O’Donnell G. (2008), *Hacia un Estado de y para la democracia*, PNUD, Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina, Serie Contribuciones al Debate, vol. II, Lima, en: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf <fecha de consulta: 15 de marzo de 2015>
- Ojeda M. (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México.
- Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especial sobre Seguridad (2003), *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de octubre, México, en: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> <fecha de consulta: 15 de marzo de 2015>
- Orozco J. L. (1992), *Razón de Estado, Razón de Mercado. Teoría y Pragma de la Política Exterior Norteamericana*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Plano J. C., Ray O. (1991), *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Noriega Limusa, México.
- Pollin R. (2003), *Contours of Descent*, Verso Press, New York.
- Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano (1997), *Declaración de principios*, 3 de junio de 1997, en el sitio web del Project for a New American Century, <http://www.newamericancentury.org> <fecha de consulta: 15 de marzo de 2015>
- Red Sinti Techan (2005), *No a instalación de Academia Internacional*, Agencia Latinoamericana de Información, en: <http://alainet.org/active/8785&lang=es> <fecha de consulta: 15 de marzo de 2015>
- Rodríguez Sumano A. (coord.) (2011), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos? ¿Dónde estamos? Y ¿A dónde vamos?*, Cesnav/ UdG, México.
- Seara Vázquez M. (1985), *Política Exterior de México*, Harla, México.

Serra y Serra N. (2002), *Globalización, fuerzas armadas y democracia en América Latina*, "Fasoc", año 17, no 4, octubre-diciembre, en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40ed6abda857e.pdf> <fecha de consulta: 15 de marzo de 2015>

The White House (1997), *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, D.C.

Velázquez Flores R. (1995), *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*, Editorial Nuestro Tiempo, México.

Velázquez Flores R. (2010), *El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?*, "Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM", no 108, septiembre-diciembre, en: www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/download/21569/20373.

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría

Marcos Pablo Moloeznik
Patricia Solís Minor

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

The promises of the structural ascent of Latin America and the Caribbean countries, 1975–2013: achievements, disenchantments and frustrations

Daniel E. Morales Ruvalcaba

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, MÉXICO

✉ demgdl@gmail.com

Alberto Rocha Valencia

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, MÉXICO

✉ albertorochav@yahoo.com.mx

RESUMEN

El objetivo aquí perseguido es examinar los movimientos en la posición estructural de los Estados latinoamericanos y el nivel de desarrollo económico-social alcanzado por ellos en las últimas décadas. Para esto, se retoma críticamente un ensayo realizado por Johan Galtung, Manuel Moral y Simón Schwartzman en 1969. Luego, en un esfuerzo por superar las limitaciones encontradas en dicho trabajo, se formula aquí una propuesta teórica para el estudio del poder nacional y se emplea una técnica para su medición. Con base en ello, se procede finalmente a la evolución de la posición estructural de los países de América Latina en términos de logros (ascensos), desencantos (estancamientos) y frustraciones (retrocesos). Si bien el período estudiado es de 1975 a 2013, se presentarán también algunas consideraciones especiales para la etapa de posguerra fría (1990–2013).

PALABRAS CLAVE: *América Latina, posición estructural, periferia, semiperiferia, Índice de Poder Mundial.*

SUMMARY

The objective here is to examine the movements in the structural position of the Latin American states and the level of economic and social development achieved by them in recent decades. In order to achieve this, the authors review critically an essay written in 1969 by Johan Galtung, Manuel Moral and Simon Schwartzman. Then, in an effort to overcome the limitations found in this work, a theoretical proposal for the study of national power is formulated here with the use of a technique for its

measurement. On this basis, the article finally assesses changes in the structural position of Latin America in terms of achievements (ascents), disappointments (stalemates) and frustration (setbacks). While the study period is 1975–2013, some special considerations for the post-cold-war period (1990–2013) will also be presented.

KEYWORDS: *Latin America, structural position, periphery states, semi-periphery states, World Power Index.*

Introducción

Aunque relevante, el posicionamiento estructural de los Estados en América Latina en su conjunto es un tema poco estudiado en las Academias de Relaciones Internacionales. Esto se debe, por un lado, al interés de caracterizar y comprender el posicionamiento sólo de algunos Estados – especialmente el de los más destacados por su nivel de desarrollo (p. ej., Brasil o México) –, pero, por otro lado, a la importancia secundaria de la gran mayoría de los Estados latinoamericanos en el sistema internacional (respecto de ciertas potencias europeas y asiáticas).

No obstante, a finales de la década de los 60, un importante trabajo al respecto fue publicado en el libro *Relaciones internacionales, integración y desarrollo*. Aquí, los autores Johan Galtung, Manuel Moral y Simón Schwartzman contribuyeron significativamente a estudiar el conjunto de Estados de América Latina a partir de “variables estructurales que definen la posición de los países en un sistema de estratificación e interacción, medidas por algunos indicadores simples” (Galtung, Mora y Schwartzman 1969: 187).

A pesar de las limitaciones informáticas y estadísticas de la época, en su texto “El sistema latinoamericano de naciones: un análisis estructural”, los autores lograron procesar datos para la identificación del posicionamiento estructural de 20 países (ver Tabla 1).

Desde la realización del estudio de Galtung, Mora y Schwartzman, la realidad latinoamericana y caribeña habría comenzado a cambiar lenta y moderadamente, sin que se haya producido algún cambio estructural sustantivo. A cuatro décadas de la publicación de “El sistema latinoamericano de naciones: un análisis estructural”, ¿qué evaluación se podría realizar sobre el anhelado ascenso estructural de los Estados? Nuestra hipótesis es que las promesas del ascenso estructural mediante el fortalecimiento de capacidades nacionales se habrían cumplido relativamente: no hay cambios sustantivos en el nivel de desarrollo económico-social (a pesar del crecimiento generalizado), aunque sí cambios políticos en la posición estructural de algunos Estados de la región.

El objetivo de esta investigación es examinar la posición estructural alcanzada por los Estados – ascenso, estancamiento y descenso en la jerarquía

de poder de los Estados en el sistema interestatal regional – y, secundariamente, explorar el nivel de desarrollo económico-social alcanzado por ellos en las últimas décadas. Para ello, se formulará una breve propuesta teórico-metodológica para la medición del poder interestatal-internacional que ayudará a determinar la forma de la estructura interestatal en América Latina y el Caribe para los últimos años misma que, después, servirá para evaluar los principales logros (ascensos), desencantos (estancamientos) y frustraciones (retrocesos) en el movimiento estructural de los países de la región en cuestión.

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba
Alberto Rocha Valencia

Las primeras aproximaciones a la medición del poder y la posición estructural de los Estados en ALC

Para identificar el posicionamiento estructural de los países latinoamericanos, Johan Galtung, Manuel Moral y Simón Schwartzman hicieron uso de dos técnicas, una objetiva y otra subjetiva.

En la técnica objetiva, formularon un “índice de posición internacional” que resultó de la adición de las posiciones que los países ocupan en cuatro diferentes dimensiones conformadas a partir de tres indicadores cada una, con excepción de la última dimensión que tiene un indicador. Estas dimensiones e indicadores fueron:

- 1) tamaño del país: área, población y Producto Nacional Bruto (PNB);
- 2) distribución de bienes: PNB por habitante, analfabetismo y comunicaciones (diarios por habitante);
- 3) estructura social: porcentaje de la población en clases media y alta, urbanización y porcentaje de la población activa en la manufactura;
- 4) característica de raza: porcentaje de raza blanca.

Los autores explican que, una vez compilada la información estadística, “los países fueron ordenados de 1 a 20 de acuerdo con cada una de las dimensiones y, posteriormente, divididos en tres grupos de tamaño homogéneo, constituyendo rangos alto, medio y bajo, a los cuales fueron atribuidos valores 2, 1 y 0 respectivamente” (Galtung, Mora y Schwartzman 1969: 162). Así, el índice de posición internacional osciló entre 20 y 0 y mostró a los países latinoamericanos ordenados de la forma presentada en la Tabla 1.

La técnica subjetiva consistió en recrear la imagen socialmente construida de la estratificación del sistema latinoamericano. Para ello, los investigadores aplicaron 65 cuestionarios a alumnos de FLACSO y de otras universidades con sede en Argentina, Brasil, Venezuela y México, en las que “se solicitó a los entrevistados que distribuyeran a los países latinoamericanos en tres clases, alta, media y baja, de acuerdo con el prestigio o importancia que ellos creyeran que estos países tienen en el sistema latinoamericano” (Galtung, Mora y Schwartzman 1969: 164–165). El orden según la estratificación subjetiva está mostrado en la Tabla 2.

Artículos y ensayos

Rango	País	Puntaje	Rango Total
1	Argentina	20	Alto
2,5	Chile	18	»
	Cuba	18	»
4	Venezuela	17	»
5,5	Brasil	16	»
	Uruguay	16	»
7	Colombia	15	Medio
8	México	14	»
9,5	Costa Rica	11	»
	Perú	11	»
11	Panamá	9	»
12	Ecuador	8	»
13,5	Bolivia	6	Bajo
	Paraguay	6	»
15	Rep. Dominicana	5	»
16	El Salvador	4	»
17,5	Guatemala	2	»
	Nicaragua	2	»
19,5	Haití	1	»
	Honduras	1	»

Tabla 1.

Rango de los países latino-americanos para el año 1969 según el Índice de Posición Internacional de Galtung, Mora y Schwartzman

Fuente: Galtung, Mora y Schwartzman 1969, 163.

Tabla 2.

Estratificación „subjética” de los países latinoamericanos elaborada por Galtung, Mora y Schwartzman a partir de cuestionarios a estudiantes universitarios

Rango	País	Puntaje	Modo	Frecuencia del modo / N
1	Argentina	2,98	3	0,98
2	Brasil	2,89	3	0,90
3	México	2,81	3	0,85
4	Chile	2,64	3	0,66
5	Venezuela	2,32	2	0,52
6	Uruguay	2,20	2	0,46
7	Cuba	2,01	2	0,55
8	Colombia	1,87	2	0,74
9	Perú	1,80	2	0,64
10	Costa Rica	1,50	1	0,56
1,5	Bolivia	1,30	1	0,71
	Ecuador	1,30	1	0,71
13	Panamá	1,22	1	0,79
14	Paraguay	1,20	1	0,81
15	Nicaragua	1,14	1	0,87
16	Guatemala	1,12	1	0,88
17	El Salvador	1,10	1	0,89
18	Rep. Dominicana	1,09	1	0,92
19	Honduras	1,07	1	0,95
20	Haití	1,03	1	0,96

Fuente: Galtung, Mora y Schwartzman 1969, 163.

Los autores encontraron que los rankings resultantes de los análisis objetivo y subjetivo arrojan un coeficiente de correlación de 0,93, lo que implicó que la correlación era sumamente fuerte y directa. Ya sea por la vía objetiva o la subjetiva, los autores pudieron corroborar la existencia de un sistema estratificado caracterizado por “la existencia de una clase alta, de países grandes y desarrollados (Argentina, Brasil, México), y la de una clase baja, de países pequeños y subdesarrollados” (Galtung, Mora y Schwartzman 1969: 166).

Desde nuestro punto de vista, Johan Galtung, Manuel Mora y Simon Schwartzman fueron auténticos pioneros al elaborar un trabajo tan novedoso y metodológicamente tan riguroso sobre la estructura del sistema latinoamericano de naciones. A la fecha, es difícil encontrar estudios que se le equiparen, por lo que este trabajo debe ser considerado como todo un “clásico” en la literatura sobre el tema.

No obstante, desde finales de los 60 a la fecha, las tecnologías de la información se han desarrollado vertiginosamente y, con ello, la capacidad de los científicos para procesar mayor cantidad de datos que les permitan realizar análisis y modelos mucho más precisos. A partir de esta realidad – misma que nos proporciona mayores y mejores herramientas informáticas para estudio de la estructura interestatal – queremos plantear algunas críticas al trabajo de Galtung, Mora y Schwartzman, ello con el afán de subsanar algunas deficiencias para refinarlo y, luego, actualizarlo. Este ejercicio nos permitirá obtener una lectura de los logros y desencantos que hubo en las promesas del ascenso estructural para los países latinoamericanos desde inicios de la década de los 70 hasta nuestros días.

Críticas al Índice de Posición Internacional de Galtung, Mora y Schwartzman

Nuestra primer crítica es en torno a la noción de estructura de los autores. A pesar de que el título del texto es “El sistema latinoamericano de naciones: un análisis estructural”, en este documento no es posible encontrar una definición o una aproximación conceptual referente a la estructura internacional. En dicho trabajo sólo se puede leer una disertación sobre variables absolutas (globales, analíticas y estructurales), variables relativas y variables relacionales, pero no la enunciación de los estadísticos específicos que serán utilizados para el análisis, mucho menos una conceptualización de la estructura internacional.

La segunda crítica – muy relacionada a la anterior – es la ausencia de una teoría del poder. De acuerdo con Kenneth Waltz, uno de los principales referentes teóricos para el estudio de las estructuras internacionales, “los Estados tienen posiciones diferentes en función de su poder” (Waltz 2005: 40). Pero, ¿en qué radica dicho poder? ¿Cuáles son los aspectos del poder nacional que serán tomados en cuenta para el análisis estructural y de que elementos se prescindirá? Galtung, Mora y Schwartzman brindan poca claridad al respecto, lo que conduce a un problema posterior.

Tercera crítica: parcialidad en los indicadores seleccionados. Como es posible advertir, algunos de los indicadores usados por Galtung, Mora y Schwartzman para la definición de la estructura internacional latinoamericana resultan poco convincentes o hasta improcedentes. Es decir, ¿por qué sólo considerar aspectos económicos y omitir cualquier indicador relacionado con gasto militar o armamento? Si el Índice de Posición Internacional se encuentra tan orientado a la evaluación de indicadores socio-económicos, ¿por qué omitir el abasto energético o el gasto en investigación y desarrollo (tan importantes para el desarrollo industrial), el consumo *per cápita*, el gasto gubernamental o el porcentaje de la población activa en el sector servicios? Más aún, ¿de qué manera contribuye el porcentaje de raza blanca en su posicionamiento internacional? Al respecto, ya desde 1973, Rolando Franco advertía que en el trabajo de Galtung, Mora y Schwartzman, “no parece justificado el criterio con que se seleccionaron las dimensiones y algunos indicadores, en especial el relativo a la raza” (Franco 1973: 24). Nosotros coincidimos ampliamente con Franco y nos parece que la arbitrariedad de los indicadores seleccionados por Galtung, Mora y Schwartzman obedece a la ausencia de una teoría del poder que oriente su estudio estructural.

Nuestra cuarta y última crítica se dirige al resultado que arroja el Índice de Posición Internacional. Aunque muy posiblemente Argentina haya sido la principal potencia latinoamericana durante todo el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, es difícil concebir que a finales de los 60 fuese todavía la primera potencia de la región, o que Cuba hubiese tenido un posicionamiento internacional superior al de México o Brasil y haya ocupado el segundo lugar. La parcialidad del Índice de Posición Internacional queda exhibida por la estratificación “subjetiva”, que colocó en el top 5 precisamente a Argentina, Brasil, México, Chile y Venezuela (en ese orden). Nuestro diagnóstico es que al haber arbitrariedad en los indicadores que conforman el Índice de Posición Internacional, entonces la lectura que resulte de éste será ciertamente sesgada.

Aunque los resultados arrojados por el Índice de Posición Internacional terminaron siendo menos convincentes empíricamente que la estratificación subjetiva, los intelectuales trazaron una pauta significativa: “lo ideal es utilizar la metodología más sencilla posible y tratar de ver si el resultado es teóricamente significativo” (Galtung, Mora y Schwartzman 1969: 162). Coincidimos con ellos y sus palabras hacen eco en nuestra investigación. A partir de esto, queremos continuar y actualizar su trabajo.

Contribución del enfoque de los sistemas-mundo para el estudio de la estructura internacional

A diferencia de Galtung, Mora y Schwartzman quienes analizaron únicamente las variables y “rango” de los Estados en el sistema latinoamericano, nosotros

complementamos dicha visión estructural con el enfoque de los sistemas-mundo, pues consideramos que la estructura interestatal se encuentra condicionada por procesos históricos de larga duración.

La palabra estructura proviene del latín *structus* que significa construcción o fábrica y el sufijo *-ura* que es actividad o resultado. Sin embargo, lo más revelador del término se encuentra en el origen del sustantivo *structus*, ya que este procede del verbo *struō* que se traduce como “reunir ordenadamente”. A pesar de tratarse de una idea sumamente abstracta, la idea de estructura se fundamenta en el hecho de que las unidades, al interactuar, producen resultados que las yuxtaponen y las ordenan. De esa manera, lo fundamental en la definición común de estructura es el orden u ordenamiento consustancial a la distribución de las partes. En este sentido, aquí es fundamental aclarar que las estructuras no están definidas por todos los actores del sistema, sino sólo por las unidades más importantes y decisivas: a nivel internacional, el actor clave ha sido y sigue siendo el Estado.

Ahora bien, como acabamos de ver líneas arriba, la palabra “estructura” está compuesta por dos términos: *structus* y *-ura*. Pero, tradicionalmente, en el concepto de estructura sólo se consideró el término *structus* y se descartó el sufijo *-ura*. De ahí la variante rígida y ahistórica del estructuralismo. Lo que tratamos ahora es de reivindicar el sufijo *-ura*, es decir, la actividad y dinámica de los respectivos actores, lo que nos conduce a una suerte de estructuralismo flexible e histórico, tal como lo podemos encontrar en los desarrollos teóricos de Immanuel Wallerstein en su análisis del sistema-mundo moderno (Wallerstein 2003a, Wallerstein 2003b, Wallerstein 2003c).

De acuerdo con este enfoque, el sistema capitalista ha organizado el mundo entero en tres áreas económicas: centro, semiperiferia y periferia. Dichas áreas no son sólo un constructo teórico para comprender la división internacional del trabajo, sino que consisten en espacios geográficos reales, auténticos, históricamente construidos y espacialmente establecidos (Taylor y Flint 2002, Aguirre Rojas 2003): el centro, la semiperiferia y la periferia han sido una constante que ha condicionado la inserción internacional de cualquier Estado a lo largo de la historia. En términos más amplios, en la obra de Immanuel Wallerstein las tres áreas de la economía-mundo afectan – de manera muy amplia – la organización del sistema político internacional y del sistema social internacional de modo similar (Wallerstein 2006, De Venanzi 2002).

Desde esta perspectiva, tropezamos con el hecho de que en el sistema latinoamericano no hay Estados instalados en el centro del sistema-mundo, sino solamente en la semiperiferia y la periferia (Domingues 2012). Respecto a estas dos zonas, la teoría señala – de manera muy general – que los Estados semiperiféricos destacan debido a que (Gunder Frank 1979, Arrighi y Drangel 1986, Chase-Dunn 1988, Terlouw 2002, Morales Ruvalcaba 2013): sus economías se encuentran en vías de industrialización; sus aparatos estatales están en proceso de modernización; en promedio, el nivel de vida de sus habitantes es medianamente bueno, pero hay sectores muy rezagados debido a la alta

desigualdad socio-económica prevaleciente; proyectan geoculturas atractivas e influyentes, pero que distan de ser dominantes; contienen fuerzas y dinámicas sociales profundamente discordantes; son actores importantes – más no directores – en la gobernabilidad internacional; y, conservan el más alto potencial transformador del sistema mundial. Los Estados periféricos, por su parte, se caracterizan por (Prebisch 1983, Amin 1974, Dos Santos 1973, Jaguaribe 1979, Evers 1981): poseer economías nacionales poco competitivas y sumamente desarticuladas, así como por su especialización en la producción de materias primas con escaso valor añadido; el gasto público relativamente bajo en rubros como educación, salud, vivienda, recreación y programas sociales; su precariedad democrática y sus altos índices de corrupción y violencia; y por disponer de fuerzas armadas comparativamente débiles, entre otros aspectos. Todo lo anterior vuelve a los Estados periféricos particularmente sensibles y vulnerables a las presiones internacionales.

El poder nacional/internacional de los Estados en el mundo: teoría y técnica

Desde nuestro punto de vista, el posicionamiento de los Estados en la estructura internacional se explica por la dinámica del sistema-mundo y por la dotación específica de poder que posee cada Estado. Pero, ¿cómo caracterizar o entender el poder estatal?

Diversos autores han trabajado y expuesto su teoría sobre el poder nacional e internacional de los Estados. En general, hay una concepción del poder en la teoría realista, en la teoría institucionalista, en la neomarxista (enfoque de los sistemas-mundo) y en los desarrollos teóricos constructivistas. Pero nosotros no podremos detenernos en el abordaje de estas ideas, al menos no por el momento.

El poder nacional/internacional es para nosotros producto de la combinación multidimensional, dinámica y recursiva de las capacidades nacionales. Vale aclarar que – en un sentido amplio – la palabra “capacidad” se refiere no sólo a la facultad de una cosa para contener otras, sino también para incluir o detentar ciertas cualidades. En el ámbito de las relaciones internacionales, las capacidades pueden entenderse como las cualidades que tiene un Estado para la realización de ciertas acciones. En consecuencia, las capacidades son así fuente o base intrínseca para el poder nacional/internacional.

Del conjunto de capacidades nacionales, nosotros hemos distinguido tres grandes tipos:

- 1) Capacidades materiales (CM): son principales y determinantes, pues sin ellas no son posibles las segundas y menos las terceras. Estas capacidades definen la materialidad necesaria para que un país sostenga un determinado proceso de desenvolvimiento, desarrollo y progreso. Para nosotros, las variables constitutivas de las capacidades materiales son aquellas relacionadas con el funcionamiento la actividad macroeconómica, la defensa y la investigación.

- 2) Capacidades semi-materiales (CSM): son intermedias y secundarias, se refieren a la situación de riqueza y bienestar de los individuos de un país. Estas capacidades se basan en las anteriores, pues sin materialidad no hay bienestar en una población y sin una población próspera no es posible el desarrollo. Las variables constitutivas de las capacidades semi-materiales son para nosotros aquellas concernientes a la situación de la población, la actividad económica a nivel micro y el bienestar social.
- 3) Capacidades inmateriales (CIM): son terciarias, culminantes y decisivas, pues se refieren a las cualidades que le permiten a un Estado proyectarse e influir más allá de sus fronteras. Estas capacidades dependen de las primeras y de las segundas, aunque en algún momento del desenvolvimiento y dinamismo de un país se vuelven guías decisivas de las otras. Las variables constitutivas de las capacidades inmateriales son aquellas relativas al atractivo turístico y cultural de un país, a su cosmopolitismo, su producción académica y sus medios de comunicación.

Desde nuestro punto de vista, existe una suerte de recursividad entre los tres tipos de capacidades: las CM son base de las CSM y, éstas últimas a la vez son sustento de las CIM, pero, llegado un momento, las CIM regresan inteligentemente y retroalimentan a las CSM y las CM. Es menester anotar que ninguna de las tres categorías de capacidades es independiente o actúa aisladamente. Nosotros postulamos que las CM, las CSM y las CIM dan lugar a la constitución de tres tipos de poder: el poder material, el poder semi-material y el poder inmaterial, respectivamente. Así, se conforma nuestro esquema multidimensional, dinámico y recursivo del poder nacional/internacional.¹

Pero, ¿cómo procesar toda esta gama de capacidades nacionales anteriormente explicadas? Desde nuestro punto de vista, la mejor estrategia es la identificación de estadísticos que permitan la aprehensión o reflejo de dichas capacidades y, posteriormente, la transformación de dichos estadísticos en índices. ¿Por qué tal conversión? El poder de un Estado es relativo al poder del resto de los actores estatales del sistema internacional. Igualmente, un índice es una cifra que expresa una relación relativa entre una serie de datos.

El instrumento que nos permite sintetizar las diversas capacidades materiales, semi-materiales e inmateriales de los Estados es el Índice de Poder Mundial (Morales Ruvalcaba 2015).

El Índice de Poder Mundial (IPM) se integra a partir de: un Índice de Capacidades Materiales (ICM) compuesto por seis índices simples que sintetizan la economía (producto nacional bruto), territorio (extensión territorial), defensa (gasto militar), comercio (volumen de los intercambios co-

¹ Dejamos constancia que, sobre la teoría del poder nacional-internacional (expuesta por diversos autores), nosotros emprendimos una sistematización propia que nos ha conducido a considerar tres tipos de capacidades: las materiales, las semi-materiales y las inmateriales, tal y como lo acabamos de exponer. Este trabajo se encuentra en proceso de elaboración y bajo la responsabilidad de Alberto Rocha Valencia como parte de los trabajos que venimos elaborando en el Grupo de Investigación sobre Política Mundial (GIPM).

merciales), finanzas (total de reservas) y ciencia y tecnología (investigación/ desarrollo); un Índice de Capacidades Semi-Materiales (ICSM), igualmente compuesto por otros seis índices simples que compendian la población (cantidad de habitantes), productividad individual (producto nacional bruto *per cápita*), consumo (gasto de consumo final de los hogares *per cápita*), energía (consumo de energía eléctrica *per cápita*), educación (gasto público en educación) y salud (gasto en salud); un Índice de Capacidades Inmateriales (ICIM), conformado por seis índices simples que recopilan el gasto público (gasto gubernamental final), atractivo turístico (montos recibidos por concepto de turismo internacional), influencia/dependencia por la ayuda exterior (ayuda oficial para el desarrollo), telecomunicaciones y conectividad (líneas telefónicas), producción de las universidades y *think tanks* (artículos en publicaciones científicas y técnicas) y migración (volumen internacional de migrantes).

Así, el IPM lo entendemos como una expresión numérica que sintetiza las capacidades materiales, semi-materiales e inmateriales que dispone un Estado para el ejercicio de su poder en el sistema internacional. Para ser calculado, el IPM precisa de los valores máximos y mínimos que pudieran existir a nivel mundial. Al considerarlos, este instrumento estadístico permite identificar la posición específica de los Estados latinoamericanos en la estructura internacional, así como de cualquier otro país que reporte valores. Además, los subíndices del IPM – que son el ICM, el ICSM y el ICIM – arrojan una lectura mucho más precisa y diferenciada de la naturaleza del poder nacional.

Retomando el análisis estructural de Galtung, Mora y Schwartzman, ellos organizaron los países latinoamericanos – con apoyo de su Índice de Posición Internacional – en tres rangos: Argentina, Chile, Cuba, Venezuela, Brasil y Uruguay en un rango alto (6); Colombia, México, Costa Rica, Perú, Panamá y Ecuador en un rango medio (6); el resto, en un rango bajo. Nosotros diferimos de estos rangos pues excluyen a la región del contexto internacional, es decir, omiten el hecho de que América Latina está inmersa en un sistema-mundo.

Nosotros hemos decidido yuxtaponer nuestras mediciones del IPM a los postulados teóricos del enfoque de los sistemas-mundo pues, de esta manera, obtenemos una lectura teórica y empírica más precisa del posicionamiento estructural en América Latina: con ello, atendemos a las capacidades nacionales de cada Estado y su rango en la región, pero sin perder de vista el encuadre que el sistema-mundo les impone. Desde este enfoque – tal y como lo plasamos en la Tabla 3 – la estratificación en la región quedaría limitada a dos categorías: semiperiféricos y periféricos.

Los Estados que históricamente se han ubicado en la semiperiferia son – tanto a nivel mundial como a nivel regional – relativamente pocos, debido a las especificidades tan peculiares que presentan. Dentro de esta área, hemos distinguido dos categorías: las potencias regionales (Rocha Valencia y Morales

Ruvalcaba 2011), que conforman una suerte de semiperiferia alta (por sus capacidades más avanzadas) y que aspiran a formar parte del centro del sistema; y, los Estados semiperiféricos secundarios, que representan la semiperiferia baja (por sus capacidades menos avanzadas) y distan todavía de instalarse en el centro del sistema.

Para el caso de América Latina, los únicos países que a inicios de los 70 se encontraban en la semiperiferia (ver Tabla 4) eran Brasil, Argentina, México y Venezuela.

País	IPI 1969	Rango	País	IPM 1975	Área
Argentina	20	Alto	Brasil	0,688	Semiperiferia
Chile	18	Alto	Argentina	0,665	Semiperiferia
Cuba	18	Alto	México	0,664	Semiperiferia
Venezuela	17	Alto	Venezuela	0,642	Semiperiferia
Brasil	16	Alto	Chile	0,532	Periferia
Uruguay	16	Alto	Colombia	0,525	Periferia
Colombia	15	Medio	Perú	0,523	Periferia
México	14	Medio	Cuba	0,517	Periferia
Costa Rica	11	Medio	Uruguay	0,472	Periferia
Perú	11	Medio	Ecuador	0,451	Periferia
Panamá	9	Medio	Trinidad y Tobago	0,448	Periferia
Ecuador	8	Medio	Jamaica	0,447	Periferia
Bolivia	6	Bajo	Rep. Dominicana	0,417	Periferia
Paraguay	6	Bajo	Bolivia	0,413	Periferia
Rep. Dominicana	5	Bajo	Costa Rica	0,410	Periferia
El Salvador	4	Bajo	Guatemala	0,408	Periferia
Guatemala	2	Bajo	Panamá	0,397	Periferia
Nicaragua	2	Bajo	El Salvador	0,387	Periferia
Haití	1	Bajo	Paraguay	0,377	Periferia
Honduras	1	Bajo	Nicaragua	0,362	Periferia

Elaboración propia: Grupo de Investigación en Política Mundial.

Fuente: Galtung, Mora y Schwartzman 1969, Morales Ruvalcaba 2015.

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba
Alberto Rocha Valencia

Tabla 3.
Comparativo del posicionamiento estructural de los países latinoamericanos y caribeños según el IPI (1969) y el IPM (1975)

Respecto de la periferia, ésta es, sin lugar a dudas, la zona más extensa del sistema-mundial y se compone por más de una centena de países. No obstante, aunque los rasgos anteriormente enunciados constituyen una suerte de base general para la caracterización de Estados periféricos, es preciso advertir que al interior de la categoría “periferia” existe una estratificación o diferenciación: una periferia “alta”, con procesos económicos (que incluye procesos industriales) y sociopolíticos (bienestar y democracia) relativamente más

Tabla 4.
Comparativo del posicionamiento estructural de los principales *países* latinoamericanos y caribeños según los IPM correspondientes a 1975 y 2013

(rango) País	IPM 1975	IPM 2013	País (rango)	Diferencial IPM 1975–2013	Área (2013)
(1) Brasil	0,688	0,759	Brasil (1)	+0,071	Semiperiferia
(2) Argentina	0,665	0,673	Argentina (3)	+0,008	Semiperiferia
(3) México	0,664	0,707	México (2)	+0,043	Semiperiferia
(4) Venezuela	0,642	0,613	Venezuela (6)	-0,029	Periferia
(5) Chile	0,532	0,625	Chile (4)	+0,093	Semiperiferia
(6) Colombia	0,525	0,614	Colombia (5)	+0,089	Periferia
(7) Perú	0,523	0,548	Perú (7)	+0,025	Periferia
(8) Cuba	0,517	0,522	Cuba (9)	+0,005	Periferia
(9) Uruguay	0,472	0,526	Uruguay (8)	+0,054	Periferia
(10) Ecuador	0,451	0,519	Ecuador (10)	+0,068	Periferia
(11) Trin. y Tobago	0,448	0,437	Trin. y Tobago (15)	-0,011	Periferia
(12) Jamaica	0,447	0,399	Jamaica (19)	-0,048	Periferia
(13) Rep. Dominic.	0,417	0,465	Rep. Dominic. (13)	+0,048	Periferia
(14) Bolivia	0,413	0,429	Bolivia (16)	+0,016	Periferia
(15) Costa Rica	0,410	0,492	Costa Rica (11)	+0,082	Periferia
(16) Guatemala	0,408	0,449	Guatemala (14)	+0,041	Periferia
(17) Panamá	0,397	0,468	Panamá (12)	+0,071	Periferia
(18) El Salvador	0,387	0,403	El Salvador (18)	+0,016	Periferia
(19) Paraguay	0,377	0,428	Paraguay (17)	+0,051	Periferia
(20) Nicaragua	0,362	0,323	Nicaragua (23)	-0,039	Periferia

Elaboración propia: Grupo de Investigación en Política Mundial.

Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

avanzados y ligeramente cercanos a la semiperiferia, lo cual se puede traducir en una periferia avanzada en comparación con el resto; otra periferia “media”, es decir, un subconjunto de Estados con procesos de industrialización iniciales y niveles de bienestar moderados, que se distinguen por ser países que no despuntan fuertemente, pero que tampoco retroceden estructuralmente; luego, otro subconjunto – una suerte de periferia “baja” – con economías fundamentalmente primario-exportadoras y estándares de bienestar bajos; y, finalmente, una periferia “muy baja” compuesta por países con nulos procesos de industrialización y muy precarios niveles de bienestar.

A inicios de los 70, la periferia latinoamericana (ver Tabla 4) habría estado organizada en una periferia alta, compuesta por Chile y Colombia; una periferia media integrada por Perú, Cuba, Uruguay y Ecuador; una periferia baja conformada por Trinidad y Tobago, Jamaica, República Dominicana, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Bahamas y Honduras; y una periferia muy baja con Guyana, Belice, Surinam y Haití.

Evolución de la posición estructural y las capacidades nacionales de los Estados latinoamericanos y caribeños más importantes

En este apartado, estudiaremos la evolución – en términos de logros, desencantos y frustraciones – que han reportado los países de América Latina y el Caribe en el período que transcurrió de 1975 a 2013. Por motivos de espacio, nos avocaremos sólo al estudio de los más importantes, es decir, los 10 países con el más alto posicionamiento estructural en 2013 y Costa Rica, el cual además de ocupar el 11° lugar en el conjunto de la región es el primero en Centroamérica.

Para tener una lectura más precisa de aquellas dimensiones del poder en las que los países de la región han mostrado logros, desencantos o frustraciones, nos apoyaremos en los estadísticos para la medición de capacidades materiales, semi-materiales e inmateriales que conforman el IPM.

De acuerdo con la Tabla 5 y la Gráfica 1 – que muestran la evolución de las capacidades materiales entre 1975 y 2013 – es posible anotar que fueron seis los países que lograron evolucionar favorablemente en su poder material durante este período, sólo dos constituyen un desencanto debido a su relativo estancamiento, mientras que son tres los que representan un fracaso o retroceso. Analicémoslos con mayor detenimiento.

Primeramente, hay que destacar los logros en el desarrollo de las capacidades materiales de los países vistos tradicionalmente como “débiles”: Ecuador, Costa Rica, Chile y Uruguay. Después de haber transitado por momentos de estancamiento y hasta de retroceso durante la década de los 80, estos países lograron implementar ajustes en sus modelos de desarrollo nacionales que

les permitieron comenzar a crecer de manera paulatina pero sostenida hasta 1998: fue en estos momentos en que el modelo emprendido se agotó. Sin embargo, a partir del 2004 (Ecuador un poco antes) todos retomaron la senda del crecimiento, efecto que los ha proyectado mundialmente como países que – a pesar de su relativa pequeñez geográfica – resultan cada vez más atractivos para los negocios y la seguridad de la región. Todo ello ha venido siendo aprovechado por sus respectivos gobiernos nacionales para promover sus intereses nacionales con mayor determinación.

Tabla 5.
Diferencial del ICM
1975–2013 para países
latinoamericanos
seleccionados

País (rango 2013)	Diferencial ICM 1975–2013	
Ecuador (10)	+0,065	
Colombia (5)	+0,052	
Costa Rica (11)	+0,052	
Chile (4)	+0,050	<i>Logros</i>
Brasil (1)	+0,040	
Uruguay (8)	+0,040	
México (2)	+0,022	
Perú (7)	+0,017	<i>Desencantos</i>
Cuba (9)	-0,025	
Argentina (3)	-0,035	<i>Frustraciones</i>
Venezuela (6)	-0,098	

Elaboración: Grupo de Investigación en Política Mundial.

Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

Los otros dos países que constituyen logros, en lo que a incremento de capacidades materiales se refiere, son Brasil y Colombia. Después de algunas turbulencias en la segunda mitad de la década de los 90, desde 2002/2003 ambas naciones suramericanas lograron aumentar paulatinamente sus capacidades materiales hasta llegar a niveles nunca antes alcanzados por ellos mismos. Este hecho les ha permitido ser vistos reiteradamente como “potencias emergentes”: Brasil se ha consolidado como una potencia regional y ha comenzado a incursionar a nivel global en foros como el G20 o el BRICS (Morales Ruvalcaba, Rocha Valencia y Vargas García 2014), mientras que Colombia se ha afianzado como una potencia subregional gracias su actuación en iniciativas como el Proyecto Mesoamérica y la Alianza del Pacífico (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba 2015), hecho que le contribuye a su proyección extrarregional y en sus pretensiones por incorporarse como miembro pleno

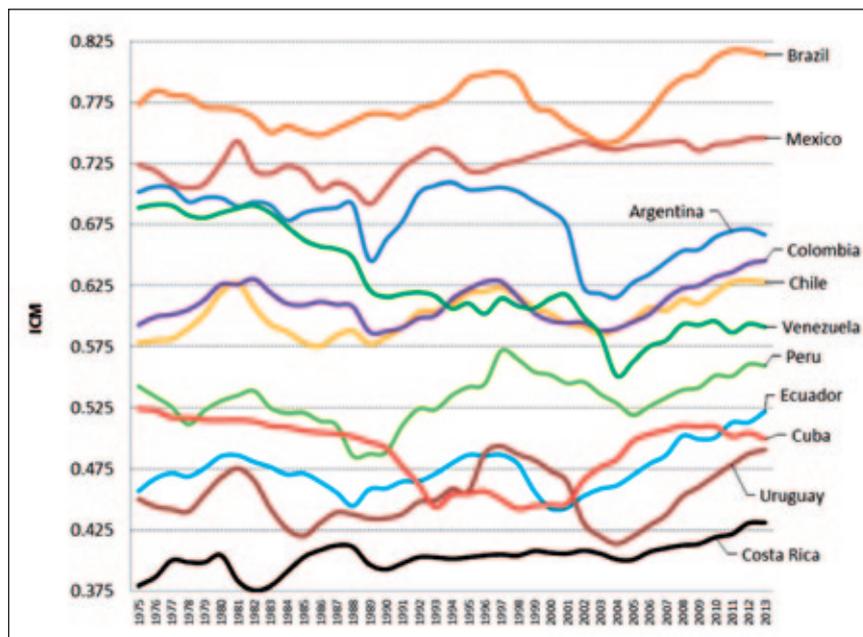
de importantes organizaciones internacionales como la OCDE, APEC e incluso la OTAN.

Ahora bien, los países que se estancaron relativamente en sus capacidades materiales durante estas décadas son México y Perú. México no ascendió ni descendió, es decir, realizó la “proeza” de mantenerse invariable y en la misma posición, mientras que Perú – durante las décadas de los años 90 y 2000 – subió y bajó relativamente, para después volver a emprender el camino del ascenso, aunque de manera moderada.

No obstante, los principales fracasos han sido Cuba, Argentina y Venezuela. Estos tres casos son dramáticos: Argentina y Venezuela fueron víctimas de dirigencias políticas irresponsables que optaron por la aplicación ortodoxa y miope de un modelo (dictado por el Consenso de Washington) que sólo dismanteló sus industrias nacionales, además que prefirieron seguir a las potencias extranjeras en vez de fortalecer la soberanía y protagonizar internacionalmente. La “Era K” (kirchnerismo) en Argentina y la “Revolución Bolivariana” (chavismo) en Venezuela representaron auténticos “golpes de timón” en la dirección que llevaban estos países. En ambas naciones se buscó revertir las consecuencias negativas de las políticas neoliberales. No obstante, las estrategias implementadas por dichos gobiernos fueron caladas por la crisis de 2008/2009 y, desde entonces, perdieron impulso y mostraron signos de debilitamiento.

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba
Alberto Rocha Valencia



Gráfica 1.
ICM para países latinoamericanos seleccionados, 1975–2013

Elaboración: Grupo de Investigación en Política Mundial.
Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

El caso de Cuba es aún más dramático por su excepcionalidad, la cual se debe esencialmente a tres factores: 1) el bloqueo estadounidense, que encerró a la sociedad cubana y la aisló del mundo, restándole con ello casi todas sus posibilidades de desenvolvimiento durante la guerra fría y todavía durante la posguerra fría; 2) la desaparición de la URSS y la desarticulación del bloque de países socialistas, que dejó a Cuba sin sus aliados políticos favoritos y sin destinos privilegiados para sus exportaciones; y, 3) el modelo de socialismo real, que por su extremado estatismo terminó por paralizar el dinamismo de la sociedad en su conjunto y por nulificar el mercado interno

Ahora, según la Tabla 6 y la Gráfica 2 – que exponen el desempeño de las capacidades semi-materiales de los países latinoamericanos en el período referido – es posible anotar que fueron seis los países que lograron acrecentar notoriamente este tipo de capacidades, mientras que los otros cinco restantes también las incrementaron, pero sin satisfacer las expectativas de sus respectivas poblaciones.

Tabla 6.
Diferencial del ICSM
1975–2013 para países
latinoamericanos
seleccionados

País (rango 2013)	Diferencial ICSM 1975–2013	
Chile (4)	+0,138	
Colombia (5)	+0,120	
Brasil (1)	+0,106	
Ecuador (10)	+0,086	<i>Logros</i>
Costa Rica (11)	+0,076	
Uruguay (8)	+0,073	
Cuba (9)	+0,068	
Argentina (3)	+0,062	
México (2)	+0,055	<i>Desencantos</i>
Perú (7)	+0,023	
Venezuela (6)	+0,015	

Elaboración: Grupo de Investigación en Política Mundial.

Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

Colombia, Brasil, Ecuador, Costa Rica y Uruguay han progresado en el incremento de sus capacidades semi-materiales. Esto ha sido posible gracias

a la mejora generalizada de los ingresos y de la capacidad de consumo, así como de los servicios públicos (educación y salud). Todo ello ha contribuido a la reducción de la pobreza y la ampliación de la clase media que, en general, se ha traducido en un aumento del bienestar social de estos países.

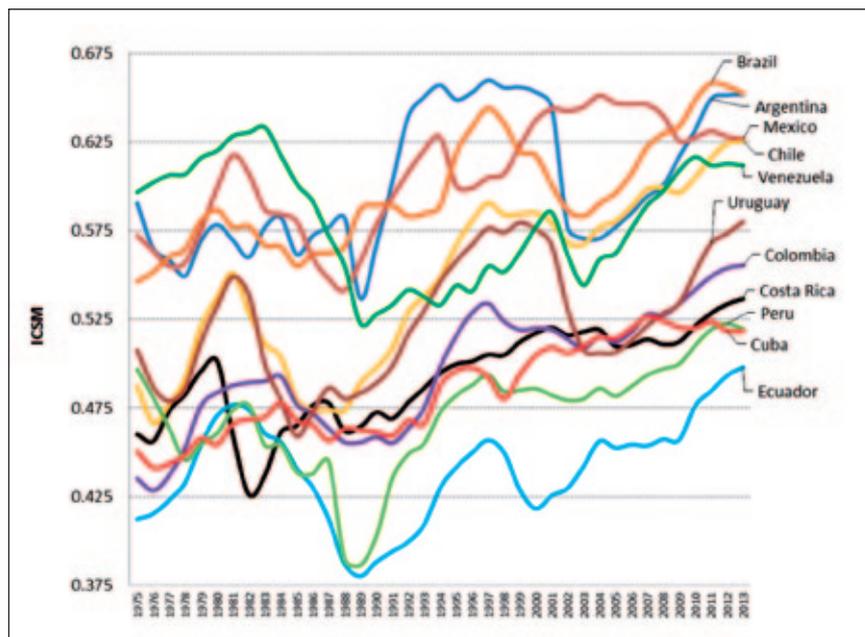
El caso más destacado de todos es Chile que, con una mezcla de políticas neoliberales y progresistas, ha colocado a su sociedad como una de las más prósperas en la región: este desempeño le ha valido a Chile su ingreso a la OCDE (en 2010), a ser ponderado – en los últimos años – como el país latinoamericano con el Índice de Desarrollo Humano más alto y a ser evaluado como el mejor de la región, según el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por *Transparency International*.

Por su parte, Cuba, Argentina, México, Perú y Venezuela constituyen desencantos porque lograron desarrollar sus capacidades semi-materiales muy por debajo de los anhelos de sus sociedades nacionales; es notorio que amplios sectores de sus poblaciones aún no han visto mejoras en la calidad de sus ingresos, consumo y servicios (energía, salud y educación, entre otros).

El desencanto mayor es Venezuela. Durante los años 70, este país parecía avanzar en la ruta del desarrollo, sin embargo, las dirigencias políticas que condujeron Venezuela a lo largo de los 80 se mostraron mucho más preocupadas por brindar respuesta a los intereses extranjeros antes que a las necesi-

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba
Alberto Rocha Valencia



Gráfica 2.
ICSM para países latinoamericanos seleccionados, 1975–2013

Elaboración: Grupo de Investigación en Política Mundial.
Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

dades de su sociedad, hecho que terminó por disminuir catastróficamente los niveles de bienestar de esta sociedad. Como se plasma en la Gráfica 2, desde los años 90 (con la excepción de los primeros años de la década de los 2000), Venezuela volvió a incrementar sus capacidades semi-materiales gracias al empuje impreso por las políticas progresistas del gobierno de Hugo Chávez. No obstante, desde la crisis de 2008/2009, Venezuela se ha estancado, quedando su camino hacia el desarrollo como una asignatura pendiente.

Pasemos ahora a las capacidades inmateriales. A partir de la Tabla 7 y la Gráfica 3 anotamos que fueron siete los países que acrecentaron elocuentemente sus capacidades inmateriales constituyendo importantes logros, tres representan un desencanto debido a su relativo estancamiento, mientras que Cuba figura como una experiencia frustrada.

Tabla 7.
Diferencial del ICI
1975–2013 para países
latinoamericanos
seleccionados

País (rango 2013)	Diferencial ICI 1975–2013	
Costa Rica (11)	+0,129	
Chile (4)	+0,107	
Colombia (5)	+0,105	
Brasil (1)	+0,077	<i>Logros</i>
México (2)	+0,059	
Ecuador (10)	+0,055	
Uruguay (8)	+0,054	
Perú (7)	+0,035	
Venezuela (6)	+0,019	<i>Desencantos</i>
Argentina (3)	+0,014	
Cuba (9)	-0,016	<i>Frustraciones</i>

Elaboración: Grupo de Investigación en Política Mundial.

Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

El índice de capacidades inmateriales nos permite una lectura del atractivo cultural y del poder informacional de un país. En lo referente a dicho dominio, varios países de la región mostraron adelantos sustanciales a lo largo de estas décadas. Para los casos de Brasil y México, su imagen internacional se vio mejorada, hecho que les contribuyó en la consolidación de su *status* de potencias regionales (aunque, en los últimos años, México ha venido a menos en estas capacidades, muy posiblemente a causa de sus problemas de seguridad interna). Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay, por su parte, lograron dejar atrás momentos de conflicto e inestabilidad que obstaculizaban su proyección internacional. No obstante,

el país que más evolucionó en sus capacidades inmateriales en estas décadas fue, sin lugar a dudas, Costa Rica, hecho que ha contribuido a que esta nación sea vista – cada vez con mayor insistencia – como la “Suiza latinoamericana”.

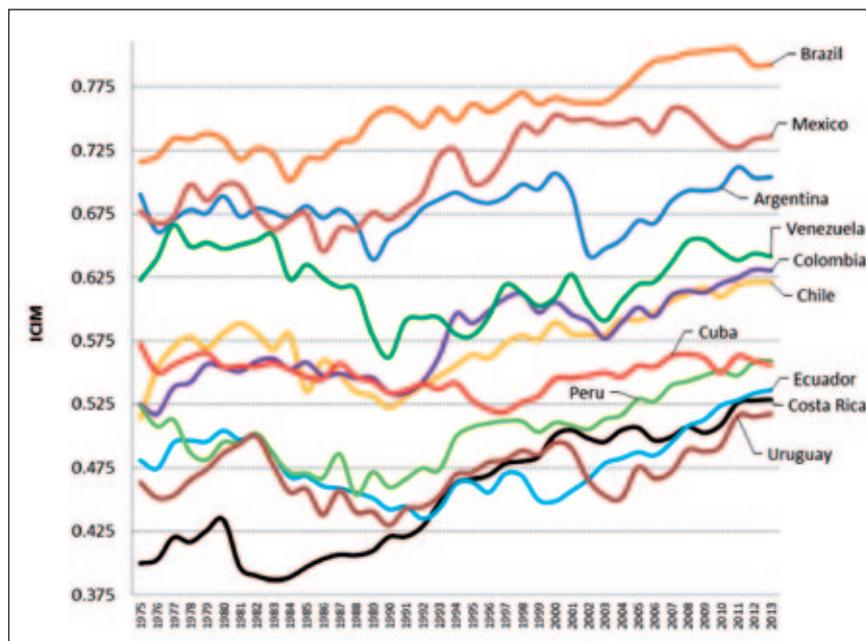
Los desencantos los constituyen Perú, Venezuela y Argentina. Estas tres naciones, que tiempo atrás se destacaron por su riqueza cultural y avanzada intelectual, han dejado de ganar – en términos relativos – la proyección que gozaban. Para mejorar en términos estructurales, deberán emprender acciones que reconstituyan o renueven sus respectivas imágenes a nivel global.

Por último, Cuba representa, nuevamente, la gran frustración. A lo largo de los últimos años de la guerra fría y durante la primera década de la posguerra fría, las capacidades inmateriales de Cuba fueron deteriorándose paulatinamente hasta alcanzar sus niveles más bajos en 1997. Desde entonces, el país caribeño ha ido lentamente recuperando el terreno perdido en este dominio, pero aún sin mostrar la proyección comunicacional y el atractivo cultural que detentó décadas atrás.

Como se pudo observar, a diferencia de Johan Galtung, Manuel Mora y Simón Schwartzman, nosotros hemos procedido al estudio del posicionamiento estructural en América Latina a partir de una teoría multidimensional y multivariada del poder nacional-internacional. Ello nos ha permitido un análisis más preciso y detallado de la estructura internacional en la región.

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba
Alberto Rocha Valencia



Gráfica 3.
ICI para países latinoamericanos seleccionados, 1975–2013

Elaboración: Grupo de Investigación en Política Mundial.
Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

Las capacidades materiales, semi-materiales e inmateriales de los países latinoamericanos aquí analizados son sintetizadas a través del IPM, de tal forma que los datos presentados en la Tabla 8 nos permiten evaluar con certeza su desempeño estructural (en términos de logros, desencantos y frustraciones), mientras que la Gráfica 4 nos brinda una lectura precisa del proceso histórico de cada país.

Tabla 8.
Diferencial del IPM
1975–2013 para los 11
países de América Latina
y el Caribe con mejor po-
sicionamiento estructural
en las últimas décadas

País (rango 2013)	Diferencial IPM 1975–2013	
Chile (4)	+0,093	
Colombia (5)	+0,089	
Costa Rica (11)	+0,082	
Brasil (1)	+0,071	<i>Logros</i>
Ecuador (10)	+0,068	
Uruguay (8)	+0,054	
México (2)	+0,043	
Perú (7)	+0,025	
Argentina (3)	+0,008	<i>Desencantos</i>
Cuba (9)	+0,005	
Venezuela (6)	-0,029	<i>Frustraciones</i>

Elaboración: Grupo de Investigación en Política Mundial.

Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

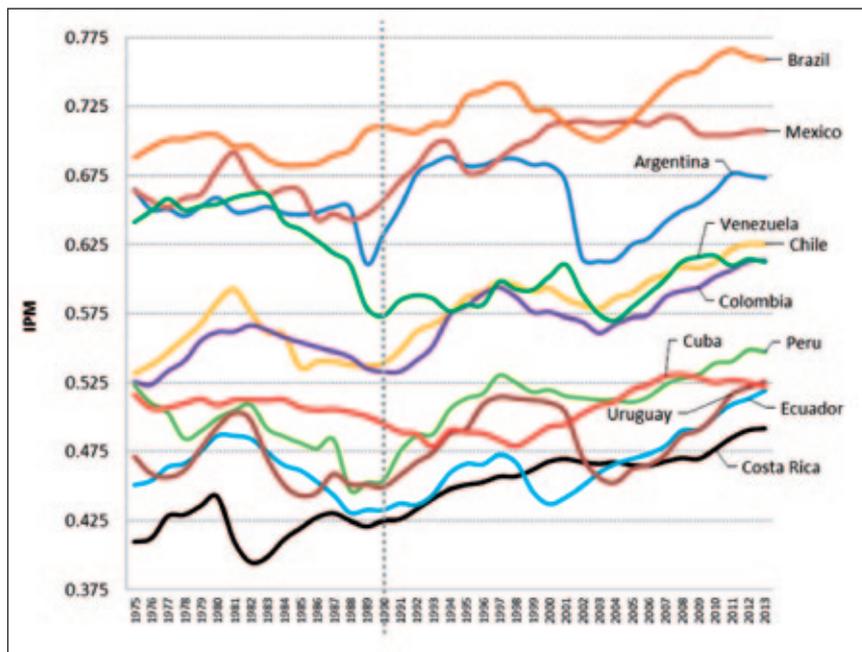
De esta forma, a poco más de cuatro décadas del trabajo de Galtung, Mora y Schwartzman, podemos escribir lo siguiente:

1. Brasil y México son hoy dos potencias regionales consolidadas (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba 2008). No obstante, Brasil puede ser nombrado como un logro en cuanto al progreso de su poder nacional-internacional, mientras que México constituye un desencanto porque no ha logrado explotar y desarrollar de mejor manera su poder nacional-internacional. Según el IPM, Brasil asciende con toda claridad desde inicios de los años 2000; por el contrario, México – en los mismos años – se mantiene relativamente inalterable, es decir, se estanca. La consecuencia de esto es que Brasil ha mejorado su posicionamiento en la estructura del poder mundial y regional. No obstante, en términos de desarrollo socio-económico, ni Brasil ni México salen de la semiperiferia hacia el centro de la economía mundial, pero es evidente que Brasil se acerca más rápido que México.

2. Argentina habría sido una potencia regional desde fines del siglo XIX y mediados del siglo XX. Después de su primera caída estrepitosa hacia el ocaso de la década de los 80, Argentina parecía tomar la senda del ascenso estructural durante los años 90, pero, al parecer, este fenómeno fue una fantasía causada por el neoliberalismo, pues rápidamente el país volvió a precipitarse en 2001. Desde entonces y gracias a la llegada de los Kirchner, Argentina se encuentra en proceso de re-emergencia, pero sin recuperar su antiguo posicionamiento (Morales Ruvalcaba 2010). En otros términos, encontramos que ha sido por la irresponsable aplicación de modelo neoliberal durante la administración de Menem (Romero 2003, Llach y Gerchunoff 2004) que Argentina se muestra aún como un desencanto.
3. Chile representa el logro más importante en la región, pues – en el largo plazo – es el país que más consiguió mejorar su posición estructural en la región, situándose ahora solamente por debajo de Brasil, México y Argentina. Chile, como ningún otro país de la región, logró trascender la periferia e instalarse en la semiperiferia baja. En esta medida, Chile es un Estado semiperiférico, pero no una potencia regional: para nosotros es un Estado semiperiférico secundario, aunque con un desempeño muy destacado en la región. Si observamos la Gráfica 4, podremos constatar el constante ascenso de Chile desde mediados de los 80.

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba
Alberto Rocha Valencia



Gráfica 4.
IPM para países latinoamericanos seleccionados, 1975–2013

Elaboración: Grupo de Investigación en Política Mundial.
Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

4. Colombia y Venezuela son para nosotros dos potencias subregionales muy diferentes. La gran distinción radica en que Venezuela fue un país semiperiférico bajo que – debido a sus gobiernos poco visionarios de inicios de los 80 – no pudo mantenerse en dicha área; más aún, durante los 90 se habría estancado, para luego descender a inicios de los años 2000. Pero el empuje progresista del presidente Hugo Chávez logró colocar al país en una dinámica ascendente, la cual duró hasta inicios de su tercer mandato. Desde entonces Venezuela se ha vuelto a paralizar. Colombia, por su parte, a inicios de los años 80 descendió, en los albores de la década de los 90 logró un ascenso importante y luego se colocó en la pendiente del descenso hacia los últimos años del mismo decenio. Sin embargo, desde inicios del siglo XXI, Colombia emprendió la ruta del ascenso con el expresidente Álvaro Uribe y continúa aún este proceso con el actual presidente Juan Manuel Santos; ambos de orientación neoliberal, aunque el segundo con un perfil de buen estadista. En la actualidad, Venezuela y Colombia mantienen una posición estructural periférica alta, pero, mientras que Venezuela se estanca, Colombia sigue en ascenso y parece estar dando pasos certeros para acercarse a la semiperiferia. Por todo lo anterior, Colombia representa el segundo logro más importante de la región y Venezuela – a pesar del crecimiento de los últimos tiempos – se muestra como una frustración.
5. Perú, Uruguay, Cuba, Ecuador y Costa Rica se colocan en una posición media de la estructura regional y todos ellos forman parte de la periferia media de la economía mundial. En general, todos estos países han estado ascendiendo, aunque de forma modesta. Los logros están representados por Uruguay, Ecuador y Costa Rica, los dos primeros con gobiernos progresistas y el tercero con gobiernos liberales comprometidos con su país. De continuar prosperando en sus proyectos nacionales, muy posiblemente podrían situarse en la periferia alta y, a la postre, instalarse en la semiperiferia. Perú es un desencanto, pues perdió la brújula del crecimiento y el desarrollo durante los 70 y 80, para iniciar un proceso de ascenso tímido y apocado debido a las políticas neoliberales ortodoxas que se aplicaron desde entonces y hasta ahora. La incógnita aquí es Cuba, nación que, si bien representa el gran desencanto, quizá pueda recuperar su papel en el mundo y en la región ahora que se prefigura el fin del bloqueo estadounidense y que el gobierno cubano está dando pasos en la introducción de ciertas reformas.

Consideraciones finales: el posicionamiento estructural de los países latinoamericanos en la posguerra fría

Antes de terminar, nos parece fundamental presentar un matiz importante a las apreciaciones antes escritas, especialmente si miramos con mayor detenimiento y cuidado el período correspondiente a la posguerra fría.

En general, podemos anotar que durante los años noventa el conjunto de países estudiados prepararon su despegue y – con las excepciones anotadas – desde los años dos mil todos empezaron a fortalecer sus capacidades materiales, semi-materiales e inmateriales, es decir, a incrementar su poder nacional/internacional. Esto quiere decir que desde inicio de los años dos mil este conjunto de Estados empezó claramente su ascenso estructural: las décadas siguientes al fin de la guerra fría representaron tiempos de realizaciones, de bonanza y bienestar relativos.

Ahora, desde 1990 al año 2013, ¿cómo se posicionaron los Estados? Y, sobre todo, desde el llamado período de posguerra fría, ¿cuánto lograron incrementar su posición estructural? Con la ayuda de la Tabla 9, procederemos a elaborar nuestras respuestas a las preguntas planteadas.

1990	1995	2000	2005	2010	2013
Brasil 0,710	Brasil 0,732	Brasil 0,722	Brasil 0,716	Brasil 0,761	Brasil 0,759
México 0,657	Argentina 0,682	México 0,711	México 0,715	México 0,704	México 0,707
Argentina 0,632	México 0,678	Argentina 0,683	Argentina 0,625	Argentina 0,664	Argentina 0,673
Venezuela 0,573	Chile 0,587	Venezuela 0,602	Chile 0,590	Venezuela 0,617	Chile 0,625
Chile 0,539	Venezuela 0,581	Chile 0,593	Colombia 0,572	Chile 0,612	Colombia 0,614
Colombia 0,533	Colombia 0,580	Colombia 0,576	Venezuela 0,580	Colombia 0,601	Venezuela 0,613
Cuba 0,496	Perú 0,514	Perú 0,520	Perú 0,511	Perú 0,539	Perú 0,548
Perú 0,454	Uruguay 0,491	Uruguay 0,511	Uruguay 0,463	Cuba 0,525	Uruguay 0,526
Uruguay 0,449	Cuba 0,489	Cuba 0,493	Cuba 0,520	Uruguay 0,501	Cuba 0,522
Ecuador 0,433	Ecuador 0,466	Costa Rica 0,468	Ecuador 0,470	Ecuador 0,500	Ecuador 0,519
Costa Rica 0,425	Costa Rica 0,451	Ecuador 0,437	Costa Rica 0,465	Costa Rica 0,477	Costa Rica 0,492

Elaboración: Grupo de Investigación sobre Política Mundial.

Fuente: Morales Ruvalcaba 2015.

Como podemos observar, la jerarquía que arroja las posiciones estructurales de los Estados en los años 1990, 2000, 2010 y 2013 son ligeramente diferentes, aunque se presentan constantes muy significativas. Si tomamos como referente el año de 1990, se puede corroborar que una década después Brasil se mantiene en la cúspide y le siguen México, Argentina, Venezuela, Chile

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba
Alberto Rocha Valencia

Tabla 9.
Dinámica del posicionamiento estructural de los Estados de América Latina, 1990–2013

y Colombia, sin variación alguna; luego sigue una zona intermedia donde Cuba baja dos lugares, Perú y Uruguay suben un lugar, Ecuador baja un lugar y Costa Rica sube un lugar.

Ahora, si tomamos como referente el año 2000, para el año 2010 sucede lo siguiente: en los seis primeros lugares siguen los seis Estados ya anotados anteriormente; luego, Perú continúa en el séptimo lugar, Uruguay baja un lugar, Cuba y Ecuador suben un lugar y Costa Rica desciende un lugar.

Finalmente, si tomamos como referente el año 2010, en el año 2013 hay constantes y algunos cambios: los tres primeros se mantienen invariables, pero después, Chile y Colombia suben un lugar y Venezuela baja dos lugares. Además, Perú se mantiene en el séptimo lugar, Uruguay sube un puesto y Cuba baja uno, y los dos Estados restantes (Ecuador y Costa Rica) no se mueven.

Ahora bien, si calculamos el diferencial del IPM sólo para el período comprendido entre años 1990 y 2013 para cada uno de los 11 Estados – esto con la finalidad de conocer su respectivo incremento de poder nacional/internacional y de posición estructural en la posguerra fría – tenemos los siguientes resultados (en orden descendente): Perú (0,094), Chile (0,086), Colombia (0,081), Uruguay (0,077), Ecuador (0,076), Costa Rica (0,063), México (0,050), Brasil (0,049), Argentina (0,041), Venezuela (0,040) y Cuba (0,026).

A diferencia de período 1975–2013, ahora durante la posguerra fría todos presentan un incremento positivo. No obstante, con un aumento de más de 80 puntos, son Perú, Chile y Colombia los países que más incrementaron su poder nacional/internacional y los que más mejoraron su posición estructural. Aquí, Perú sorprende, puesto que para salir de la crisis de los años ochenta tuvo que hacer esfuerzos muy grandes pero, habiéndolo logrado, su ascenso ha sido notorio (especialmente a partir de 2004). Respecto de Chile y Colombia, ya se ha hablado en las secciones anteriores.

Después, un conjunto de países que se sitúan en una zona intermedia, es decir, con un incremento de entre 50 y 80 puntos: Uruguay, Ecuador, Costa Rica y México, Brasil, Argentina y Venezuela. Ellos aparecen con incrementos de su poder nacional/internacional mucho más bajos, lo que hace pensar que en la posguerra fría no realizaron proezas en su ascenso estructural, a pesar de haber retrocedido o haberse mantenido inalterados durante la guerra fría.

Por último, cierran el grupo Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba, también con incrementos de su poder nacional/internacional en la posguerra fría, pero comparativamente menores al de sus pares latinoamericanos.

Si el lector nos ha bien seguido, después de Costa Rica habría otros 22 países latinoamericanos y caribeños posicionados un poco más abajo, todos ellos entre la periferia media, baja y muy baja. Se entiende que las realizaciones en términos del desarrollo socio-económico y del ascenso político-estructural de los países latinoamericanos y caribeños son bastante heterogéneas y, en general, poco alentadoras: en cuatro décadas, nuestra región se ha movido muy poco. Queda mucho por hacer para los años venideros.

Bibliografía

Las promesas del ascenso
estructural de los países
de América Latina y el Caribe,
1975–2013: logros, desencantos
y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba
Alberto Rocha Valencia

- Aguirre Rojas C. (2003), *Immanuel Wallerstein: crítica del sistema-mundo capitalista*, Ediciones Era, México, D. F.
- Amin, S. (1974), *El capitalismo periférico*, Editorial Nuestro Tiempo, México, D. F.
- Arrighi G., Drangel J. (1986), *The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone*, "Review", X, no 1, pp. 9–74.
- Chase-Dunn C. (1988), *Comparing world-systems: toward a theory of semiperipheral development*, "Comparative civilizations review", no 19, pp. 29–66.
- De Venanzi A. (2002), *Globalización y corporación*, Anthropos, Barcelona.
- Derudder B. *Beyond the state: mapping the semi-periphery through urban networks*, "Capitalism, Nature, Socialism", vol. 14, no 4, pp. 91–119.
- Domingues J. (2012), *Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global*, CLACSO, Buenos Aires.
- Dos Santos T. (1973), *La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina*, en: *La dependencia político-económica de América Latina*, H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. Wionczek y T. Dos Santos (ed.), Siglo XXI, México, pp. 150–187.
- Evers, T. (1981), *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México, D. F.
- Franco, R. (1973), *Tipología de América Latina. Vol. II*, CEPAL, Santiago.
- Galtung J., Mora M., Schwartzman S. (1969), *El sistema latinoamericano de naciones: un análisis estructural*, en: Cappelletti Vidal R. et al., *Relaciones internacionales, integración y subdesarrollo*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, pp. 155–195.
- Gunder Frank A. (1979), *Unequal accumulation: intermediate, semi-peripheral, and sub-imperialist economies*, "Review", vol. II, no 3, pp. 281–350.
- Jaguaribe H. (1979), *Autonomía periférica y hegemonía céntrica*, "Estudios Internacionales", vol. 12, no 46, pp. 91–130.
- Llach L., Gerchunoff P. (2004), *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880–2002*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Morales Ruvalcaba D. (2010), *La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un „regional core-state” suramericano*, "Contextualizaciones Latinoamericanas", vol. 2, no 3.
- Morales Ruvalcaba D. (2013), *Inside the BRIC: analysis of the semiperipheral character of Brazil, Russia, India and China*, Austral, vol. 2, no 4, pp. 141–173.
- Morales Ruvalcaba D. (2015), *Poder, estructura y hegemonía: pautas para el estudio de la gobernanza internacional. Vol. I: Índice de Poder Mundial*, Ediciones GIPM.
- Morales Ruvalcaba D., Rocha Valencia A., Vargas García E. (2014), *Cooperación y diálogo entre las potencias regionales en el Foro BRICS: desafíos para los Estados Unidos*, en: *BRICS: la nueva agenda*, J. Gachúz Maya, D. Bank (ed.), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, pp. 213–248.
- Morgenthau H. (1986), *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
- Prebisch R. (1983), *Crisis del capitalismo y la periferia*. "Estudios Internacionales", vol. 16, no 62, pp. 169–179.

Artículos y ensayos

- Rocha Valencia A., Morales Ruvalcaba D. (2008), *El sistema político internacional de Postguerra Fría y el rol de las potencias regionales-mediadoras. Los casos de Brasil y México*, "Espirál", vol. XV, no 43, pp. 23-75.
- Rocha Valencia A., Morales Ruvalcaba D. (2011), *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría. Propuesta de dos modelos teóricos*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Rocha Valencia A., Morales Ruvalcaba D. (2015), *Geopolítica de la Alianza del Pacífico en América Latina, el continente americano y Asia Pacífico*, en: *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, I. Rodríguez Aranda, E. Vieira (ed.), CESA, Bogotá, pp. 105-151.
- Romero L. (2003), *La crisis argentina. Una mirada al siglo XX*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Taylor P., Colin F. (2002), *Geografía política*, Trama Editorial, Madrid.
- Terlouw, K. (2002), *The semiperipheral space in the world-system*, "Review", vol. 25, no 1, pp. 1-22.
- Wallerstein I. (2006), *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, Siglo XXI, México, D. F.
- Wallerstein I. (2003a), *El moderno sistema mundial. Tomo I: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Siglo XXI, México, D.F.
- Wallerstein I. (2003b), *El moderno sistema mundial. Tomo II: El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750*, Siglo XXI, México, D.F.
- Wallerstein I. (2003c), *El moderno sistema mundial. Tomo III: la segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850*, Siglo XXI, México, D.F.
- Waltz K. (2005), *El pensamiento realista y la teoría neorrealista*, en: *El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*, F. Kahhat (ed.), CIDE, México, D. F.
- Waltz K. (1988), *Teoría de la política internacional*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Reseñas e informes

Paweł Trefler, *Sily zbrojne i polityka w Argentynie, Brazylii i Chile. Historia i współczesność / Las fuerzas armadas y política en Argentina, Brasil y Chile. Historia e contemporaneidad*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, págs. 825

Paweł Trefler, *The armed forces and politics in Argentina, Brazil and Chile. History and contemporaneity*, Toruń 2014

Las cuestiones del rol y de la característica de la actividad desarrollada por las fuerzas armadas de los países de América Latina son todavía poco conocidas entre los lectores polacos, sobre todo en el contexto de la democratización de la vida política, la búsqueda de las nuevas vías y formas de desarrollo después del período de las dictaduras y conflictos internos. El libro del Dr. Paweł Trefler es una obra importante en el mercado editorial polaco. El autor analizó la posición, así como el papel social y político de las fuerzas armadas de Argentina, Brasil y Chile en el contexto de la especificidad histórica del funcionamiento de los sistemas políticos en estos tres países latinoamericanos.

En el libro extenso, que contiene diez capítulos y la impresionante lista de fuentes bibliográficas, el autor demostró su erudición y conocimiento de la literatura mundial, así como del estado actual de la investigación en dicha materia. Él hizo una descripción cronológica y detallada de la creación de las fuerzas armadas y realizó un análisis de su desarrollo en relación con la historia política de los tres países seleccionados a partir de la independencia, por los años 30 y 40 del siglo XX – el momento de la consolidación de los Estados nacionales – hasta el período de la transición política en el paso del siglo XX al siglo XXI. El Dr. Trefler se concentró, asimismo, en los acontecimientos importantes y claves en la conformación de la posición, del papel y de las funciones de las fuerzas armadas en los sistemas políticos de los países analizados, tomando en cuenta las relaciones internacionales en el hemisferio occidental formadas después de la Segunda Guerra Mundial en el marco del sistema de seguridad interamericano

El autor de la monografía abordó el problema de manera integral, tratando de responder a la pregunta acerca de las causas, el transcurso y las consecuencias de la participación de las fuerzas armadas de Argentina, Brasil y Chile en la vida socio-política. El Dr. Trefler recogió y estudió los hechos, documentos y opiniones haciendo referencia a los estudios y los análisis publicados a nivel nacional y mundial. En su argumentación demostró un imprescindible

conocimiento teórico, así como de la historia de los países analizados y los mecanismos institucionales de la política. En el libro domina el método histórico y los enfoques descriptivo y explicativo. El autor utilizó una técnica de investigación que implica el uso crítico de los libros, artículos científicos y periodísticos, seleccionados documentos y actos jurídicos. Él aplicó el método del análisis institucional, lo que le permitió tratar a las fuerzas armadas como una institución racional que forma parte integral del sistema estatal, pero también da forma a este sistema y participa activamente en los conflictos socio-políticos como parte y mediador. El autor puso su énfasis en demostrar la tesis de que las fuerzas armadas se involucraban en el ejercicio directo del poder en situaciones en las que ganaron legitimidad o estaban convencidas de que obtuvieron legitimidad social suficiente. En el libro se señaló el papel y la importante función de las fuerzas armadas como actor estratégico, el factor institucional y subjetivo en el análisis de los cambios sociales y políticos. La historia y política han sido tratadas en este libro como los procesos interdependientes y dinámicos.

El libro se ubica dentro de la corriente histórica e institucional de las ciencias políticas, cuenta con los atributos científicos y divulgativos. Además esta obra es un valioso compendio de conocimiento para los estudiantes e investigadores, así como otros lectores interesados en la problemática de la actividad socio-política de las fuerzas armadas en la realidad latinoamericana. Teniendo en cuenta la escasez – hasta el momento – de los libros en lengua polaca sobre la posición y el papel de las fuerzas armadas en el funcionamiento de los sistemas políticos de los países latinoamericanos, el libro sin duda merece la atención y la lectura.

Katarzyna Krzywicka

***Prawa człowieka w Ameryce Łacińskiej. Teoria i praktyka / Los derechos humanos en América Latina. Teoría y práctica*, Karol Derwich, Marta Kania, (coord.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Cracovia 2014, págs. 332.**

***Human rights in Latin America. Theory and practice*, Karol Derwich, Marta Kania (coord.), Cracow 2014**

El libro titulado *Los derechos humanos en América Latina. Teoría y práctica*, bajo la dirección editorial del Dr. Karol Derwich y la Dra. Marta Kania, es el resultado de la tercera conferencia nacional de un ciclo organizado desde 2007 en la Universidad Jagellónica por el Instituto de Estudios Americanos y la Diáspora Polaca. Este tipo de eventos científicos poseen un gran valor, ya que facilitan encuentros entre los jóvenes y más experimentados investigadores del campo de los estudios latinoamericanos para intercambiar sus ideas, presentar resultados de su trabajo y emprender un debate sobre los problemas actuales más importantes para la región. El fruto de la III Conferencia Latinoamericanista de Cracovia es el presente libro, el cual he leído con mucho interés y no puedo más que vivamente recomendar su lectura. Este amplio volumen presenta el estado actual de la investigación científica en el campo de los derechos humanos en América Latina y posee valor científico y didáctico. En mi opinión es un valioso aporte al desarrollo de los estudios latinoamericanos en Polonia.

La problemática de los derechos humanos en América Latina durante el periodo de las tres décadas de transformación política, económica y social en los países de la región es todavía relativamente poco conocida por los lectores polacos. El presente volumen es uno de los primeros libros que tratan el tema de los derechos humanos de la manera más amplia posible, teniendo en cuenta los problemas actuales y utilizando diferentes perspectivas – tanto teóricas como prácticas – de investigación multidisciplinar y multifacética, desde el punto de vista politológico, jurídico, sociológico y antropológico, en la dimensión regional y nacional, señalando, a la vez, una pluralidad y diversidad de discursos.

El libro da a conocer los resultados de las investigaciones desarrolladas por científicos polacos y latinoamericanos. Los coautores de la obra son 22 representantes de los centros docentes polacos: la Universidad Jagellónica, la Universidad Pedagógica y la Universidad Económica de Cracovia, la Univer-

sidad de Łódź, la Universidad del Cardenal Stefan Wyszyński, la Universidad de Varsovia, así como las universidades extranjeras: la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, la Universidad Nacional de San Juan en Argentina, la Universidad Santa María en Venezuela y la Universidad de Paris VIII en Francia.

El volumen es bilingüe, polaco-español, pero hay que añadir que algunos artículos en lengua española son de autoría de los investigadores polacos. La construcción del libro es lógica y no suscita objeción alguna. El prefacio que abre el volumen está escrito, igual que en el caso de los dos volúmenes anteriores, por el Prof. Adam Walaszek.

Pasando a la evaluación del contenido de este libro y sus capítulos sucesivos, empezaré por algunas observaciones generales. Se nota que los autores tienen diferente grado de experiencia en el campo de investigación científica, sin embargo, esto no disminuye el valor de la obra. Además, los recursos bibliográficos utilizados por los autores: documentos, monografías científicas, materiales divulgativos, textos periodísticos y también fuentes de información en línea, tanto en la lengua polaca como portuguesa, española e inglesa, en la mayoría de los capítulos han sido bien seleccionados, lo que evidencia un buen conocimiento de la literatura existente al respecto.

Empezaré mi corta revisión y evaluación de los sucesivos capítulos del libro por un amplio estudio elaborado por Rafał Prostack, en el cual el autor analizó en una forma interesante el tema de la diferente percepción de los derechos humanos desde la perspectiva de la tradición y funcionamiento de las democracias europeas y latinoamericanas. El autor del texto siguiente, Javier Agüero Águila, realizó sus consideraciones sobre los derechos humanos en el contexto de la filosofía política, claramente inspirado por las reflexiones sobre la democracia de Claude Lefort. Miriam Dolly Aranciba escribió un ensayo, en el cual intenta comprender y explicar los derechos humanos basándose en un análisis de la relación entre la identidad y la diversidad. El artículo de Marta Kania, cumpliendo la función de una introducción a la cuestión de los derechos humanos en el aspecto de los derechos culturales, es un texto bien escrito y un valioso estudio, en el cual la autora examina el problema desde una perspectiva institucional y jurídica, haciendo referencia a los instrumentos universales y regionales de la ley internacional, prestando especial atención al análisis de los derechos culturales de la población indígena. El siguiente artículo, escrito por Marta Osuchowska, se refiere a los fundamentos jurídicos de la protección de la libertad religiosa en los países de América Latina. Su estudio es extensivo y muestra la competencia de la autora, así que puede constituir una excelente introducción a las siguientes investigaciones sobre la protección de la libertad religiosa a nivel de la legislación nacional en los países latinoamericanos. Karol Derwich efectuó un análisis del funcionamiento del sistema político de Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez Frías, buscando una respuesta a la pregunta sobre la verdadera naturaleza de este régimen. El artículo presenta una buena introducción a su problemática y las consi-

deraciones del autor, sin duda, inspiran a nuevas reflexiones, en particular, si nos acordamos de la serie de protestas sociales que tuvieron lugar en 2014, cuando los ciudadanos venezolanos y la oposición política organizada (Mesa de la Unidad Democrática, Voluntad Popular) demandaron con vehemencia el respeto a los derechos pertenecientes a todos los ciudadanos. El valor incuestionable del artículo reside en el hecho de que el autor basó sus reflexiones sobre los estudios de campo que realizó durante la campaña electoral en 2012. El artículo seguramente se inscribe en un discurso actual concerniente a la especificidad de la transformación política de Venezuela y el sistema del poder que funciona en este Estado. Óscar Barboza Lizano decidió analizar el derecho del presidente a la reelección como un derecho humano, basándose sobre las constituciones de los países latinoamericanos del siglo XXI. El capítulo escrito por Paweł Laidner sobre la posición constitucional del Supremo Tribunal Federal de Brasil desde la perspectiva del proceso de la protección de los derechos humanos es un texto interesante y esclarecedor, coherente con el concepto del volumen. Joanna Składkowska escribió sobre nuevos estándares de protección de los derechos humanos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, analizando el caso de las Masacres de El Mozote y la sentencia dictada contra la República de El Salvador. Concuerdan con la línea del volumen los capítulos escritos por Silvana Gómez y Anna Bartnik sobre los derechos humanos en Cuba. S. Gómez escribió un texto muy bueno y perspicaz, enfocando su atención en la especificidad de la revolucionaria legislación penal. Anna Bartnik, a su vez, trató el tema de los presos políticos en Cuba. El tema de desapariciones forzadas en América Latina – muy actual y poco estudiado en la literatura polaca – fue desarrollado por Urszula Drzewiecka. Su análisis se enfocó en la situación de México. Los problemas relacionados con la protección de derechos de la población indígena fueron abordados en dos artículos. Katarzyna Cholewińska se ocupó del tema de derecho a la tierra de la población indígena y emprendió un análisis del precedente jurídico resultante de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo Kichwa vs. Ecuador. Su artículo es amplio y se inscribe excelentemente en el marco del volumen. Monika Sawicka, a su vez, escribe sobre la protección de derechos de los tribus indígenas en Brasil, analizando las circunstancias y el transcurso del conflicto en el estado de Pará por causa de la construcción de una central hidroeléctrica en Belo Monte en las proximidades de la zona habitada por la población indígena. El artículo es muy interesante y muestra la competencia de la autora. Además, se basa en recursos bibliográficos muy variados y no solamente los escritos en inglés, como en el caso del primer artículo, sino también los textos brasileños, escritos en portugués. Melisa Selva Andrade realizó un análisis de discursos acerca de la identidad de género y diversidad cultural en relación con las regulaciones legales sobre matrimonios homosexuales y la identidad de género adoptadas en Argentina. En el concepto del libro se inscriben dos siguientes artículos cuyos autores se ocuparon del problema de la violación de los derechos de las mujeres, en

Karol Derwich, Marta Kania, Prawa człowieka w Ameryce Łacińskiej. Teoria i praktyka / Los derechos humanos en América Latina. Teoría y práctica, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Cracovia 2014, págs. 332.

Katarzyna Krzywicka

Reseñas e informes

México y en Brasil y Argentina, respectivamente. Los coautores Edyta Chwiej, Sławomir Dorocki y Paweł Brzegowy, partiendo del análisis de los modelos culturales y la posición de las mujeres en México, examinaron unos ejemplos de la violación de sus derechos, enfocando su atención en el caso de la Ciudad Juárez. Deseo señalar con satisfacción que los Autores consiguieron su objetivo inicial de aclarar las causas y la especificidad del fenómeno de la violencia hacia las mujeres. El otro autor, Jędrzej Kotarski, analizó el problema de la trata de mujeres en Argentina y Brasil. El volumen termina con dos capítulos referentes a los problemas que los ciudadanos chilenos experimentan al exigir su derecho a la educación. Tanto el artículo de Clemencia González, bien argumentado, cuyo valor añadido es el hecho de que se basa en el estudio cualitativo efectuado por la autora entre los alumnos de secundaria, como el texto preparado por Joanna Mormul sobre los problemas referentes a la educación superior y las protestas estudiantiles de los años 2011–2012, presentan un gran valor cognitivo y merecen una apreciación positiva.

Resumiendo, en mi opinión el libro es un útil compendio de conocimiento sobre el tema de los derechos humanos, tanto para los estudiantes universitarios como para todos los lectores interesados en profundizar en esta materia.

Katarzyna Krzywicka

Informe de la II Conferencia Internacional Latinoamericanista, *Las relaciones entre política y religión en América Latina – determinantes y nuevos paradigmas*, Lublin, Polonia, 3–4 de noviembre de 2015

Report of the Second International Conference of Latin Americanists, *Relations between politics and religion in Latin America – determinants and new paradigms*, Lublin, Poland, 3–4 November 2015

Los días 3 y 4 de noviembre de 2015 tuvo lugar en Lublin, en Polonia, la II Conferencia Internacional. El tema de la conferencia fue *Las relaciones entre política y religión en América Latina – determinantes y nuevos paradigmas*. Los organizadores y patrocinadores de la conferencia fueron las siguientes instituciones: Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia (CESLA UW), Sección de Lublin de la Academia Polaca de Ciencias (PAN).

El evento se celebró en el Palacio de Czartoryski, la sede de la Academia Polaca de Ciencias, Sección de Lublin. Asistieron en la conferencia 32 representantes de varios centros académicos de 7 países: Polonia, México, Brasil, Alemania, Colombia, España, Rusia. El programa del primer día de la conferencia incluía: la sesión de apertura, la conferencia inaugural, la sesión plenaria, la I mesa de trabajo y, por la tarde, la visita guiada al casco antiguo de la ciudad de Lublin y la cena de bienvenida.

La sesión de apertura abrieron la Dra. hab. Katarzyna Krzywicka (UMCS) y la Dra. Renata Siuda-Ambroziak (UW), las iniciadoras y principales organizadoras de la conferencia, quienes dieron la bienvenida a los participantes. Luego, sus discursos pronunciaron invitados de honor: el Rector de la Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin el Prof. Dr. hab. Stanisław Michałowski, el Vicepresidente de la Academia Polaca de Ciencias, Sección de Lublin el Prof. Dr. hab. Jan Gliński, el Decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS el Prof. Dr. hab. Grzegorz Janusz y el Vicedecano y Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS el Prof. Dr. hab. Marek Pietras.

El siguiente punto del programa fue la conferencia inaugural a cargo del Prof. Dr. Elio Masferrer Kan (Escuela Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Antropología e Historia – ENAH-INAH, México), quien habló sobre un modelo analítico del campo político-religioso. Después de la pausa de café, durante la cual los participantes pudieron ver una exposición de libros, se celebró la sesión plenaria, moderada por la Dra. hab. Katarzyna Krzywicka, con las siguientes ponencias: *Leonardo Boff e Boaventura Kloppenburg: cenas de um conflito interno da Igreja Católica no Brasil da década de 1970*, Profa. Dra. Solange Ramos de Andrade (Universidade Estadual de Maringá, Paraná, Brasil), *Los cuatro lados de la vida como método de análisis de los cristianos militantes en América Latina*, Dr. hab. Andrzej Pietrzak (Universidad Católica de Lublin Juan Pablo II, Polonia), *La confrontación entre Juan Pablo II y Ernesto Cardenal en 1983*, Dr. Armando Lampe (Institut Theologie Interkulturell Universidad de Frankfurt, Alemania), *Teología de la liberación y el marxismo*, Dr. Georgi Colarov (Universidad Rusa de la Amistad de Naciones “Patris Lumumba”, Moscú, Rusia). Después del almuerzo empezó la primera mesa del trabajo, moderada por el Dr. Armando Lampe, con las siguientes ponencias: *La dimensión institucional y jurídica de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas en la República Bolivariana de Venezuela*, Dra. hab. Katarzyna Krzywicka (Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin, Polonia), *La cooperación entre el Estado y confesiones religiosas distintas de la católica: el ejemplo de derecho Colombino*, Dra. Marta Zuzanna Osuchowska (Universidad Cardenal Stefan Wyszyński de Varsovia, Polonia), *El socialismo cristiano de José Daniel Ortega Saavedra en el contexto de la reforma de la Constitución Política de Nicaragua de año 2014*, Doctoranda Joanna Skłodowska (Universidad Jagellónica de Cracovia, Polonia). Para finalizar el primer día de la conferencia, antes de la cena de bienvenida los participantes efectuaron un paseo por el Casco Antiguo de Lublin, que incluía una visita guiada en el Castillo y la medieval capilla de la Santísima Trinidad, conocida por ser un símbolo de la coexistencia de dos culturas: la occidental (arquitectura gótica) y la oriental (frescos ruso-bizantinos).

El programa del segundo día de la conferencia incluía cinco mesas de trabajo. Por la mañana, se efectuaron dos mesas: la primera sobre la religión y política en la cultura latinoamericana, moderada por la Dra. Renata Siuda-Ambroziak (Polonia) y el Dr. Rodrigo Coppe Caldeira (Brasil), y la segunda sobre la religión en el contexto internacional, moderada por la Dra. Marta Kania (Polonia) y el Dr. Jorge Colarov (Rusia).

En la primera mesa participaron: Prof. Dr. hab. Mieczysław Jagłowski (Universidad de Warmia y Masuria de Olsztyn, Polonia), con la ponencia *Los esclavos del Imperio de Cristo. Escatología y la cruz de esclavitud en las visiones del futuro del Padre Antonio Vieira (1608–1697)*; Dr. Pablo de la Fuente de Pablo (Vistula University, Polonia), con la ponencia *La iglesia hispanoamericana a partir de la visión de Jorge Juan y Antonio de Ulloa*; Doctoranda Paulina Bojarska-Gargulińska, (Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia

El candombe uruguayo en las encrucijadas de la historia – cuando el religioso se vuelve político; Doctoranda Teresa Sońta-Jaroszewicz (Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia *Religión y política en los textos y la vida de Casimiro Eiger, un polaco-judío, crítico del arte colombiano*; Doctorando Óscar Barboza Lizano (Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia *Mito: Libertad y Masonería*. Los ponentes de la segunda mesa fueron: Dra. Magdalena Krysińska-Kałużna (Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia *La actividad misionera de SIL y NTM entre los grupos indígenas de la región amazónica y los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos*; Dra. Edyta Chwiej (Universidad Jagellonica de Cracovia, Polonia), con la ponencia *Las relaciones entre América Latina y el Estado Islámico de Irak y el Levante*; y el Doctorando Arkadiusz Woźniak (Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin, Polonia), con la ponencia *Religión como un factor de la actividad política en América Latina y el Caribe en el cambio de siglos*. Antes del almuerzo se realizó una mesa más, sobre el liderazgo religioso en conflictos sociales y políticos. La mesa fue moderada por la Dra. hab. Bogumiła Lisocka-Jaegermann (Polonia) y el Prof. Dr. Elio Masferrer Kan (México). En esta mesa tomaron parte: Dr. Armando Lampe (Institut Theologie Interkulturell Universidad de Frankfurt, Alemania), con la ponencia *La teología de la liberación: una conversación con Enrique Dussel con ocasión de su 80 aniversario*; Dr. Rodrigo Coppe Caldeira (Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), con la ponencia *O pensamento social católico brasileiro entre radicalismos políticos no século XX*; Dra. Antje Schnoor (Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Alemania), con la ponencia *Jesuitas bajo Pinochet. Actitudes frente al orden político*; Prof. Luis Fernando Pacheco Gutiérrez (Universidad Surcolombiana, Colombia), con la ponencia *El papel de la Iglesia Católica como conciliador en los procesos de conflicto latinoamericanos*; Dra. Renata Siuda-Ambroziak (Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia *Os líderes religiosos no Brasil frente às questões sociais e políticas da sua época – o caso do Pe Cícero*; Dra. Barbara Rupflin (Cluster de Excelencia de la Universidad de Münster, Alemania), con la ponencia *Disonancias y relecturas: católicos y derechos humanos durante la dictadura militar argentina*; y Mtra. Beata Bereza (Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia *Las visitas papales a Cuba y su resonancia social y política*.

La sesión de la tarde incluía dos mesas más. La primera fue moderada por la Profa. Dra. Solange Ramos de Andrade (Brasil) y el Dr. hab. Andrzej Pietrzak (Polonia) y se ocupó del tema de la religión en los procesos socio-políticos y construcción de identidades. Los ponentes fueron los siguientes: Dra. hab. Bogumiła Lisocka-Jaegermann (Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia *El poder místico de la santería en el discurso y en las prácticas políticas y sociales en Cuba*; Profa. Dra. Cristine Fortes Lia (Universidade de Caxias do Sul, Brasil), con la ponencia *Imigrantes judeus no Brasil: negociações e conflitos religiosos no século XX*; Dr. Francisco Rodríguez Abraham (Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia *Los elementos religiosos en el*

Informe de la II Conferencia Internacional Latinoamericanista, Las relaciones entre política y religión en América Latina – determinantes y nuevos paradigmas, Lublin, Polonia, 3–4 de noviembre de 2015.

Maria Ochab

proceso de integración de los inmigrantes: el caso latinoamericano; Dra. Marta Kania (Universidad Jagellonica de Cracovia, Polonia), con la ponencia *Tradicción, fe y la identidad local – salvaguardia del patrimonio cultural y los procesos de “patri-monialización” en la Fiesta de la “Mamacha” Carmen de Paucartambo (Perú)*; y el Doctorando Carlos Henrique Correa Senna (Pontificia Universidade Católica, Minas Gerais, Brasil), con la ponencia *Imigração e Religião: um estudo de caso sobre a religiosidade dos imigrantes em Nova Serrana – MG – Brasil*. La última mesa del trabajo que presentó estudios de nuevos fenómenos religiosos en América Latina, fue moderada por la Prof. Dra. Cristine Fortes Lia (Brasil) y el Prof. Dr. hab. Mieczysław Jagłowski (Polonia). En la mesa participaron: Profa. Dra. Solange Ramos de Andrade (Universidade Estadual em Maringá, Paraná, Brasil), con la ponencia *Os mártires da religiosidade católica no Brasil: os Santos de Cemitério*; Dr. Vitor Hugo Adami (Universitat Rovira I Virgili, Tarragona, España), con la ponencia *La manera de ser del Movimiento Hare Krishna en Brasil*; Dra. Marta Kania (Universidad Jagellonica de Cracovia, Polonia), con la ponencia *Nuevas formas de la religiosidad popular en América Latina. El culto a santa muerte: entre estereotipos y la realidad socio-cultural*; Doctoranda Joanna Zamorska (Universidad de Varsovia, Polonia), con la ponencia *Los Santos, el prestigio y el poder en las fiestas patronales en los Valles Centrales de Oaxaca (México)*; y Doctoranda Agata Błoch (Academia Polaca de Ciencias, Polonia), con la ponencia *Luchando contra los demonios – el fenómeno del movimiento neo-pentecostal en Brasil*.

Los últimos puntos del programa fueron la clausura y la cena de despedida. La II Conferencia Internacional Latinoamericanista cumplió su objetivo de crear un foro del debate entre investigadores de diferentes centros académicos para poder comparar y confrontar diferentes puntos de vista y ampliar la perspectiva de estudios interdisciplinarios sobre la religión en el espacio público y sus vínculos con la política, en la perspectiva regional de América Latina. La primera conferencia del ciclo que promueve los estudios latinoamericanistas polacos, fue organizada por la Dra. hab. Katarzyna Krzywicka de la Facultad de Ciencias Políticas de la Univesidad Maria Curie-Skłodowska (UMCS) de Lublin, en colaboración con el Dr. Paweł Trefler del Instituto de las Relaciones Internacionales de la Escuela Superior Estatal de Europa Oriental (PWSW) en Przemyśl, en junio del año 2013. La Tercera Conferencia Internacional Latinoamericanista se celebrará en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, en el año 2017.

Maria Ochab

Información para los autores

De acuerdo con la política editorial del comité de redacción, en el “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se publicarán artículos científicos en español, portugués, inglés y polaco. La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos. Los artículos deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato *.docx, *.doc o *.rtf.; extensión máxima del texto de 30 páginas (1800 caracteres por página), junto con notas a pie de página y referencias bibliográficas; fuente tipo Times New Roman, tamaño 12; interlineado 1.5.
2. El título del artículo; el nombre y el apellido del autor; la afiliación institucional y su dirección postal; la dirección del correo electrónico; una breve información sobre el autor.
3. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave en el idioma correspondiente, separadas por comas.
4. Las referencias bibliográficas serán listadas en el orden alfabético; la descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título completo del artículo; el nombre del editor; el lugar de edición; el número del volumen. Ejemplos:

Monografías:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Artículos:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Internet:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, fecha de consulta: 15.05.2013.

Información para los autores

5. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página/las páginas.
Ejemplo: (Altman 2005: 203–232).
6. Los gráficos, fotos, tablas (en blanco y negro) deben ser preparados en el formato MS Windows o *.jpg.

Los artículos deben ser enviados a la dirección electrónica de la Directora Editorial, Dra. hab. Katarzyna Krzywicka: katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

La Oficina de Redacción se ubica en:
Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Maria Curie-Skłodowska
Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20–080 Lublin, Polonia.

Guidelines for authors

In accordance with the editorial policy, the scientific journal “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” will publish scholarly papers in Spanish, Portuguese, English and Polish. The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts. The articles should fulfill the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in *.docx, *.doc or *.rtf. format; it may not exceed 30 pages (1800 characters per page), including footnotes and bibliographical references; font: Times New Roman 12; 1.5 line spacing.
2. The title of the article; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address; e-mail address, a brief information on the author.
3. The summary (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords in the respective language, separated by commas.
4. The bibliographical references must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; full title of the article; name of the editor; place of publication; volume number. Examples:

Monographs:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Articles:

- Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.
- Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Internet sources:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, access: 15.05.2013.

Guidelines for Authors

5. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page/pages number.
Example: (Altman 2005: 203–232).
6. Diagrams, photos, tables (in black and white only) should be prepared in the format compatible with MS Windows or in *.jpg files.

The materials should be sent to the e-mail address of the Editor-in-Chief,
Prof. Katarzyna Krzywicka: katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

The Editorial Office is located in:
Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University
Plac Litewski 3, room 119, 20–080 Lublin, Poland

Informacja dla autorów

Zgodnie z polityką wydawniczą Redakcji w “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” będą publikowane artykuły w języku hiszpańskim, portugalskim, angielskim i polskim, które uzyskają pozytywne recenzje wydawnicze i będą spełniały następujące wymogi formalne i edytorskie:

1. Format *.docx, *.doc lub *.rtf.; objętość tekstu do 30 stron (1800 znaków na stronie), łącznie z przypisami i bibliografią; czcionka Times New Roman 12; spacja 1.5.
2. Tytuł artykułu; imię i nazwisko autora; adres instytucji, w której jest afiliowany; adres poczty elektronicznej; krótka informacja o autorze.
3. Streszczenie (maks. 600 znaków) w języku artykułu oraz w języku angielskim lub hiszpańskim, w przypadku artykułów anglojęzycznych; słowa kluczowe, odpowiednio w języku streszczenia, oddzielone przecinkiem.
4. Bibliografia przygotowana w porządku alfabetycznym; opis musi zawierać nazwisko i inicjał imienia autora; rok wydania publikacji w nawiasie zwykłym; pełny tytuł artykułu; nazwę wydawnictwa; miejsce wydania; numer tomu. Przykłady:

Monografie:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Artykuły:

- Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.
- Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Źródła internetowe:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, dostęp: 15.05.2013.

Informacja dla Autorów

5. Przypisy o charakterze wyjaśniającym lub polemicznym umieszczone na dole strony; przypisy bibliograficzne umieszczone w tekście, w nawiasach zwykłych, zawierają nazwisko autora, rok wydania publikacji oraz wskazują stronę/y.
Przykład: (Altman 2005: 203–232).
6. Grafiki, zdjęcia, wykresy, tabele w kolorze czarno-białym, przygotowane w formacie MS Windows lub *.jpg.

Artykuły proszę przesyłać na adres:

Redaktor Naczelna

Dr hab. Katarzyna Krzywicka, katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

Siedziba Redakcji: Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
Plac Litewski 3, 20–080 Lublin, pok. 119.

Comité de Evaluadores AÑO 2015

William H. Alfonso Piña, Universidad del Rosario, Colombia
Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia
Klaus Bodemer, GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Alemania
Katarzyna Dembicz, Uniwersytet Warszawski, Polonia
Evan Ellis, The U.S. Army War College Strategic Studies Institute, EE.UU.
Luís Alexandre Fuccille, Universidade Estadual Paulista, Brasilia
Marcin Gawrycki, Uniwersytet Warszawski, Polonia
Piotr Łaciński, Collegium Civitas, Polonia
Juan Carlos Centeno Maldonado, Universidad Autónoma de Coahuila, México
Ignacio Medina Núñez, Universidad de Guadalajara, México
Gerardo Reyes Guzmán, Colegio de Tlaxcala, México
Héctor Luis Saint-Pierre, Universidade de São Paulo, Brasilia
Wojciech Sokół, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Polonia

América Latina:

procesos y tendencias electorales

Presentación

Katarzyna Krzywicka

Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay

Daniel Buquet, Rafael Piñeiro

Los cambiantes escenarios políticos en Bolivia: de las elecciones generales de 2014 a las elecciones sub-nacionales y referéndums departamentales en 2015

Marcelo Varnoux Garay

Brazil's elections in 2014 – an attempt to summarize

Justyna Trubalska

Recall referendum and democracy. An analysis of recent experiences in Bogotá and Lima

Yanina Welp, Julieta Rey

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla, Carlos Leonhardt Álvarez

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán, Carlos Moslares García, Paola Hernández Victoria

Democracia, violencia y narcotráfico en México. Desafíos 2015

Raúl Benítez Manaut

Reproducción de la pobreza en la política social para adultos mayores en Chiapas en el contexto de las elecciones de 2012

Łukasz Czarnecki

Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría

Marcos Pablo Moloeznik, Patricia Solís Minor

Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975–2013: logros, desencantos y frustraciones

Daniel E. Morales Ruvalcaba, Alberto Rocha Valencia